

**PLAN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
2010-2015
MARCO ESTRATÉGICO PARA LA APLICACIÓN
DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL RIESGO**

PRESENTACIÓN

El presente Plan Nacional de Gestión del Riesgo se elabora al amparo del Artículo N° 7 de la Ley 8488 que instruye a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) para su diseño y ejecución. Esta obligación quedó también plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como una meta del eje de Desarrollo Social y Lucha Contra la Pobreza.

El Plan es un instrumento de planificación estratégica que procura poner en aplicación la política de gestión del riesgo, mediante la articulación integral de los procesos relacionados con la gestión del riesgo, bajo el concepto de subsistemas dentro un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, para delimitar las competencias institucionales y a partir de estas orientar la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.

La elaboración del documento ha pasado por un proceso ordenado de consulta y de validación por parte de gran cantidad de actores, principalmente de instituciones del Estado, pues de acuerdo con la Ley las competencias en materia de prevención y atención de emergencias son compartidas, correspondiendo a la CNE el papel conductor y rector del proceso.

Es palpable el compromiso de los actores y las exigencias impuestas en torno al manejo de la problemática de los desastres; por historia, por magnitud, por recurrencia, el país está urgido de una estrategia de intervención en ese campo, y coincidentemente el marco normativo actual brinda las bases para su diseño y ejecución. La responsabilidad no es sencilla, las condiciones de vulnerabilidad de la población, de los bienes y del entorno ambiental no son reversibles fácilmente. El país, bajo la conciencia plena del riesgo a desastres, debe tomar decisiones en el corto plazo en torno a su desarrollo económico y social, acerca del uso del territorio, de la inversión futura y sobre las pautas culturales bajo las cuales sustenta el modelo desarrollo. Sobre esa base, debe planificar y disponer las medidas que permitan administrar el riesgo.

Los contenidos de este documento, especialmente los ejes de responsabilidad institucionales, procuran los primeros pasos dentro de una estrategia integradora de compromisos compartidos. El plan se estructura bajo la terminología y el discurso actual en temática de los desastres, inciertos en documentos nacionales e internacionales: Son consideradas las proclamas, recomendaciones, marcos de acción internacional, y los compromisos de distinto nivel que ha asumido el país en la materia.

El plan consta de cinco capítulos: El primero aborda el contexto de riesgo del país, el segundo las bases legales en las cuales se ampara este plan estratégico, el tercero es una breve delimitación teórica para sustentar la orientación filosófica del plan, el cuarto es la delimitación estratégica, el corazón mismo del plan, con sus enfoques, principios, objetivos, lineamientos, acciones, metas. Finalmente, el quinto capítulo, denominado “La política y sus Instrumentos” en una elaboración acerca del ámbito teórico y normativo, sobre la forma en que debe ser concebido y abordado el concepto de gestión del riesgo y la forma mediante la cual, según la ley, deben asumirse las prácticas institucionales.

Entendidos de que el tema de gestión del riesgo es complejo, confiamos que este esfuerzo de planeación estratégica cubra las expectativas iniciales y marque el derrotero que a largo plazo se siga para lograr un desarrollo seguro y sostenible.

1. CONTEXTO DE RIESGO

Costa Rica es un país de 51 100 km², ubicado en la zona intertropical de América Central, que cuenta con 4.2 millones de habitantes. El país tiene características tropicales, está cruzado por altas montañas, tiene una gran cantidad de volcanes activos y una actividad tectónica fuerte.

El país afronta diversas amenazas asociadas a su ubicación y su estructura geológica. Dado que es altamente lluvioso, la mayor parte de las emergencias que tiene el país están asociadas a eventos generados por las lluvias; durante todo el año frecuentemente se presentan inundaciones y deslizamientos. Se suma a esto la ocurrencia periódica de eventos meteorológicos que afectan la región climática en que se encuentra Costa Rica, con aumentos o disminuciones en la cantidad e intensidad de las precipitaciones y en general en el clima. Estos eventos están asociados a los ciclones tropicales y fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos, las ondas del Este y los períodos de El Niño y La Niña.

Además, los sismos y erupciones volcánicas que son parte de la geodinámica interna del planeta, constituyen amenazas latentes a largo de toda la historia.

Del efecto inmediato o retardado de estos factores geológicos, derivan los eventos que se identifican como propios de la geodinámica externa, tales como los deslizamientos, las avalanchas, los represamientos de agua y lodo, las mismas inundaciones y los procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos.

Durante el Siglo XX Costa Rica fue afectado por 22 sismos y 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación, siendo las más importantes en la historia reciente la erupción del Volcán Irazú entre 1963 y 1965 y el la erupción del Volcán Arenal en 1968.

Estos eventos son los más visibles y comunmente más reconocidos en el ámbito de las geociencias como los generadores de desastres; pero tras ellos existe toda una cadena de elementos socio-ambientales de causas asociadas, que evidencian cómo el mal manejo del entorno espacial incide directamente en el impacto que manifiestan.

El crecimiento poblacional, en especial el urbano, la tecnificación acelerada de la producción, la sobre explotación del territorio, el aumento de las facilidades de comunicación y transporte, la apertura comercial y productiva, el inadecuado control sobre la manipulación de sustancias tóxicas, entre otros muchos aspectos, aportan a una mayor complejidad de las amenazas, en las que cada vez más hay incidencia de factores humanos.

En el caso de Costa Rica hay una coincidencia en el desarrollo de zonas urbanas con los sitios donde se concentran factores de amenaza. En estas zonas la exclusión social, que normalmente es referida al ámbito político es también una exclusión geográfica,

una presión demográfica que alimenta la tendencia a que los más pobres se ubiquen en los sitios más inseguros, en los lugares más peligrosos, bajo condiciones de hacinamiento y deficiencias en la dotación de servicios e infraestructura.

En la vida urbana se genera una sinergia de prácticas colectivas de tolerancia y omisiones sobre los factores de amenaza y en muchos casos de conductas agresivas de adaptación del medio que retan el equilibrio endeble y maximizan las condiciones de amenaza a niveles de tensión insostenibles, que tarde o temprano, en ocasiones en forma reiterada, generan desastres.

De tal modo, a los eventos de gran magnitud que pueden ocurrir, se suman una larga lista de incidentes diarios de “baja intensidad”, referentes de daños paulatinos y permanentes que sufre la población principalmente urbana; pequeños eventos que al final de un período anual suman magnitudes superiores a los que ocasionan algunos eventos súbitos de carácter mayor. La vulnerabilidad en estos casos se evidencia como una situación crónica inherente a la realidad social de una parte de la población.

Sin embargo, al establecer el vínculo entre pobreza y riesgo, debemos tener presente que para el caso de Costa Rica, el mayor porcentaje de los pobres está en las zonas rurales y no en las ciudades. El porcentaje de hogares pobres del país es de 18,5%, siendo que en la Región Central se registra el índice más bajo, con un 15,3%, mientras que en la Región Brunca el porcentaje llega a 30,9%¹. En la coyuntura actual, los eventos que destacan por su magnitud han impactado principalmente a esas poblaciones rurales. En los últimos diez años, las pérdidas por este tipo de eventos alcanzan una cifra superior a los 550 millones de dólares.

Estos datos son relevantes porque la pobreza se expresa en nuestro país, al igual que en otras dimensiones, como un factor de impacto desigual de los eventos de desastres; no solo es que los desastres son capaces de generar pobreza, sino que el impacto es más severo para las poblaciones pobres. La condición de género eventualmente puede agravar esta realidad, cuando se evidencia que de los hogares en estado de pobreza, un de cada tres es jefado por mujeres².

En conclusión, las inundaciones, los sismos, los deslizamientos, las erupciones volcánicas y la creciente ocurrencia de eventos relacionados con factores tecnológicos, en un contexto de desarrollo que no ha considerado adecuadamente los riesgos presentes, constituyen un largo proceso de desastres en la historia de Costa Rica; esto repercute en el bienestar de la población costarricense con un impacto desigual y diferenciador. A modo de confirmación, un estudio del Banco Mundial³ señala que:

“... sobre zonas críticas de desastres naturales, Costa Rica se ubica en el segundo lugar entre los países más expuestos a peligros múltiples, dado que el 36,8% de su superficie total está

¹ INEC: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos.2008

² MIDEPLAN: Costa Rica: Estadísticas Regionales 2001 – 2008. MIDEPLAN, San José. C.R. 2009.

³ *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis* (Zonas críticas de desastres naturales: Análisis del riesgo en todo el mundo). Banco Mundial, 2005.

expuesto a tres o más fenómenos naturales adversos. En el estudio se estima que el 77,9% de la población de Costa Rica y el 80,1% del PIB del país se encuentran en zonas donde el riesgo de múltiples desastres naturales es alto.

...

Si bien Costa Rica no ha sufrido desastres de gran envergadura en los últimos años, no es inmune a la posibilidad de que se produzca una catástrofe. El huracán Joan de 1988 y el terremoto de Telire-Limón de 1991 son un recordatorio de la exposición del país a fenómenos de gran magnitud. Un análisis probabilístico efectuado recientemente muestra que la pérdida máxima probable generada en Costa Rica por un terremoto con un período de recurrencia de 50 años sería cercana a los US\$390 millones, y la de un terremoto con un período de recurrencia de 100 años se ubicaría aproximadamente en los US\$850 millones." (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, páginas n° 10 y ||).

Finalmente, después de un análisis pormenorizado de las condiciones de riesgo y valoraciones de indicadores sociales y macroeconómicos, así como de la institucionalidad del manejo de los desastres en el país, el Banco Mundial señala que:

"Costa Rica goza de una larga y sólida experiencia en la gestión de riesgo de desastres. A lo largo de los años, el país ha desarrollado un sistema de respuesta ante desastres eficiente y eficaz que ha ganado legitimidad entre la población. A pesar de su gran exposición a fenómenos naturales adversos, el país también ha logrado limitar su vulnerabilidad a través del cumplimiento eficaz de los códigos de construcción, las normas ambientales y la planificación del uso de la tierra. Además, Costa Rica ha logrado avances notables en el fortalecimiento de su marco institucional y jurídico y en la incorporación de la gestión de riesgos de desastre en su programa de desarrollo. Se espera que estas medidas adoptadas recientemente influyan en forma significativa en el desarrollo futuro y ayuden a reducir aún más la vulnerabilidad del país a los fenómenos naturales adversos." (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, página n° 12).

Sobre la base de ese desarrollo institucional, que como se expresa es producto de las condiciones adversas del territorio y de las crudas experiencias que ha sufrido el país, es que se elabora el presente Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como un marco estratégico que permita avanzar en la construcción de una mayor resiliencia de la población a los desastres.

2. MARCO LEGAL

2.1. **Ámbito Nacional**

Al amparo del artículo 180 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, teniendo como antecedente inmediato las erupciones del Volcán Irazú (1963–1965) y del Volcán Arenal (1968), en el año 1969 se aprobó la Ley de Emergencia.

Tres aspectos son fundamentales de esta Ley:

- **Asigna al Poder Ejecutivo la potestad de declarar en estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional,**
- **Crea el Fondo Nacional de Emergencia**
- **Crea la Comisión Nacional de Emergencia (CNE).**

La tarea de esta comisión en un principio fue la de administrar y decidir sobre el uso del Fondo de Emergencia, al amparo de las declaratorias de emergencia. La responsabilidad de organizar la respuesta a emergencias por parte del Estado estaba en manos de la Oficina de Defensa Civil, organismo creado desde el año 1963 y que se cierra en el año 1989.

En el año 1986 el Poder Ejecutivo decidió institucionalizar la CNE y encargarla de los preparativos de respuesta del país para caso de desastres. De tal modo, se estableció su estructura organizativa y se le dotó de personal. En un principio funcionó mediante el uso de recursos del mismo Fondo de Emergencia, pero a partir del año 1995 también empezó a recibir recursos del Presupuesto Nacional de la República para financiar su operación ordinaria, entre tanto, los recursos del Fondo quedaron específicamente destinados a la atención de las emergencias.

En el año 1993, al amparo de la Ley, se elaboró el Plan Nacional de Emergencias, que se emitió por Decreto N° 22383. Este documento procuró ordenar las responsabilidades de las instituciones en la atención de las emergencias y delineó algunas orientaciones en el campo de la prevención.

Una modificación a la Ley Nacional de Emergencias del año 1999 cambió el nombre a la CNE, en adelante se va a llamar Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Además, la institución asumirá responsabilidades en el campo de la prevención. Esta modificación le permite también administrar recursos para la prevención, por medio del Fondo de Emergencia para ejecutarlo mediante el presupuesto ordinario. Al amparo de esta Ley, en el año 2003 se elaboró el “Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Marco Estratégico” con una vigencia hasta el año 2006, el cual fue emitido por Decreto Ejecutivo N° 31793.

En 2006, una nueva modificación a la Ley explícitamente define la política nacional y delimita y crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNPRAE), dejando a la CNE el papel conductor del mismo y la rectoría en el campo de la gestión del riesgo. El Capítulo II de esta Ley define la gestión del riesgo como una política pública transversal a todas las políticas de desarrollo y establece la obligación de todas las instituciones de incluir la temática en su propia planificación y de asignar presupuesto a las actividades relacionadas con el tema del riesgo de desastres. Adicionalmente, establece a la CNE la obligación de elaborar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como un documento de planificación estratégica cuyo contenido debe ser considerado por las demás instituciones para la definición de sus propias tareas en el campo de los desastres.

2.2. Ámbito Internacional

De acuerdo con las líneas anteriores, el cambio del marco normativo, traducido en la reforma de la Ley Nacional de Emergencia, N° 8488, es la base fundamental sobre la que gira todo el proceso de cambio institucional que el país está teniendo en materia de gestión del riesgo y por consiguiente, los compromisos que el Estado Costarricense empieza a asumir.

Pero estos cambios no son aislados del contexto internacional, son también el reflejo de las propuestas de acción que ya estaban plasmadas en el Plan de Acción de Yokohama (1994), en el nuevo “Marco de Acción de Hyogo: Para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades”, surgido de la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres en Hyogo, (Japón, 2005) e incluso en la misma Declaración del Milenio.

“...en la Sección IV de la Declaración del Milenio, titulada “Protección de nuestro entorno común” se reconoce el riesgo que los desastres tienen para el desarrollo. “En esta sección se plantea el objetivo de: Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y efecto de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre” (PNUD: Pág 21).

El Marco de Acción de Hyogo, tanto en fechas como en la concepción, se ampara y busca apoyar el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Concretamente en el Capítulo III de las Prioridades de Acción, Punto A. numeral 13.k. afirma que:

“La reducción de riesgos de desastre es una temática que concierne a múltiples sectores en el contexto del desarrollo sostenible y por lo tanto constituye un elemento importante para la consecución de los objetivos de desarrollo incluidos en la Declaración del Milenio”(EIRD: Pág. 11).

Observe entonces, a partir de las citas referidas, la relación estrecha que existe entre la orientación estratégica nacional en materia de desastres y los lineamientos de la política internacional.

3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y POLÍTICOS

El Capítulo II de la Ley Nacional de Emergencia, N° 8488, define la Política de Gestión del Riesgo. A partir del análisis de los contenidos del cuerpo total de la Ley se elaboró el documento denominado “La Política de Gestión del Riesgo y los Instrumentos”⁴. Este documento se integra al presente plan con el Capítulo 5. Los elementos conceptuales que se abordan en el presente capítulo guardan relación total con los contenidos del mismo.

3.1. La Gestión del Riesgo

El título del presente plan alude en su forma completa a la “gestión para la reducción del riesgo a desastres”.⁵ El concepto de gestión del riesgo, por tanto, es una propuesta o alternativa de acción pretendidamente concreta que se enfoca a la dimensión causal de los desastres, en un contexto social concreto susceptible a sufrirlos. El riesgo, definido como la probabilidad de ocurrencia del desastre, o en su definición de uso más común de probabilidad de pérdidas ante la ocurrencia de un evento disparador, es la categoría explicativa de su ámbito de causas; Esta probabilidad la determinan factores y condiciones que se subordinan a dos subcategorías del riesgo: las amenazas y la vulnerabilidad.⁶ En su lógica inmediata prevenir los desastres, esencialmente es actuar sobre los factores de riesgo⁷.

⁴ Este documento fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE el día 25 de febrero del año 2009 mediante Acuerdo N° 24.

⁵ Circunscribir el concepto de gestión del riesgo al ámbito de los desastres tiene la pertinencia de brindarle al presente plan el marco de competencia que de manera explícita define la Ley 8488, así como la misma delimitación que se establece para el Marco de Acción de Hyogo, al indicar: “El presente Marco de Acción abarca los desastres causados por amenazas de origen natural y los desastres y riesgos de ambientales y tecnológicos conexos. Refleja, por tanto, un enfoque integral de la gestión del riesgo a desastres que prevee amenazas múltiples y la posible relación entre ello, que pueden tener importantes consecuencias en los sistemas sociales, económicos, culturales y ambientales, como se subraya en la Estrategia de Yokohama.” (EIRD, 2005, Pág. 6 al pie).

⁶ Los límites de este capítulo impiden una revisión extensa de estas definiciones y sus implicaciones teóricas e ideológicas, sin embargo, dado que este es un plan que se elabora al amparo de la Ley Nacional de Emergencia, N° 8488, que entre otros aspectos cuenta con un primer capítulo que incluye los principios y definiciones, es menester circunscribirse a estos.

⁷ La Ley N° 8488, nos aporta las siguientes definiciones de riesgo y prevención:

Riesgo: Probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período definido. Se obtiene al relacionar la amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Prevención: Toda acción orientada a evitar que los sucesos negativos se conviertan en desastres. Procura el control de los elementos conformantes del riesgo, por lo que, por una parte, las acciones se orientan al manejo de los factores de amenaza y, por otra, a los factores que determinan la condición de vulnerabilidad.

En su sentido inmediato y original, la gestión del riesgo es una propuesta de intervención específicamente preventiva; la prevención en materia de desastres tiene por fin:

- Evitar el desencadenamiento de eventos de desastre,
- Reducir el impacto de los eventos impredecibles o predecibles pero inevitables, con medidas o acciones planificadas y debidamente normadas en la dinámica social de desarrollo.
- Mitigar el efecto pernicioso de los eventos, mediante la intervención sobre las circunstancias o los factores de amenaza, en condiciones de riesgo ya consumadas sobre las cuales no ha sido posible una prevención primaria.
- Transferir el riesgo, mediante la aplicación de mecanismos de protección social y financiera, ante la inminencia de los factores consumados de riesgo sobre los cuales no hay posibilidad de actuar. Esto también puede verse como una forma específica de mitigación de daños, pues en esencia no evita el evento pero minimiza el impacto.

Sin embargo, la tendencia actual, quizá como la expresión pragmática de una realidad que se torna agobiantemente impositiva, es que el concepto de gestión de riesgo asume una noción integradora u holística, que abarca también la intervención en el ámbito de la atención de las emergencias y desastres, de sus efectos inmediatos y posteriores.

La razón de esta tendencia es que la política internacional, al margen del sentido preciso y científico de los términos y las definiciones, ha seguido la línea de asignarle a la gestión del riesgo un sentido y propósito amplio: Reducir la vulnerabilidad de las personas ante los factores de riesgo a desastres, es “generar resiliencia” en las personas, hombres y mujeres, en las comunidades y en las naciones. Este nuevo término ha desdibujado las fronteras entre la prevención y la atención de los desastres, provocando que la gestión del riesgo se configure como un marco de política pública totalizador de la gestión en toda la complejidad del problema de los desastres.

