

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Marco normativo e institucionalidad para la prevención de riesgos en Costa Rica, con énfasis en el nivel municipal

*Investigadores:
Alonso Ramírez
Ariana Araujo*

Julio, 2017



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Principales hallazgos	3
Introducción	7
Alta complejidad en la gobernanza de la gestión del riesgo	8
Gestión de riesgo y gobernanza territorial en Costa Rica	14
Paisaje institucional fracturado complica la territorialización de la gestión del riesgo	14
Municipios, gestión de riesgo y panoramas territoriales fracturados.....	18
Instrumentos para la gestión del riesgo a escala municipal	21
Conclusión.....	27
Fuentes de información	28
Anexos	31

Resumen ejecutivo

El objetivo de esta ponencia es caracterizar el marco normativo e institucional en el que se desenvuelve la gobernanza para la prevención y reducción del riesgo en Costa Rica, con especial énfasis en el rol asignado al sector municipal. Este trabajo concluye que si bien ha habido avances en la construcción de la gobernanza de la prevención del riesgo en Costa Rica, todavía resalta la carencia de mecanismos que faciliten una articulación permanente entre los actores institucionales y el marco jurídico que tiene implicaciones para la GRD. Lo que se tiene actualmente es una gobernanza decididamente policéntrica y fragmentada, en la que múltiples actores con gran poder de decisión, pero con agendas y mandatos legales disímiles buscan acomodar la gestión de riesgo según sus perspectivas (en ocasiones, a costas del avance de la agenda de GRD a nivel nacional). Si bien ha habido casos en que esta configuración puede dar cabida a dinámicas interesantes de cooperación interinstitucional, el sistema de gobernanza está determinado por una altísima complejidad que impide la producción de acuerdos en temas donde hay muchos intereses invertidos, como es el caso de la regulación de usos de suelo o eliminar la brecha de aseguramiento público o privado. En ambos casos, pareciera más bien haber un alto potencial para la producción de externalidades institucionales negativas, en que los traslapes normativos y jurídicos dan cabida a situaciones en las que las decisiones tomadas por un actor en un nivel decisorio tienen el potencial de producir resultados negativos para otros actores en ámbitos diferentes. Esto es particularmente claro cuando se observa cómo decisiones en diferentes escalas resultan territorializadas a través de la implementación de medidas institucionales que hacen inviables otras políticas con alto potencial para la reducción del riesgo a escala local. Utilizando los resultados de una encuesta a 61 municipalidades que les consultó sobre su abordaje de la GRD, esta ponencia caracteriza la manera en que estas entidades, desde su rol subalterno en la contradictoria agenda de descentralización del estado costarricense, actúan dentro de estos traslapes institucionales y cómo ellas también toman parte de estas dinámicas improductivas, ofreciendo así una explicación de por qué los instrumentos municipales para reducir el riesgo son tan rudimentarios, coyunturales y poco sostenibles en el largo plazo.

Principales hallazgos

- La gobernanza de la gestión de riesgo a desastres en Costa Rica es decididamente policéntrica y fragmentada, en la que múltiples actores con gran poder de decisión, pero con agendas y mandatos legales disímiles buscan acomodar la gestión de riesgo según sus perspectivas (en ocasiones, a costas del avance de la agenda de GRD a nivel nacional). Si bien ha habido casos en que esta configuración puede dar cabida a dinámicas interesantes de cooperación interinstitucional, el sistema de gobernanza está determinado por una altísima complejidad que impide la producción de acuerdos en temas donde hay muchos intereses invertidos.
- En Costa Rica, el marco normativo que incide en la reducción (o aumento) del riesgo social a los desastres es bastante amplio y comprehensivo, pero las normas que abordan la gestión de dicho riesgo son muy pocas. En efecto, mapeos jurídicos realizados por la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de

Emergencias (CNE) nos señalan que existen al menos 71 leyes que afectan los esfuerzos institucionales para reducir el riesgo. En contraste, una revisión exhaustiva del concepto utilizando el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) permite concluir que la LNEPR es la única ley promulgada en el país que activamente discute la GRD. La implicación aquí es que, si bien hay muchísimas normas que gobiernan sobre actividades sociales por medio de las cuales se pueden materializar situaciones de mayor riesgo a desastres, prácticamente ninguna lo hace incorporando una perspectiva de gestión de riesgo, es decir, el enfoque debe ser adaptado y apropiado por la entidad a su propio quehacer y esto puede complicar la situación

- La implicación organizativa más evidente de operacionalizar la GRD así, es que, si bien se define a la CNE como el ente rector, las labores de prevención y reducción del riesgo pasan a ser una responsabilidad de todas las entidades públicas, a través de sus respectivas políticas y agendas de acción. De este modo, la GRD pasa a ser internalizada e implementada por las diferentes entidades públicas, según su mandato legal.
- Al respecto, ha habido importantes ejemplos de colaboración exitosa en el poco tiempo de implementación de la GRD, especialmente en situaciones en que las contrapartes del proceso son pocas y la complejidad no es alta. En años recientes, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), con apoyo institucional de la CNE y el Ministerio de Hacienda (MH) lograron consolidar la GRD como un elemento crítico para el diseño de proyectos de inversión pública financiados con créditos externos (MIDEPLAN, 2016; Fallas Calderón, 2013).
- No obstante, en casos de alta complejidad de actores e intereses, la integración de la GRD es mucho más complicada. Considérese el tema del diseño de una política económica para gestionar el riesgo a desastres en Costa Rica. Si bien es cierto que la presencia de estos mecanismos son el resultado de esfuerzos nada desdeñables de parte del estado, existen áreas donde la intervención es mucho más difícil, tal y como las estrategias de aseguramiento de la infraestructura pública (e.g.: carreteras, puentes, edificios públicos, etc.) y privada. En efecto, de las 61 municipalidades consultadas en una encuesta realizada para este estudio, sólo 5 (8,2%) afirmaron contar con seguros para su infraestructura, y, en todos los casos estos seguros se limitaban exclusivamente a sus edificios municipales (y no a sus carreteras, sistemas de abastecimiento de agua y otras estructuras clave para el desarrollo humano).
- La gobernanza territorial es tremendamente complicada en Costa Rica. Para empezar, existe un marco normativo sumamente amplio y disperso que tiene diferentes implicaciones sobre la manera en que se toman decisiones públicas sobre el uso del territorio (ver CICAP, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Ramírez y Villalobos, 2014; MIVAH, 2012; Peña, 2015), y, de forma muy similar que la GRD, la idea del ordenamiento territorial, como un elemento organizador de la política pública que amalgame diferentes visiones institucionales del territorio, no ha sido implementada sino hasta los últimos diez años (Astorga, 2011; Vargas, 2014).
- Todas estas fracturas se vuelven evidentes a la hora de promover la gestión del riesgo en Costa Rica, precisamente porque ésta debería desarrollarse de forma integral a

todas estas políticas institucionales, así como relativo a los esfuerzos de articulación para ordenar el territorio. Experiencias complejas de coordinación para resolver situaciones de riesgo como éstas abundan en los diferentes cantones en que se hicieron entrevistas a profundidad para este trabajo, asimismo, son parte del día a día de los distintos funcionarios de la CNE responsables de fomentar la coordinación interinstitucional a nivel regional. Esto no incluye otros casos en los que la coordinación ni siquiera ha sido concebida de forma seria, como es el caso de la atención de situaciones de riesgo a nivel de cuenca hidrográfica. Si bien es cierto que hay legislación que define instituciones responsables del ordenamiento del espacio a nivel de cuencas, y leyes particulares que crean organismos puntuales para regular el uso del suelo en cuencas de importancia estratégica o con potencial de producir situaciones de riesgo a desastres, la gobernanza regional a nivel cuenca se encuentra muy retrasada. Este vacío faculta a cada entidad pública a abordar el tema desde su parcela jurídica puntual.

- Sólo una cuarta parte de las municipalidades del país cuentan con Planes Reguladores con cobertura sobre la totalidad del territorio nacional (ver gráfico 1). Otro cuarto de los municipios también tiene PR, pero se trata de instrumentos de planificación que no cubre la totalidad del cantón, tal y como sucede en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, en las cuales los Planes Reguladores disponibles se concentran exclusivamente en el casco urbano de la cabecera o el distrito primero de cada cantón. A esto debe sumársele el hecho de que 32 municipalidades (76% de las que tienen Planes Reguladores), cuentan con instrumentos no han sido objeto de actualización según las condiciones y procesos de desarrollo de sus territorios. Así las cosas, es factible decir que la gran mayoría del territorio nacional – incluida casi la mitad de los cantones del país – no cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial y, de los lugares del país que sí tienen instrumentos de este tipo, la gran mayoría se encuentran actualmente desactualizados.
- El MIDEPLAN ha venido integrando la variable de gestión de riesgo dentro de la metodología para el diseño de los Planes Cantonales de Desarrollo Humano (PCDH) de forma posterior al terremoto de Nicoya de 2012, con el objetivo de fomentar una rápida recuperación de los cantones afectados y mejorar su planificación del desarrollo humano de manera acorde. Sin embargo, esto no ha incluido a todos los municipios del país. A la fecha, de los 55 municipios con los que se ha colaborado, sólo 15 cuentan con PCDH que integren la variable de gestión de riesgo. De este modo, se puede contemplar que este enfoque de política pública no ha sido totalmente internalizado en las actividades de planificación del desarrollo cantonal, o en su visión de largo plazo.
- Los resultados de la consulta realizada para este estudio concluyen que un 67% de las municipalidades cuenta con sistemas de información geográfica que contemplan información sobre potenciales amenazas en su territorio. Esta dinámica tiene sentido si se considera que la CNE ha producido y difundido mapas detallados de amenazas para cada uno de los cantones del país y todos estos cuentan con información que podría alimentar el funcionamiento de sistemas de información geográfica a nivel municipal.

- Es también importante decir que 59% de los municipios consultados dijeron haber utilizado la información que tienen disponible sobre gestión de riesgo en sus sistemas de información para valorar el otorgamiento de permisos. Cosa que concuerda con el hecho de que 42 municipios (81%) – incluidos los ya mencionados – dijeron valorar aspectos de gestión de riesgo como parte de los procedimientos relativos a la entrega de permisos de construcción. La implicación de esto sería que, incluso en ausencia de instrumentos de planificación del territorio, las municipalidades cuentan con herramientas locales para regular el uso del espacio, integrando un componente de gestión de riesgo, a pesar de no contar con los instrumentos de planificación más amplios. Sin embargo, esta implicación debe ser tratada con mucho cuidado, pues se requiere más análisis en profundidad sobre cómo es que las municipalidades hacen el otorgamiento de estos permisos.
- Otra forma de estudiar la internalización de la gestión de riesgo en el quehacer institucional, es observando su concreción en el marco de las estructuras administrativas de la institución. Al respecto, es bueno decir que la totalidad de las municipalidades consultadas cumplen con el mínimo de organización en la materia, ya que todas las entidades consultadas cuentan con un Comité Municipal de Emergencia (CME). Es decir, todas cuentan con una instancia de coordinación interinstitucional a escala cantonal por medio de la cual mantienen vínculos directos con la CNE y organizan preparativos de primera respuesta ante potenciales emergencias. Adicionalmente, casi la totalidad de los municipios consultados declaró que su CME no sólo está compuesto, sino que se reúne de forma regular en períodos que varían de entre cada quince días y cada mes.
- Un 67% de las municipalidades consultadas señala haber definido instancias administrativas para desarrollar el tema de la reducción del riesgo. Sin embargo, los detalles importan muchísimo, pues estas instancias administrativas muchas veces no cuentan con recursos puntuales para atender el tema o cuentan con funcionarios que no atienden el tema de forma permanente.
- Existen una gran cantidad de actividades desarrolladas por los municipios con el objetivo de promover una gestión más integral del riesgo a desastres. Estas actividades varían notablemente de municipio en municipio y sugieren un importante esfuerzo de parte de estas entidades para promover una internalización de la GRD dentro de su quehacer diario. Por ejemplo, un 26% de los gobiernos locales consultados realizan actividades de difusión de información a las diferentes comunidades del cantón sobre la materia. Estas actividades informativas varían desde actividades para incentivar la preparación a emergencias en escuelas públicas y zonas vulnerables, el diseño de mecanismos rudimentarios para alertar a la información de potenciales problemas a través de sus sitios oficiales en redes sociales (e.g.: Facebook o Twitter), hasta anuncios por perifoneo. En efecto, existen algunos municipios que incluso desarrollan ferias comunitarias con el objetivo de incentivar a las comunidades a informarse y estar preparadas ante situaciones de esta naturaleza. Más allá de eso, existen otras actividades variadas y que no son desarrolladas en muchos gobiernos locales de forma regular. Sólo 4 municipalidades señalaron haber diseñado programas más complejos para reubicar poblaciones en riesgo durante el último año, 5 informaron haber

desarrollado proyectos de infraestructura con el objetivo de prevenir emergencias y sólo 4 dijeron haber desarrollado actividades colectivas como simulacros de emergencia o revisiones profundas al sistema de albergues con que se cuenta a nivel municipal.

