



Universidad Nacional de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Planificación y Promoción Social
Maestría en Planificación
Especialidad Planificación Estratégica

Trabajo Final de Graduación

“La planificación estratégica como herramienta para fortalecer las capacidades en gestión del riesgo de la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas en el periodo 2023.”

Sustentantes:

Víctor Manuel Córdoba Calderón

Eduardo José Fernández Mena

Campus Omar Dengo, Heredia.

Abril, 2024

Tribunal Examinador

Hoja de aprobación

Este Trabajo de Investigación aplicada fue aceptado por el Programa de Estudios de Posgrado en Planificación de la Escuela de Planificación y Promoción Social, de la Universidad Nacional de Costa Rica; como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría en Planificación Estratégica.

Tribunal Examinador

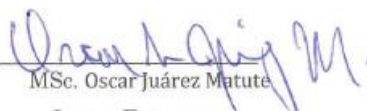


Dr. Angé Ortega Ortega
Presidente




MSc. Isabel Calvo González
Tutora

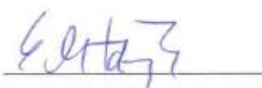
Dr. Adolfo Quesada Román
Lector Interno



MSc. Oscar Juárez Matute
Lector Externo



Víctor Córdoba Calderón
Sustentante



Eduardo José Fernández Mena
Sustentante

Índice de contenido

Tribunal Examinador.....	ii
Índice de contenido.....	iii
Índice de Ilustraciones	v
Siglas y Acrónimos.....	vi
Dedicatorias	vii
Introducción.....	1
Capítulo I: Generalidades de la Investigación.....	2
1. Planteamiento del tema.....	2
1.1. Tema de Investigación.....	2
1.2. Antecedentes de investigación	3
1.3. Contextualización de la situación problemática	6
2. Planteamiento del Problema	9
2.1. Justificación	12
3. Objetivos del estudio	13
3.1. Objetivo general	13
3.2. Objetivos específicos.....	13
Capitulo II: Marco Teórico o conceptual	15
2.1. Gestión de Riesgo	15
3.1.1. Gestión de Capacidades y Planificación Estratégica.....	19
2.2. Los gobiernos locales y la gestión del riesgo	23
2.3. Consideraciones finales sobre el Marco Teórico:.....	27
Capitulo III: Marco Metodológico	xxix
3.1. Enfoque Investigativo	xxix

3.2. Tipo de Investigación.....	xxx
3.3. Técnicas de Investigación	xxxii
3.3.1. Entrevista semi-estructurada	xxxii
3.3.2. Consultas bibliográficas	xxxiii
3.3.3. Mapeo de Actores.....	xxxiii
3.3.4. Talleres Participativos	xxxiv
3.4. Matriz Metodológica.....	xxxv
3.4. Plan de Trabajo	38
Capítulo IV: Análisis de resultados	39
4.1. Resultados de la investigación	39
4.1.1. Consulta con actores comunales	39
4.1.2. Consulta con expertos	46
Capítulo V: Propuesta de Planificación	52
5.1. Aspectos necesarios para el fortalecimiento de la Planificación Estratégica en la Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Buenos Aires	52
5.1.1 Plan Estratégico Municipal desfazado	52
5.1.2. Actividad económica muy dependiendo de actividades agrícolas	52
5.1.3. Poca inversión en infraestructura	53
5.1.4. Demasiada dependencia de las instituciones del Gobierno Central	53
5.1.5. La organización comunal debe fortalecerse	53
5.2. Propuesta.....	54
Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones	65
6.1. Conclusiones	65
6.2. Recomendaciones	67
..... Bibliografía	
.....	70

Anexos	74
Anexo 1: Participantes de la sesión del 30/08/2024, Taller sobre Gestión de Riesgo Municipal.....	74