La resiliencia, entendida como generación de capacidad, ofrece un contenido amplio a la gestión del riesgo: En el ámbito de la prevención implica capacidad para resistir y adaptarse a los factores de riesgo y a los eventos disparadores, y en el ámbito de la respuesta implica capacidad para enfrentar y recuperarse ante la ocurrencia de los desastres.

En una acepción extrema, la prevención es llevada al campo de la atención de los desastres, pues las buenas o malas prácticas preventivas determinan la capacidad de enfrentarse y recuperarse a los eventos de desastre. Pero también la forma específica en que se aborda la respuesta al desastre, incluido el proceso de reconstrucción, determina la profundización de las inequidades y la desigualdad entre grupos sociales,

entre hombres y mujeres, la prevalencia, recomposición o cambio de las condiciones y factores de la vulnerabilidad en la entorno social afectado y por supuesto la resiliencia futura; o sea que es posible la prevención en el ámbito de la respuesta a emergencias.

Bajo estas consideraciones se entiende y razona por qué la gestión de riesgo hoy en día abarca la prevención y la atención de los desastres, pero mantiene un énfasis mayor en la prevención, como un motivador perenne en todo el proceso de la gestión⁸.

En resumen, el ámbito temático de este plan es la gestión del riesgo, comprensiva de las acciones que se deben realizar para prevenir y atender los desastres, pero con un énfasis estratégico y prioritario en la acción preventiva, en la intervención sobre los factores y condiciones que hacen probable la ocurrencia de los desastres, incluso después de su impacto.

3.2. Vinculación con el Desarrollo

La gestión del riesgo es un enunciado potencialmente lleno de sentido y de viabilidad política y social en la medida que traviere, articule, se subordine o complemente con otras agendas relevantes del desarrollo; por si sola cae en un ejercicio activista, dogmático y de corto plazo.

Bajo la premisa de que el modelo de desarrollo es generador de las condiciones para que el desastres ocurra, la gestión del riesgo es un acto colectivo que expresamente debe estar vinculado al desarrollo, constituyéndose en un acto conciente y científicamente sustentado, destinado a controlar o administrar los factores y condiciones del riesgo, en aspiración a que el proyecto o modelo de sociedad sea sostenible y seguro.

Esta última afirmación es de particular cuidado porque no hay desarrollo sin riesgo, cualquiera sea el modelo o patrón de desarrollo que se impulse, tiene implícito un riesgo. Un entorno espacial limitado y amenazante, un contexto social de demandas diversas y diferenciadas, conflictos referentes a la apropiación, uso y explotación de los medios de producción que se traducen en desigualdad social y económica, de inequidad entre géneros, de pautas culturales que predominantemente toleran la racionalidad mercantilista en el uso y abuso sobre el entorno ambiental, desbordan toda posibilidad de vida social sin riesgo a desastres. Resulta equivocado promover la idea de desarrollo sin riesgo. La gestión del riesgo en su parte de diagnóstico lo que procura es conocer, cuantificar y ponderar el riesgo, para luego, en su parte de prognosis, discernir y efectuar las acciones que permitan evitarlo, reducirlo, mitigarlo, trasferirlo, así

⁸ La Ley N° 8488, nos aporta la siguiente definición de gestión del riesgo: "Proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias".

como proteger a la población y los bienes; pero bajo la plena e ineludible certeza del precio o costo que asumir ante las opciones de desarrollo.

El último informe de evaluación global sobre la reducción de Desastres, 2009: “Riesgo y Pobreza en un Clima Cambiante, Invertir hoy para un Mañana más Seguro”, de manera un tanto tibia, pero con cifras que no dejan tela de duda, muestra entre otros aspectos, la relación directa que existe entre los llamados “factores subyacentes del riesgo” y la pobreza, muestra que los más pobres son más susceptibles al impacto de los desastres, y como los efectos de estos se revierten en consecuencias retardararias de la exclusión social, con una intensidad mayor y por más tiempo (EIRD, 2009, páginas 8-11).

Del informe podemos concluir que el riesgo a desastres es diferenciado y también diferenciador; la acumulación de la riqueza ciertamente es acompañada de acumulación de riesgo, pero esta es transferida a los grupos vulnerables; en la expresión de Ulrich Beck, existe una relación inversamente proporcional entre riesgo y riqueza, los pobres tienen menos riqueza y más riesgo. Y llendo a un nivel más específico, esta proporcionalidad se expresa también en las condiciones de género, siendo las mujeres las que soportan la mayor condición de riesgo y el impacto deribado.

La gestión del riesgo vinculada al desarrollo debe operar en primer lugar como un ámbito de política pública transversal para orientar las diversas acciones de los actores del desarrollo, en razón del riesgo a desastres que le es inherente. En segundo lugar, debe operar como un ámbito de acciones específicas, destinadas al control de los factores del riesgo y a la atención de los desastres. Esta política y estas acciones deben ser particularmente cuidadosas de las especificidades de los grupos de población más susceptibles, incorporando los criterios y enfoques que permitan hacer agenda común con las estrategias particulares. Bajo un principio de subordinación obvia al proyecto de sociedad, las acciones de gestión del riesgo son responsabilidades compartidas por los actores sociales, con una motivación que no puede ser solo humanitaria, sino de profundo sentido humanista, un acto solidario y sororario⁹ de interés común por la vida y el bienestar humano, como el más fundamental de todos los derechos y todas las ambiciones.

Concluyentemente, los contenidos del presente plan conforman una estrategia, llevada al nivel de acciones y metas que pretenden incidir en el desarrollo nacional, para reducir la vulnerabilidad de la población, incidiendo con una propuesta de política transversal en la perspectiva y orientación de la planificación e inversión estatal, que afecta también a los actores privado y civil, así como con una serie de propuestas específicas de gestión del riesgo que enfatizan en campos del conocimiento, la aplicación del marco normativo para la seguridad humana, la inversión, la gestión local, la preparación para emergencias y la reconstrucción.

⁹ Sororario alude a prácticas de apoyo para lograr avances de las mujeres hacia la equidad y condición de la igualdad.

4. MARCO ESTRATÉGICO

El Plan de Desarrollo 2006-2010 en su eje “Social y Lucha Contra la Pobreza”, concretamente en su Acción Estratégica número 9: “Programa nacional, regional y local para el ordenamiento territorial”, estableció el objetivo de “Fortalecer las capacidades de gestión del riesgo en las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad asociadas a factores ambientales y antrópicas”. A partir de este mandato se presenta la meta de “formular y ejecutar el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo. Este compromiso se adopta al amparo de la Ley 8488, y como una obligación de la CNE que se expresa en el Artículo N° 7 de la misma.

Es importante observar que el compromiso de redactar este Plan queda integrado en el eje Social y Lucha Contra la Pobreza del PND, eje que está orientado a la consecución de los Objetivos del Milenio en nuestro país, en lo que a desarrollo social se refiere.

En armonía con los lineamientos políticos del PND y con las recomendaciones de la Estrategia Internacional de Reducción del Desastres, plasmados en el Marco de Acción de Hyogo, el presente marco estratégico fundamenta y delimita la política pública que promoverá y desarrollará el Estado costarricense para la gestión del riesgo, con el enfoque integral de abordar los ámbitos de la prevención y la atención de emergencias, entre los años 2010 – 2015, a fin de reducir la vulnerabilidad de la población costarricense.

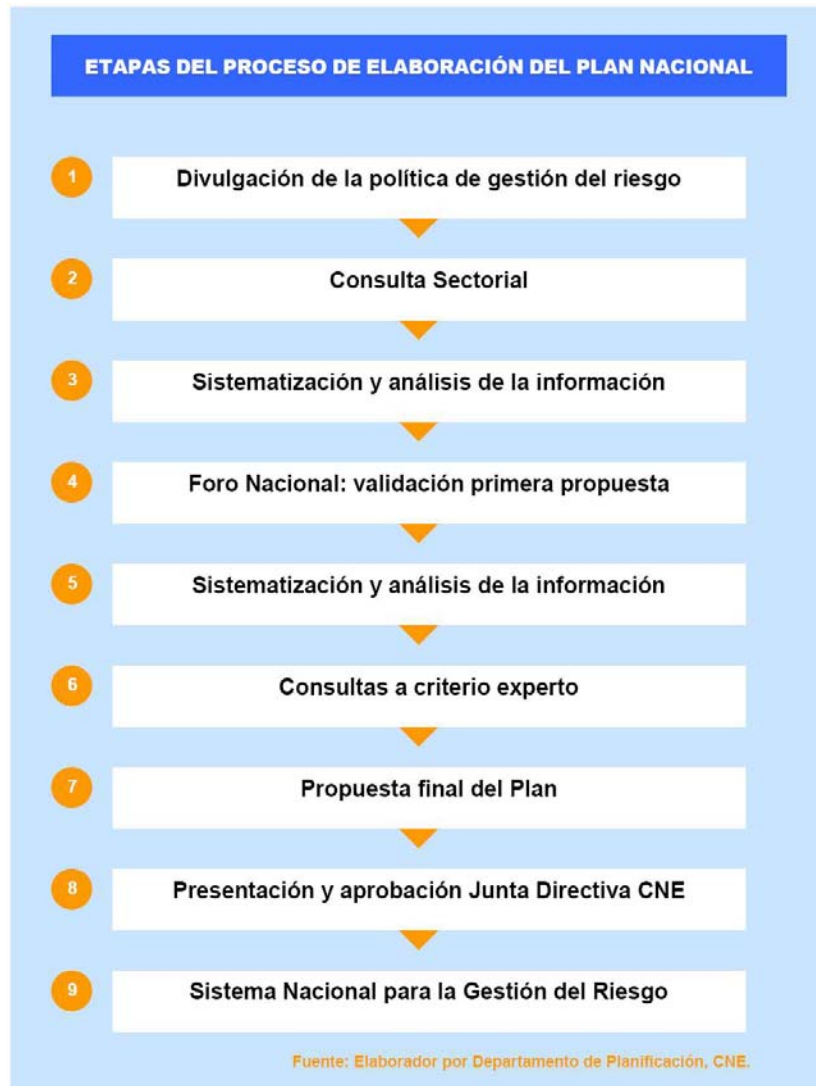
El enfoque de la política, los conceptos funcionales del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y lo que la normativa refiere respecto a las responsabilidades institucionales del Estado costarricense necesarios para dar viabilidad al presente plan, se abordan en forma detallada en el Capítulo 5. “La Política de Gestión del Riesgo y sus Instrumentos.”

4.1. Proceso de Formulación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo

La elaboración del Plan Nacional para la Gestión del Riesgo (PNGR) inicia a partir del mes de junio del año 2009, con un plan de trabajo aprobado por la Junta Directiva de la CNE que contempló el desarrollo de las actividades por un periodo de cinco meses, de junio –noviembre.

La organización del trabajo fue por etapas, con sesiones de planeamiento para determinar los cursos de acción, la organización y distribución del trabajo interno de la CNE. Paralelamente, se establecieron y reconocieron las relaciones necesarias con actores externos, así como las labores de control y monitoreo.

El proceso de elaboración del PNGR puede describirse según diez etapas claramente delimitadas e interrelacionadas, a saber:



- **Etapa1: Divulgación de la Política de Gestión del Riesgo**

En la primera etapa el Departamento de Planificación de la CNE desarrolló acciones de divulgación de la política¹⁰ de gestión del riesgo en dos ámbitos de acción:

A lo interno, como un esfuerzo para sensibilizar y homologar criterio entre los funcionarios sobre el tema mismo y la responsabilidad de la CNE. Fue un trabajo conjunto y exhaustivo de enlace y coordinación entre instancias claves de la CNE, tales como: Presidencia, Dirección de Gestión en Desastres, Departamento de Operaciones, Departamento de Prevención y Mitigación y su Sección de Capacitación y Formación.

¹⁰ Con base en aprobación del documento "Política de Gestión de Riesgo y sus instrumentos "para delimitar el marco de competencias de las instituciones del Estado mediante la convocatoria, consulta y formulación del Plan nacional de Gestión de Riesgo, Acuerdo de Junta Directiva No.024-2009 y aprobación del documento " Operativización de la política de gestión del riesgo – acciones para el año 2009" y su plan de trabajo , Acuerdo NO. 033-2009.

En esta fase se constituyó el Comité Gerencial, con representación de la Presidencia, Departamento de Planificación, Dirección de Gestión de Desastres, Departamento de Operaciones y Departamento de Prevención y Mitigación.

Como resultado concreto de la coordinación interna se definió la metodología y la estructura de contenidos temáticos a ser propuestos para el análisis en la consulta sectorial institucional (Fase 2). Igualmente, se coordinó e hizo seguimiento a la logística de convocatoria, los talleres de consultas y Foro Nacional de Gestión del Riesgo.

A lo externo se realizaron tareas de divulgación consistentes en presentaciones sobre la política de gestión del riesgo según los enunciados de la Ley N° 8488. El objetivo de estas acciones fue sensibilizar a actores claves sobre la pertinencia y las obligaciones dictadas por la Ley; esto fue un medio para asegurar la participación en los procesos de consulta y para homogenizar criterios en torno al enfoque de la política.

Las presentaciones se realizaron desde el 6 de junio y hasta el 28 de julio 2009 ante: El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Comité Técnico Interinstitucional de la Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, (Instancia que reúne a todas las instituciones vinculadas al sector), la Subcomisión de Investigación en Desastres del Consejo Nacional de Rectores (Reúne a las cuatro universidades públicas), el Programa de Investigación en Desastres de la Universidad de Costa Rica), el Observatorio Sismológico y Vulcanológico Nacional de Universidad Nacional (OBSICORI-UNA), el Sector Salud.

- **Etapas 2: Consulta Sectorial**

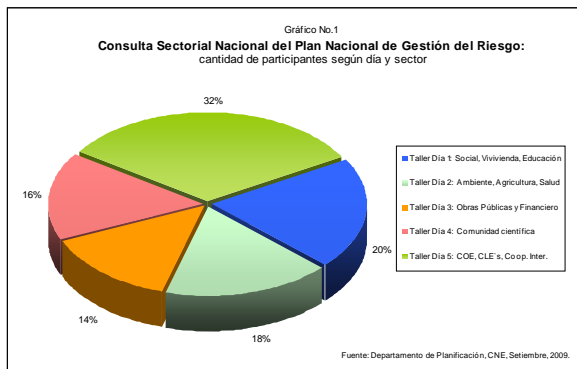
La fase de consulta sectorial, se desarrollo mediante talleres, bajo un enfoque de participación real y activa que convocó a los actores y potenciales integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Los talleres se realizaron entre agosto y setiembre, de acuerdo con el Cuadro N° 1:

Cuadro Nº 1
CONSULTA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO:
Calendarización de los Talleres de Consulta Sectorial

Fecha	Actividad	Sectores Convocados
Lunes 31 de Agosto	Taller 1	Social, Vivienda, Educación
Martes 1 de Setiembre	Taller 2	Ambiente, Agricultura, Salud
Miércoles 2 de Setiembre	Taller 3	Obras públicas, Financiero
Jueves 3 de Setiembre	Taller 4	Comunidad científica
Viernes 4 de Setiembre	Taller 5	Centro Operación de Emergencias Comités Locales de Emergencias Cooperación Internacional

Fuente: CNE, Departamento de Planificación, Setiembre, 2009.

Las cinco actividades de consulta pública contaron con la representación de todos los sectores nacionales, a saber: instituciones autónomas y semi autónomas, ministerios, municipalidades, universidades públicas y centros de investigación especializada, agencias de cooperación internacional, instituciones de primera respuesta, organizaciones no gubernamentales, bancos, y consultores especialistas. La asistencia total fue de noventa y cuatro (94) instancias presentes, con vinculación activa de doscientas diecisiete (217) personas participantes.

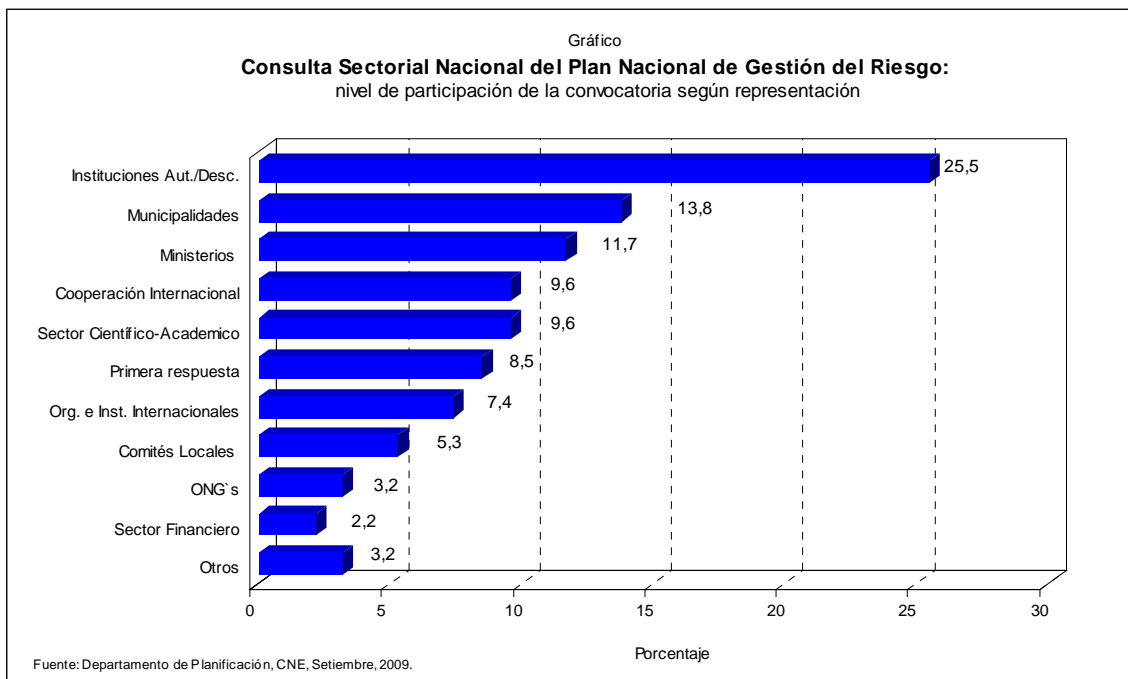


- **Etapa 3: Sistematización y Análisis de la Información**

La metodología planteada en el proceso de consulta nacional generó como resultado un total de 98 acciones estratégicas y 121 metas, las cuales fueron susceptibles de dos procesos de sistematización que derivaron en un total de 38 acciones estratégicas y 68 metas, las cuales fueron los insumos base sometidos a validación en la Etapa 4.