- En síntesis, se puede decir que la actividad municipal para la prevención y reducción del riesgo es bastante limitada y débil. Aquí se han reconocido vacíos serios que van desde la ausencia de mecanismos que permitan internalizar la GRD dentro del aparato de planificación presupuestaria y territorial hasta la ausencia de simples programas de prevención comunitaria. Ciertamente, hay grados de cumplimiento efectivo a la hora de hacer el estudio para dar permisos en ciertas actividades sociales que pueden incidir fuertemente en la vulnerabilidad a desastres, pero esta ponencia ha concluido que su efectividad debe estudiarse más a fondo. El incumplimiento de la GRD por parte de las municipalidades quizás se deba a diversos factores y un estudio más profundo es necesario al respecto. Pero, en gran medida no puede obviarse la importancia de las capacidades de gestión con los que estas organizaciones funcionan.

Introducción

Una buena gestión del riesgo a desastres (GRD) requiere de leyes e instituciones efectivas (Nirupama, 2012). Si bien los desastres son la consecuencia directa de eventos físicos naturales o antrópicos, su potencial para provocar daños materiales, pérdidas humanas e interrupciones destructivas a la vida social está fuertemente determinado por las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales de las poblaciones afectadas (ver Baker y Refsgaard, 2007; Ahrens y Rudolph, 2006; Davies y Bennett, 2007), así como de los sistemas de gobernanza que permiten a la sociedad formular las capacidades para prepararse ante estos eventos y prevenir sus consecuencias destructivas (ONU, 2002). La gobernanza depende fuertemente de los marcos normativos e institucionales que influyen y dan forma a las respuestas de los actores ante estas amenazas (Brondizio et al., 2009). Por lo tanto, conocer la manera en que estos marcos estructuran poderes políticos, potestades legales, cooperación y coordinación entre los principales tomadores de decisión es un aspecto integral de cualquier estudio que busque comprender cuáles son las capacidades de reducción y gestión del riesgo a desastres de una comunidad o sociedad (Berman et al., 2012).

El objetivo de esta ponencia es caracterizar el marco normativo e institucional en el que se desenvuelve la gobernanza para la prevención y reducción del riesgo en Costa Rica, con especial énfasis en el rol asignado al sector municipal. La intención no es hacer un inventario de la legislación, las entidades y las políticas que inciden en la producción o reducción del riesgo a desastres en Costa Rica (esos insumos ya existen y es innecesario reiterarlos). Al contrario, lo que se busca aquí es explorar la forma en que las diferentes facetas del marco normativo e institucional del país provocan cooperación o conflicto entre las instituciones respecto a la implementación del enfoque operativo de la GRD en la formación de políticas públicas nacionales.

Al respecto, la nueva Ley de Emergencia y Prevención del Riesgo (LNEPR), promulgada en 2006, ha promovido la gestión del riesgo como un enfoque transversal que debe incrustarse en la agenda de desarrollo de las diferentes entidades públicas. Esto implica que, por designio legal, la gobernanza de la prevención del riesgo a desastres en Costa Rica es policéntrica y descentralizada (ver Ostrom, 2010), lo cual implica un gran

potencial para producir interesantes esfuerzos de cooperación entre actores públicos, pero también dar cabida a conflictos. Las municipalidades son clave en todo esto, como actores que se han vuelto garantes de múltiples funciones descentralizadas por la LNEPR y otras normas de importancia para la GRD pero, muchas veces, sin los recursos y capacidades necesarias para ejercerlas. De este modo, interesa conocer: 1) ¿cuáles son las características actuales de la gobernanza de la prevención y reducción de riesgo, vista desde la perspectiva del marco normativo e institucional costarricense?, 2) ¿cómo es que este marco se manifiesta en oportunidades de cooperación y conflictos interinstitucionales a escala nacional y local?, y 3) ¿cuáles son y cómo funcionan los instrumentos que tienen las municipalidades para reducir el riesgo a desastres?

Este trabajo concluye que si bien ha habido avances en la construcción de la gobernanza de la prevención del riesgo en Costa Rica, todavía resalta la carencia de mecanismos que faciliten una articulación permanente entre los actores institucionales y el marco jurídico que tiene implicaciones para la GRD. Lo que se tiene actualmente es una gobernanza decididamente policéntrica y fragmentada, en la que múltiples actores con gran poder de decisión, pero con agendas y mandatos legales disímiles buscan acomodar la gestión de riesgo según sus perspectivas (en ocasiones, a costas del avance de la agenda de GRD a nivel nacional). Si bien ha habido casos en que esta configuración puede dar cabida a dinámicas interesantes de cooperación interinstitucional, el sistema de gobernanza está determinado por una altísima complejidad que impide la producción de acuerdos en temas donde hay muchos intereses invertidos, como es el caso de la regulación de usos de suelo o eliminar la brecha de aseguramiento público o privado. En ambos casos, pareciera más bien haber un alto potencial para la producción de externalidades institucionales negativas, en que los traslapes normativos y jurídicos dan cabida a situaciones en las que las decisiones tomadas por un actor en un nivel decisorio tienen el potencial de producir resultados negativos para otros actores en ámbitos diferentes. Esto es particularmente claro cuando se observa cómo decisiones en diferentes escalas resultan territorializadas a través de la implementación de medidas institucionales que hacen inviables otras políticas con alto potencial para la reducción del riesgo a escala local. Utilizando los resultados de una encuesta a 61 municipalidades que les consultó sobre su abordaje de la GRD, esta ponencia caracteriza la manera en que estas entidades, desde su rol subalterno en la contradictoria agenda de descentralización del estado costarricense, actúan dentro de estos traslapes institucionales y cómo ellas también toman parte de estas dinámicas improductivas, ofreciendo así una explicación de por qué los instrumentos municipales para reducir el riesgo son tan rudimentarios, coyunturales y poco sostenibles en el largo plazo.

Alta complejidad en la gobernanza de la gestión del riesgo

En Costa Rica, el marco normativo que incide en la reducción (o aumento) del riesgo social a los desastres es bastante amplio y comprehensivo, pero las normas que abordan la gestión de dicho riesgo son muy pocas. En efecto, mapeos jurídicos realizados por la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE) nos señalan que existen al menos 71 leyes que afectan los esfuerzos institucionales para reducir el riesgo. En contraste, una revisión exhaustiva del concepto utilizando el Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI) permite concluir que la LNEPR es la única

ley promulgada en el país que activamente discute la GRD.ⁱ La implicación aquí es que, si bien hay muchísimas normas que gobiernan sobre actividades sociales por medio de los cuales se pueden materializar situaciones de mayor riesgo a desastres, prácticamente ninguna lo hace incorporando una perspectiva de gestión de riesgo. Esta es una implicación crucial para comprender la gobernanza de la GRD en Costa Rica, y en especial, para dar sentido a los problemas que actualmente dificultan la articulación interinstitucional de temáticas, materias e instrumentos con los que esa gestión puede desarrollarse.

La gestión del riesgo a los desastres es un abordaje sistemático mediante el cual se busca identificar, evaluar y reducir los riesgos sociales a los eventos que producen desastres. Su objetivo central es reducir las vulnerabilidades socioeconómicas y atender las amenazas ambientales (y de otros tipos) que producen los desastres (Nirupama, 2012). Con eso dicho, lejos de ser una capa ocasional de obligaciones y tareas que deben cumplirse o realizarse de forma adicional al trabajo de las organizaciones que buscan gestionar su riesgo, este abordaje implica la necesidad de que la gestión sea una consideración integral y transversal del trabajo que normalmente se hace (UNISDR, 2004). Copiando una metáfora de Furlong y Marsh (2002), la GRD debe ser interpretada como la piel y no como un suéter que uno se pone y se quita dependiendo de las circunstancias. Puesto de otro modo, su integración en el trabajo institucional debe ser a un nivel ontológico y epistémico: debería ser un enfoque que debería ser parte del “ser” de la organización y que, por lo tanto, defina el “cómo hacer” de su día a día. Esto no debe perderse de vista a lo largo del documento, pues percepciones equivocadas de lo que implica la GRD muchas veces descansan en el marco de los problemas institucionales identificados en esta ponencia.

La GRD es un enfoque de política pública relativamente nuevo en Costa Rica. De hecho, la LNEPR constituye la primera vez que el concepto se incorpora a la legislación nacional, así como la etapa más reciente en el proceso evolutivo que ha llevado a la gobernanza sobre atención de desastres en Costa Rica de un enfoque centralizado y orientado exclusivamente a atender de emergencias hacia uno descentralizado que busca prevenirlas mediante la reducción de riesgos. Promulgada en 1969, la primera Ley Nacional de Emergencias (LNE) postulaba un enfoque institucional de comando y control, en el cual la CNE centralizaba la toma de decisiones en materias relativas a la organización de la primera respuesta ante desastres y, posteriormente, las actividades de reconstrucción (Lavell, 2000, ver cuadro A1 en anexos). Dicha ley no planteaba una definición clara de riesgo o de vulnerabilidad. Tampoco consideraba herramientas claras para promover actividades preventivas, menos aún entender que la gestión “normal” de las entidades pudiera ser vista como un componente de una agenda de reducción de riesgo. Este enfoque de “defensa civil” ha venido cambiando a medida que nuevos discursos epistémicos comenzaron a ligar la tendencia de los desastres a producir mayores pérdidas humanas y materiales con problemas imperantes del desarrollo en el Sur Global, tal y como las vulnerabilidades provocadas por la degradación ambiental, la pobreza y la desigualdad social.ⁱⁱ

En comparación, la ley actual supone divergencias importantes respecto al enfoque previo. Dos cruciales son: a) que define la GRD como un abordaje operativo para el diseño de la política pública, y, b) que, en concordancia con esta decisión, abandona la

centralización como la perspectiva organizativa de la acción estatal en favor de un sistema de gobernanza policéntrico. La LNEPR distingue entre dos regímenes de competencias para la CNE y las demás entidades estatales relativos al tratamiento de situaciones de desastre: el ordinario y el extraordinario. El régimen extraordinario - también denominado “de excepción” - refiere al abordaje que el estado hace cuando se ha declarado la emergencia.ⁱⁱⁱ Ha habido cambios importantes en torno a este régimen desde 1969,^{iv} pero muchas otras potestades planteadas para el régimen extraordinario décadas atrás con la LNE han perdurado, como es el caso de sus funciones de planificación, coordinación, dirección y control de procesos de atención de emergencias declaradas, la ejecución de programas de salvamento, el poder de disponer y utilizar recursos presupuestarios e infraestructura pública para la atención de emergencias sin que medien los procedimientos administrativos usuales para esto y su capacidad de “simplificar” contratos y usos de recursos públicos con estos fines.

Con todo esto dicho, la mayoría de los cambios producidos por la LNEPR tienen que ver con la regulación del régimen ordinario de la CNE, es decir las actividades de prevención y reducción del riesgo. En el marco de este régimen, la LNEPR adopta una definición de gestión del riesgo, entendida en parte como *“un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica”* (art. 4), y, el cual debe ser abordado como *“un eje transversal de la labor del Estado (... articulando...) los instrumentos, los programas y los recursos (...) para evitar la ocurrencia de desastres”* (art. 5). Es decir, la GRD es operacionalizada aquí como un enfoque transversal de la política pública estatal que debe ser integrado a todo el quehacer institucional casi de la misma forma que se haría con el principio de legalidad. No debería ser comprendida como una actividad adicional a realizar por todas las entidades, sino que un factor a considerar en el diseño de todas las políticas siendo desarrolladas desde ya por éstas. Por ejemplo, si el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) - en cumplimiento de su mandato legal - ya se encarga de dar ayudas económicas a poblaciones vulnerables, una forma de integrar la GRD sería que consideren el riesgo a desastres de estas poblaciones como una variable adicional del proceso de identificación y selección de beneficiarios.