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Mapa del Cantón de Buenos Aires	39
Ilustración 2. Miembros del CME de Buenos Aires.....	40
Ilustración 3. Objetivos del Taller participativo.....	41
Ilustración 4. Preguntas facilitadoras.....	42
Ilustración 5. Lluvia de ideas.....	45
Ilustración 6. Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030 Ejes y Ámbitos.	48
Ilustración 7. Proceso de Planeación Estratégica en Costa Rica	55
Ilustración 8. Acciones Estratégicas para la Gestión del Riesgo en el PEI de la Municipalidad de Buenos Aires	56
Ilustración 9. Canalización del presupuesto	59
Ilustración 10. Planificación de la Gestión de Riesgo	60
Ilustración 11. Articulaciones.....	62
Ilustración 12. Consideraciones para el Plan Regulador de Buenos Aires de Puntarenas. ..	64

Índice de Tablas

Tabla 1. Operacionalización de los Objetivos.....	36
Tabla 2. Cronograma de Actividades	38

Siglas y Acrónimos

CCE: Comités Comunales de Emergencia

CME: Comité Municipal de Emergencia

CNE: Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

GAM: Gran Área Metropolitana

IFAM: Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje

INDER: Instituto de Desarrollo Rural

MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MEP: Ministerio de Educación Pública

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

ODAM: Observatorio de Autonomía Municipal

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OMGRD: Oficinas Municipales de Gestión de Riesgo de Desastre

ONG: Organizaciones no gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PEI: Plan estratégico Institucional

PINDECO: Piñas de Costa Rica

RAE: Real Academia de la Lengua Española

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación

SNGR: Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

UNGL: Unión Nacional de Gobiernos Locales

Dedicatorias

Inicié este proceso de maestría en 2019, desempleado y con muchas complicaciones a nivel económico. Durante el proceso quise tirar la toalla muchas veces, pero, al final son anécdotas. Dedico este trabajo a mi papá Víctor Manuel Córdoba Solís, que nos dejó en diciembre de 2022. Al profesor Ángel Ortega, que me brindó la oportunidad de llevar esta maestría y compartir con grandes profesionales; a Ramón Araya y Carlos Mesén, compañeros en la CNE, los cuales me inspiraron para trabajar en la Gestión de Riesgos y, finalmente, al apoyo de mis hermanos Tatiana y Francisco. Espero que este documento sea una invitación para investigar más del tema y fortalecer este aspecto tan importante que es tan necesario especialmente en los cantones con mayor vulnerabilidad de Costa Rica.

Víctor Manuel Córdoba Calderón

A mí familia que ha estado siempre presente, a Dios y a todas las comunidades y entidades que gestionan cotidianamente el riesgo y nos colaboraron en este proceso.

Eduardo José Fernández Mena

Introducción

La realidad nacional requiere medidas de planificación óptimas. En esa línea, la planificación estratégica es el mecanismo para administrar los recursos cada vez más limitados. A su vez, la comprensión del entorno, los recursos naturales que escasean y la actividad humana hacen que la planificación elabore nuevas formas para aplicarse, especialmente, en instituciones como las municipalidades.

En esta investigación se ha trabajado con el apoyo de la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas, quien le brinda un espacio a los estudiantes de la Maestría de Planificación para buscar en conjunto mecanismos para que la Planificación Estratégica se articule a la gestión del riesgo.

Para efectos de esta investigación, se abordará la gestión del riesgo desde la óptica del riesgo de desastres, aunque, también, puede aplicarse a riesgos operativos y a continuidad de negocios y servicios, lo anterior porque siempre se deben analizar las condiciones del contexto en que se desarrolla la planificación estratégica y sus implicaciones e impactos para la labor de la municipalidad desde un diagnóstico.

La municipalidad de Buenos Aires debe de actualizar su Plan Estratégico Institucional (PEI). Se espera que el insumo que se integra en la presente investigación sea de utilidad para atender el elemento de la gestión de riesgo, pero, desde un análisis estratégico y normativo que permita determinar los requerimientos para que no solo se evite la materialización de los riesgos, sino, que se generen acciones que permitan a la población del cantón tener una mejor calidad de vida en el territorio.