- **Etapa 4: Foro Nacional: Validación Primera Propuesta**

En los días 14, 15 y 16 del mes de octubre se realizó el Foro Nacional de Gestión del Riesgo cuyo objetivo fue convocar a los potenciales integrantes de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (Artículo 10, inciso e). En este marco se realizó la devolución y validación de contenidos del borrador del PNGR. Asistieron en todo el proceso cerca de 250 actores, representantes de 94 instancias. El gráfico adjunto muestra el nivel de participación según el sector de pertenencia, y en la página siguiente, el Cuadro N° 2 indica el detalle de cada unas de las representaciones:



Cuadro Nº 2

CONSULTA SECTORIAL Y FORO NACIONAL DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO: participación según representación

Instituciones Autónomas – Semiautónomas Descentralizadas	Municipalidades	Ministerios	Cooperación Internacional	Comunidad Científico- Académica
<ul style="list-style-type: none"> • Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) • Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) • Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAN) • Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ) • Dirección Nacional para el Desarrollo de las Comunidades (DINADECO) • Fondo Nacional de Becas (FONABE) • Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) • Instituto Costarricense de acueductos y Alcantarillados (AyA) • Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) • Instituto Costarricense de Turismo (ICT) • Instituto Desarrollo Agrario (IDA) • Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) • Instituto Geográfico Nacional (IGN) • Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) • Instituto Nac. Inv. y Transferencia de Tecnología Agrop. (INTA) • Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) • Instituto Nacional de Seguros (INS) • Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aguirre • Aserrí • Bagaces • Coronado • Desamparados • Heredia • Moravia • La Cruz • Pérez Zeledón • Poás • Purical • Santa Cruz • Tibás 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Agricultura (MAG) • Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) • Ministerio de Hacienda (MH) – Dirección General de Aduanas (DGA) • Ministerio de Educación Pública (MEP) • Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) • Ministerio Obras Públicas y Transportes (MOPT) • Ministerio de la Presidencia (MP) • Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) • Ministerio de Salud (MINSAL) • Ministerio de Seguridad Pública (MSP) • Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH) 	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) • Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) • Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) • USAID/OFDA • Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) • Organización Mundial de la Salud (OMS) • Organización Panamericana de la Salud (OPS) • Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Rectores (CONARE) • Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) • Colegio de Geólogos de Costa Rica (CGCR) • Instituto Meteorológico Nacional (IMN) • Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) • Red Sismológica Nacional (RSN) • Universidad de Costa Rica (UCR) • Universidad Estatal a Distancia (UNED) • Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI)

Cuadro Nº 2

CONSULTA SECTORIAL Y FORO NACIONAL DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO: participación según representación

Instituciones Autónomas – Semiautónomas Descentralizadas	Municipalidades	Ministerios	Cooperación Internacional	Comunidad Científico-Académica
<ul style="list-style-type: none"> • Junta de Protección Social (JPS) • Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica • Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) • Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SPSA) • Patronato Nacional de la Infancia (PANI) • Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). 				
Instituciones / Instancia de Primera Respuesta	Organismos No Gubernamentales	Sector Financiero	Organismos e Instituciones Internacionales	Otros
<ul style="list-style-type: none"> • Fuerza Pública • Cruz Roja Costarricense • Cuerpo de Bomberos de Costa Rica • Sistema de Emergencias 911 de Costa Rica 	<ul style="list-style-type: none"> • Un techo para mi país • Visión Mundial • Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de Costa Rica • Banco Crédito Agrícola de Cartago, Ban Crédito 	<ul style="list-style-type: none"> • Banco Mundial • Representante Especial del Secretario General de la Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) • Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) • Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres de Guatemala (CONRED) • Protección Civil El Salvador • Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SINAPRED) • Protección Civil de Panamá 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Judicial – Gobierno de Costa Rica • Rectoría del Sector Social • Especialistas
Fuente: CNE, Departamento de Planificación, Octubre, 2009.				

- **Etapa 5: Sistematización y Análisis de la Información**

El Foro Nacional replicó la metodología de trabajo participativo grupal basado en el análisis de los siete ejes temáticos propuestos, sus lineamientos de política y definición colectiva de acciones estratégicas y metas desde un abordaje interinstitucional e interdisciplinario. Los resultados generales de todo el proceso de sistematización se detallan en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO:
Proceso de sistematización de resultados

Etapa	Acciones Estratégicas	Metas planteadas
Consulta Sectorial	98	121
Sistematización 1	62	81
Sistematización 2	38	68
Foro Nacional (validación)	52	94
Sistematización 3	43	88
Resultado Final	46	91

Fuente: CNE, Departamento de Planificación, Octubre, 2009.

- **Etapa 6: Consultas a Criterio Experto**

Con el objetivo de depurar y lograr un alto nivel de afinamiento de los insumos obtenidos en los procesos de consulta y validación, se sometió a consulta de algunas instancias y personas especializadas el borrador final la sistematización total de los insumos propuestos participativamente, consultando aspectos de enfoque, fondo y forma. Los entes consultados fueron La Organización Panamericana de la Salud, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y el Colegio de Geólogos de Costa Rica, además de un grupo de personas consultores y asesores de organismos internacionales con amplia trayectoria en gestión del riesgo y planificación.

- **Etapa 7: Propuesta Final del Plan**

En el mes de noviembre se elabora el documento final del PNGR.

- **Etapa 8: Presentación y Aprobación Junta Directiva CNE**

En el mes de diciembre se somete a consulta y aprobación a la Presidencia de la CNE y posteriormente se eleva al cuerpo determinativo de la CNE.

- **Etapa 9: Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo**

Durante el año 2010 se realizarán las acciones orientadas a la gestión operativa de las instancias de coordinación con responsabilidades de ejecución, así como el proceso de elaboración de indicadores para el sistema de seguimiento y evaluación del PNGR.



Fotografía: Cierre del Foro Nacional de Gestión de Riesgo en Sesión Extraordinaria Pública de la Junta Directiva y personal de la CNE participante, 16 de Octubre 2009. Fuente: Departamento de Comunicación Institucional.

4.2. Ámbito de Aplicación y Vigencia

El plan tiene un ámbito de aplicación nacional que delimita responsabilidades para las instituciones públicas y tiene una vigencia de seis años, del 2010 al 2015.

4.3. Objetivo de Desarrollo

Reducir la vulnerabilidad de la población costarricense, las causas de las pérdidas de vidas humanas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por las amenazas de origen natural y antrópico que afecten el territorio nacional de Costa Rica.

4.4. Enfoques y Principios Orientadores

La gestión del riesgo es un componente fundamental para lograr el desarrollo integral de la población. Bajo tal premisa, el presente plan adopta los siguientes enfoques y principios:

4.4.1. El Enfoque de Derechos

La gestión del riesgo con un enfoque basado en los derechos humanos es un marco de política para el proceso de desarrollo humano. Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de la República de Costa Rica, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es el análisis y la consideración de las desigualdades que están en el centro de los problemas del desarrollo y la vulnerabilidad a los desastres, para corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso material y el desarrollo de la resiliencia.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, la gestión del riesgo en las estrategias y las políticas de desarrollo está anclado a un sistema de derechos y los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de las personas, mujeres y hombre, especialmente de los grupos más vulnerables, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar¹¹.

4.4.2. El Enfoque de Equidad de Género

El Marco de Acción de Hyogo, en el Título III, Prioridades, Punto A, Consideraciones Generales, afirma:

“Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación” (Retomado de la Asamblea General: Vigésimo tercer periodo extraordinario de sesiones dedicado al tema de La mujer en el año 2000: igualdad entre géneros, desarrollo y paz para el Siglo XXI) (EIDR, 2005, pág. 10)

Bajo este lineamiento, la Red Internacional de Género y Desastres postula seis principios para el abordaje de la transversalidad de la política de género en los temas de gestión del riesgo que se retoman para el presente plan (Para la definición detallada de estos principios, ver el Anexo N° 1):

- Los derechos humanos como guía de equidad.
- La equidad de género y reducción del riesgo como oportunidad para el cambio y la reorganización.
- El género no es neutral y es necesario reconocerlo en la realidad.
- Trabajo con las mujeres de las organizaciones sociales de base territorial local.
- Evitar el uso de estereotipos que no reflejan la realidad que viven las mujeres.
- Respeto y desarrollo de las capacidades de las mujeres.

¹¹ Adaptado de: ONU, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, 2006.

4.4.3. La Participación

La participación de las instituciones en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y por ende, en la aplicación del presente plan, debe ser coordinada y abierta, pero manteniendo la autonomía. Si bien las atribuciones de supervisión y fiscalización de la CNE en materia de riesgos son indelegables, se ejercerán considerando esa autonomía, pero también haciendo uso de las competencias de cada una de las instituciones y aplicando los principios de coordinación y de concertación, en función de los objetivos del plan.

Es indiscutible la necesidad de participación y los aportes de la sociedad civil y del sector privado, por lo que el presente plan incluye en su contenido acciones destinadas a motivar y promover la integración de ambos sectores en el Sistema Nacional, así como una serie de iniciativas que los beneficien.

4.4.4. Desarrollo sostenible y seguro

La gestión del riesgo como ámbito de política pública debe contribuir al desarrollo seguro y sostenible. La Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres Naturales: "Por un Mundo Más Seguro en el Siglo XXI", celebrada en Jokohama, Japón, en 1994, destacó los vínculos entre la reducción de desastres y el desarrollo sostenible. Bajo este razonamiento, enmarcando el problema desde el contexto ambiental y reconoce la relevancia de la prevención como forma de reducir los desastres. La gestión del riesgo debe mantener la perspectiva analítica potenciando la crítica y el análisis de los factores de riesgo dentro la dimensión totalizadora de la sostenibilidad ambiental, teniendo presente que los factores de riesgo inherentes al desarrollo amenazan la seguridad y el bienestar humano.

4.4.5. Los Principios

Los principios para la aplicación del presente Plan son los pertinentes de la Ley 8488, a saber:

- **Solidaridad:** Responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física y el patrimonio de todos los costarricenses, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón.
- **Integralidad del proceso de gestión:** La gestión del riesgo se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y los recursos de la Administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas y los gobiernos locales, procurando la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada.
- **Razonabilidad y proporcionalidad:** Entre varias posibilidades o circunstancias, deberá escogerse la mejor alternativa para atender un estado de urgencia y necesidad, de manera compatible con los recursos existentes, procurando que las soluciones sean conformes con el fin superior que se persigue.

- **Coordinación:** Principio de acción para hacer confluir hacia un mismo fin competencias diversas de diferentes actores. Permite reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos; pero, a la vez, direcciona en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes.
- **Protección de la vida:** Quienes se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidos en su vida, su integridad física, sus bienes y el ambiente, frente a los desastres o sucesos peligrosos que puedan ocurrir.
- **Prevención:** Acción anticipada para procurar reducir la vulnerabilidad, así como las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres; por su misma condición, estas acciones o medidas son de interés público y de cumplimiento obligatorio.

4.5. Instrumentos para el Cumplimiento del Plan

- El diálogo político.
- La coordinación intersectorial e interinstitucional, basada en el desarrollo y mantenimiento de capacidades operativas articuladas y complementarias entre las instituciones, para hacer confluir hacia un mismo fin competencias diversas.
- La consulta técnica a todos los actores.
- La participación de los gobiernos locales, la empresa privada y la sociedad civil organizada.
- Las alianzas estratégicas y de cooperación a nivel nacional, regional e internacional.
- Los instrumentos legales aplicados a la regulación de las prácticas de desarrollo y el manejo de las situaciones de emergencia.
- La vía de excepción para la atención de situaciones de emergencia.
- La asesoría técnica calificada a las instituciones y organizaciones involucradas.
- La fiscalización del cumplimiento de las regulaciones, las competencias y los compromisos.
- La educación, capacitación y divulgación a los actores involucrados.

4.6. Ejes del Plan Nacional de Gestión del Riesgo

Los elementos teóricos, metodológicos, doctrinales y legales expuestos antes, que sustentaron los procesos de consulta y validación, concluyen en la delimitación de una serie de ejes de contenido, de lineamientos de política, propuestas de acción y metas, que deben asumir las instituciones del Estado costarricense para abordar la gestión del riesgo en el país, en el periodo para el cual está previsto el presente plan.

El presente apartado constituye el corazón mismo del Plan, en la medida que es donde establecen las orientaciones de la política y se identifican, a partir de las acciones estratégicas y las metas, las competencias institucionales.

Al igual que se hizo durante el proceso de consulta y validación, los contenidos se ordenan bajo siete ejes, de los cuales debe señalarse, los cinco primeros tienen un enfoque estrictamente preventivo, mientras que los dos últimos están abocados a la preparación y la atención de las emergencias, incluida la fase de reconstrucción.

En consecuencia con el mandato de la Ley 8488, el plan desagrega la información en la forma de competencias y compromisos de orden estratégico, detalla acciones y metas destinadas a generar un cambio y un aporte al desarrollo nacional.

A partir del seguimiento a los compromisos la CNE hará efectivo su papel rector de la política y de conducción del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Para esto asumirá las labores de promoción y organización que la mencionada Ley le instruye y diseñará los mecanismos y la estructura necesaria para supervisar y fiscalizar a las instituciones. Estas labores se conciben como un acompañamiento y una conducción destinada a lograr el cumplimiento del objetivo de desarrollo que se ha definido.

El Cuadro N° 4, siguiente, presenta el título de los ejes y los objetivos estratégicos definidos, para luego, desarrollar los contenidos de cada uno:

Cuadro N° 4
PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
Ejes de Contenido

EJE	OBJETIVO ESTRATÉGICO
1. Reducción de la Pobreza y Generación de la Resiliencia	Aumentar la resiliencia de la población vulnerable y excluida del país, mediante la inclusión de iniciativas para la gestión del riesgo en los programas sociales de reducción de la pobreza, con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicos que generan desastres y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social.
2. Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo	Fomentar y garantizar la incorporación de criterios para la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional y particularmente en la gestión territorial local, regional, nacional, sectorial, institucional y socioeconómica, mediante el uso de los mecanismos e instrumentos normativos y funcionales con que cuenta el Estado Costarricense para promover un desarrollo seguro, sostenible y con una mayor conciencia del riesgo.
3. Desarrollo e inversión en la infraestructura pública	Reducir el efecto de los factores de riesgo en el desarrollo del país, aplicando el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión en infraestructura pública nacional y local, así como el uso oportuno de instrumentos de protección y de gestión financiera, con el objeto de elevar la calidad, seguridad y longevidad de los bienes y servicios.
4. Participación y desconcentración para la gestión local del riesgo	Promover y fortalecer la participación de los actores relevantes de la gestión local del riesgo, en los ámbitos institucional, territorial y del sector privado, fomentando la creación de las instancias de coordinación y la articulación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, así como la desconcentración de los recursos y las decisiones para fortalecer su capacidad y autonomía.
5. Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas	Fortalecer la capacidad de generación, transferencia y difusión del conocimiento y la aplicación de tecnologías apropiadas, en relación con los factores del riesgo, con el objeto de orientar las prácticas, la inversión de las instituciones y los procesos de educación formal e informal de los y las ciudadanas, y así fomentar la inclusión de la Gestión del Riesgo dentro de la cultura costarricense.
6. Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres	Crear y promover el mejoramiento constante de los protocolos, procedimientos y lineamientos para la respuesta de país ante las emergencias y los desastres, con el objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones y de la población mediante la organización, capacitación, la información y el uso eficaz y oportuno de los mecanismos e instrumentos de alerta, alarma y activación.
7. Recuperación y reconstrucción ante los desastres	Promover la planificación adecuada y el uso eficiente y ágil de los recursos durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, con la consigna de reducir los factores de riesgo y no reconstruir la vulnerabilidad, con una visión preventiva sobre la recuperación de largo plazo.

4.6.1. Reducción de la Pobreza y Generación de la Resiliencia

4.6.1.1. Descripción

Conforme lo expuesto en líneas anteriores, se ha hecho palpable la relación directa que hay entre pobreza y desastres, siendo la población pobre la principal víctima de los mismos, es decir, aquellas personas en las cuales el riesgo a desastres se consume.

La reducción de la pobreza es un tema sobre el cual el gobierno costarricense ha emprendido medidas concretas mediante programas sociales que han tenido un importante impacto. Sin embargo, las acciones que emprende el Estado en materia de reducción de pobreza deben coronarse con una clara alusión a la generación de resiliencia, esto como referencia a la disposición de generar capacidad por parte de las poblaciones vulnerables.

En la coyuntura actual, estas vinculaciones y los propósitos que se derivan tienen un profundo sentido solidario y humano, es la concreción de los enfoques de derechos y las aspiraciones por una sociedad más igualitaria, en consideración a una problemática que no solo puede ser el referente de pérdidas materiales, sino también de sufrimiento y de dolor. Pobreza y desastres se suman como variables de la exclusión, como expresión de la desigualdad y la injusticia con que se revierten los riesgos hacia un sector de población en beneficio de otros.

Consecuente con lo expresado, los lineamientos, acciones y metas que se proponen en este eje aluden de manera específica a la identificación de la población vulnerable, a la inclusión de la temática de gestión del riesgo en la planificación de los programas sociales y a la adopción de medidas concretas para atender preventivamente a estas poblaciones, incluida la disposición de que los protocolos de respuesta a emergencias tengan presente las condiciones particulares y diferenciadas de los grupos de población, particularmente aquellos que de previo pueden considerarse los más proclives o susceptibles a eventos de desastre.

4.6.1.2. Objetivo Estratégico:

Aumentar la resiliencia de la población vulnerable y excluida del país, mediante la inclusión de iniciativas para la gestión del riesgo en los programas sociales de reducción de la pobreza, con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicos que generan desastres y mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y exclusión social.