La implicación organizativa más evidente de operacionalizar la GRD así, es que, si bien se define a la CNE como el ente rector, las labores de prevención y reducción del riesgo pasan a ser una responsabilidad de todas las entidades públicas, a través de sus respectivas políticas y agendas de acción. De este modo, la GRD pasa a ser internalizada e implementada por las diferentes entidades públicas, según su mandato legal. En otras palabras, la LNEPR fue establecida con el fin de descentralizar la gobernanza de la atención de desastres, a favor de un sistema decididamente policéntrico, es decir, caracterizado por una estructura organizacional en la que diferentes actores con relativa autonomía uno del otro, ordenan mutuamente sus relaciones con los demás en el marco de un sistema más amplio de reglas (Ostrom, 2010). En efecto, la naturaleza policéntrica de la gobernanza de la gestión del riesgo en Costa Rica queda planteada en el principio de coordinación del artículo 3 de la LNEPR, el cual *“permite reconocer la autonomía e independencia (de los diferentes actores); pero, a la vez, dirección en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes”*. Es decir que, en teoría, los diversos actores deberían interactuar entre sí por medio de actividades como compartir información para

facilitar la toma de decisiones, coordinar actividades conjuntas, resolver problemas comunes de gestión y establecer mecanismos para la resolución de conflictos internos.

Para materializar esto, la Ley conceptualiza el Sistema, la Política y el Plan Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR, PONGR y PNGR, respectivamente) como mecanismos de coordinación estratégica entre las agencias del estado central, los gobiernos locales y actores privados y de la sociedad civil para acciones comunes a nivel sectorial, institucional y territorial de la gestión del riesgo. En este sentido, el SNGR cuenta con una compleja estructura instancias de coordinación y para la diseminación de información a diferentes niveles de acción institucional y escala geográficas, tanto con el objetivo de coordinar la fase de primera respuesta para atender emergencias en curso (e.g.: el Centro de Operaciones de Emergencias y los Comités Regionales, Municipales y Locales de Emergencia) planificar internamente las acciones de preparación y atención de emergencias y compartir experiencias sobre GRD de forma colaborativa para el mejoramiento del sistema (e.g.: Comités Institucionales y Sectoriales, el SNRR y el Foro Nacional sobre el Riesgo). Asimismo, el SNGR cuenta con una escala de acción territorial representada por los Comités Municipales de Emergencia, que son coordinados por las Municipalidades y que integran a funcionarios de las entidades públicas en cada cantón y cuyo objetivo es coordinar acciones de preparativos y respuesta en caso de emergencias (ver diagrama A2 para una caracterización gráfica de estos entes y sus relaciones). Paralelo a esta compleja red de coordinación, la PONGR y el PNGR son instrumentos para fomentar la organización y planificación estratégica del SNGR. Ambos documentos definen objetivos a corto, mediano y largo plazo, delimitando responsabilidades y tareas tangibles que deberían ser desarrolladas por las entidades públicas que conforman el SNGR. El objetivo último de estos instrumentos es consolidar la GRD en diferentes escalas de acción institucional, por medio de los procesos individuales de política pública de cada entidad del Sistema.

En la práctica, todo esto significa que hay complejidad de sobra en el caso de la GRD costarricense. Como ya se señaló, la CNE identifica al menos 71 leyes que inciden en la reducción (o producción) del riesgo a desastres, esto implica que puede haber igual cantidad de agendas de intervención para entidades públicas sobre temas que probablemente se traslapen entre sí (algunos ejemplos más adelante). Muchas de las normas claves para la gobernanza del uso del suelo, ambiente humano, salud pública, finanzas y controles públicos y promoción de mercados - agendas de intervención crítica para la GRD - anteceden la idea misma de la GRD, y ni siquiera la consideran en los procedimientos legales que demandan a las instituciones responsables de implementarla. Esto es decir que hay un amplio potencial de dispersión y baja articulación en el marco normativo, que puede elevar notablemente la complejidad del SNGR para obtener acuerdos interinstitucionales. Considérese que para el diseño del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, la CNE ha definido y está dando seguimiento a tareas institucionales para 328 de las 357 entidades públicas del país (ver cuadro A2 en anexos también); eso sin contar las 47 cámaras empresariales y un número no definido de organizaciones locales, organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil. En esencia no hay un problema intrínseco con que haya una alta especialización institucional alrededor del diseño de políticas públicas transversales, más bien, eso es lo que hace que la gobernanza policéntrica muchas veces faculte estrategias de intervención diversas e innovadoras. Pero eso sí puede convertirse en una desventaja si

no existen los incentivos necesarios para fomentar la colaboración entre los diferentes actores (Lebel et al., 2006).

Al respecto, ha habido importantes ejemplos de colaboración exitosa en el poco tiempo de implementación de la GRD, especialmente en situaciones en que las contrapartes del proceso son pocas y la complejidad no es alta. En años recientes, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), con apoyo institucional de la CNE y el Ministerio de Hacienda (MH) lograron consolidar la GRD como un elemento crítico para el diseño de proyectos de inversión pública financiados con créditos externos (MIDEPLAN, 2016; Fallas Calderón, 2013).^v Esto significa que la colaboración estratégica ha llevado a que la gestión del riesgo se convierta en un elemento crítico para la planificación de la gran mayoría de la inversión realizada por entidades hoy en día. En efecto, sólo para el periodo 2011-2015, el 97% de la inversión pública del gobierno se obtuvo mediante créditos y financiamiento externo y, por ende, quedó bajo valoración del MIDEPLAN, por lo que, desde la promulgación de los nuevos lineamientos, cualquier nuevo proyecto debe considerar variables de GRD (MIDEPLAN, 2016).^{vi} De igual manera y en este marco colaborativo, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), también se encuentra desarrollando nuevas metodologías - al lado de la CNE y el MH - con el objetivo de definir los costos económicos de las afectaciones producidas por eventos tectónicos e hidro-meteorológicos sujetos a Declaraciones de Emergencia Nacional. Esto, se espera, de cabida al diseño de modelos prospectivos sobre escenarios de riesgo que permitan al país diseñar mejores sistemas de financiamiento para la reconstrucción y rehabilitación posterior a desastres. Puesto de otro modo, la coordinación alrededor con los centros decisorios alrededor de la planificación del desarrollo y el control presupuestario ha llevado a que un porcentaje mayoritario de entidades públicas integre la reducción del riesgo en el diseño de sus proyectos de inversión financiados con préstamos internacionales.

No obstante, en casos de alta complejidad de actores e intereses, la integración de la GRD es mucho más complicada. Considérese el tema del diseño de una política económica para gestionar el riesgo a desastres en Costa Rica. En la actualidad, el MH, la CNE y el MIDEPLAN discuten qué instrumentos financieros adicionales pueden definirse para mejorar la capacidad del país para prevenir, atender y reconstruir. A la fecha, se cuenta con el Fondo Nacional de Emergencia (FNE) y una línea de crédito externo para reconstrucción como la Opción de Crédito Diferido para Atención de Catástrofes (Cat-DDO) del Banco Mundial.^{vii} Si bien es cierto que la presencia de estos mecanismos son el resultado de esfuerzos nada desdeñables de parte del estado, existen áreas donde la intervención es mucho más difícil, tal y como las estrategias de aseguramiento de la infraestructura pública (e.g.: carreteras, puentes, edificios públicos, etc.) y privada. En efecto, de las 61 municipalidades consultadas en una encuesta realizada para este estudio, sólo 5 (8,2%) afirmaron contar con seguros para su infraestructura, y, en todos los casos estos seguros se limitaban exclusivamente a sus edificios municipales (y no a sus carreteras, sistemas de abastecimiento de agua y otras estructuras clave para el desarrollo humano).

La razón de estas prácticas de aseguramiento tiene que ver con un problema complejo y de múltiples aristas en el que se confrontan intereses de muchísimos actores, y que revela la verdadera complejidad del SNGR. Una primera arista tiene que ver con la

metodología para promover el aseguramiento de infraestructuras de alto costo (e.g.: puentes y carreteras). Este es un tema bastante controversial pues tiene que ver con cómo financiar los altos costos de realizar estas tareas de aseguramiento (en una situación de alto constreñimiento fiscal)^{viii} y quiénes deberían hacer la cobertura de estos seguros (agencias nacionales o agencias externas). Si bien existe un mercado nacional de seguros, para algunos expertos, está claro que las principales agencias no podrían hacer frente a la cobertura de la reconstrucción de las carreteras del país en caso de un evento catastrófico. Una segunda arista es que el bajo aseguramiento de los activos públicos es un síntoma de un problema administrativo más profundo y complicado, relativo a las débiles prácticas de inventariado del estado costarricense. Por ejemplo, incluso si se quisieran asegurar todos los puentes bajo supervisión del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), habría que reconocer que no existe un inventario completo de éstos, menos aún una valoración de su costo (CGR, 2015). Este problema de fondo está lleno de complejidades, en la medida que implica abordar estructuras de incentivos financieros y presupuestarios que provocan que las entidades públicas decidan no hacer inventarios de sus bienes y asegurarlos por valores menores al real.^{ix}

Un tercer problema - e incluso más serio y complicado que el del aseguramiento público - es la brecha de protección del sector privado (SUGESE, 2016). Si bien los estudios se están desarrollando actualmente, en Costa Rica se estima que una gran mayoría de las pérdidas económicas privadas por desastres no estaban aseguradas (E: Quirós, 2017). Existen muchas debilidades en las estrategias de aseguramiento de empresas y personas físicas, así como prácticas recurrentes de no asegurar los activos en caso de eventualidades. Este es un problema multicausal cuya solución implica intervenciones que afectarían intereses variados. Por un lado, algunos los consideran un problema de oferta, derivado de la configuración del mercado nacional de seguros (e.g.: el bajo interés de agentes privados de vender seguros por pérdida de cosechas y otros similares que no son muy rentables), mientras que otros lo abordan desde la demanda, argumentando tendencias de los actores privados de no optar por asegurar sus propios activos como un “asunto cultural” (ver SUGESE, 2013). No está demás decir que lidiar con cualquiera de estos dos grandes problemas en el mercado de seguros implica intervenciones que afectarían intereses económicos y políticos de empresas aseguradoras y reaseguradoras, cámaras empresariales, agencias reguladoras, bancos privados y públicos y otros consumidores de este mercado. El punto relevante aquí es cuán compleja puede tornarse la gobernanza de la gestión del riesgo a desastres y cuán difícil se puede volver movilizar decisiones colectivas en este contexto.

Por eso es que no resulta sorprendente que la Política Nacional de Gestión de Riesgo (2015-2030) concluya con que el avance de la PNGR (2010-2015) haya sido a cuentagotas, con un cumplimiento satisfactorio de un 25% de los objetivos planteados, con un 47% obteniendo logros parciales (CNE, 2015: 16-20). Al contrario, lejos de criticar a este PNGR de manera aislada, debe comprendérsele como un avance importante en el marco de un proceso joven y complicado de consolidación de un sistema de gobernanza que prácticamente no existía hace una década. En efecto, el PNGR 2010-2015 fue el primer plan diseñado tras la promulgación de la LNEPR en 2006. Como tal, contaba con una estructura *sui generis* de asignación de tareas que no respondía a la configuración de las estructuras de coordinación del SNGR y, al parecer, con un mecanismo muy rudimentario

de seguimiento de objetivos y metas. En cambio, el PNGR actual ha sido diseñado en el marco del proceso para la construcción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo - un instrumento de planificación a 15 años, y que, según informantes, constituye un instrumento de avanzada para organizar el SNGR (E: Quirós, 2017). Estudios en el futuro deberán valorar sus logros (o fracasos) en la GRD.

En síntesis, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo está configurado como un sistema de gobernanza policéntrico, en el sentido de que, lejos de estar definido por una lógica centralizada, está más bien conformado por múltiples actores con la autoridad y la autonomía para tomar decisiones relevantes que afectan a los demás. Los marcos normativos que regulan el comportamiento de estos actores también les imbuye de agendas de desarrollo que pueden contradecir con las de otros actores importantes en el SNGR, en especial si se considera que muchos de esos mandatos preceden (y por ende, no contemplan) la GRD como un enfoque para la formulación de política pública. En pocas palabras es un sistema de gobernanza definido por múltiples capas de institucionalidad que hacen que la coordinación de actividades interinstitucionales sea altamente compleja y que haya un potencial notable de generar conflictos que terminen limitando la gestión. En esta sección se ha visto cómo es que esa complejidad se ve reflejada en el marco de un tema importante, pero a menudo subestimado, como es la estrategia de aseguramiento nacional para atender catástrofes. A continuación, se abordará el problema desde una perspectiva más importante para las municipalidades: la gobernanza del territorio.

Gestión de riesgo y gobernanza territorial en Costa Rica

Paisaje institucional fracturado complica la territorialización de la gestión del riesgo

Si tomamos en consideración la naturaleza altamente compleja del SNGR, es muy poco realista esperar progreso en todos los ámbitos en los que podría verse reflejada la reducción del riesgo: las capacidades y los recursos gubernamentales son muy limitados. Así las cosas, debe priorizarse temas dónde deben “invertirse” los recursos que se tienen. Las estrategias de reducción del riesgo a escala local son de gran importancia en la intervención que realizan las entidades públicas. No sólo es aquí donde se manifiestan finalmente los efectos del desastre, sino que constituye también el lugar en el que los diferentes mandatos legales que producen o reducen el riesgo terminan materializándose de una forma u otra. En esta sección se explora brevemente cómo es que el potencial de traslapes intrínseco al SNGR se materializa por medio de la verticalidad territorial del estado, es decir en la manera en que el poder político estatal se distribuye territorialmente entre diferentes entidades al respecto del gobierno de un segmento discreto de espacio geográfico (Delaney, 2005).

La gobernanza territorial es tremendamente complicada en Costa Rica. Para empezar, existe un marco normativo sumamente amplio y disperso que tiene diferentes implicaciones sobre la manera en que se toman decisiones públicas sobre el uso del territorio (ver CICAP, 2007; Ramírez y Mora, 2010; Ramírez y Villalobos, 2014; MIVAH, 2012; Peña, 2015), y, de forma muy similar que la GRD, la idea del ordenamiento

territorial, como un elemento organizador de la política pública que amalgame diferentes visiones institucionales del territorio, no ha sido implementada sino hasta los últimos diez años (Astorga, 2011; Vargas, 2014). Así las cosas, lo que se tiene es un amplio conjunto de mandatos jurídicos que gobiernan el territorio desde diferentes perspectivas y fundamentado en diferentes agendas de desarrollo. Por ejemplo, la Ley de Planificación Urbana (4240) establece lineamientos generales para la gobernanza del espacio, pero únicamente en lo que respecta a centros urbanos y con poco que decir sobre zonas de transición entre rural y urbano, y menos aún respecto al ordenamiento de los territorios rurales. Esto da una cobertura parcial sobre fenómenos como el de Upala, en el que zonas urbanas fueron afectadas seriamente por deslizamientos que se originaron en las zonas rurales circundantes.

Por su parte, la gobernanza del territorio rural está sujeta a otras leyes, orientadas no necesariamente por una visión integral del espacio rural, sino que por los recursos que pueden encontrarse allí. La Ley Forestal (7575) gobierna sobre el uso de los recursos forestales y tiene implicaciones importantes para la gestión de riesgo relativa al control de la deforestación. No obstante, la norma no está particularmente orientada a atender el tema de forma integral. La Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (6043) regula un importante frente de playa de la franja costera nacional (la cual es mayoritariamente rural), pero su ámbito es insuficiente como para decir que es un mecanismo regulatorio que permite garantizar actividades integrales de reducción de riesgo para la zona vulnerable a tsunamis y otros eventos relevantes. La Ley de Biodiversidad (7878) y otras leyes que regulan la conservación ambiental, definen las reglas para la administración de las áreas silvestres protegidas del país, las cuales componen cerca de un tercio de la superficie territorial del país y están ubicadas en zonas estratégicas para anticipar y prevenir el riesgo a desastres. No obstante, algunas de estas áreas no tienen planes de manejo (Corrales, 2016), los que hay ocasionalmente no se complementan con otras formas de planificación del territorio (Alfaro, 2013) y, en el caso de aquellas no fundadas en un enfoque de “conservación de fortaleza”^x, la gobernanza territorial interna puede llegar a constituir un mosaico aún más inmanejable de usos de suelo que es extremadamente complicado de ordenar por sí mismo (Rodríguez, 2013).

Todas estas fracturas de origen normativo, se mezclan también con otras de índole administrativo. Costa Rica no cuenta con un sistema estandarizado de regionalización estatal. Es decir, diferentes entidades públicas territorializan sus actividades de forma diferente y en escalas geográficas diferentes, complicando su capacidad de interacción con otras. Por ejemplo, las áreas de conservación que utiliza el SINAC para abordar el territorio nacional varían significativamente en términos de autonomía funcional y límites territoriales respecto a los departamentos regionales que utiliza el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) o el Ministerio de Salud (MINSAL), que en situaciones de afectación al ambiente humano puede hacer declaraciones de inhabilitabilidad. Incluso, en el diseño de escalas geográficas para la articulación común de políticas territoriales con frecuencia terminan dividiéndose escalas de gobernanza de entidades públicas parte de esos esfuerzos, como es el caso del Gran Área Metropolitana (GAM), la cual excluye segmentos geográficos de algunos cantones alajuelenses y heredianos (Ramírez y Villalobos, 2014). Todo esto complica aún más el diseño de políticas concertadas pues da cabida a situaciones en que hay departamentos regionales que cuentan con mayor poder de decisión que otros dentro de sus respectivas estructuras institucionales, algunas

entidades públicas no consolidan marcos de acción territoriales, y, en general, se termina complicando la coordinación de esfuerzos para el desarrollo de acciones comunes (E: Mata, 2017).

Cuadro 1

Alguna normativa vinculada a la gobernanza territorial y con incidencia en la gestión del riesgo a desastres en Costa Rica

Norma	Descripción	Instituciones responsables
Ley de Planificación Urbana (4240)	Establece lineamientos generales para planificación de centros urbanos, para la confección de planes de desarrollo urbano y planes reguladores cantonales	INVU, MIDEPLAN, municipalidades
Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (6043)	Lineamientos para planificar el territorio en lo que respecta a la franja costeras (200 m) a lo largo del país	ICT, INVU, municipalidades
Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones (3391)	Regula el uso del suelo urbano en aquellos terrenos que no cuenten con un plan regulador cantonal. Gobierna sobre la posibilidad de fraccionar y urbanizar terrenos y por ende, no sobre el uso potencial de esos espacios.	INVU
Ley de Aguas (276 de 1942)	Establece controles sobre las actividades privadas en los márgenes de cauces públicos (e.g.: ríos, canales, etc.)	MINAE, Departamento de Aguas, municipalidades
Ley de Biodiversidad (7878)	Asigna al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) la potestad de administrar las áreas silvestres protegidas, dictar política para el manejo de recursos forestales y naturales, y proteger y conservar las cuencas hidrográficas	SINAC, MINAE
Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (7779)	Establece obligaciones de sentar lineamientos y planes de manejo, conservación y uso de suelos a nivel nacional y de acatamiento obligatorio y con numerosos efectos para la GRD	MAG, MINAE, Registro Nacional, SENARA
Ley Orgánica del Ambiente (7554)	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial con énfasis en aspectos y amenazas ambientales	MINAE, SETENA, MAG, municipalidades
Código Municipal (7788)	Define a la municipalidad como un actor autónomo con jurisdicción sobre su territorio para promover el desarrollo local	Municipalidades

Fuente: Construcción propia con base en un mapeo realizado en SINALEVI.

Todas estas fracturas se vuelven evidentes a la hora de promover la gestión del riesgo en Costa Rica, precisamente porque ésta debería desarrollarse de forma integral a todas estas políticas institucionales, así como relativo a los esfuerzos de articulación para ordenar el territorio. Considérese brevemente el caso de la comunidad de Guararí de

Heredia. Una parte de la comunidad se encuentra en una zona riesgo de inundaciones dada su cercanía al río Tropical. La Municipalidad de Heredia estima que se trata de unas 1.000 personas que deben ser reubicadas con el fin de evitar desastres en caso de que haya crecidas del río. Desde hace ya 4 años, se formó una comisión ad-hoc para coordinar los esfuerzos institucionales para hacer esta movilización. Para ello se contó con apoyo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), debido a que la zona en riesgo está parcialmente formada por un proyecto de vivienda que se construyó sin tomar en consideración este aspecto. Además, es imperativo dar a las personas una nueva solución de vivienda con el fin de movilizarlas fuera de la zona de protección. No obstante, no hay suficientes recursos financieros para reubicar a estas personas en el corto plazo y una intervención posterior de la Defensoría de los Habitantes ha obligado a ambas instituciones - en conjunto con el IMAS y la Fuerza Pública - a no realizar ninguna desmovilización hasta tanto no se tenga una solución de vivienda disponible (E: Solís, 2017). Experiencias complejas de coordinación para resolver situaciones de riesgo como éstas abundan en los diferentes cantones en que se hicieron entrevistas a profundidad para este trabajo, asimismo, son parte del día a día de los distintos funcionarios de la CNE responsables de fomentar la coordinación interinstitucional a nivel regional.

Esto no incluye otros casos en los que la coordinación ni siquiera ha sido concebida de forma seria, como es el caso de la atención de situaciones de riesgo a nivel de cuenca hidrográfica. Si bien es cierto que hay legislación que define instituciones responsables del ordenamiento del espacio a nivel de cuencas, y leyes particulares que crean organismos puntuales para regular el uso del suelo en cuencas de importancia estratégica o con potencial de producir situaciones de riesgo a desastres, la gobernanza regional a nivel cuenca se encuentra muy retrasada. Este vacío faculta a cada entidad pública a abordar el tema desde su parcela jurídica puntual. Por ejemplo, en la Municipalidad de Montes de Oca se reconoce que hay un problema para administrar la cuenca de los ríos Ocloro y Torres, que pasan por ese cantón. Ellos desarrollan actividades de manejo de ambos ríos dentro de los límites de sus funciones. Sin embargo, no hay valoraciones del impacto de estas medidas en los municipios que se encuentran río abajo, a pesar de que ellos mismos critican la falta de coordinación de la Municipalidad de Goicoechea, la cual ha dragado el río, en ocasiones produciendo problemas para esta otra municipalidad.

En este caso, los funcionarios de la Municipalidad de Montes de Oca señalan que no hay nadie que haga una actividad de coordinación de programas preventivos en este ámbito y critican la disociación que existe entre los gobiernos locales y las entidades públicas que deberían hacer la regulación en esa escala intermedia de gobernanza territorial, y tienen razón. Uno de los vacíos normativos más importantes en la gobernanza territorial es precisamente la ausencia de una escala intermedia que permita al estado conectar la planificación del espacio a escala nacional con la labor de planificación a escala local, sin menoscabar la autonomía municipal. Hasta la fecha sobran los esfuerzos institucionales de planificación de regiones críticas como el Gran Área Metropolitana (GAM), pero muchos de estos han sido sistemáticamente siendo abandonados dada la débil gestión regional de estos instrumentos (CGR, 2014). Una razón de fondo de esto tiene que ver con la ausencia de entidades públicas regionalizadas, con fortaleza institucional y que asuman el peso político de acarrear esfuerzos en esa escala (ver Vargas, 2014; Ramírez y Villalobos, 2014; Ramírez y Mora, 2009). Puesto de otro modo, el paisaje de la

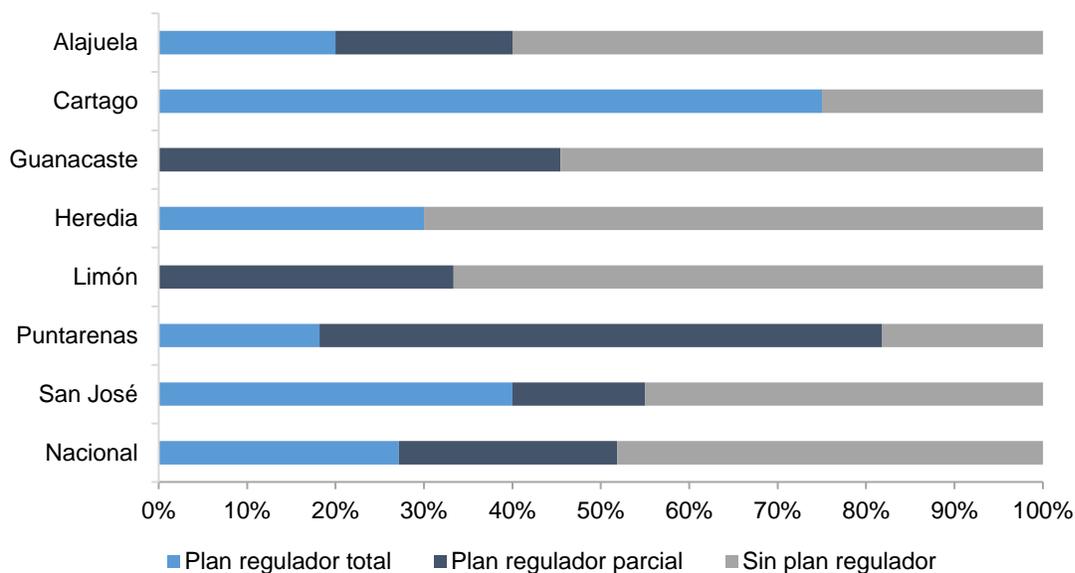
gobernanza territorial en Costa Rica se caracteriza por ser muy fracturado a nivel normativo, y a nivel institucional, dado que se tienen múltiples entidades públicas a cargo de la tomar decisiones sobre cada una de estas divisiones normativas, decisiones que indiscutiblemente incidirán sobre la toma de decisiones de otras entidades públicas que también deciden sobre el uso del territorio.