**PLAN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático N°1: Reducción de la pobreza y generación de la resiliencia.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Instituciones Responsables	Instituciones de Apoyo
1. Promover y orientar la inclusión de la gestión del riesgo en los programas y proyectos de desarrollo social y económico, con énfasis en la atención de las personas, hombres y mujeres, población vulnerable a las amenazas naturales y antrópicas.	Programas sociales con inclusión transversal de la gestión del riesgo, para atender la población en situaciones de pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad, pobre y en exclusión social.	Entre el año 2010 y el año 2015, el 100% de los planes institucionales del sector social y económico incluyen transversalmente el enfoque de la gestión del riesgo, con perspectiva de género y enfoque de derechos.	MIDEPLAN, CNE, Rectoría del Sector Social, Rectoría del Sector Agropecuario	Cámaras empresariales, universidades estatales
	Políticas y directrices en los niveles superiores de toma de decisiones políticas y gerenciales sectoriales, institucionales y corporativas, que incluyan la gestión del riesgo en los programas y proyectos estatales y privados.	Al año 2010, establecer un convenio de cooperación para el diseño y aplicación de una propuesta metodológica que articule los conceptos del riesgo, género y enfoque de derechos.	MIDEPLAN, CNE	INAMU, DHR, PGR, PANI
		Al año 2010, integrar un comité asesor técnico con especialistas de los temas de género, riesgo y enfoque de derechos que oriente teórica y metodológicamente la incorporación integral de estos conceptos en las propuestas de desarrollo.	PGR, CGR, CNE, Rectoría del Sector Social, INAMU, cámaras empresariales	Universidades públicas y privadas
2. Promover los principios del ordenamiento territorial y de la zonificación de las amenazas naturales para la reubicación de las poblaciones expuestas e impulsar la construcción de asentamientos humanos en sitios y condiciones seguras, apegados a la legislación, las políticas y las normas y códigos de construcción.	Programa de capacitación en la temática de la gestión del riesgo para las funcionarias y los funcionarios de las instituciones involucradas en los programas sociales y económicos y para la sociedad civil organizada.	Al 2012, todas las instituciones incorporan, en los niveles técnicos, un programa de capacitación sobre gestión del riesgo, teniendo presente la perspectiva de género y el enfoque de derechos.	Rectorías sectoriales, CNE	Bomberos, Cruz Roja, Fuerza Pública, CNE
		Al 2010 iniciar el diseño de un plan de capacitación a la sociedad civil con énfasis en la juventud y comités municipales y comunales de atención de emergencias.	CNE, MEP	Bomberos, Cruz Roja, Fuerza Pública, CNE, Scouth, organizaciones comunales, Iglesia, Consejo de la Persona Joven
	Estudios integrales sobre la población vulnerable a las amenazas naturales y antrópicas en el ámbito territorial, para potenciar la integralidad de las iniciativas para el conocimiento del riesgo, su reducción, transferencia, y la atención e intervención social.	Del 2010 al 2015, contar con un estudio con datos desagregados por sexo que analice y ubique la población vulnerable a desastre del país.	CNE, municipalidades, MIVAH	Universidades públicas y privadas, INEC, Ministerio de Salud

**PLAN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático N° 1: Reducción de la pobreza y generación de la resiliencia.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Instituciones Responsables	Instituciones de Apoyo
	Programa de asesoría para la definición de Planes Reguladores Urbanos y restricciones a la ocupación de territorios en condiciones de riesgo y eventuales propuestas para la reubicación de asentamientos humanos.	<p>Al año 2015 el 100% de los planes de reubicación de poblaciones expuestas dispondrán de los estudios y las medidas para su reubicación en sitios seguros.</p> <p>Al año 2015, identificar y cartografiar en una escala adecuada, el 100 % de las poblaciones expuestas.</p> <p>Al año 2015, las 81 municipalidades contarán con un registro territorial de los sitios para la ubicación de asentamientos seguros.</p>	CNE, municipalidades, MIVAH, INVU	BANHVI, IMAS, IDA, CONAI, AYA, ICE, CCSS, Ministerio de Salud, MEP, MOPT.
3. Identificar y formular propuestas de proyectos o programas de gestión institucional para la atención de la población con algún tipo de vulnerabilidad social y a la población indígena, tanto en la prevención de desastres como en la respuesta a emergencias.	Programa de identificación, priorización y atención de la población vulnerable y a la población indígena ubicada en áreas expuestas a las amenazas naturales y antrópicas.	<p>Al 2015, contar con un registro de la población vulnerable, desagregada por sexo, así como de la población indígena ubicada en áreas expuestas a las amenazas naturales y antrópicas.</p> <p>Al 2015, el 100% de la población con algún tipo de vulnerabilidad social y la población indígena, estará incluida en algún programa social que conduzca a mejorar su resiliencia y eventualmente podría ser reubicada con el propósito específico de mejorar su condición y capacidades ante el efecto de las amenazas naturales y antrópicas.</p>	CNE, IMAS, municipalidades	Consejo de la Persona Joven, CONAI, CONARE, CONAPAM, PANI, INAMU, IMAS, Ministerio De Salud, INEC
4. Crear capacidades y fortalezas para el desarrollo de las acciones relacionadas con los preparativos y respuesta a las emergencias y a los desastres, incorporando el enfoque de derechos y la perspectiva de género.	Protocolos y procedimientos de las instituciones y el sector privados relacionados con los preparativos y respuesta a las emergencias, tomando en cuenta las particularidades y necesidades de las mujeres y hombres, niñas y niños, jóvenes, adultas y adultos mayores, así como los señalamientos de la Ley 7600, relacionados con la discapacidad y la población indígena según legislación nacional e internacional (OIT 169, 5251 y 6271).	<p>Al año 2015 el 100% de las instituciones y el sector privado contarán con protocolos y procedimientos para la intervención en caso de emergencia.</p> <p>Al año 2015 los manuales, protocolos y procedimiento de respuesta ante las emergencias, incorporan criterios afines a la Ley 7600, la Ley 7801, así como otras leyes conexas que aluden a las particularidades y necesidades de las mujeres y hombres, niñas y niños, jóvenes, adultas y adultos mayores y población indígena.</p>	CNE, COE	Cruz Roja, Bomberos, Ong's, Fuerza Pública, Scouts, Consejo de la Juventud Joven, Fuerzas Vivas, PANI, INAMU, CONAPAM, CONARE, CONAI, INEC, Ministerio de Salud
	Planes de Seguridad del Agua.	Al año 2015, el 100% de las comunidades que cuentan con Asociaciones de Administración de Acueductos (ASADAS), contarán con planes de Seguridad del Agua (PSA).	AyA, ASADAS	OPS

4.6.2. Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo

4.6.2.1. Descripción

En el ejercicio de consulta y validación del presente plan, se observó una gran voluntad por parte de los participantes para que el funcionamiento público adopte la temática de gestión del riesgo, no solo como producto de la aplicación de la Ley 8488, sino como expresión de responsabilidades inherentes al desempeño público, como un deber ser sustentado en el derecho a la vida, a la seguridad y a la protección, preceptos que están resguardados en la Constitución Política. Estos preceptos forman parte del espíritu de otras las leyes que se han formulado para proteger por ejemplo el ambiente, el desarrollo urbano, la gobernabilidad y la promoción del bienestar físico, mental y material de la población. Siendo así y al amparo de la Ley 8488, la gestión del riesgo se convierte en un ingrediente necesario para potenciar mejores prácticas de desarrollo en aspectos que ya son objeto de planificación y administración.

De tal modo, para que la gestión del riesgo sea una política pública que incida en el desarrollo nacional, debe operar de manera transversal, vinculada a los procesos de planificación en todo nivel y ámbito territorial. No obstante, la realidad es que la planificación y presupuestación institucional, pública y privada, todavía no expresa una adecuada apropiación del tema, a pesar de lo señalamientos que la Ley 8488.

Por ello, se afirma la necesidad de disponer de los marcos normativos y funcionales con que cuenta el Estado Costarricense, de los mecanismos de regulación y de orientación del desarrollo, para lograr que la gestión del riesgo se convierta en una práctica rutinaria, evidente y consistente.

En consecuencia con esto, las propuestas que se hacen en el presente eje están destinadas la inclusión sistemática de la gestión del riesgo en la planificación y la presupuestación, a la integración del tema en los procesos de ordenamiento del territorio, el acompañamiento a otras estratégicas relacionadas con problemáticas afines y a las labores necesarias de seguimiento y fiscalización que se requieren para asegurar el cumplimiento efectivo de la política.

4.6.2.2. Objetivo Estratégico

Fomentar y garantizar la incorporación de criterios para la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional y particularmente en la gestión territorial local, regional, nacional, sectorial, institucional y socioeconómica, mediante el uso de los mecanismos e instrumentos normativos y funcionales con que cuenta el Estado Costarricense para promover un desarrollo seguro, sostenible y con una mayor conciencia del riesgo.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.2: Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
1. Promover, incentivar y fiscalizar la inclusión de la gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género en los instrumentos y estrategias de planificación del desarrollo nacional, en los planes sectoriales, locales, regionales e institucionales, así como en la previsión presupuestaria para la preparación y la atención de las emergencias y desastres, en aplicación de la transversalidad de la Política para la Gestión del Riesgo	Inclusión de la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo nacional, como un eje transversal de las políticas públicas.	El Plan Nacional de Desarrollo 2011 -2014 incluye el concepto de gestión del riesgo como un eje transversal.	MIDEPLAN, CNE	Rectorías Sectoriales
		Al 2015, el 100% de los instrumentos y lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación sectorial, institucional, territorial y socioeconómica, promulgado por las instituciones fiscalizadoras, presupuestarias y de la planificación nacional, incorporan normas que incentiven y refuercen la consideración del riesgo en los planes institucionales y en todos los mecanismos de inversión y planificación del desarrollo.	CNE, MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda	
		Al año 2011, el 100% de las instituciones públicas y privadas empezarán a incluir en su planeamiento operativo anual y en sus presupuestos las acciones de gestión del riesgo inherentes al servicio que prestan, los bienes que generan, la infraestructura física y financiera que administran y la seguridad humana.	MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, CNE	
		Al año 2015, el 100% de las instituciones públicas y privadas incluirán en sus diagnósticos de planeamiento estratégico y operativo la valoración de riesgo y las acciones para su retención, transferencia y protección financiera.	MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, CNE	Cooperación Internacional, Cámaras empresariales.
		Al año 2011, el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo contará con un programa con enfoque de derechos y perspectiva de género para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la incorporación de la gestión del riesgo en la cultura a institucional y corporativa de los sectores público y privado.	CNE, Ministerio de la Presidencia, cámaras empresariales	
2. Vincular las políticas nacionales para el ordenamiento territorial y para la gestión del riesgo.	Programa de asesoría, capacitación y fortalecimiento a las municipalidades para lograr la implantación de la gestión del riesgo en la actualización de los planes reguladores y el re-ordenamiento territorial.	Al año 2012 las 81 municipalidades del país dispondrán de la información actualizada y geo-referenciada (atlas, modelos, escenarios) sobre las amenazas y vulnerabilidad en cada cantón, y se apoyarán en ella para formular y actualizar sus planes reguladores.	CNE, IGN (Departamento de Catastro)	IFAM, MINAET
		Al año 2015 los planes reguladores de los 81 municipios estarán actualizados y tendrán un avance de, al menos, un 50% en la aplicación de las medidas para ubicar y ordenar la ocupación humana en sitios seguros y la protección de los ecosistemas naturales, considerando el riesgo en los territorios bajo su jurisdicción.	CNE, municipios,	IFAM, MIDEPLAN, INVU
		Al año 2015 las 81 municipalidades y las instituciones del ámbito central que asesoran a los gobiernos locales y a la sociedad civil, en los temas de ordenamiento territorial, contarán con funcionarios y funcionarias capacitadas e incorporarán los temas sobre gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género.	CNE, Municipios,	IFAM, MIDEPLAN, Universidades.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.2: Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
	Lineamientos técnicos para ordenar y regular el manejo del agua pluvial en el ámbito municipal.	Al 2015, las instituciones con competencia en el manejo del recurso hídrico dispondrán los lineamientos técnicos y normativos para la disposición y manejo de las aguas de lluvia y sus elementos problemáticos como por ejemplo la disposición de desechos sólidos y de sedimentos, con un énfasis particular en los espacios urbanos.	Ministerio de Salud, MINAET, AyA.	
	Resoluciones vinculantes sobre riesgo bajo criterio científico para la regulación del uso del territorio considerando el análisis integral de las amenazas y los elementos vulnerables.	Al año 2015 se habrán realizado por parte de la CNE al menos 6 resoluciones vinculantes para ordenar el territorio, a partir de la modelación de escenarios de riesgo.	CNE	Universidades estatales, institutos de investigación
3. Propiciar que la gestión del riesgo fortalezca la incidencia de otras estrategias de desarrollo que abordan la problemática ambiental y particularmente la relacionada con la gestión de los recursos naturales, las cuencas, la variabilidad y el cambio climático y sus temas afines.	Estrategias nacionales de cambio climático y adaptabilidad al cambio que incluyen la gestión del riesgo.	Al 2011 una estrategia nacional de adaptabilidad la a variabilidad y al cambio climático elaborada.	MINAET, CNE	IMN, universidades, MAG-SEPSA, Ministerio de Salud, Oficina Regional de la EIRD
	Programa de instalación de sistemas de observación, alerta y alarma para las amenazas asociadas al clima, el recurso hídrico.	Al año 2015 Costa Rica contará con un "Sistema de Alerta Temprana" para el seguimiento del cambio climático.	CNE, MINAET	IMN, MAG-SEPSA, universidades, Ministerio de Salud, Oficina Regional de la EIRD, municipalidades
4. Realizar el seguimiento y la fiscalización de las responsabilidades institucionales y corporativas para garantizar la incorporación de la gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género en la planificación del desarrollo nacional.	Sistema de seguimiento y evaluación sobre las acciones del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.	Al concluir el año 2011, se dispondrá de un sistema de seguimiento y evaluación integral sobre las acciones del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.	CNE	Contraloría General de la República, MIDEPLAN
	Contraloría del Riesgo	Al año 2012 la Contraloría de Servicios de la CNE dispondrá de un procedimiento para la denuncia y el seguimiento de los actos generadores de riesgo y para la aplicación de las soluciones respectivas.	CNE	

4.6.3. Desarrollo e inversión en la infraestructura pública

4.6.3.1. Descripción

La perspectiva de que los desastres son producto de la orientación de los modelos de desarrollo pues es en la dinámica de estos en que se generan los riesgos, nos pone de frente ante la necesidad aplicar los conceptos de gestión del riesgo en los procesos de planificación de la inversión pública.

La gestión del riesgo aplicada a este aspecto implica el uso de mecanismos e instrumentos de análisis y prospección del riesgo, como insumos que deben apoyar las decisiones en todo el ciclo de los proyectos, especialmente en aquellos de alta inversión e impacto social como los destinados a la obra pública. A partir de la identificación de las amenazas a la que están expuestos los proyectos y de la vulnerabilidad que pueden generar, se pueda establecer la estructura de costos de inversión, los tiempos de vida útil, los gastos operativos de mantenimiento y mitigación, así como los mecanismos de protección financiera y transferencia de riesgo, que contribuyan a elevar la calidad, seguridad y duración de los bienes y servicios.

La gestión del riesgo en la planificación de la inversión pública es prevención desde un nivel primario. Sin embargo, cabe observar que la gestión del riesgo tiene aplicación también en los procesos ordinarios de recuperación de obra pública y en los de reconstrucción post desastre. La planificación de la obra pública sin consideración del riesgo ha generado un círculo pernicioso por el cual, el proceso de reconstrucción se realiza sin tomar en cuenta los eventos generadores de daño, las condiciones o factores que pueden desencadenar nuevos desastres, acumulando los vacíos y la vulnerabilidad de las poblaciones afectadas. Por lo tanto, se señala la necesidad de romper con el círculo pernicioso de la inversión para potenciar procesos de desarrollo sostenibles.

En consecuencia con lo expresado, el presente eje hace referencia a las propuestas destinadas a la aplicación del análisis del riesgo en los proyectos de inversión pública, a la aplicación de los mecanismos de protección financiera, al apoyo a iniciativas de investigación y de gestión comunitaria que hagan consideración de los riesgos presentes y a la planificación de la inversión para la recuperación de la infraestructura dañada considerando la gestión del riesgo.

Objetivo Estratégico:

Reducir el efecto de los factores de riesgo en el desarrollo del país, aplicando el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión en infraestructura pública nacional y local, así como el uso oportuno de instrumentos de protección y de gestión financiera, con el objeto de elevar la calidad, seguridad y longevidad de los bienes y servicios.

**PLAN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE LAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.3: Desarrollo e inversión en la infraestructura pública.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
1. Generar y aplicar mecanismos y experiencias para la retención transferencias y distribución temporal y espacial del riesgo en la inversión pública, por medio de una estrategia y la aplicación de instrumentos financieros, como por ejemplo los seguros, reaseguros, reservas fiscales, arreglos y opciones contingentes ex-ante y otras herramientas apropiadas.	Programa nacional de protección financiera con una plataforma establecida y operando para modelar, de manera probabilística el riesgo y sus coberturas respectivas.	Al año 2011 el INS cuenta con una oferta e instrumentos de seguros suficiente para cubrir el patrimonio y la inversión pública y privada.	INS	CNE, Cooperación Internacional
		Al año 2012, el Ministerio de Hacienda contará con un programa de aseguramiento de la infraestructura pública que desarrollarán las instituciones del gobierno central.	Ministerio de Hacienda	ARESEP y Contraloría General de la República, MIDEPLAN, CNE, INS
		Al año 2015 las instituciones AyA, ICE, CCSS, RECOPE, MOPT, MEP, habrán adoptado la protección financiera más adecuada para sus programas de inversión.	AyA, ICE, CCSS, RECOPE, MOPT, MEP	
	Estrategia de retención y transferencia del riesgo, que involucre a todo el sector financiero nacional.	Al año 2012, se dispondrá de nuevos instrumentos financieros para la transferencia y distribución espacial y temporal del riesgo y una regulación de competencias institucionales para su aplicación.	INS, Banca Estatal.	
2. Promover el uso del Fondo Nacional de Emergencias como instrumento para facilitar la obtención de recursos financieros para favorecer la sostenibilidad y la aplicación de la política nacional para gestión del riesgo.	Estrategia nacional de sostenibilidad financiera para la gestión del riesgo.	Al año 2015, se dispondrá de una Estrategia Financiera para el Fomento de las Iniciativas de la Gestión del Riesgo que permita financiar no menos de tres proyectos al año en los campos de la investigación, desarrollo, educación, organización y gestión comunal para la gestión del riesgo.	CNE	Organismos de Cooperación Internacional, universidades estatales
3. Planificar e impulsar inversión pública para la identificación y caracterización de áreas vulnerables y para el desarrollo de obras de mitigación, recuperación y reconstrucción.	Programas de reubicación y mecanismos de mejoramiento de infraestructura física.	Al año 2012, el país contará con un diagnóstico integral del riesgo relacionado con la infraestructura pública vital.	MEP, CONAVI, MS, MOPT, CCSS, CNE, AYA, ICE, RECOPE	
		Al año 2015 el 100% de los centros de salud habrán aplicado el Índice de Hospitales Seguros.	MS, CCSS, INS	OPS, Hospitales privados
		Para el año 2010 el Plan Nacional de Desarrollo incluye la inversión pública necesaria par proteger la infraestructura vital.	MIDEPLAN,	Rectorías sectoriales
		En agosto del año 2011, el país contará con un plan de inversión pública para la reducción del riesgo, la recuperación y el refuerzo de la de infraestructura vulnerable, aprobado mediante decreto ejecutivo.	CNE, Contraloría, Ministerio de Hacienda, MOPT, CONAVI, SENARA, ICE, CCSS, MS, MEP, Presidencia de la República, MIDEPLAN	INS

**PLAN NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE LAS RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.3: Desarrollo e inversión en la infraestructura pública.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
4. Garantizar la sostenibilidad de los proyectos de inversión pública, con criterios de calidad, seguridad y durabilidad de los bienes y servicios, incorporando mecanismos de diseño, ejecución, mantenimiento preventivo y correctivo, desde el punto de vista de la gestión del riesgo y teniendo en cuenta la gestión ambiental correspondiente.	Inclusión de análisis del riesgo, dentro de las guías metodológicas del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) y con apego a la normativa vigente, particularmente los códigos de construcción, el código sismo-resistente, el código de cimentaciones y el control de calidad correspondiente.	Para el año 2010, las instituciones públicas deberán incorporar el análisis y la prospección del riesgo en los proyectos de inversión, de acuerdo con las Guías Metodológicas del SNIP.	MIDEPLAN	CNE, Cooperación internacional.
5. Desarrollar procesos de capacitación e información para la gestión del riesgo a los funcionarios, públicos y privados, responsables de los proyectos de inversión, así como la difusión a la sociedad, en general, de los mismos.	Programas de capacitación para el fortalecimiento, actualización y aplicación de normas e instrumentos para incorporar el análisis y la gestión del riesgo durante la formulación y evaluación de los proyectos de inversión.	Al año 2015 capacitar al mayor número de profesionales posibles en diferentes especialidades en cursos de alto nivel para la aplicación de normas e instrumental del análisis del riesgo en la inversión segura.	CNE, universidades estatales	MIDEPLAN, Cooperación internacional
6. Determinación de pasivos del riesgo y de los pasivos contingentes	Desarrollo y puesta en marcha de un procedimiento para la determinación de pasivos del riesgo y de pasivos contingentes.	Al 2012 será posible determinar, mediante un peritazgo, los pasivos del riesgo e incorporarlos en las operaciones de transferencia de propiedad y/u operación de obras, bienes, servicios e infraestructura.	CNE, INS, Cámaras de industria, comercio y de bienes raíces	MOPT, ICE, AyA, Salud, Municipalidades, empresa privada, etc.
		Al 2012, el país contará con una determinación preliminar de los pasivos contingentes, públicos y privados, en los ámbitos territoriales y sectoriales.		