Municipios, gestión de riesgo y panoramas territoriales fracturados

Las municipalidades se ven particularmente afectadas por este panorama tan fracturado. Quizás el instrumento más integral con que se cuenta para organizar la gobernanza del territorio en el país es el Plan Regulador Cantonal (PRC). Estos también son instrumentos centrales para reducir la vulnerabilidad y el riesgo, precisamente porque constituyen mecanismos prospectivos que pueden reducir la exposición de la población a situaciones de riesgo originadas en la manera en que procesos sociales se manifiestan en la ocupación y uso del territorio. Efectivamente, en el diseño de los PRC, y bajo los términos de la normativa de planificación urbana y gestión de riesgo, las municipalidades deben identificar amenazas según las características físicas del territorio, e incluso ordenar procesos y políticas para atender poblaciones en vulnerabilidad. Asimismo, los PRC permiten definir áreas para el desarrollo de medidas defensivas que permitan anticipar y reducir el daño potencial provocado por amenazas. Por ejemplo, un Plan Regulador puede incluir reglamentos que obliguen el uso de estructuras que puedan resistir a sismos, proyectos de infraestructura para proteger comunidades de riesgos potenciales, o bien puede definir áreas de urbanización futura en que se puedan evitar problemas en el futuro.

Gráfico 1

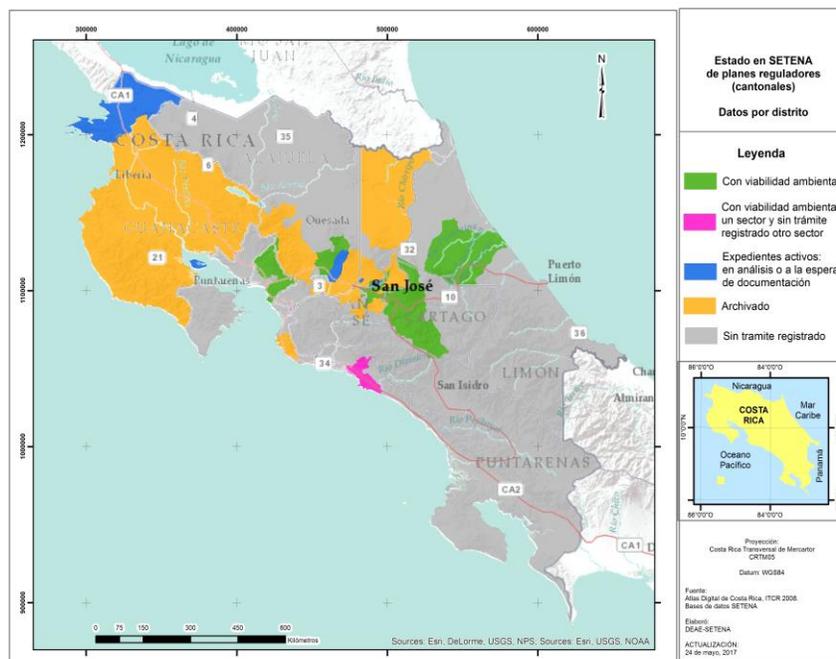
Situación de planes reguladores cantonales, por provincia. 2016



Fuente: Construcción propia con datos de SETENA.

No obstante, y a pesar de su importancia, sólo una cuarta parte de las municipalidades del país cuentan con Planes Reguladores con cobertura sobre la totalidad del territorio nacional (ver gráfico 1). Otro cuarto de los municipios también tiene PR, pero se trata de instrumentos de planificación que no cubre la totalidad del cantón, tal y como sucede en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, en las cuales los Planes Reguladores disponibles se concentran exclusivamente en el casco urbano de la cabecera o el distrito primero de cada cantón. A esto debe sumársele el hecho de que 32 municipalidades (76% de las que tienen Planes Reguladores), cuentan con instrumentos no han sido objeto de actualización según las condiciones y procesos de desarrollo de sus territorios. Así las cosas, es factible decir que la gran mayoría del territorio nacional – incluida casi la mitad de los cantones del país – no cuentan con instrumentos de ordenamiento territorial y, de los lugares del país que sí tienen instrumentos de este tipo, la gran mayoría se encuentran actualmente desactualizados. Asimismo, una gran mayoría de éstos tampoco cuentan con viabilidad ambiental (ver mapa 1; en mapa anexo A3 revisar situación al respecto de planes para la zona marítimo-terrestre). Todo ello se traduce en que una parte significativa de los municipios del país no está ejecutando políticas de reducción de riesgo con base a instrumentos de ordenamiento territorial y una gran mayoría de éstos puede estarlo haciendo con base en instrumentos que puede que no respondan a las necesidades de desarrollo y las características de fragilidad ambiental del cantón.

Mapa 1
Estado en SETENA de los PRC. 2017



Fuente: SETENA.

Con esto dicho, es bueno señalar que esta situación no es únicamente un problema municipal, sino que atañe a la institucionalidad nacional. Durante la última década los procesos de formulación y actualización de los PRC a nivel nacional se han visto afectados por la disputa entre las entidades responsables de evaluar componentes ambientales, hidrogeológicos y urbanísticos de estos instrumentos y que ha concluido con procesos inconclusos de actualización de la regulación del territorio cantonal, particularmente en el Gran Área Metropolitana (GAM) (Ramírez y Villalobos, 2014). De igual forma, la implementación de políticas nacionales o regionales de ordenamiento territorial también se ha visto limitada por disputas internas entre las instituciones, cargadas todas por los potenciales efectos políticos de la implementación de medidas en torno a procesos actuales de desarrollo económico y social. Aunque los problemas que produjeron el atraso de más de una década en la aprobación de los PRC pareciera estar siendo resuelto, constituye un buen ejemplo de la manera en que la combinación de un sistema de gobernanza policéntrica de la gestión del riesgo y la fragmentación normativa e institucional de la gobernanza territorial pueden llegar a provocar que decisiones políticas en ciertos escalafones produzcan problemas para otras instancias decisorias.

En cualquier caso, incluso aunque estuvieran siendo implementados, los PRC enfrentan otras dificultades, siendo relevante el hecho de que muchas veces las municipalidades no ejercen control sobre la totalidad de su territorio. A modo de ejemplo, de acuerdo al Plan Local de Desarrollo de la Municipalidad de Talamanca (2003), un 87% del área territorial del cantón se encontraba bajo supervisión de algún tipo de intervención ambiental bajo control del MINAE y SINAC, o estaba sujeta a regímenes de ordenamiento especial (e.g.: las reservas indígenas), implicando limitaciones importantes para la ejecución de su jurisdicción territorial. Es decir, que incluso si el cantón diseñara un plan regulador cantonal, su ejecución efectiva no dependería únicamente del municipio, sino que de un conjunto más amplio de actores políticos. Ante situaciones como éstas, se ha planteado en el debate público la posibilidad de que la CNE haga uso de las resoluciones vinculantes como mecanismo de gobernanza territorial.

Según el artículo 14, inciso c de la LNEPR, la CNE tiene la potestad de emitir resoluciones vinculantes, es decir, órdenes basadas en criterios técnicos con el objetivo de regular y controlar usos de suelo para promover un manejo y prevención eficaz del riesgo. Estas resoluciones son de cumplimiento obligatorio para las demás entidades públicas, el sector privado y la población, y constituyen un elemento crítico del régimen de excepción costarricense. A nivel de planificación territorial, las resoluciones constituirían mecanismos muy poderosos para resolver situaciones en que la verticalidad territorial hace que la implementación de acciones para reducir el riesgo sea extremadamente complicada. En efecto, la LNEPR dispone que las resoluciones puedan usarse para impedir o suspender permisos aprobados para actividades sociales y económicas y demoler estructuras construidas por privados con base en dichos permisos. En un contexto tan fragmentado, algunos interpretan a las resoluciones como instrumentos para zanjar principios de reducción de riesgo en áreas de gran vacío o traslape en la gobernanza territorial. Efectivamente, estos instrumentos se han utilizado de esta manera en el pasado. Las Restricciones para Uso de Suelos en los Alrededores del Volcán Arenal - establecida vía la resolución CNE-040-03-2016 - dispuso el establecimiento de zonas concéntricas y radiales al cono volcánico para controlar las actividades humanas que podrían desarrollarse en las faltas del Arenal. Similarmente, en los últimos 10 años se

han planteado otras resoluciones lidiando con casos de alta complejidad en la gobernanza. ^{xi}

Con esto dicho, ha surgido un debate respecto a la posibilidad de usar esta herramienta de gestión de riesgo con mayor frecuencia, en especial para compensar por los traslapes o faltas de instrumentos de ordenamiento territorial en varias municipalidades. Para algunos entrevistados, las RV pueden considerarse como mecanismos efectivos que podrían ayudar a resolver los problemas que actualmente enfrentan algunos gobiernos locales que no han logrado validar e implementar sus Planes Reguladores, así como en otros casos en los que los gobiernos locales no tienen estos instrumentos del todo o son de alcance parcial. No obstante, la CNE se ha resistido a un uso generalizado de esta herramienta, considerando que la regulación efectiva del territorio es una responsabilidad enteramente municipal. Esta es la discusión fundamental en casos como los cerros de Santa Ana, donde la municipalidad, actores privados y la CNE se debaten sobre la necesidad de declarar resoluciones vinculantes para anticipar potenciales riesgos relativos al desarrollo inmobiliario en la zona (E: Picado, 2017).

Los problemas que se viven en el marco del ordenamiento territorial en Costa Rica constituyen un excelente ejemplo de los problemas institucionales que debe afrontar la gestión de riesgo para ser implementada a escala local. Expresan particularmente bien cómo entornos institucionales fragmentados y policéntricos y en los que no hay incentivos de coordinación estable, pueden dar cabida a situaciones en las que se provocan límites a la gestión de agendas más amplias. El problema de fondo aquí es que la enorme cantidad de capas de institucionalidad que ya existen - todas las cuales son críticas para el ejercicio de una buena gestión de riesgo - terminan provocando problemas que limitan la creación de una política realmente efectiva. No obstante, el ordenamiento territorial no es la “pomada canaria” para atender la gestión de riesgo a escala local. Existen otros caminos para lograr hacer esto. Identificarlos y evaluar sus capacidades es el objetivo de la siguiente sección.

Instrumentos para la gestión del riesgo a escala municipal

La LNEPR ha descentralizado funciones críticas en materia de reducción de riesgo en la institucionalidad costarricense, y en especial en las municipales. Importa saber sobre los avances de los municipios a la hora de atender estas responsabilidades e internalizar este abordaje de política pública dentro de su accionar. La forma en que los municipios hacen esto es considerablemente diferente. Sin excluir la importancia de desarrollar investigaciones a profundidad que aborden el tema con más detalle en cada municipio, es bueno señalar que tres factores recurrentes que se reconocieron de manera importante en las entrevistas realizadas para este trabajo y que determinan la internalización de la GRD incluyen: a) la disponibilidad de recursos para hacer frente a esas responsabilidades, b) el reconocimiento de la importancia del abordaje por parte de los principales actores políticos locales y c) la memoria histórica del municipio respecto a emergencias previas.

Una primera forma de ver si la actividad municipal está desarrollándose tomando en consideración este abordaje es considerando la manera en que estas entidades integran estos conceptos dentro de sus procesos de planificación. De acuerdo a la LNEPR, las

entidades públicas están obligadas a contemplar criterios de prevención y mitigación del riesgo a desastres en los planes, programas y proyectos que desarrollen los entes del estado responsables de tareas de planificación. Esto incluye a los gobiernos locales, los cuales deben desarrollar instrumentos de planificación del desarrollo local de conformidad con el artículo 13 del Código Municipal. El Plan Cantonal de Desarrollo Humano (PCDH) debería establecer una visión y líneas estratégicas de acción para el desarrollo del cantón con un horizonte de al menos una década (CNE, 2014; Sánchez, 2013). En la actualidad se cuenta con al menos 55 cantones que cuentan con un PCDH diseñado con aprobación y seguimiento del MIDEPLAN (Sánchez, comunicación personal, 2017).^{xii} El MIDEPLAN ha venido integrando la variable de gestión de riesgo dentro de la metodología para el diseño de estos planes de forma posterior al terremoto de Nicoya de 2012, con el objetivo de fomentar una rápida recuperación de los cantones afectados y mejorar su planificación del desarrollo humano de manera acorde. Sin embargo, esto no ha incluido a todos los municipios del país. A la fecha, de los 55 municipios con los que se ha colaborado, sólo 15 cuentan con PCDH que integren la variable de gestión de riesgo. De este modo, se puede contemplar que este enfoque de política pública no ha sido totalmente internalizado en las actividades de planificación del desarrollo cantonal, o en su visión de largo plazo.

No obstante, eso no implica que no sea un aspecto contemplado en el día a día del trabajo municipal, lo cual es también importante. Al respecto, es bueno mencionar que incluso en el marco de los faltantes ya señalados en materia de planificación territorial y del desarrollo, las municipalidades sí están integrando la GRD en algunas actividades críticas para el gobierno del territorio. Los resultados de la consulta realizada para este estudio concluyen que un 67% de las municipalidades cuenta con sistemas de información geográfica que contemplan información sobre potenciales amenazas en su territorio. Esta dinámica tiene sentido si se considera que la CNE ha producido y difundido mapas detallados de amenazas para cada uno de los cantones del país y todos estos cuentan con información que podría alimentar el funcionamiento de sistemas de información geográfica a nivel municipal. Al respecto, es también importante decir que 59% de los municipios consultados dijeron haber utilizado la información que tienen disponible sobre gestión de riesgo en sus sistemas de información para valorar el otorgamiento de permisos. Cosa que concuerda con el hecho de que 42 municipios (81%) – incluidos los ya mencionados – dijeron valorar aspectos de gestión de riesgo como parte de los procedimientos relativos a la entrega de permisos de construcción. La implicación de esto sería que, incluso en ausencia de instrumentos de planificación del territorio, las municipalidades cuentan con herramientas locales para regular el uso del espacio, integrando un componente de gestión de riesgo, a pesar de no contar con los instrumentos de planificación más amplios.

Si bien es cierto que esto es una buena noticia, la opinión de esta ponencia es que ese es un dato que merece bastante más análisis y verificación cualitativa y a escala municipal. Durante las entrevistas a profundidad que se realizaron paralelo a la encuesta, hemos reconocido casos en que las municipalidades ciertamente cuentan con un sistema de información geográfica y con capas que informan sobre potenciales amenazas (provistas por la CNE), pero que no tienen o no se consolidan con otras capas cruciales para la toma de decisiones sobre usos de suelo, tal y como la ubicación de las construcciones e índices de fragilidad ambiental, todas las cuales son variables

importantes para hacer una valoración integral de la situación. Adicionalmente, los mapas de identificación de amenazas son considerados por algunos funcionarios de las municipalidades entrevistadas como un instrumento limitado a la hora de medir riesgo, dado que no permiten ver con claridad poblaciones vulnerables y otros indicadores críticos. De igual forma, si bien una alta proporción de los municipios usan factores de riesgo como elementos en la toma de decisiones respecto al otorgamiento de permisos de construcción, visado de planos y estudios de suelo, algunos entrevistados han señalado que la decisión previa por parte de otras entidades estatales – como la SETENA y el MINSA – es un elemento que consideran a la hora de otorgar esos permisos. Es decir, la profundidad de la valoración que hace el municipio podría estar sesgada por las valoraciones de otras entidades que puede que comprendan o interpreten la gestión de riesgo de otras maneras diferentes, o bien que utilicen variables de análisis que no dan un panorama integral para hacer una gestión de riesgo efectiva (al respecto de este tema ver Barrantes, 2012).

Otra forma de estudiar la internalización de la gestión de riesgo en el quehacer institucional, es observando su concreción en el marco de las estructuras administrativas de la institución. Al respecto, es bueno decir que la totalidad de las municipalidades consultadas cumplen con el mínimo de organización en la materia, ya que todas las entidades consultadas cuentan con un Comité Municipal de Emergencia (CME). Es decir, todas cuentan con una instancia de coordinación interinstitucional a escala cantonal por medio de la cual mantienen vínculos directos con la CNE y organizan preparativos de primera respuesta ante potenciales emergencias. Adicionalmente, casi la totalidad de los municipios consultados declaró que su CME no sólo está compuesto, sino que se reúne de forma regular en períodos que varían de entre cada quince y cada mes. Sólo hubo una municipalidad que señaló que las reuniones del CME no se daban con la regularidad señalada. Habiendo dicho eso, es importante señalar que sólo un 54% de las municipalidades dijeron contar con Comités Comunal (o Locales) de Emergencia en el cantón. Si bien es cierto que los CME son espacios críticos de coordinación interinstitucional para la atención de potenciales desastres, los CCE también son herramientas cruciales para la organización ante eventos de emergencia, en particular a nivel distrital, y sobre todo para localidades que pudieran encontrarse en situación de vulnerabilidad social. Adicionalmente, de las 18 municipalidades que sí afirmaron contar con CCE, 13 contaban con no más de cinco para la totalidad del cantón. En efecto, atender la situación de la baja organización comunitaria ante potenciales emergencias ha sido definida como una prioridad en el marco del nuevo PNGR que se implementa desde el 2016 (CNE, 2016), y constituye una de las áreas al respecto de la cual se desenvuelve el trabajo de ONGs identificadas por el estudio y que estuvieran apoyando el trabajo municipal.

Pero como ya se dijo, los CME y los CCE son unidades de atención de eventos. También es importante que las municipalidades mismas realicen labores de reducción de riesgos y vulnerabilidades. En este sentido, las municipalidades también han empezado a organizarse administrativamente para definir sus propias políticas. Esto ha tomado forma de muchas maneras diferentes y predomina un abordaje rudimentario que probablemente esté ligado a las limitadas capacidades de ejecución con que cuentan estas instituciones, o bien a factores políticos dentro de los mismos municipios. En apariencia, la situación no es negativa. Un 67% de las municipalidades consultadas señala haber definido

instancias administrativas para desarrollar el tema de la reducción del riesgo. Sin embargo, los detalles importan muchísimo, pues estas instancias administrativas muchas veces no cuentan con recursos puntuales para atender el tema o cuentan con funcionarios que no atienden el tema de forma permanente.

Por ejemplo, la mitad de las municipalidades ha asignado sus actividades de reducción de riesgo al equipo de trabajo del Despacho del Alcalde (o el Vicealcalde) Municipal. Si bien esta forma de organización implica que las actividades en la materia quedan en manos del principal decisor ejecutivo del ente municipal, el problema es que mucha de la inversión y capacitación realizada para este funcionario podría terminar perdiéndose en el corto plazo, dada la naturaleza temporal de quienes ocupen esos puestos. Esto puede conllevar serios problemas para garantizar la continuidad de la agenda en caso de que sea de paso a cambios de gobierno. También debe profundizarse un poco más en la manera en que esta organización toma lugar alrededor de la actividad del alcalde, pues en entrevistas a profundidad, las autoridades entrevistadas tendían a confundir las tareas de atención de emergencias de la CME (que es coordinada por los alcaldes) con las actividades de reducción de riesgo que deberían ser comunes en otros quehaceres diarios de la institución.

Una gran cantidad de las municipalidades asignan responsabilidades en materia de gestión de riesgo a funcionarios de planta o a departamentos de la entidad, tal y como los Departamentos de Ingeniería Municipal (31%), Gestión Vial (23%), Catastro (7%) u Ordenamiento Territorial (6%). Si bien es cierto que esto implica el beneficio de que la agenda de gestión de riesgo no se verá amenazada por nuevos procesos electorales, se pudo notar que la desventaja es que en muchos casos los funcionarios a cargo de estas responsabilidades tienden a realizarlas como un recargo de numerosas actividades ligadas a su puesto, lo que puede distraer de la atención requerida para estos fines, o bien diluir la importancia del enfoque alrededor de las numerosas agendas que deben movilizar estos funcionarios. En efecto, de la totalidad de municipalidades consultadas sólo 8 (13%) señaló contar con funcionarios exclusivamente dedicados a atender asuntos ligados a la gestión de riesgo. Valga aclarar que no se trata de ocho departamentos formales de gestión de riesgo, pues, como se pudo confirmar únicamente las Municipalidades de Cartago y San José cuentan con institucionalidad a ese nivel. En los demás casos, el funcionario de gestión de riesgo, es precisamente eso, un funcionario que labora de forma más o menos permanente en ese tema.

En efecto, durante las entrevistas a profundidad, nos encontramos con casos de municipios en los que, si bien se cuenta con un funcionario responsable de la gestión de riesgo, su rol activo en realidad consiste en la coordinación de la actividad de diversos departamentos, y en muchos casos, no en funciones de reducción de riesgo, sino que como un enlace del Despacho del Alcalde para organizar a los departamentos para atender emergencias. Asimismo, es también de importancia crítica que se estudie cómo se vinculan estos departamentos o funcionarios encargados con la gestión municipal del riesgo con respecto a las unidades de coordinación interinstitucional como el CME y el CCE. Si bien, hubo casos de municipios en los que el oficial a cargo de la gestión de riesgo también ejercía importantes funciones en la organización de estas instancias de organización, también nos encontramos con al menos dos en los que el funcionario no era parte de estos entes. En ambos municipios la organización de la gestión del riesgo

se desarrollaba mediante una división tajante entre las actividades del CME y las del funcionario administrativo encargado de la GRD. A lo anterior, es bueno agregar la importancia de la capacitación. Si bien se cuentan con instancias bien definidas en todos los municipios para lidiar sobre este tema, únicamente en un 73% de los casos los funcionarios responsables habían recibido capacitaciones en la materia durante los últimos dos años.

Cuadro 2
Instrumentos de gestión del riesgo municipal, según categorización de desarrollo humano y capacidades de gestión institucional

Categoría según IDH	Cant. de casos	Cuenta con PRC total o parcial	Contempl a GRD en perm. de construc.	Seguro municip .	Capacit. de func.	Campañas informat. a comunid.	Reubican población	Infra. para GRD
Alto	7	57,1%	85,7%	14,3%	85,7%	28,6%	14,3%	0,0%
Medio	41	58,5%	78,0%	9,7%	70,7%	26,8%	7,3%	7,3%
Bajo	13	38,5%	84,6%	0,0%	76,9%	23,1%	0,0%	15,4%
Categoría según IGC	Cant. de casos	PRC total o parcial	Contempl a GRD en perm. de construc.	Seguro municip .	Capacit. de func.	Campañas informat. a comunid.	Reubican población	Infra. para GRD
Alto	18	88,9%	88,9%	22,2%	83,3%	22,2%	5,6%	11,1%
Medio	29	37,9%	75,9%	0,0%	75,9%	31,0%	6,9%	3,4%
Bajo	12	50,0%	75,0%	8,3%	58,3%	25,0%	8,3%	16,7%
Categoría según IPP	Cant. de casos	PRC total o parcial	Contempl a GRD en perm. de construc.	Seguro municip .	Capacit. de func.	Campañas informat. a comunid.	Reubican población	Infra. para GRD
Alto	4	50,0%	75,0%	0,0%	50,0%	25,0%	0,0%	0,0%
Medio	17	58,8%	94,1%	17,6%	76,5%	23,5%	5,8%	5,9%
Bajo	38	55,3%	73,7%	5,3%	76,3%	28,5%	7,9%	10,5%

Fuente: Construcción propia con datos recopilados de las municipalidades, PNUD, 2016 y CGR, 2016.