4.6.4. Participación y desconcentración para la gestión local del riesgo

4.6.4.1. Descripción

El enfoque de abordaje a la problemática de emergencias y desastres en nuestro país privilegió tradicionalmente la atención inmediata de los eventos y el ejercicio asistencialista en la atención de la población. Este carácter reactivo de la respuesta ha venido siendo objeto de cuestionamiento y análisis en las últimas dos décadas. En esta coyuntura es cuando los conceptos de la prevención empiezan a ser asumidos como una forma diferente de abordar el problema, a partir de los factores causales y más recientemente es cuando se empieza a hacer aplicación de los conceptos de gestión del riesgo.

Esto ha significado la necesidad imperativa de un replanteamiento no sólo de los conceptos y de las prácticas, sino también del modelo de organización nacional para desastres, que paulatinamente cambia de una estructura centralizada, autoritaria e interventora, hacia una estructura sistémica que tiende a la descentralización bajo una perspectiva participativa, inclusiva y horizontal.

La Ley 8488 define el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo como el modelo de organización que permite la integración y coordinación de todos los actores relevantes, tanto en el nivel central de las instituciones del gobierno, como en las descentralizadas y en los ámbitos regional y local. Esta figura es de suma importancia porque es mediante ella que se logra la integración y coordinación de los actores que deben ejecutar el presente plan y darle contenido concreto a la ejecución de la política.

De tal modo, el presente eje permite ordenar las propuestas que los (las) participantes a la consulta del plan ofrecieron para fortalecer de las capacidades institucionales, la promoción de la organización, la participación y la gestión local; ello en el marco de articulación del mencionado Sistema. Se aprecia además que las propuestas identifican el rol que deben tener los gobiernos locales y el fomento de la organización comunal. Adicionalmente, es relevante observar el enfoque de derechos con que se aborda el tema de la participación ciudadana y la responsabilidad compartida en la vigilancia de los elementos de riesgo. Un tema importante en este eje es la relevancia que se le asigna al concepto de cuenca como entorno espacial a partir del cual, se debe fomentar la organización y la planificación de las acciones para el abordaje de la gestión local del riesgo con los y las actores e instancias.

4.6.4.2. Objetivo Estratégico

Promover y fortalecer la participación de los actores relevantes de la gestión local del riesgo, en los ámbitos institucional, territorial y del sector privado, fomentando la creación de las instancias de coordinación y la articulación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, así como la desconcentración de los recursos y las decisiones para fortalecer su capacidad y autonomía.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.4: Participación y desconcentración para la gestión local del riesgo

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
1. Promover el involucramiento y la articulación en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género, como medio de convocatoria y armonización de los actores relevantes.	Integración de las instancias de coordinación del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.	Al año 2015 estarán organizadas las siguientes instancias de coordinación: Al año 2012: Los comités de seguimiento de los Subsistemas de Prevención, Preparativos y Respuesta y Reconstrucción, y las instancias de coordinación sectoriales (Sector del Estado). Al año 2015: Las instancias institucionales, un comité municipal en cada cantón y 24 comités asesores técnicos, temáticos y/o territoriales.	CNE	
		Al año 2015, los ministerios a cargo de las rectorías sectoriales, contarán con una oficina responsable de coordinar la aplicación de la política para la gestión del riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género, en las instituciones del sector respectivo.	MIDEPLAN, Ministerios rectores	CNE
2. Propiciar la creación e instalación de sistemas de alerta locales, para la observación, vigilancia, control y alerta y alarma de los factores de amenaza, propiciando la integración institucional, la organización y la participación comunitaria, aplicando el enfoque de derechos.	Programa de observación y alerta y alarma en el territorio nacional, para el seguimiento de los factores de amenaza, preferiblemente con enfoque de cuenca (Cuando sea posible)	Al 2015, instalar 8 nuevos sistemas de alerta temprana para la vigilancia de los factores de amenaza del territorio, basados en estudios científicos, la factibilidad técnico-económica y con participación de las comunidades.	CNE, institutos de investigación.	Municipalidades
3. Promover, incentivar y dar seguimiento a las iniciativas de responsabilidad social empresarial y ambiental de la empresa privada vinculadas con el manejo de los factores de riesgo, para garantizar la continuidad de los negocios, en el ámbito local.	Programa nacional de incentivos para la promoción de la responsabilidad social empresarial en la gestión del riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género (Consideración del Sistema de Igualdad y Equidad de Género, SIEG).	Al año 2011, establecer un mecanismo de estímulo y distinción, otorgable cada año, para la designación de las empresas con logros relevantes en la gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género.	CNE, MS, MINAET	Cámaras empresariales
		Al año 2015, los 81 comités de emergencias municipales cuentan con la participación de las empresas privadas.	CNE, municipalidades, Cámaras empresariales	
		Al año 2011 se dispondrá de un sistema de certificación y acreditación de los planes empresariales de emergencias.	INA, CNE, Ministerio de Salud, Cámaras empresariales.	
4. Fomentar la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas de autogestión y cogestión en los proyectos bajo la responsabilidad de las municipalidades, con la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada.	Programa para la organización local de la gestión del riesgo con perspectiva de género.	Al año 2011, los 81 cantones del país contarán con un comité municipal de emergencias.	CNE, municipalidades y Oficinas de la Mujer	Organizaciones de la sociedad civil
		Al año 2015, al menos el 70 % de las poblaciones ubicadas en áreas expuestas a las amenazas naturales y antrópicas contarán con un comité comunal de emergencia.	CNE, municipalidades y Oficinas de la Mujer	Organizaciones de la sociedad civil

4.6.5. Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas

4.6.5.1. Descripción

La temática de riesgo, gestión del riesgo y desastres se ha vuelto un tema fascinante pero complejo; demanda de la intervención, el vagaje teórico y la aplicación tecnológica de múltiples disciplinas de las ciencias y el conocimiento.

En Costa Rica, que se caracteriza por ser un territorio de amenazas diversas, la comunidad académica y científica, especialmente de universidades públicas e institutos de investigación e instancias especializadas del Estado, desarrollan investigación y generan información de alta calidad que comparativamente con otros países, le dan al país un buen soporte de conocimiento en aspectos relacionados con el riesgo a desastres, especialmente en el campo del conocimiento de los factores físicos del riesgo.

Igualmente, se reconocen experiencias exitosas de divulgación de tal conocimiento, especialmente por el espacio que el tema ha llegado a tener en el ámbito de los programas de estudio, en primaria, secundaria y en algunas carreras del nivel universitario. A ellos se suma el uso y la divulgación de información mediante páginas web, así como en los programas de organización comunal y la aplicación y asesoría que algunas instituciones realizan en el nivel local.

Sin embargo, la comunidad científica y académica que participó en las consultas propone mejorar los esfuerzos en investigación, promoviendo una agenda común en materia de riesgo, se necesita fortalecer las capacidades de estas instancias y el apoyo financiero. Se propone apostar a proyectos ambiciosos y de alta calidad; ello en detrimento de las iniciativas poco relevantes y coyunturales que ocasionalmente fomenta la cooperación internacional.

Igualmente, se proponen acciones para fomentar la difusión del conocimiento y las buenas prácticas, tanto en el ámbito de la educación formal como en las alternativas informales, promoviendo por ejemplo, el aprovechamiento de los medios de comunicación. Para ello se requiere generar dar seguimiento a los espacios de coordinación y de toma de decisiones. En sentido similar, se expresan propuestas que contribuyan a la actualización del conocimiento y el acceso a tecnología de punta, apropiada a la realidad y las necesidades del país.

4.6.5.2. Objetivos Estratégicos

Fortalecer la capacidad de generación, transferencia y difusión del conocimiento y la aplicación de tecnologías apropiadas, en relación con los factores del riesgo, con el objeto de orientar las prácticas, la inversión de las instituciones y los procesos de educación formal e informal de los y las ciudadanas, y así fomentar la inclusión de la Gestión del Riesgo dentro de la cultura costarricense.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.5: Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES		
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo	
1. Promover y auspiciar la investigación y el desarrollo de las ciencias y las tecnologías, así como la generación de bases de datos e información estandarizados, de acceso libre y con tecnología apropiada, con énfasis en los factores del riesgo con incidencia recurrente sobre el desarrollo del país.	Programas para la promoción de la investigación y desarrollo de la gestión del riesgo.	Al año 2011, se contará con un Plan de Investigación para la Gestión del Riesgo, que permita el desarrollo de al menos 4 proyectos de investigación al año, bajo una priorización definida según las áreas de investigación y las necesidades sectoriales y territoriales. Las decisiones se tomarán en común acuerdo entre los centros de investigación y las autoridades nacionales que la rigen en cada campo específico.	CNE, CONARE, MICIT, IGN	IMN, ICE, CONESUP. CRID. ONG's	
		Al año 2011, la CNE contará, bajo convenio con CONARE, universidades estatales y los institutos de investigación, con un Fondo de Subsidio a la Investigación para: Al menos 4 investigaciones al año, dentro del marco del Plan de Investigación para la Gestión del Riesgo. Al menos 6 investigaciones de tesarios de grado y postgrado al año, en temas afines a la Gestión del Riesgo.	CNE, CONARE, CONESUP	IMN, ICE, CONESUP. CRID. ONG's	
		Sistema específico de información para la gestión del riesgo y la atención de emergencias.	Al año 2015 el país cuenta con un mapa base de elevación digital e imágenes de alta resolución, actualizable de manera dinámica y de acceso libre.	IGN, MINAET	CENAT
			Al año 2015, se cuenta con un "Atlas de Amenazas" estandarizado del país, georeferenciado a nivel de cantón y distrito, en escala apropiada, que condensa el 100% de de la información generada por las instituciones públicas del país.	CNE, Catastro, MINAET, IGN, Centros de investigación	MS, MOPT, ICE, RECOPE, MEP, MAG, CCSS, MIDEPLAN, universidades
			Al año 2010 se contará con el protocolo de los metadatos.	CNE, Catastro, MINAET, IGN, Centros de investigación	MS, MOPT, ICE, RECOPE, MEP, MAG, CCSS, MIDEPLAN, universidades, CENAT
			Al año 2012, se dispondrá de un "Banco de Información sobre la Gestión del Riesgo", que promueva y auspicie la generación de datos, la sistematización de la información, la investigación y la tecnología.		
2. Promover y auspiciar el acceso al conocimiento y a la tecnología existente en el ámbito mundial por parte de la comunidad científica, técnica y académica, con el objeto de fomentar la calidad y rigurosidad de la investigación. El conocimiento que se genera será del dominio e interés público.	Programa nacional de actualización técnico-científica para la Gestión del Riesgo.	Al año 2011, se contará con una Red Científica y Tecnológica que permitirá comunicar y compartir información entre instituciones en los ámbitos científico y técnico y estará involucrado el 100% de personas investigadoras.	MICIT, CNE, CONARE	MIDEPLAN	
		Al año 2015, se desarrollarán 60 pasantías de investigadores costarricenses en universidades y centros de investigación de países desarrollados en la temática de la gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género.	CONARE	CNE, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, ONG'S	

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.5: Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
		Al año 2015, 25 profesionales, técnicos, investigadores e investigadores realizan estudios de posgrado en universidades extranjeras, bajo programas de estudio de exigencia técnica, científica y académica elevadas.	CONARE	CNE, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, ONG'S
		Al año 2015 se habrán desarrollado al menos 2 congresos sobre ciencia y tecnología aplicadas al tema de la Gestión del Riesgo. De ahí en adelante será organizado al menos un congreso bianual.	MICIT	CNE, CENAT, Colegios y asociaciones profesionales
3. Promover el análisis de los factores del riesgo, desarrollando indicadores estables y verificables objetivamente, sustentados en bases de datos y modelos probabilísticos y determinísticos. Estos indicadores serán la base para asistir y orientar las decisiones relacionadas con el desarrollo local, regional y nacional, así como la inversión en pública y privada, con la perspectiva de mejorar la calidad, seguridad y duración de las mismas.	Proyectos de modelación holística, estadística y dinámica (Meteorológica, hidrológica, geológica, socioeconómica, ambiental, etc.) armonizados en el ámbito nacional y con escala local, que permitan disponer de la incorporación y análisis del riesgo en los proyectos de inversión pública y privada.	A marzo del 2011, los modelos probabilísticos serán desarrollados mediante una plataforma de acceso libre con sus contenidos, metodologías, procesos e información ajustados a las condiciones nacionales y bajo la supervisión y responsabilidad de los comités asesores técnicos afines.	CNE, CONARE, Centros de investigación, Catastro Nacional, INS	Municipalidades, INS, CNE, MIDEPLAN. Meteorológico, Grupo ICE, CONESUP.
		Al año 2014, los comités asesores técnicos estarán desarrollando modelos dinámicos, meteorológicos, hídricos, geológicos, socioeconómicos y ambientales, entre otros, sostenibles en su funcionamiento y mantenimiento; ajustados a las condiciones nacionales.		
	Redes de observación, análisis e información de los procesos y amenazas naturales y antrópicas y de los factores de la vulnerabilidad.	Al año 2011, se contará con un diagnóstico de existencia y necesidades de las redes de observación de las amenazas naturales y antrópicas; entre ellas y por ejemplo: cuencas, meteorología-climatología, sismicidad, GPS, volcanismo, oceanografía, deslizamientos, ambiente y factores de la vulnerabilidad.	Centros de investigación	CENAT, CNE
		Al año 2015, el 100% de las redes de observación aportan información en tiempo real.		
	Programa nacional de Indicadores para la Gestión del Riesgo.	Al 2015, se contará con un Sistema de Indicadores para la Gestión del Riesgo, debidamente validados por la comunidad científica y basados en información confiable.	CNE, INEC, MIDEPLAN, INTA, Ministerio de Ambiente.	Centros de investigación, CONARE, INS, IMN, Catastro Nacional.
	Rutinas de evaluación del riesgo en las actividades de inversión y producción de bienes y servicios, de los sectores estatal y privado.	Al año 2015 el país dispone de una plataforma, de acceso libre/ condicionado, para el establecimiento de modelos y escenarios de riesgo con el objeto de asistir el proceso de toma de decisiones	IGN, INS, CNE	MS, MOPT, ICE, RECOPE, MEP, MAG, CCSS, MIDEPLAN, universidades, CENAT

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.5: Desarrollo, difusión del conocimiento y aplicación de las tecnologías apropiadas

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
4. Promover e implantar la Gestión del Riesgo en el currículum en todos los niveles de la educación formal del país	Plan Sectorial de Educación en Desastres (PLANERID) (Puede cambiar de nombre) que incorpore las acciones y la coordinación en el Sector Educación, el sector productivo privado, los medios de comunicación y el resto del sector público.	Al año 2015, los niveles de educación universitaria cuentan en su currículum con al menos un curso que aborda el tema de la gestión del riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género, con acceso garantizado para el 100% de la población educativa.	MEP, CONARE, CONESUP	CNE
		Al 2015, estarán actualizados los programas de estudio en educación primaria y secundaria, en donde se incorpore la temática de la Gestión del Riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género.	MEP	CNE, OVSICORI, RSN
		Al 2014, se contará con un programa permanente de capacitación del cuerpo administrativo docente, de las diferentes regionales del Ministerio de Educación.	MEP-CNE	911- Academia de Bomberos.
		Al 2015, el MEP contará con una instancia de ejecución del Plan Sectorial de Educación para la Gestión del Riesgo, como un programa permanente de seguimiento y coordinación, con la participación del 100% de las instituciones del sector.	MEP	Sector Educación
5. Desarrollar, divulgar, promover e insertar la temática de la Gestión del Riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género, para fomentar sus prácticas efectiva en los diversos sectores de actividad nacional.	Red de Documentación y Divulgación sobre la Gestión del Riesgo.	Al 2013, estará en funcionamiento un portal central que permita el acceso a las páginas de información del 100% de los centros de investigación con que cuenta el país.	CNE	MICIT, prensa nacional, televisoras
		Al 2011 se contará con un boletín de divulgación, con cobertura nacional, para los representantes de todas las instancias del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.	CNE	Prensa nacional, televisoras
		Al año 2011, serán utilizados de los medios de comunicación y de divulgación con cobertura nacional, para la divulgación de la temática, en todas las instancias del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo.	CNE	Prensa nacional, televisoras

4.6.6. Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres

4.6.6.1. Descripción

Las instituciones de respuesta en nuestro país han mostrado capacidad para asumir la atención de las emergencias, tanto en el ámbito de los incidentes ordinarios como los de gran magnitud que provocan las declaratorias de emergencia por parte del gobierno. En los últimos años, paulatinamente, estas tareas están pasando por un proceso gradual de profesionalización, tecnificación y especialización. La figura de COE y la organización de los comités asesores técnicos, bajo la conducción de la CNE, el papel que ha jugado por el Sistema Único de Llamadas 9-1-1, así como el rol que juegan las universidades para capacitar el recurso humano, entre una diversidad de factores, contribuyen a que las instituciones hayan dado un salto en esta materia.

Las propuestas que se identifican en este eje expresan un enfoque estratégico orientado a la mejora continua de las acciones y los tiempos de respuesta, por lo que dentro de un asimilación madura de las experiencia ganadas, los consultados mantienen la preocupación por el fortalecimiento de la organización y la coordinación interinstitucional, validan el concepto de Subsistema de Preparativos y Respuesta, dentro de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, afirmando la figura del COE como la instancia a partir de la cual se debe hacer el seguimiento a la planificación y a las competencia institucionales vinculadas con el presente eje.

Las acciones que se proponen están orientadas muy coherentemente al diagnóstico y la planificación, a la revisión, actualización y la mejora de los protocolos y procedimientos de respuesta, a la formación de los funcionarios de las instituciones de respuesta y a la generación de una oferta de cursos de capacitación para la sociedad civil.

Adicionalmente, se establece una iniciativa tendente a lograr la acreditación de personal calificado para asesorar a las empresas privadas en la elaboración de los planes de emergencias y a la certificación de los planes de emergencia que estas empresas están obligadas por ley a formular.

4.6.6.2. Objetivo Estratégico

Crear y promover el mejoramiento constante de los protocolos, procedimientos y lineamientos para la respuesta de país ante las emergencias y los desastres, con el objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones y de la población mediante la organización, capacitación, la información y el uso eficaz y oportuno de los mecanismos e instrumentos de alerta, alarma y activación.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.6: Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
1. Mejorar continuamente la respuesta de las instituciones integrantes del Subsistema de Preparativos y Respuesta mediante protocolos y procedimientos actualizados, funcionales y dinámicos, bajo la debida verificación y control de calidad de las acciones que desarrollan, de acuerdo con las responsabilidades de cada institución y del sector productivo privado.	Programa permanente de promoción, organización capacitación para fortalecer los preparativos y la capacidad de respuesta	Al año 2010, habrá sido conformado un equipo consultivo interinstitucional, del cual emanará una oferta de cursos o módulos de capacitación permanente en los preparativos y respuesta.	CNE	Instituciones que Integran el COE
		Al año 2010, la CNE completará un diagnóstico de capacidades de respuesta de las instituciones integrantes del COE.	CNE	Instituciones que integran el COE.
		Al primer semestre del año 2011, el COE contará con un plan de desarrollo estratégico del Subsistema de Preparativos y Respuesta, amparado en el planeamiento institucional de la CNE.	CNE	Instituciones que integran el COE.
		Al año 2015, las instituciones del COE y del Sector Educación dispondrán de un portafolio de cursos de formación para los funcionarios y funcionarias de las instituciones y la comunidad, en las diferentes escalas y ámbitos de especialidad y complejidad, según los temas afines a la respuesta y al manejo de las emergencias y desastres.	CNE, Cruz Roja Costarricense, Bomberos, INA, MEP, universidades, colegios gremiales.	
		Al año 2010 reactivar el Comité Asesor Técnico de Emergencias Tecnológicas, con la función prioritaria de formular el Plan de Manejo de Sustancias Tóxicas, para luego avanzar en todo el ámbito de los accidentes tecnológicos y ambientales.	MS, CNE, Bomberos	
	Programa de organización y puesta en marcha de los comités de emergencia en las instituciones y municipalidades.	Al año 2011, se dispondrá de un sistema de acreditación, registro, informe y actualización de comités de emergencia en las instituciones y municipalidades.	CNE	Instituciones que integran el COE.
	Programa de revisión, actualización y divulgación de los protocolos y procedimientos para la respuesta ante emergencias y desastres.	Al año 2012, el Manual de Procedimientos del COE se encuentra actualizado y es conocido por el 100% de las instituciones que lo integran.	CNE	Instituciones que integran el COE
		Al año 2014, las instituciones de respuesta, habrán actualizado el 100% de sus procedimientos, armonizándolos con un formato único al Manual de Procedimientos del COE.	CNE	Instituciones que integran el COE
		Al año 2011 se contará con una campaña permanente de divulgación en los medios de comunicación colectiva, sobre el tema del riesgo y con recomendaciones dirigidas a la comunidad que incorpore las necesidades y particularidades de hombres y mujeres.	CNE	

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático No.6: Preparativos y respuesta para enfrentar situaciones de emergencia y desastres

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
	Protocolo para el seguimiento y sistematización de la información y las estadísticas de los incidentes relacionados con emergencias y desastres.	Al año 2011, se dispondrá de un protocolo para instrumentalizar el seguimiento y la sistematización de la información estadística relacionadas con emergencias, y desastres, con una escala de valoración de los niveles de eficiencia en su gestión.	CNE	Instituciones que integran el COE
3. Propiciar el establecimiento de acuerdos, convenios y lineamientos de cooperación, nacionales e internacionales para optimizar los preparativos y la respuesta ante emergencias y desastres.	Programa de cooperación nacional e internacional y asistencia humanitaria para optimizar los preparativos y la respuesta ante emergencias y desastres que contenga los aportes teóricos y metodológicos de la perspectiva de género.	Al año 2010, se habrá realizado al menos una consulta nacional acerca del "Mecanismo Regional de Ayuda Mutua en Caso de Desastres" del CEPREDENAC.	CNE, CEPREDENAC	CATAI
		Al año 2010, se habrá aprobado el procedimiento de activación del Equipo Nacional de Naciones Unidas, Programa "UNETE".	CNE	UNETE
		Al año 2010, se habrá constituido una instancia de coordinación sectorial de la ayuda nacional e internacional, la cual incorporará activamente a las agencias de cooperación, para gestionar los recursos que permitan fortalecer las acciones de preparación y respuesta ante emergencias y desastres.	CNE	Visión Mundial, PNUD, OFDA, UNICEF, UNFPA, RED-HUM, OPS, Otros
		Al año 2012, se habrá creado una instancia de coordinación permanente para atender las situaciones de emergencia y desastres con la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG'S), y que dispondrá de un protocolo específico de acción que contenga los aportes teóricos y metodológicos de la perspectiva de género.	CNE	ONG'S
		Al año 2012, se habrá creado una instancia de coordinación permanente de la empresa privada, armonizado con el Manual de procedimientos del COE, la cual contará con un protocolo de respuesta para atender las emergencias y desastres.	CNE	Cámaras y Empresas Privadas

4.6.7. Recuperación y reconstrucción ante los desastres

4.6.7.1. Descripción

El país cuenta con una experiencia importante en materia de recuperación y reconstrucción ante los desastres. El Fondo Nacional de Emergencia, generado por Ley desde el año 1969, y que opera al amparo del mecanismo de excepcionalidad que permite el artículo 180 de la Constitución Política, es un precedente relevante en la gestión de los recursos para la reconstrucción de las zonas afectadas por desastres. Por medio del Fondo el país invierte un monto anual cercano a los 20 mil millones de colones en estas labores.

Sin embargo, el análisis sobre la calidad de la información que aportan las instituciones para los planes generales de las emergencias, muestra oportunidades de mejora que deben ser abordados mediante acciones tendentes a organizar y capacitar a las instituciones y normatizar los mecanismos e instrumentos de valoración de daños, estimación de costos de recuperación y reportes finales.

Además de esto, el análisis de la inversión que se realiza por la vía de excepción, muestra que los recursos que ingresan al Fondo Nacional de Emergencia son insuficientes respecto a los montos totales de recursos que se requieren para lograr la recuperación y reconstrucción de las zonas bajo estado de emergencia; esto evidencia que por esta vía el país no invierte lo necesario para solventar la reconstrucción total de las zonas bajo emergencia y nos pone ante la necesidad de afinar la priorización y la planificación del uso de los recursos que ingresan al Fondo. Pero además, hace evidente la urgencia de empezar a proponer nuevas alternativas para la atención de los procesos de reconstrucción, que además de permitir la recuperación total, aseguren una reconstrucción con un enfoque de desarrollo a largo plazo que no reproduzca las condiciones de vulnerabilidad y por el contrario genere resiliencia en la población atendida.

En tal sentido, las propuestas de este eje se focalizan en mejorar los procesos de valoración de daños y pérdidas por parte de las instituciones, normar la forma en que se planifica y prioriza la inversión de los recursos del Fondo de emergencia, convertir el Fondo Nacional de Emergencia en un instrumento financiero sostenible y generar nuevos mecanismos de planificación y financiamiento, aplicables también por la vía ordinaria del presupuesto de las instituciones para la reconstrucción y la reactivación segura de las zonas bajo decreto de emergencia.

4.6.7.2. Objetivos Estratégicos

Promover la planificación adecuada y el uso eficiente y ágil de los recursos durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, con la consigna de reducir los factores de riesgo y no reconstruir la vulnerabilidad, con una visión preventiva sobre la recuperación de largo plazo.

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático N° 7: Recuperación y reconstrucción ante los desastres

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
1. Garantizar la recuperación de las poblaciones en las áreas afectadas por las emergencias y desastres, mediante la ejecución de las acciones y medidas que garanticen la seguridad de la vida, el acceso y la continuidad de los servicios básicos y vitales: Todo esto debe plantearse dentro de un proceso paulatino de estabilización y de reestructuración emocional, social y económica y con la consigna de no promover el restablecimiento de la vulnerabilidad.	Planes Generales de Atención de Emergencias para la recuperación de líneas vitales y servicios críticos para las poblaciones bajo condición de emergencia y desastres.	Al año 2015, se dispondrá de un manual de evaluación de daños y pérdidas, provisto de metodologías, técnicas e instrumentos de cuantificación y evaluación, análisis y determinación de las pérdidas, costos directos e indirectos y necesidades, aplicables a los sectores de infraestructura y servicios públicos, producción y medios de subsistencia, salud, vivienda, educación, ambiente, transportes, agua potable, saneamiento, energía y telecomunicaciones.	CNE	Ministerios rectores
		Al año 2015, estará en aplicación, por parte de las instituciones y el sector privado, con lineamientos metodológicos e instrumentos debidamente concertados y estandarizados, para la elaboración de los informes de las pérdidas, daños y necesidades, que requiere la CNE para la elaboración de los planes generales de atención a las emergencias y desastres.	CNE	Ministerios rectores
		Al año 2015 se contará con lineamientos técnicos que definan los criterios de prioridad para la obtención y asignación de los recursos y la ejecución de acciones y obras de reconstrucción, por medio del Fondo Nacional de Emergencia.	CNE	Ministerios rectores

**PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
2010 - 2015
MATRIZ DE RESPONSABILIDADES INSTITUCIONALES**

Eje Temático N° 7: Recuperación y reconstrucción ante los desastres

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA	ACCIÓN ESTRATÉGICA	METAS	RESPONSABILIDADES TRANSVERSALES Y PUNTOS FOCALES	
			Institución Responsable	Instituciones de Apoyo
	Programa de capacitación para los procesos de rehabilitación y reconstrucción ante los desastres.	Al año 2012, todos los sectores públicos y privados contarán con un equipo interinstitucional y multidisciplinario de evaluación de daños, pérdidas y necesidades, debidamente capacitado y con perspectiva de género, para dirigir, asesorar y apoyar las acciones en caso de emergencias y desastres.	CNE	IFAM
	Fondo Nacional de Emergencia.	Al 2012, contar con una propuesta estratégica para redefinir el funcionamiento del Fondo Nacional de Emergencia como un mecanismo financiero sostenible, ágil y eficiente de acopio, disposición y ejecución de los recursos excepcionales y ad hoc para la gestión integral del riesgo, bajo enfoque de derechos y perspectiva de género y para la recuperación de las áreas afectadas por las emergencias y desastres.	CNE, Ministerio de Hacienda.	
2. Promover la reactivación económica y social de las mujeres y los hombres en las áreas impactadas por eventos de desastres, con un enfoque de desarrollo al largo plazo. Esta reactivación debe garantizar la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y la generación de la resiliencia, bajo criterios de solidaridad y sorolidad humana, enfoque de derechos, igualdad de géneros y reducción de la pobreza.	Planes de recuperación postdesastre que incorpora necesidades y particularidades de hombres y mujeres.	Al año2015, se contará con un marco normativo que incorpore el diseño y la ejecución de los planes de recuperación post-desastre, con enfoque participativo, aplicables mediante el ejercicio ordinario de recursos por parte de las instituciones.	CNE, MIDEPLAN	Agencias de la ONU
	Instrumentos financieros para la intervención en los procesos de reconstrucción post-desastre.	Al año 2013, las instituciones del Sistema Financiero Nacional, dispondrán la aplicación de instrumentos financieros de crédito, reembolso, subsidio, entre otros, para facilitar y promover la reactivación económica post-desastre.	Sistema Financiero Nacional	

5. LA POLITICA DE GESTIÓN DEL RIESGO Y LOS INSTRUMENTOS¹²

La gestión del riesgo a desastres constituye un enunciado que puede asumir diversidad de interpretaciones y alternativas de operativización, no obstante, para una institución estatal y pública es imprescindible dotarlo de sentido práctico a efecto de que la política cumpla el cometido concreto de orientar las acciones de todas las instituciones y particularmente de la institución que debe promover, organizar y conducir la aplicación de la misma.

La Ley Nacional de Emergencia, además de enunciar la política de gestión del riesgo en su Capítulo II, contiene una diversidad de elementos que ordenan, direccionan y delimitan la forma en que se pone en práctica.

Con el propósito de contribuir a determinar las responsabilidades y el curso de acción a seguir para cumplir la política de gestión de riesgo que define el Capítulo II de la Ley Nacional de Emergencia, a continuación se desarrolla un análisis de los contenidos de dicha ley relacionados con esa política y de los instrumentos para su operacionalización, explícitamente referidos en el cuerpo normativo.

Este ejercicio pretende delimitar, desde el ámbito teórico y normativo, la forma en que debe ser concebido y abordado el concepto de gestión del riesgo y la forma mediante la cual, según la ley, deben asumirse las prácticas institucionales.

A partir de ello, la CNE deberá estar en capacidad de iniciar el planeamiento de su trabajo, en atención a la responsabilidad rectora de la política y en atención a su responsabilidad promotora del proceso de elaboración, organización y conducción de los instrumentos.

5.1. La Política

La política de gestión del riesgo:

“...constituye un eje transversal de la labor del Estado Costarricense, articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de emergencias en todas sus fases”(Artículo 5).

Esta definición, delimita una política cuya función es articular instrumentos, programas y recursos destinados a evitar los desastres y atender las emergencias.

Al efecto, interesa observar que la Ley cuenta con el I Capítulo de Disposiciones Generales que dispone entre otros aspectos, la finalidad y los

¹² El presente capítulo se integra al plan como referencia a la forma en que la Ley 8488 define la política de gestión de riesgo y a los instrumentos que establece para la aplicación de la misma. Este capítulo, como documento independiente ya fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE el día 25 de febrero del año 2009 mediante Acuerdo N° 24.

principios que rigen la política y que deben ser la base para la interpretación de su sentido y de su forma de aplicación:

“La finalidad de estas normas es conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.

Asimismo, esta Ley tiene la finalidad de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del Gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, que participen en la prevención y la atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito.”(Artículo N° 2).

Entre los principios, la “transversalidad”, es un término que establece la forma de aplicación del concepto: la gestión del riesgo es una responsabilidad del Estado Costarricense que se hace efectiva en la práctica ordinaria y dentro de los marcos de competencia de cada institución, mediante la consideración, la prevención, el control y el manejo de los riesgos en los problemas de desarrollo que les son afines y los que se generan del propio ejercicio de institucional.

El verbo principal del enunciado es “articular”, este no precisa la naturaleza de conducción ni los instrumentos de articulación con los cuales el Estado hace efectivo su propósito en materia de desastres; sin embargo, a lo largo de la Ley están los contenidos que orientan y posibilitan la instrumentalización de la política.

El principio denominado “Integralidad del proceso de gestión” y los conceptos de “riesgo” y de “gestión del riesgo” aportan una delimitación de proceso y de concepto que pueden ser tomados como punto de partida para la operacionalización de la política. Observemos.

El principio de integralidad del proceso de la gestión se refiere a que “la gestión del riesgo, se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y los recursos de la administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas, los gobiernos locales, procurando la participación del sector privado y la sociedad civil organizada.”(Artículo 3°).

El riesgo se define en esta Ley como una “probabilidad de que se presenten pérdidas, daños o consecuencias económicas, sociales y ambientales en un sitio y periodo definido. Se obtiene al relacionar una amenaza con la vulnerabilidad de los elementos expuestos” (Artículo 4°).

La gestión del riesgo se define como “el proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente. Es un modelo sostenible y preventivo, al que se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.”(Artículo 4°).

Con base en estos señalamientos, podemos indicar que:

a. La política está destinada a actuar sobre los elementos causales que premeditan o hacen probable la generación de pérdidas y daños, así como en la atención de las consecuencias sociales, económicas y ambientales que sobrevienen de la manifestación del riesgo, en situaciones o procesos de desastre y bajo los estados de emergencia.

b. La gestión del riesgo se define como un proceso orientado a revertir las condiciones de vulnerabilidad de la población.

c. Pero téngase muy presente que desde los mismos preceptos de la Ley, este concepto se define como “un modelo”, pretendidamente sustentable y preventivo. Esta noción debe tenerse muy presente: en nuestra Ley la gestión del riesgo es un modelo, una alternativa de gestión que hace énfasis en la prevención. Pero hay otros modelos o alternativas, que por los efectos de la Ley quedan ajenos a la normativa y a la gestión por parte del Estado costarricense. Este criterio es relevante pues define un camino de intervención insoslayable en el ejercicio de instrumentalizar la política que se separa de otras alternativas: es un modelo con énfasis en la prevención.

d. La política de gestión del riesgo es un lineamiento o responsabilidad para todo el aparato estatal costarricense, que debe ser ejecutada bajo una visión integral y mediante el uso de todos los instrumentos y recursos de gestión con que cuenta.

e. La política se define como transversal a la labor del estado costarricense y tiene la función de articular los instrumentos, programas y recursos públicos, en acciones institucionales y sectoriales. Indudablemente, este señalamiento predetermina la inserción del concepto de gestión del riesgo en el ejercicio de todo el aparato estatal, institucional y sectorial; es un concepto y una práctica, que tiene que hacerse evidente en la planificación de las instituciones y ser congruente con la propuesta de desarrollo nacional del Estado. Obsérvese que la definición de gestión del riesgo que aparece en la Ley, explícitamente circunscribe la prevención al espacio de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, como forma de manejo de los elementos causales. Entonces es en ese ámbito donde el Estado debe resolver la gestión, de lo contrario la política no es efectiva, es decir, no contribuiría a la solución del problema, no aportaría tampoco al desarrollo.

f. En concordancia con lo anterior, la política de gestión del riesgo no impone a las instituciones funciones distintas, adicionales o paralelas, sino la consideración de los elementos de riesgo en su planificación y en su ejercicio; una forma distinta de gestión del desarrollo y el aporte a la atención de las emergencias, entendidas en este contexto como las consecuencias perniciosas de ese desarrollo; esto tiene que ser así para poder aplicar el concepto de integralidad al proceso de la gestión y para que la consideración del riesgo sea parte de la visión de desarrollo que se promueve.

g. La gestión es responsabilidad del Estado, pero el carácter integral que la Ley le define hace posible la participación del sector privado y la sociedad civil; sin embargo, en el caso de esta última, la participación esta condicionada a que se encuentre organizada.

5.1.1. Los Ejes de la Gestión

La definición de la política que ofrece la Ley delimita el espacio de trabajo en donde la gestión del riesgo debe ser abordada, pues en la parte final de su redacción se señala: “orientada a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases”. Es decir, la gestión del riesgo tiene dos ejes de acción claramente definidos:

La prevención: apunta a la “gestión” de los aspectos causales, orientada a evitar los desastres.

La atención de las emergencias: apunta a la administración o control de las consecuencias de los desastres: las emergencias, en un manejo que debe abarcar todas sus fases, es decir, desde la preparación, pasando por la rehabilitación y la reconstrucción.

Estos dos ejes de acción podemos denominarlos como los dos procesos de la gestión del riesgo, y consecuente con cierta perspectiva de la administración, diseñar un esquema de subprocesos que corresponda con las fases que la Ley reiteradamente menciona como parte de estos ejes y que brindan identidad a los programas que la CNE debe ejecutar para promover o poner en aplicación la política.

Obsérvese que para efectos operativos separamos los dos ámbitos de acción, pero la definición de gestión del riesgo y el principio de integralidad de la gestión que ya revisamos, implica que las fases que lo componen deben tenerse como parte del proceso y no como etapas separadas; por lo tanto, la gestión del riesgo como proceso asigna unidad a estos dos ámbitos de tarea.¹³

¹³ Desde un punto de vista conceptual, existe seria dificultad para asimilar a la gestión del riesgo lo referente a la atención de emergencias, porque en sentido estricto la gestión del riesgo solo debería considerar la gestión de los elementos causales y registrar solo lo referente a la prevención; sin embargo, en la definición que tenemos en la Ley, la cobertura del concepto se amplía y además de la referencia al ámbito causal, adopta el ámbito de las consecuencias, para su administración y manejo. Al respecto tendremos que señalar que esto solo tiene sentido en la medida que la atención de las emergencias, su manejo y resolución final, se concibe como el manejo o administración del efecto pernicioso del desarrollo y que bajo una visión prospectiva incluye las acciones y medidas preventivas tendentes a evitar la repetición de los hechos desencadenantes de la emergencia; de lo contrario, la atención de las emergencias no puede ser considerada parte de la gestión del riesgo, en el sentido y fondo que la Ley lo define.