Más allá de las actividades ya discutidas anteriormente (e.g.: presencia de PRCs, inclusión de GRD en PCDHs, existencia de CMEs y CCEs, permisos, presencia de unidades responsables de GRD y proyectos de capacitación), existen una gran cantidad de actividades desarrolladas por los municipios con el objetivo de promover una gestión más integral del riesgo a desastres. Estas actividades varían notablemente de municipio en municipio y sugieren un importante esfuerzo de parte de estas entidades para promover una internalización de la GRD dentro de su quehacer diario. Por ejemplo, un

26% de los gobiernos locales consultados realizan actividades de difusión de información a las diferentes comunidades del cantón sobre la materia. Estas actividades informativas varían desde actividades para incentivar la preparación a emergencias en escuelas públicas y zonas vulnerables, el diseño de mecanismos rudimentarios para alertar a la información de potenciales problemas a través de sus sitios oficiales en redes sociales (e.g.: Facebook o Twitter), hasta anuncios por perifoneo. En efecto, existen algunos municipios que incluso desarrollan ferias comunitarias con el objetivo de incentivar a las comunidades a informarse y estar preparadas ante situaciones de esta naturaleza. Más allá de eso, existen otras actividades variadas y que no son desarrolladas en muchos gobiernos locales de forma regular. Sólo 4 municipalidades señalaron haber diseñado programas más complejos para reubicar poblaciones en riesgo durante el último año, 5 informaron haber desarrollado proyectos de infraestructura con el objetivo de prevenir emergencias y sólo 4 dijeron haber desarrollado actividades colectivas como simulacros de emergencia o revisiones profundas al sistema de albergues con que se cuenta a nivel municipal. Esto es lo mismo que decir que muchos municipios desarrollan actividades de gestión de riesgo, pero predominan los esfuerzos que requieren de menores capacidades institucionales para ser implementados. Esto podría estar relacionado con el hecho de que un 23% de los municipios consultados no realizaba actividades más allá de las planteadas previo a este párrafo para abordar la gestión de riesgo en su cantón.

En síntesis, se puede decir que la actividad municipal para la prevención y reducción del riesgo es bastante limitada y débil. Aquí se han reconocido vacíos serios que van desde la ausencia de mecanismos que permitan internalizar la GRD dentro del aparato de planificación presupuestaria y territorial hasta la ausencia de simples programas de prevención comunitaria. Ciertamente, hay grados de cumplimiento efectivo a la hora de hacer el estudio para dar permisos en ciertas actividades sociales que pueden incidir fuertemente en la vulnerabilidad a desastres, pero esta ponencia ha concluido que su efectividad debe estudiarse más a fondo. El incumplimiento de la GRD por parte de las municipalidades quizás se deba a diversos factores y un estudio más profundo es necesario al respecto. Pero, en gran medida no puede obviarse la importancia de las capacidades de gestión con los que estas organizaciones funcionan.

El cuadro 2 señala las diferencias relativas a la presencia de instrumentos para la gestión de riesgo, dependiendo a una categorización de los municipios según su índice de desarrollo humano cantonal (IDH), su índice de gestión municipal (IGM) y el presupuesto disponible para cada gobierno local por habitante del cantón (señalado aquí como IPP). Como se puede observar ahí, las capacidades de gestión administrativa de los municipios constituyen un factor que se vuelve moderadamente importante para distinguir sobre la concientización y la internalización de la GRD por parte de estos entes. El problema relativo a las capacidades de gestión de los municipios está ligado a muchos factores que merecen atención en análisis posteriores. Algunos son claramente internos, como es el caso de la impopularidad relativa a la atención y prevención del riesgo. Ciertamente, existen casos de municipalidades que no toman las medidas adecuadas para atender problemas de poblaciones vulnerables porque hacerlo implicaría altos costos políticos para las autoridades electas. Algunos conflictos recientes entre municipalidades y la CNE respecto a la no aplicación de resoluciones vinculantes para detener construcciones en zonas de alta vulnerabilidad, tienen que ver con cómo el municipio busca transferir el problema a otro ente público y así evitar el costo político de una decisión que afectaría a

intereses importantes en su cantón. Es poco lo que se puede hacer para evitar estos comportamientos, pues, una faceta de la gobernanza multicéntrica y fragmentada de la GRD en Costa Rica es que los gobiernos locales cuentan con autonomía funcional, cosa que impide que otras entidades - y en especial de la CNE (como órgano desconcentrado de la Presidencia) - puedan imponer agendas sobre estas organizaciones.

No obstante, en otros casos, esto también responde a las limitaciones de acceso a recursos financieros que permitan integrar la GRD de forma más efectiva. Esto tiene que ver con el contradictorio proceso de descentralización que se ha desarrollado en Costa Rica. Si bien no se puede atender el detalle de estas contradicciones, bien podría decirse que un punto nuclear es que, si bien se descentralizan funciones en los municipios de forma gradual, esto no implica que haya una mayor autonomía municipal. Con esto nos referimos a que, si bien ha habido un aumento de potestades municipales que han venido aparejados a más recursos (e.g.: construcción y mantenimiento de caminos cantonales, centros de cuidado, etc.), muchos de éstos tienen destinos específicos y no necesariamente se consolidan como recursos sobre los que el municipio pueda desarrollar sus propias agendas, o bien, como es el caso de la GRD, a integrar nuevos enfoque de política pública dentro de sus actividades diarias (E: Mora, 2017). La ausencia de recursos económico para el desarrollo de este tipo de agendas no sólo impide la realización de acciones importantes ahora, sino que puede resultar problemático para garantizar la legitimidad de los municipios en el sector, a medida que los municipios podrían terminar viéndose cada vez menos como contrapartes viables para los demás actores del SNGR.

Conclusión

La gobernanza de la reducción del riesgo a desastres en Costa Rica es decididamente policéntrica, es decir, se caracteriza por una estructura organizacional en la que diferentes actores con relativa autonomía uno de otro ordena mutuamente sus relaciones con los demás en el marco de un sistema más amplio de reglas (Ostrom, 2010). De esta forma, si bien la CNE es claramente el ente rector en la materia, en la práctica el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo a Desastres (SNGR, del cual el SNRR es un subsistema crítico) funciona a través de múltiples centros de toma de decisiones (i.e.: las entidades públicas que conforman el SNGR) que funcionan en diferentes niveles institucionales y escalas geográficas; y bajo mandatos legales muy variados. Ciertamente, hay muchos aspectos potencialmente positivos de un abordaje policéntrico como éste, no obstante, una desconcentración y descentralización tan alta de la toma de decisiones puede conllevar a costos de transacción más amplios que limitan las oportunidades para la acción colaborativa entre las entidades y decrece la eficiencia general del Sistema. En efecto, la problemática fundamental que enfrenta la gestión de riesgo a desastres en Costa Rica deriva de la compleja combinación de: a) un marco normativo traslapado que organiza responsabilidades administrativas y coordinaciones institucionales de una forma ineficiente y b) un proceso de descentralización bastante contradictorio que responsabiliza a los eslabones institucionales más débiles del SNGR con la atención de las etapas críticas de reducción del riesgo, sin ofrecer los recursos y capacidades para hacer esta tarea de forma adecuada.

Fuentes de información

- Ahrens, J. & P.M. Rudolph (2006). The importance of governance in risk management reduction and disaster management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 14(4): 207-220.
- Alfaro, D. (2013). *El ordenamiento territorial y marino en Costa Rica: pasos a la formalización como política de Estado*. Ponencia realizada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Baker, D. & K. Refsgaard (2007). Institutional development and scale-matching in disaster response management. *Ecological Economics*. 63(2-3): 331-343.
- Barrantes Castillo, G. (2012). Deficiencias del índice de fragilidad ambiental en la valoración de las amenazas naturales para la planificación territorial. *En Torno a la Prevención*. 9: 1-9.
- Berman, R.J.; C.H. Quinn & J. Paavola (2012). The role of institutions in the transformation of coping capacity of sustainable adaptive capacity. *Environmental Development*. 2(1): 86-100.
- Bronidizio, E.S.; E. Ostrom & O.R. Young (2009). Connectivity and the governance of multilevel social-ecological systems: the role of social capital. *Annual Review of Environment and Resources*. 34(1): 253-278.
- Fallas Calderón, L. (2013). Reducción de riesgo por desastres en la inversión pública de Costa Rica, en Adamson, M. (ed.). *Desastres: Costa Rica en el tercer milenio*. San José: UCR, PREVENTEC, CNE.
- CGR (2014). *Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la zona marítimo-terrestre del país*. Informe DFOE-AE-IF-12-2014. San José: Contraloría General de la República.
- CICAP (2007). *Estudio del marco institucional-legal para el Plan GAM*. San José: CICAP.
- CNE (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CNE (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- CNE (2014). *Gestión municipal del riesgo de desastres: normas y elementos básicos de la gestión del riesgo para su inclusión en la planificación y el aprovisionamiento presupuestal municipal, énfasis en reducción y prevención del riesgo*. San José: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Corrales, L. (2016). *Conservación, biodiversidad y zona marino-costera en Costa Rica: avances, cambios y desafíos*. Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Davies, J. & R. Bennett (2007). Livelihood adaptation to risk: constraints and opportunities for pastoral development in Ethiopia's afar region. *Journal of Development Studies*. 43(3): 490-511.

- Delaney, D. (2005). *Territory: a short introduction*. Londres: Blackwell Publishing.
- Lavell, A. (2000). Desastres durante una década: lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999). *Anuario Política y Social de América Latina*. 3: 1-36.
- Lebel, L.; J.M. Anderies; B. Campbell; C. Folke; S. Hatfield-Dodds; T.P. Hughes & J. Wilson (2006). Governance and the capacity to manage resilience in regional social-ecological systems. *Ecology and Society*. 11(1): 19-40.
- Marsh, D. & P. Furlong (2002). 'A skin, not a sweater': ontology and epistemology in political science, en Marsh, D. & Stoker, G. (eds.). *Theory and methods in political science*. Nueva York: Basingstoke.
- MIDEPLAN (2016). *Plan Nacional de Inversión Pública para el Desarrollo*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- MIVAH (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040: contextualización y línea de base*. San José: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Municipalidad de Talamanca (2003). *Plan local de desarrollo 2003-2013*. Bribri: Municipalidad de Talamanca.
- Nirupama, N. (2012). Risk and vulnerability assessment, a comprehensive approach. *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*. 3(2): 103-114.
- Peña, M. (2015). *Gobernanza territorial y principio de no regresión del derecho ambiental*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- ONU (2002). *Living with risk - a challenge for development*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*. 100(3): 641-672.
- Ramírez, A. & F. Mora (2010). *Política pública sobre materia ambiental en Costa Rica: ordenamiento territorial y energía*. Ponencia realizada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. & M.L. Villalobos (2014). *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Ponencia realizada para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rodríguez, T. (2013). Cooperación transfronterizo y ambiente en América Central: el caso de la cuenca del río Sinaloa entre Costa Rica y Panamá. *Liminar: Estudios Sociales y Humanísticos*. 9(2): 13-34.
- Sánchez, O.M. (2013). *Manual para la planificación del desarrollo humano*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- SUGESE (2016). *Evolución del mercado de seguros 2016*. San José: Superintendencia General de Seguros.

SUGESE (2013). *Mercado de seguros: visión internacional y su evolución en Costa Rica*. San José: Superintendencia General de Seguros.

UNISDR (2004). *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives*. Ginebra: United Nations International Strategy for Disaster Reduction.