5.1.2. Los Instrumentos de la Política

El Capítulo II, concretamente en los artículos N° 6 y N° 7 instruye acerca de los dos instrumentos mediante los cuales hacer efectiva la política de gestión del riesgo; los instrumentos de la política son:

- **El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo**
- **El Plan Nacional de Gestión del Riesgo**

El Capítulo II de la Ley, en sus artículos N° 6, N° 9 y N° 10 desarrolla suficientemente los elementos relacionados con la naturaleza, propósito y estructura del Sistema, bajo una redacción absolutamente coherente con la definición de la política y los otros conceptos que se han revisado líneas arriba.

En igual sentido, los artículos N° 7 y N° 8 están dedicados a definir la naturaleza del Plan de Gestión del Riesgo y por lo que se deduce, igual tiene la finalidad de contribuir a hacer efectiva la política a través de la asignación de responsabilidades y la organización de las instituciones. Destaca de ello, la voluntad del legislador de establecer un marco de responsabilidad para todo el Estado, para todas las instituciones involucradas en el Sistema, bajo un instrumento de planificación estratégica que delimita las acciones a seguir. Pasemos al análisis.

5.2. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

El concepto de sistema usado en la Ley tiene una aplicación eminentemente funcional; es para articular y estructurar el funcionamiento de las instituciones y la participación del sector privado y la sociedad civil en la aplicación de la política de gestión del riesgo:

5.2.1. La Naturaleza

El SNGR se entiende “como la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de toda la instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada...” (Primer párrafo, Artículo N° 6).

5.2.2. El Propósito

Su propósito es la promoción y la ejecución de los lineamientos de política pública que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas de desarrollo...” (Segundo párrafo, Artículo N° 6).

El primer párrafo de esta definición nos dice que “la articulación” a que se refiere la “Política de Gestión del Riesgo” se instrumentaliza por medio del SNGR. El segundo párrafo nos habla del propósito del Sistema: la promoción y ejecución de acciones que le permitan a las instituciones “incorporar el

concepto de riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas de desarrollo”. Tenemos hasta aquí una naturaleza y un propósito para el Sistema. Pasemos a definir la estructura.

5.2.3. La Estructura

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se compone y desarrolla por medio de los subsistemas, los cuales se definirán en el Reglamento de esta Ley y contarán con una instancia de coordinación multiinstitucional.” (Tercer párrafo, Artículo N° 6).

Este párrafo del Artículo N° 6 introduce el concepto de los subsistemas, y en los artículos N° 9, N° 10, N° 13 y N° 14 se definen las instancias de coordinación del Sistema. Además, en estos artículos se delimita el papel que cumple la CNE, con lo que queda claro la forma y la jerarquía del Sistema:

5.2.3.1. Los Subsistemas

El Artículo N° 6 señala que el SNGR “se compone y desarrolla por medio de los subsistemas”.

El artículo N° 6 explícitamente señala que estos subsistemas deben contar con una instancia de coordinación multi-institucional y el artículo N° 10 denomina estas instancias como los “comités de seguimiento” de los subsistemas: “Instancia de coordinación encargada del seguimiento de los programas que conforman cada uno de los Subsistemas del Sistemas Nacionales de Gestión del Riesgo. La representación institucional en cada comité será definida por la Junta Directiva de la Comisión, en un número que no podrá exceder de cinco personas, por parte de instituciones afines con los programas que sean parte de cada Subsistema. En el caso del Subsistema de Preparativos y Respuesta, la instancia responsable será el COE.”

Tenemos entonces una orientación básica que define los subsistemas como una instancia de coordinación multi-institucional denominada comités de seguimiento. Tenemos también la delimitación de uno de los comités, el referido al Subsistema de Preparativos y Respuesta, falta por definir los otros los Subsistemas que la Ley explícitamente no define. Pero también hemos podido definir dos ejes de acción para la gestión del riesgo; por una parte la prevención y por otra la atención de emergencias, estos ejes son la base para delimitar la conformación de los subsistemas que faltan.

Resulta claro que debe haber un Subsistema relacionado con la Prevención. Sin embargo, la Ley implícitamente separa la atención de emergencias en dos ámbitos al definir los preparativos y la respuesta como el proceso de un subsistema y dejar la reconstrucción como un proceso separado, que puede ser atribuible a otro subsistema. Esto es razonable dentro de la Ley porque en general, las acciones definidas para la labor reconstructiva tienen un marco de organización, de normativa, de excepcionalidad y de responsabilidad que lo diferencia sustancialmente de las otras acciones que forman parte de la

atención de emergencias, especialmente por la existencia y las implicaciones de administración del Fondo Nacional de Emergencia.

En un orden lineal que pretende dar una imagen integral de la gestión, reconocemos entonces los siguientes subsistemas:

Subsistema de Prevención y mitigación
Subsistema de preparativos y respuesta
Subsistema de reconstrucción

Estos subsistemas, además de ser instancias de coordinación por si mismas, son la base para determinar:

- La integración y la subordinación dentro del Sistema de cada una de las otras instancias de coordinación y
- Los programas que la Comisión debe ejecutar para promover el Sistema que según se deduce de lo que expresa la Ley el artículo N° 11, deben responder a la naturaleza temática de cada uno de los subsistemas.

En conclusión, los subsistemas integran y articulan los órganos, los programas, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos, orientados al ámbito de tarea con que tiene afinidad.

Su funcionalidad dentro del Sistema esta definida por la convocatoria y funcionamiento de las instancias de coordinación identificadas en el artículo N° 14 de la Ley que tengan relación con los campos temáticos específicos de cada subsistema.

Si bien la coordinación de los subsistemas la realizan los comités de seguimiento, cuyos integrantes son nombrados por la Junta Directiva de la CNE, teniendo como criterio la representación institucional afín como la naturaleza de los programas de cada subsistema, preferiblemente estos integrantes deben ser parte de alguna de las instancias de coordinación que forma parte del Subsistema.

5.2.3.2. Las Instancias de Coordinación

“El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se estructura por medio de las instancias de coordinación. La Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, en cumplimiento del principio de coordinación, se integrarán a las estructuras técnicas y operativas que conforme la Comisión, según los alcances del artículo siguiente; sin embargo, la Comisión estará facultada para conformar otras instancias de coordinación de acuerdo con los alcances del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y sus programas.” (Artículo N° 9).

El Cuadro N° 1, a continuación, presenta las instancias de coordinación definidas en el Artículo N° 10 de la Ley. Debe observarse que aunque la Ley no lo define, la naturaleza de estas instancias puede dividirse en cuatro ámbitos de gestión, que aplicamos a la descripción siguiente:

**CUADRO Nº 1
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
(Artículo Nº 14, Ley 8488)**

ÁMBITO	INSTANCIA	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO DE INSTITUCIONALIDAD	PERFIL DE LOS INTEGRANTES
1. Definición y conducción de la política y del Sistema	Comisión: Junta Directiva.	Dictar las políticas generales para la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, las cuales estarán expresadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de conformidad con la política y los instrumentos que esta Ley define en el Capítulo II (Artículo Nº 18, Inciso b)	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República • Ministerio de Salud • Ministerio de Obras Públicas y Transportes • Ministerio de Seguridad • Ministerio de Ambiente y Energía, • Ministerio de Hacienda • Ministerio de la Vivienda • Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Seguros • Cruz Roja Costarricense. 	Ministros, Presidentes Ejecutivos
	CNE	<p>“Órgano de desconcentración máxima adscrito a la Presidencia de la República ...” (Art.13, Ley Nº 8488)</p> <p>“La Comisión es la entidad rectora en lo que se refiere a la prevención de riesgo y a los preparativos para atender situaciones de emergencia. Deberá cumplir con las siguientes competencias:</p> <p>a) Articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de riesgos y a los preparativos para atender situaciones de emergencia. Asimismo, debe promover, organizar, dirigir y coordinar, según corresponda, las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de sus componentes e instrumentos. Esta gestión la realiza en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso. (Art. 14, Ley Nº 8488)</p> <p>“La Comisión deberá contar con programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación referidas en el Artículo Nº 10 de esta Ley”. (Artículo Nº 11)</p>	Institución adscrita a la Presidencia de la República como órgano de desconcentración máxima.	Funcionarios regulares supeditados al régimen de Servicio Civil.

CUADRO Nº 1
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
(Artículo Nº 14, Ley 8488)

ÁMBITO	INSTANCIA	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO DE INSTITUCIONALIDAD	PERFIL DE LOS INTEGRANTES
	Foro Nacional de Gestión del Riesgo	Instancia de seguimiento de la política de gestión del riesgo; periódicamente reúne a los integrantes de todas las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo descritas en este artículo. El Foro deberá ser convocado por la Comisión una vez al año. En él la Comisión deberá presentar un informe de lo actuado por medio del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, para cumplir con los fines de esta Ley. Por medio del abordaje de los temas relevantes, los participantes deberán discutir y proponer cursos de acción para el avance de la política. Las propuestas serán consideradas en el proceso de planificación estratégica de la Comisión y constituirán la base para definir sus acciones en el seguimiento del Sistema.	Todas las instituciones y órganos privados y de la sociedad civil que participan del Sistema Nacional	Personas, en representación de sus instituciones, integrantes de todas las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.
	Comités de Seguimiento de los Subsistemas.	Instancia de coordinación encargada del seguimiento de los programas que conforman cada uno de los Subsistemas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. La representación institucional en cada comité será definida por la Junta Directiva de la Comisión, en un número que no podrá exceder de cinco personas, por parte de instituciones afines a los programas que sean parte de cada Subsistema. En el caso del Subsistema de Preparativos y Respuesta, la instancia responsable será el COE.	Instituciones afines a la temática específica del Subsistema.	Representantes institucionales nombrados por la Junta Directiva de la Comisión, en un número no mayor de cinco por cada subsistema.
Institucional – Sectorial	Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo	Instancias de coordinación de los sectores que conforman la estructura sectorial del Estado Costarricense, integrado por representantes de las instituciones que los conforman, nombrados por los jefes máximos de cada una de ellas. Son Coordinados por el representante de la institución rectora.	Sectores en que se estructura el Estado Costarricense.	Funcionarios representantes de las instituciones que forman parte del sector.
	Comités Institucionales para la Gestión del Riesgo	Instancias de coordinación interna de cada una de las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los Gobiernos Locales y el sector privado. Organizan y planifican las acciones de preparación y atención de emergencias, según su ámbito de competencia y con apego a la planificación sectorial.	Órganos internos de las instituciones	Funcionarios de cada institución.

CUADRO Nº 1
INSTANCIAS DE COORDINACIÓN
DEL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO
(Artículo Nº 14, Ley 8488)

ÁMBITO	INSTANCIA	DESCRIPCIÓN	ÁMBITO DE INSTITUCIONALIDAD	PERFIL DE LOS INTEGRANTES
Regional - Local Asesor Técnico	Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencia	Instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, Municipal y comunal. Por medio de la Comisión cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres. Se integran con la representación institucional o sectorial de los funcionarios con mayor autoridad en el nivel correspondiente. Las organizaciones no gubernamentales, las privadas, las locales y comunales definirán su representación por medio de la autoridad interna de cada una de ellas.	Instituciones estatales, empresa privada y organizaciones no gubernamentales y de carácter civil y comunitario.	Funcionarios con mayor autoridad de las instancias representadas en el nivel territorial que corresponde (regional, municipal y comunal).
	Comités Asesores Técnicos	Equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines; asesoran a la Comisión, al COE y a las demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, en los temas específicos de su competencia. Sus criterios se definen como de carácter especializado, técnico y científico y constituyen la base para la toma de decisiones en la prevención y atención de emergencias.		Especialistas, funcionarios designados con autoridad institucional para tomar decisiones, asesores técnicos y representantes de grupos interesados; todos con capacidad para contribuir al manejo de la problemática bajo control.
	Redes temáticas	Instancias de análisis, seguimiento, planificación y coordinación para el tratamiento de temas específicos directamente relacionados con el riesgo, que, por su naturaleza e implicaciones de corto, mediano o largo plazo para el país, para una región o una actividad determinada , requieren atención particular que no puede ser resuelta en las otras instancias de coordinación descritas en este artículo.		Especialistas, funcionarios designados con autoridad institucional para tomar decisiones, asesores técnicos y representantes de grupos interesados; todos con capacidad para contribuir al manejo de la problemática bajo control.
	Redes territoriales	Instancias de análisis, seguimiento, planificación y coordinación para el tratamiento de temas específicos directamente relacionados con el riesgo, que, por su naturaleza e implicaciones de corto, mediano o largo plazo para el país, para una región o una actividad determinada, requieren atención particular que no puede ser resuelta en las otras instancias de coordinación descritas en este artículo.		Especialistas, funcionarios designados con autoridad institucional para tomar decisiones, asesores técnicos y representantes de grupos interesados; todos con capacidad para contribuir al manejo de la problemática bajo control.

5.2.4. Responsabilidad de la Comisión

Las responsabilidades de la Comisión respecto a la constitución, desarrollo y conducción del SNGR derivan del papel rector, coordinador y conductor en la prevención de riesgos y a los preparativos para atender las emergencias, que se refiere el Capítulo III de la Ley. Las siguientes son las responsabilidades de la Comisión:

5.2.4.1. Conducción del Proceso de Articulación

En este Capítulo III se le asigna a la Junta Directiva la atribución de “Dictar las políticas generales para la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, las cuales estarán expresadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de conformidad con la política y los instrumentos que esta Ley define en el Capítulo II” (Artículo N° 18, Inciso b).

Se afirma también la responsabilidad de la Comisión de articular y coordinar la política de gestión del riesgo y al efecto indica que tiene la tarea de “promover, organizar, dirigir y coordinar, según corresponda, las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de sus componentes e instrumentos.” (Artículo N° 14).

Si bien el Capítulo II explícitamente solo se refiere a la responsabilidad de la Comisión de conformar las instancias de coordinación, por los pronunciamientos que ofrece el Capítulo III se deduce que el papel, tanto de la Junta Directiva como de la institución, es de un carácter sustantivo y superior dentro de la conformación del Sistema, consecuente con una función de rectoría. Obsérvese que el artículo N° 14 desde el inciso a) responsabiliza a la institución de articular la política de gestión del riesgo mediante la promoción, organización, dirección y coordinación de las acciones. De igual forma incisos d) y e) textualmente indican:

“d) Ejercer control sobre la función reguladora realizada por las instituciones del Estado para controlar los procesos generadores de riesgo, según sus áreas de competencia, a partir de la facultad de la Comisión de emitir resoluciones vinculantes sobre condiciones de riesgo y atención de emergencias.

e) Ejercer una función permanente de control, para que los órganos y entes del Estado incluyan criterios de gestión del riesgo, en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país.”

En igual sentido, el artículo N° 18 atribuye a la Junta Directiva de la Comisión la potestad de dictar las políticas para articular el SNGR.

Es decir, en la configuración del Sistema la Comisión tiene una función rectora y contralora en materia de riesgo, esta dentro y a la cabeza del mismo, controla, fiscaliza y dirige el proceso.

5.2.4.2. Conformación de las Instancias del Sistema

En la redacción del artículo N° 9 de la Ley explícitamente se establece que la Comisión es la responsable de conformar las instancias de coordinación. En concordancia con ello el artículo N° 11, instruye que “La Comisión deberá contar con programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación referidas en el Artículo N° 10 de esta Ley”. (Artículo N° 11).¹⁴

5.2.4.3. Elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo

El artículo N° 7 de la Ley indica la responsabilidad de la Comisión de diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Las implicaciones de este Plan las abordaremos en el punto referido al Plan, por ahora basta observar que este mandato es conforme a la naturaleza de responsabilidades y atribuciones que se definen a la Comisión como órgano conductor y rector del Sistema, pero también este Plan tiene implicaciones en la forma de funcionamiento de la Comisión, aspecto que abordaremos en el punto siguiente.

Según lo expuesto líneas arriba acerca de los contenidos de la Ley, la política de gestión del riesgo debe ejecutarse bajo un enfoque integral, sistémico y coordinado, pero la conducción del proceso de su aplicación es tarea de la Comisión. Por ello, el artículo N° 7 de la Ley le establece a la Comisión la obligación de diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

5.2.5. Organización de la Comisión

Un aspecto que debe llamar la atención es que la Ley instruye acerca de la organización interna que la Comisión debe tener tanto para la labor de articulación y de conducción del Sistema, como para el diseño y ejecución del Plan. Obsérvese que en razón de su papel conductor, el artículo N° 11 expresamente indica que la Comisión deberá contar con programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación referidas en el artículo N° 10.

Por ello, la naturaleza de doble sentido que se le atribuye al Plan Nacional de Gestión del Riesgo: por una parte es “un instrumento de planificación estratégica, que permite la articulación sistémica e integral de los programas, delimita de las competencias institucionales, la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control (Artículo N° 7)”, aspecto al que volveremos en el Capítulo correspondiente.

¹⁴ Un tema que debe ser abordado fuera de esta propuesta pero que en atención a este mandato del Artículo N° 11, incide directamente en la posibilidad de que la Comisión cumpla con las responsabilidades asignada, es el que tiene que ver con los programas de promoción, fomento y capacitación a las instancias de coordinación, dado que su puesta en práctica demanda de un cambio de la estructura organizativa, que en adelante debía ser acorde a los procesos de gestión que define la política de gestión del riesgo y los procesos derivados.

Por otra, de acuerdo con inciso b) del artículo N° 18 de la Ley, este plan incluye las políticas dictadas por la Junta Directiva de Comisión para la articulación del Sistema. Es decir, la Comisión tiene el atributo de incluir en el Plan su propia delimitación de políticas para articular el Sistema. En tal sentido, hasta “los programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación” deben estar en función de esas políticas orientada a la articulación del Sistema”. Esto es consistente con la responsabilidad institucional de “Articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia.” Asimismo, con la tarea de “promover, organizar, dirigir y coordinar, según corresponda, las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y sus componentes e instrumentos. (Artículo N° 14, Inciso a)).

Así las cosas, la forma de las políticas dictadas por la Junta Directiva, que deben estar en función de los Subsistemas que integran el Sistema, determinan la organización interna de la Comisión, específicamente por la referencia a los programas necesarios para el seguimiento de ellas, dentro del Plan. Esto debe tenerse presente a efecto de preparar a la institución para su labor de articular y conducir el Sistema, de elaborar el Plan y en general, de responder a las nuevas demandas de rectoría que la construcción del Sistema y la ejecución del Plan definen.

5.2.6. Responsabilidad de las Instituciones

Es evidente que la posibilidad de cumplimiento de la política de gestión del riesgo y de desarrollo del sistema solo es viable con un compromiso y participación de la totalidad de las instituciones del Estado. En tal sentido, la gestión del riesgo, debe ser concebida como una responsabilidad compartida e inclusiva, que de acuerdo con el marco normativo, debe abarcar a todo el aparato estatal. Por ello, a lo largo de la Ley aparecen una serie de alusiones a la responsabilidad estatal, que resulta oportuno resaltar:

La definición de la política de gestión del riesgo, en el artículo N° 5, es por si misma una alusión concreta a esa responsabilidad compartida:

“La política de gestión del riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases.

Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control” (Artículo N° 5).