Vargas, M. (2014). *Políticas regionales de planificación urbana: relaciones interinstitucionales de coordinación y su incidencia en el rechazo del Plan PRUGAM (2004-2010)*. Tesis de licenciatura. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

Anexos

Cuadro A1

Principales cambios en la legislación sobre reducción del riesgo en Costa Rica

Rubro	Ley 4374 de 1969	Ley 7914 de 1999	Ley 8488 de 2006
Concepto de desastre y vulnerabilidad	No hay una definición precisa de desastre y no se contempla el concepto de vulnerabilidad. Su perspectiva exclusiva es de atención de la emergencia.	No hay una definición precisa, pero se reconoce la necesidad de prevenir alrededor de "situaciones de emergencia inminentes".	Se plantea una definición clara de desastre y se define la importancia de la vulnerabilidad como un elemento clave para comprender estas situaciones.
Centralización de la gestión del desastre	Prevé la posibilidad de que la CNE establezca comisiones de emergencia regionales y locales. La atención de la emergencia es coordinada por la CNE	Prevé la posibilidad de que la CNE establezca comisiones de emergencia regionales y locales. Establece un sistema de mecanismos de coordinación en el marco de los Planes Reguladores de Prevención de Situaciones de Riesgo Inminente.	Define la GRD como un eje transversal de la política de las entidades del estado. Establece un SNGR descentralizado y compuesto de múltiples instancias de coordinación temática, sectorial, institucional y territorial Define a las municipalidades como entes responsables de coordinación de primera respuesta a escala local
Herramientas de reducción del riesgo	No hay herramientas claras más allá que las actividades de investigación que hace la CNE	Obliga incorporar la variable de GRD en la planificación nacional del desarrollo. Define al PNGR como instrumento clave para organizar acción del estado en reducción del riesgo. Mantiene a la CNE como responsable de actividades de investigación, rectoría e información sobre situaciones de riesgo.	Constituye un Subsistema de Reducción del Riesgo constituido por diferentes entidades e instancias de coordinación. Mantiene obligaciones de integrar GRD como concepto transversal de la planificación para el desarrollo Contempla inclusión de la GRD a la hora de utilizar el Fondo Nacional de Emergencias.

Fuente: Construcción propia con base a legislación en gestión de riesgo.

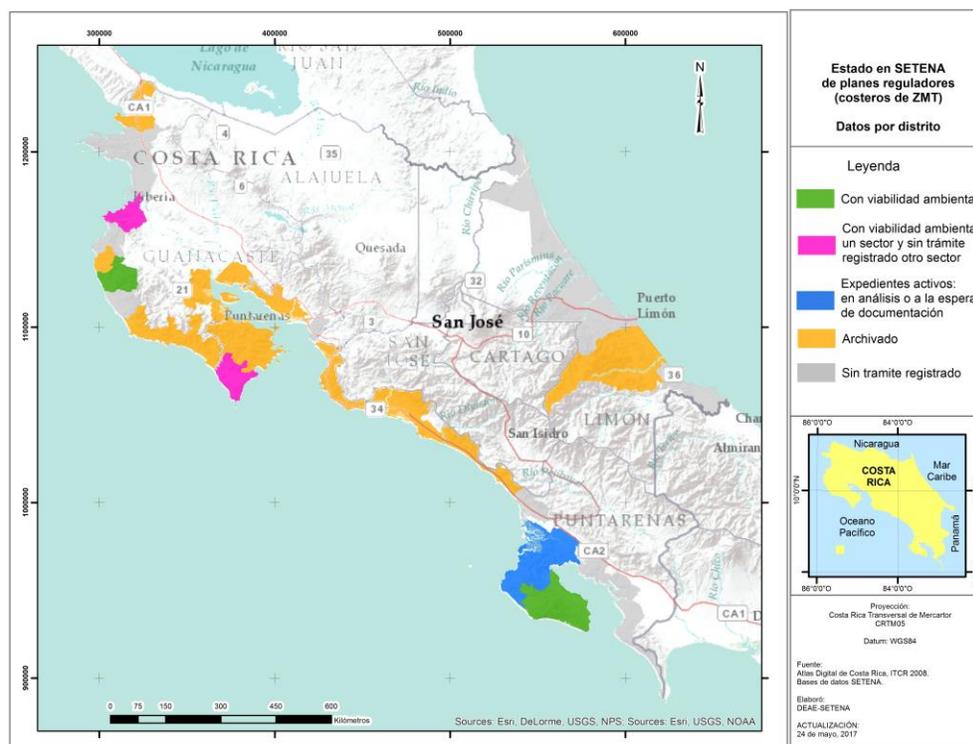
Cuadro A2

Entidades públicas que conforman el Subsistema de Prevención y Mitigación del Riesgo, según lineamiento definidos por los PNGR 2010-2015 y 2016-2020

Lineamiento	PNGR (2010-2015)	PNGR (2016-2020)
<p>Regulación de uso de suelo y promoción del ordenamiento territorial</p>	<p>Entidades responsables: CNE, Instituto Geográfico Nacional (IGN), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), municipalidades</p> <p>Instituciones de apoyo: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), MIDEPLAN, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y universidades públicas</p>	<p>Entidades coordinadoras: CNE, Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y municipalidades</p> <p>Instituciones involucradas: IFAM, MIDEPLAN, Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), MINAE, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), universidades públicas, Instituto Nacional de Transferencia Agropecuaria (INTA) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).</p>
<p>Inclusión de gestión de riesgo en la planificación del desarrollo</p>	<p>Entidades responsables: MIDEPLAN, CNE, MH y Contraloría General de la República (CGR)</p>	<p>Entidades coordinadoras: MIDEPLAN, CNE, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), MAG, MOPT, Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) e INDER</p> <p>Instituciones involucradas: Ministerio de Educación Pública (MEP), ICT, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y SETENA</p>
<p>Promoción e inclusión de gestión de riesgo en programas de desarrollo social y económico</p>	<p>Entidades responsables: MIDEPLAN, CNE, Procuraduría General de la República (PGR), CGR, Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), MEP, municipalidades, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) e INVU.</p> <p>Instituciones de apoyo: Defensora de los Habitantes (DH), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), universidades públicas, Instituto Nacional de Seguros (INS), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), MINSAL, Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), IMAS, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), ICE, ICAA, CCSS, MOPT, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)</p>	<p>Entidades coordinadoras: IMAS, municipalidades, BANHVI y MIVAH</p> <p>Instituciones involucradas: instituciones del Sector Social, universidades públicas, MINSAL, INEC, SETENA, ICT, IFAM, instituciones del sistema financiero de vivienda, ICAA, ICE, SUGESE, INS.</p>

Fuente: Construcción propia con base en CNE, 2010; 2016.

Mapa A1 Estado en SETENA de los planes reguladores costeros. 2017



Fuente: Mapa provisto por SETENA.

Notas

ⁱ Sólo se encontró otra ley promulgada que abordara el concepto. La Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal (9329) contempla el potencial daño producido por desastres a la red vial de los cantones como un criterio para la distribución del financiamiento definido por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (8114). La mención de la GRD es apenas nominal por lo que nunca se consideró en el mapeo que se hizo para este trabajo.

ⁱⁱ Lavell (2000) argumenta que muchos de estos cambios también tomaron lugar en un contexto determinado por la agudización de amenazas relativas a eventos atmosféricos externos a escala latinoamericana y que se manifestaron violentamente en Centroamérica durante la década de 1990. Ejemplos incluyen los huracanes César y Mitch - en Costa Rica y Honduras, respectivamente. Los efectos de ambos, se argumenta, fueron agudizados por la alta degradación social producida sobre el medioambiente, la destrucción sistemática de cuencas producto de la deforestación y problemas de vulnerabilidades ligadas a la exclusión social y a limitaciones del modelo de desarrollo regional.

ⁱⁱⁱ En Costa Rica, el estado de emergencia debe ser declarado formalmente por el Poder Ejecutivo, vía decreto. Según el artículo 180 de la Constitución Política, la declaratoria de emergencia permite que se gestionen recursos para financiar la atención de la emergencia y los procesos de reconstrucción posterior sin necesidad de requerir aprobación previa de la Contraloría General de la República.

^{iv} El cambio más importante responde a la resolución constitucional 3410-1992, la cual declaró improcedente el uso de la declaratoria de emergencia para atender situaciones de contingencia social o política. En el pasado, el Ejecutivo acostumbró hacer uso del régimen de excepción para resolver problemas de política pública que no calzaban como emergencias propiamente dichas. Esto le permitía

aprovecharse de los mecanismos de canalización presupuestaria y contratación pública sin fiscalización que permite la Constitución. En efecto, entre los decretos cuestionados por la Sala Constitucional se encuentran algunos orientados a resolver situaciones de falta de recursos de entidades públicas (DE-12716), esfuerzos por anticipar las vacaciones de Semana Santa (DE-9875), para permitir la disposición rápida de terrenos para construir infraestructura pública (DE-6453, DE-5829, DE-17423, DE-17240, DE-2926, DE-10212, etc.) y para justificar intervenciones con efectos en la gobernanza del uso de suelos (DE-5700).

^v De acuerdo con la Ley de Planificación Nacional (5525), el MIDEPLAN es la entidad responsable de garantizar que las actividades de inversión pública sean coherentes con las prioridades del desarrollo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, y como resultado de esto, es potestad del MIDEPLAN valorar y aprobar los créditos externos obtenidos por ministerios y entidades autónomas y semiautónomas. La Ley que Regula el Uso de Contratos de Financiamiento Externo (7010) establece la obligación de que estas entidades pidan aprobación al MIDEPLAN - así como el del Banco Central y la Autoridad Presupuestaria - antes de endeudarse por estos medios. Todo esto implica la posibilidad del MIDEPLAN de valorar estos créditos con base en las disposiciones del PND, pero así también de otras obligaciones jurídicas relativas al diseño de ese Plan. Este sería el caso de la LNEPR, la cual estipula la obligación de que se incluyan criterios de GRD dentro de la confección del PND.

^{vi} Es bueno aclarar que hay diferentes entidades públicas que quedan excluidas del cumplimiento de las normas técnicas para la planificación de proyectos de inversión pública que puede hacer el MIDEPLAN. Estas incluyen a las municipalidades y otras entidades que han sido designadas por ley para que queden fuera del ámbito de regulación. Ejemplos incluyen al Instituto Costarricense de Electricidad, la Caja Costarricense del Seguro Social y los bancos estatales (E: Tula, 2017).

^{vii} Al momento de redactar este trabajo, el MH se encontraba definiendo una segunda línea de crédito internacional para la atención de desastres (E: M. Quirós, 2007)

^{viii} Aquí los abordajes varían mucho. El Instituto Costarricense de Electricidad acostumbra asegurar su infraestructura para la generación eléctrica e incluye los costos de esos seguros dentro de sus proyectos de inversión pública. Esta práctica no se repite en el marco de la inversión que realizan otras entidades autónomas con infraestructura prioritaria como la Caja Costarricense del Seguro Social o el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (CGR, 2015)

^{ix} Un ejemplo meritorio de presentar en este sentido, es el del caso del Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas. Una secuela del terremoto de Sámara de 2012 fue el debilitamiento de la estructura del edificio y que llevó a que se demolieran 7 de los 10 pisos originales del inmueble. El problema es que, si bien el edificio se encontraba asegurado, el seguro cubría únicamente la reconstrucción de las zonas de estacionamiento anexas y no la obra en su totalidad.

^x Se entiende aquí por “conservación de fortaleza”, el uso de un abordaje altamente centralizado de comando y control en el que el estado está bajo el control directo de la naturaleza siendo conservada, como en el caso de los parques nacionales. Esto no implica que no haya actividades de protección en las zonas de amortiguamiento, las cuales probablemente se ceñirían por las dificultades propias de producir coherencia entre la agenda de conservación y otros usos de suelo.

^{xi} Ejemplos incluyen el establecimiento de medidas de protección relativas al aumento de la actividad volcánica del Turrialba (ver resoluciones de la CNE números 042-02-2015 y AL-OF-0176-2015), para atender peligros inminentes para antenas de telecomunicaciones en las laderas del Volcán Irazú (078-04-2015), la atención de los efectos del Fenómeno del Niño en Limón (110-06-2015) y establecer regulaciones de uso de suelo en la zona de Cinchona tras el terremoto (0035-2011).

^{xii} En el marco del proyecto “Planes de Desarrollo Humano Local y Planes Estratégicos Municipales”, y con apoyo del MIDEPLAN, se lograron diseñar los PCDH en los cantones de: Puriscal, Tarrazú, Mora, Santa Ana, Alajuelita, Acosta, Montes de Oca, Turrubares, Dota, Curridabat, Pérez Zeledón, Leon Cortés, Grecia, San Mateo, Atenas, Palmares, Orotina, Zarcerro, Valverde Vega, Upala, Los Chiles, Guatuso, Cartago, Paraíso, La Unión, Oreamuno, El Guarco, Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, Belén, Flores, Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Nandayure, Puntarenas, Esparza, Buenos Aires, Osa, Aguirre, Golfito, Coto Brus, Corredores, Garabito, Limón, Siquirres, Matina y Guácimo. A estos se incluyen planes de desarrollo humano para los comités municipales de distrito de Monteverde, Lepanto, Paquera y Cóbano.