Pero además, como para recalcar y ofrecer claridad al respecto, la Ley cuenta con el Capítulo IV que se refiere a las responsabilidades del Estado costarricense en la prevención de los desastres. En el artículo N° 25 reitera la responsabilidad estatal de prevenir los desastres y lo interesante es que esa responsabilidad se concreta mediante la obligación de las instituciones de considerar dentro de los programas los conceptos de riesgo y desastre como parte de su gestión ordinaria.

De este modo, la política definida en la Ley no se resuelve exclusivamente con el desarrollo de programas y actividades específicamente destinadas al tema de los desastres, que supondríamos como una responsabilidad muy directa y hasta particular de la Comisión y en un ámbito de trabajo separado de otras temáticas; en su lugar, la gestión aparece como un ejercicio de inclusión de consideraciones y de prácticas de control de los riesgos en el ejercicio ordinario de las instituciones:

“Es responsabilidad del Estado costarricense prevenir los desastres; por ello, todas las instituciones estarán obligadas a considerar en sus programas los conceptos de riesgo y desastre e incluir las medidas de gestión ordinaria que les sean propias y oportunas para evitar su manifestación, promoviendo una cultura que tienda a reducirlos (Artículo N° 25)”.

Bajo estos enunciados, el concepto de transversalidad de la política que se define en el artículo N° 5, adquiere sentido, pues supone actividades propias de gestión del riesgo por una parte y la aplicación del concepto en la definición y ejecución de la otras prácticas institucionales del Estado.

Consecuente con el papel rector y fiscalizador que le corresponde a la Comisión, el artículo N° 26 obliga a las instituciones a coordinar con esta sus programas y actividades, considerando esto como parte del proceso de aplicación de la política y dentro del marco de aplicación del otro instrumento de la política que señala la Ley: el Plan Nacional de Gestión del Riesgo:

“Las instituciones públicas deberán coordinar con la Comisión sus programas y actividades de prevención, considerándolos como un proceso de política pública que deberá operar en forma permanente y sostenida, con el enfoque sistémico y del Plan Nacional de Gestión del Riesgo (Artículo N° 26).”

Otros artículos de la Ley que analizamos a lo largo de este documento, aluden directamente a la premisa indispensable de una política que es responsabilidad compartida del Estado: El artículo N° 7 sobre la elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, el artículo N° 8, sobre la inclusión de las orientaciones de ese plan en los procesos de planificación de los órganos y entes del Estado, el artículo N° 9 sobre la estructuración de las instancias de coordinación del Sistema y el artículo N° 45 sobre el aprovisionamiento presupuestario por parte de las instituciones.

Lo relevante entonces es que la normativa reconoce la importancia de articular el trabajo de las instituciones, bajo el enfoque del Sistema Nacional que lo hemos definido como uno de los instrumentos de la política, y dispone la función rectora, coordinadora y de conducción de la Comisión, derivando la obligación a ésta de diseñar y ejecutar el Plan Nacional que constituye el instrumento de planificación destinado a articular los programas, competencias, recursos, la organización y el control para el efectivo cumplimiento de la política por parte de las instituciones.

Las instituciones están obligadas a incorporar la gestión del riesgo en sus programas y la Comisión, en aplicación de los incisos d) y e) del artículo N° 14, debe fiscalizar y rectoriar el cumplimiento de las instituciones:

“Los órganos y entes del Estado, responsables de las tareas de planificación, a la hora de elaborar los respectivos planes, tomarán en cuenta las orientaciones señaladas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Al formular y elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, estos órganos y entes deberán considerar el componente de prevención y mitigación del riesgo. (Artículo N° 8)”

Pero además:

“La Contraloría General de la República y las auditorías internas de las instituciones públicas, dentro de sus funciones reguladoras y de fiscalización, deberán vigilar la aplicación de medidas que aseguren el adecuado manejo de los elementos generadores de riesgo y la consideración explícita de acciones de prevención por parte de las instituciones en sus respectivos presupuestos.”

Observamos que las instituciones tienen una responsabilidad ineludible, que no sólo es fiscalizada por la Comisión sino también por la Contraloría.

5.3. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo

5.3.1. La Naturaleza

La Ley N° 8488, en el artículo N° 7, explícitamente señala:

“Para la aplicación de la Política de Gestión del Riesgo, la Comisión queda obligada al diseño y la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como un instrumento de planificación estratégica”, que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte del Subsistema y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.”

Del contenido de este artículo interesa destacar que el plan es un instrumento de planificación “estratégica” para:

- La articulación sistémica e integral de los programas parte del Subsistema,
- La delimitación de las competencias institucionales,
- La asignación de los recursos,
- La organización,
- La delimitación de los mecanismos de verificación y control.

Pero según hemos visto, en lo referente a las atribuciones de la Junta Directiva de la Comisión el Artículo 18 también delimita una parte de la naturaleza del Plan al atribuir a esta la función de: “Dictar las políticas generales para la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, las cuales estarán expresadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de conformidad con la política y los instrumentos que esta Ley define en el Capítulo II” (Artículo N° 18, Inciso b).

De tal modo, el plan responde a dos lógicas complementarias:

- Es “un instrumento de planificación estratégica, que permite la articulación sistémica e integral de los programas, delimita de las competencias institucionales, la asignación de los recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control”.
- Incluye las políticas para la articulación del Sistema, que por lo que se revisaba en puntos anteriores, deben ser dictadas por la Junta Directiva y puestas en práctica mediante programas permanentes de “promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación...”

Estas definiciones determinan la naturaleza del Plan, así como la orientación de planificación que el legislador resolvió imponer a la gestión del riesgo. Se trata de una planificación en materia de gestión del riesgo por parte de la estructura institucional costarricense con un enfoque estratégico, ineludiblemente vinculada a los lineamientos de planificación del desarrollo nacional, pues su fundamento estratégico supone de oficio la subordinación al contexto integral de políticas de Estado. Esta subordinación implica adherir la gestión del riesgo al enfoque de desarrollo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, bajo las directrices del Sistema Nacional de Planificación.

5.3.2. Los Ejes Temáticos y de Contenido del Plan

El plan, con una articulación sistémica e integral de los programas, estructura los contenidos y responsabilidades institucionales de acuerdo con los ejes temáticos de cada Subsistema. Por lo tanto, es dentro de cada Subsistema donde deben delimitarse las competencias institucionales del Estado. Estas competencias además, deben estructurarse de acuerdo con el esquema sectorial del Estado, con subordinación al esquema de organización del Sistema Nacional de Planificación diseñado por MIDEPLAN, con base en la Ley N° 5551. Esto es así porque lo que se propone en materia de planificación respecto al tema de desastres no puede estar al margen de la Ley Nacional de Planificación, ni del Plan Nacional de Desarrollo, máxime si se define que la planificación es de carácter estratégico.

5.3.3. La Organización para la Ejecución del Plan: El Sistema

La organización a que se refiere este artículo ya está definida por la Ley, que desde el punto de vista funcional es el desarrollo del Sistema Nacional. De tal modo, lo que corresponde para cumplir con el tema de la organización es articular las instancias de coordinación descritas por la Ley. En atención a esto, el Plan

deberá permitir planear las actividades destinadas a la convocatoria de las instancias, jerarquizar y ordenar las relaciones funcionales entre cada una de acuerdo con el subsistema al que están subordinadas y delinear las relaciones entre los subsistemas, además, debe contribuir a definir las funciones específicas de cada instancia, así como los procedimientos de trabajo para la coordinación interna de éstas.

Obsérvese como empieza a darse un juego de doble vía entre la articulación del Sistema y el Plan: uno sirve para la generación del otro y viceversa; la ejecución del Plan depende del Sistema y no hay Sistema sin un plan que lo articule.

5.3.4. La Orientación Estratégica y Sus Implicaciones en la Planificación de las Instituciones

La orientación estratégica del plan que señala el artículo N° 7 delimita una opción de planificación que reiteramos, liga y subordina el Plan Nacional de Gestión del Riesgo con el Plan Nacional de Desarrollo, de tal manera que los contenidos del primero deben respetar el esquema de organización de los ejes temáticos que tiene el segundo.

A la luz de los señalamientos precedentes la redacción del Plan es responsabilidad de la Comisión, pero hay un compromiso y una responsabilidad de las instituciones de participar en el proceso de diseño y ejecución; aspecto que es palpable en el enunciado del artículo N° 7. Pero además, la ejecución del Plan implica que:

“Los órganos y entes del Estado, responsables de las tareas de planificación, a la hora de elaborar los respectivos planes tomarán en cuenta las orientaciones señaladas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Al formular y elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, estos órganos y entes deberán considerar el componente de prevención y mitigación del riesgo. (Artículo N° 8).”

Es evidente entonces que el Plan no es un instrumento de la Comisión, sino del Estado costarricense y que contribuye a delimitar los planes, programas y proyectos de desarrollo de las otras instituciones, para considerar los componentes de prevención y mitigación del riesgo. Esto significa identificar en cada institución iniciativas orientadas a la gestión del riesgo, pero también significa el desarrollo de iniciativas para la solución de problemáticas diversas de los sectores y las instituciones en sus campos específicos, con consideración de los elementos de riesgo en sus diagnósticos y en las propuestas de manejo de tales problemáticas a fin de administrar, mitigar y prevenir de los riesgos implícitos.

En resumen, el Plan es un instrumento relativamente simple en su concepción, indistintamente de lo complejo que puede ser el proceso redacción. Implica un ejercicio de convocatoria y consulta con todos los actores que el Sistema permite reunir. Es un instrumento de la política que ordena y jerarquiza responsabilidades bajo el esquema de organización del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, pero en el marco de competencias de cada institución y bajo la subordinación del Plan Nacional de Desarrollo.

5.4. El Foro

Un aspecto que resulta relevante para la Comisión, con respecto a las forma de desarrollo de la política, construcción del Sistema y la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, es el señalamiento que aparece en este mismo Artículo N° 14 en el sentido de que “esta gestión (de conformación del Sistema) la realiza en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso. (Art. 14, Ley N° 8488).

Se observa la intención del legislador para que la construcción, orientación y ejecución de la política pública en materia de riesgo tenga una base social y legitimidad institucional, que se resuelve mediante el ejercicio de consulta, por una parte, pero también en la participación de los sectores público, privado y de la sociedad civil en el Sistema.

La contundencia de esta intención queda más palpable cuando dentro de las instancias de coordinación se instituye **el Foro Nacional de Gestión de Riesgo**, bajo los siguientes términos:

“Instancia de seguimiento de la política de gestión del riesgo; periódicamente reúne a los integrantes de todas las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo descritas en este artículo. El Foro deberá ser convocado por la Comisión una vez al año. En él la Comisión deberá presentar un informe de lo actuado por medio del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, para cumplir con los fines de esta Ley. Por medio del abordaje de los temas relevantes, los participantes deberán discutir y proponer cursos de acción para el avance de la política. Las propuestas serán consideradas en el proceso de planificación estratégica de la Comisión y constituirán la base para definir sus acciones en el seguimiento del Sistema.”(Artículo N°10, inciso e).

5.5. Financiamiento

La Ley N° 8488 en su artículo N° 46, prevé el financiamiento del Sistema, mediante la transferencia a la Comisión por parte de las instituciones estatales, del 3% de las ganancias y el superávit presupuestario acumulado, libre y total. El dinero es depositado en el Fondo de Emergencia y la Comisión emplea en financiar el desarrollo del Sistema.

Además de lo anterior, el artículo N° 45 demanda del aprovisionamiento presupuestario por parte de las instituciones estatales destinado al desarrollar las acciones de prevención y los preparativos para situaciones de emergencias en áreas de su competencia. Establece el uso propio que cada institución debe hacer del recurso, la asesoría que la Comisión debe brindar y la consideración que al respecto deben tener las instituciones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Además, determina la obligación de la Contraloría General de la República de fiscalizar la inclusión del la partida en los presupuestos.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial:** Opción de desembolso diferido ante el riesgo de catástrofe, por valor de Us\$65 millones para la República de Costa Rica. 2008.
- Banco Mundial:** Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis (Zonas críticas de desastres naturales: Análisis del riesgo en todo el mundo). 2005. BM, 2005.
- CNE:** Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Marco Estratégico, 2003- 2006. CNE.2004.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC):** Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015, SICA-CEPREDENAC, Ciudad de Guatemala, 2007.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC):** Criterios generales de construcción segura ante amenazas en Centro América. SICA-CEPREDENAC, Ciudad de Guatemala, 2008.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC, CNE:** FORO REGIONAL MITCH+10: "Hacia una política centroamericana para la Gestión Integrada del Riesgo" Informe Nacional: Costa Rica, CNE. 2009.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC:** "Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica. Declaración de Guatemala II". Octubre, 1999. SICA, CEPREDENAC.
- Colegio de Geólogos de Costa Rica:** "Lineamientos generales para una política nacional para la gestión del riesgo en Costa Rica". San José, Costa Rica, Julio 2009, descargado en www.geoloos.or.cr.
- Comisión Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED):** Programa nacional de prevención y mitigación ante desastres. 2009-2011. CONRED-Gobierno de Guatemala. Ciudad de Guatemala, Enero 2009.
- IASC.** "Directrices aplicables a las intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias: Enfoque sobre la prevención y respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia". IASC. 2005

INAMU: Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género. 2007-2017. INAMU, 2008

INAMU: Plan de Acción 2008 -2012. “Política de Igualdad y Equidad de Género”. INAMU, 2008

INEC: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos. San José. INEC. 2008.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): De las palabras a la acción: Guía para la implementación del Marco de Hyogo. EIRD, Naciones Unidas- Banco Mundial, Panamá, 2008.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): El Cambio Climático y la reducción del riesgo a desastres. ONU/EIRD Nota Informativa No. 1, Ginebra, Setiembre 2008.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD): “Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres, 18 al 22 de enero del 2005. Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015.” ONU, 2005

Grupo Internacional de Recursos del Sur (IRG): “Tiempo para entregar el relevo: reducción del riesgo de desastres desde la perspectiva de la gestión ambiental, ordenamiento territorial, finanzas e inversión pública”. Compilador IRG, 1ª. Ed. San José, Costa Rica, 2007.

MIDEPLAN: Costa Rica: Estadísticas Regionales 2001 – 2008. MIDEPLAN, San José. C.R. 2009.

ONU: “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, ONU, 2006.

ONU: “Informe de Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres Riesgo y Pobreza en un Clima Cambiante. Invertir hoy para un mañana más seguro.” ONU, 2009

Red Internacional de Género y Desastres: “Seis Principios para Transversalizar el Género en la Respuesta y en la Reconstrucción”. 2009

Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención De Desastres (SINAPRED): “Plan Nacional de Gestión del Riesgo”. Resumen Ejecutivo. SINAPRED-Gobierno de Nicaragua, Nicaragua, Julio 2004,

Leyes y Decretos

Costa Rica, Leyes-Decretos: División Territorial Administrativa de Costa Rica, San José, Imprenta Nacional, serie de publicaciones oficiales de La Gaceta, 2004.

Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencia.

ANEXO N° 1

Seis Principios para Transversalizar el Género en la Respuesta y en la Reconstrucción

Red Internacional de Género y Desastres

1. La equidad de género y reducción del riesgo como oportunidad para el cambio y la reorganización:

La equidad de género y los principios de reducción del riesgo son una oportunidad para el cambio y la reorganización política, de tal forma que permitan a las mujeres, oportunidades significativas para su participación equitativa en la planeación de un futuro más resistente a desastres y en el fortalecimiento de sus liderazgos en sus comunidades.

Las mujeres de las localidades deben ser empleadas con salarios justos y beneficiadas plenamente en todo programa, incluyendo los de recuperación económica, los de generación de ingresos y los de evaluación y gestión de proyectos de mitigación del riesgo y vulnerabilidades, y ser capacitadas para ello con un entrenamiento en habilidades no tradicionales, contar con ayuda de guarderías para los cuidados infantiles, centros para mujeres y lugares acondicionados para ellas, tanto en los campamentos como en otros lugares seguros.

2. El género no es neutral y es necesario reconocerlo en la realidad:

El análisis de género debe ser imperativo para dirigir la asistencia y planear una completa y equitativa recuperación.

La estrategia para equiparar las diferencias es reunir y solicitar datos específicos de género para identificar las diferencias reales entre hombres y mujeres al evaluar e identificar sus necesidades en el hogar, la salud mental y el desplazamiento y la migración; utilizar el conocimiento de las mujeres sobre los recursos ambientales y la complejidad de sus comunidades, dándoles capacitación y empleo en las evaluaciones de las comunidades, en dar un seguimiento del presupuesto en los fondos para ayuda y respuesta, con el fin de que incluya una equidad de género, explícita e implícitamente, y constatar que la distribución de bienes, servicios, y oportunidades para las mujeres y los hombres generen equidad.

3. Trabajo con las mujeres de las organizaciones sociales de base territorial local:

Las organizaciones comunitarias de mujeres pueden participar en el desarrollo de sus propios planes de preparación y mitigación junto con los hombres de la comunidad.

Una percepción más social del desastre necesariamente tiene sustento en una gestión comunitaria de los riesgos, que es más compatible con un enfoque de equidad de género.

Se debe fortalecer la incorporación de las mujeres locales a los beneficios de todas las acciones tomadas; insistir en su representación plena con voz y voto en los grupos de la comunidad y en las reuniones; contratar mujeres locales para cargos de evaluaciones y otros trabajos de responsabilidad; incorporarlas como voluntarias; y desarrollar un balance de género en los equipos técnicos para trabajar con los residentes, tanto a corto como a largo plazo, en la prevención, emergencia, recuperación y reconstrucción.

4. Evitar el uso de estereotipos que no reflejan la realidad que viven las mujeres:

Es necesario reconocer que las mujeres no son víctimas pasivas de los desastres, sino sobrevivientes cuya participación también como líderes y negociadoras es fundamental en todas las fases de la gestión integral del riesgo.

Las necesidades de las mujeres deben distinguirse claramente de las de los niños y niñas; no todas las mujeres son necesariamente madres y/o tienen que vivir con una pareja hombre; las mujeres jefas de hogar no son necesariamente las más pobres o las más vulnerables, sino que es la conjunción de varios aspectos adversos lo que las hace ser vulnerables.

Las mujeres en situación de marginación o exclusión social como las indocumentadas, con VIH/Sida, de baja clase socioeconómica, indígenas, trabajadoras sexuales, y viudas, deben tener una especial atención y reconocerse que tienen múltiples perspectivas y capacidades, y no una única o exclusiva con la cual se les denomina.

5. Los derechos humanos como guía de equidad:

El considerar en las evaluaciones y propuestas un enfoque de los derechos humanos beneficia a las mujeres, ya que las iniciativas democráticas y participativas son lo mejor para ellas.

Una visión inequitativa de género puede sesgar los apoyos y propiciar un control masculino sobre los recursos económicos para la recuperación de un desastre, por lo que mujeres y hombres deben tener aseguradas condiciones de vida necesarias para disfrutar de sus derechos humanos fundamentales por igual.

6. Respeto y desarrollo de las capacidades de las mujeres:

Es fundamental identificar las experiencias de las mujeres en los desastres y apoyar sus contribuciones en los sistemas de alerta temprana oficiales, e informales de preparación en la casa, en la escuela, en la solidaridad comunitaria, en la recuperación socioemocional inmediata y a largo plazo, y en los cuidados a la familia extensa.

Deben destinarse recursos para compensar materialmente el tiempo, energía y habilidades de las mujeres que laboran con organizaciones gestoras del riesgo, para que dejen de ser voluntarias sin reconocimiento.