La importancia de este trabajo radica en permitirles a los gobiernos locales generar capacidades desde su realidad y conocimiento, sin imponerles herramientas que terminen en un escritorio donde no serán útiles para los tomadores de decisiones y la población. Por lo tanto, se espera que lo presentado en esta investigación permita la creación de nuevas capacidades y coadyuve al desarrollo del cantón de Buenos Aires de Puntarenas.

Capítulo I: Generalidades de la Investigación

1. Planteamiento del tema

1.1. Tema de Investigación

Costa Rica enfrenta muchos desafíos. Luego de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en 2020-2022, el país demostró que existen muchos desafíos en la gestión de riesgos. La interrupción de los servicios y las dinámicas sociales y económicas se vieron sensiblemente afectadas, tanto que los efectos futuros son inciertos.

En el caso de los 84 gobiernos locales en los cuales está dividido Costa Rica, la gestión del riesgo es uno de los elementos más importantes a considerar para la administración del territorio. Variables como la geografía, la demografía, la economía y hasta la política son aspectos que sin duda la gestión del riesgo municipal puede abordar.

En ese aspecto, la gestión del riesgo es un eje transversal que deben considerar las municipalidades para su función de administradores de los territorios que conforman los cantones. Esta función también requiere de la participación de los demás actores del territorio, de una legislación efectiva y de una planificación que considere justamente las experiencias particulares de cada municipio para crear instrumentos acordes a su realidad.

En ese aspecto es como este trabajo se concatena con la planificación, que para efectos de esta investigación considerará, especialmente, la planificación estratégica en el marco del trabajo final de graduación de la Maestría en Planificación. Se considera la parte estratégica, puesto que es la forma en que los tomadores de decisión política (alcaldes, consejo municipal, instituciones del Estado con presencia en los cantones), desde esta dimensión de la planificación, pueden establecer la hoja de ruta para las dimensiones tácticas y operativas en la gestión del riesgo municipal

Asimismo, este ejercicio colabora con el proceso de descentralización del Estado, especialmente, en lo que respecta a lo señalado en la Ley 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades de 2010 y su reglamento (Decreto Ejecutivo 36004-PLAN). También, la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias N° 8488 (2004), que en su artículo 10, menciona la creación de

Comités Municipales de Emergencia, cuya coordinación recae en la labor del alcalde, quien es el máximo jerarca de la administración cantonal en Costa Rica.

Es por eso que la presente investigación denominada: “*La planificación estratégica como herramienta para fortalecer las capacidades en gestión del riesgo del sector municipal costarricense*”, busca establecer un primer mecanismo para que a los procesos de gestión del riesgo municipal se les incorpore la planificación desde su dimensión estratégica, esto con el objetivo que desde los instrumentos más importantes de la planificación municipal como son su Plan Estratégico, existan líneas estratégicas de acción para el correcto abordaje de la gestión del riesgo, especialmente, en cuanto al tema de desastres o emergencias cantonales, regionales y nacionales, así como, para asegurar la continuidad de los bienes y servicios que se brindan en el territorio.

Lo anterior es sumamente importante, puesto que la gestión del riesgo tiene como principal objetivo minimizar los impactos de los riesgos si se materializan, además, asegurar que la ciudadanía podrá volver a su dinámica cotidiana en la mayor brevedad.

1.2. Antecedentes de investigación

El país ha tenido cambios disruptivos en sus dinámicas sociales y económicas en los últimos cinco años. A partir de la emergencia sanitaria provocada por la pandemia por el SARS-CoV-2 (Coronavirus o COVID-19 para los efectos de esta investigación), Costa Rica ha fortalecido mucha de su normativa, pero, el centralismo de las decisiones del Estado por parte del Gobierno Central ha sido muy visible, relegando a las unidades de administración territorial, como son las municipalidades, a un papel ejecutor y no a un enfoque más de prevención de la materialización de riesgos.

Esta práctica puede tener muchas implicaciones deseadas o colaterales, lo que depende de la óptica con que se analice, no obstante, el resultado es que las 84 municipalidades del país, las intendencias y las regiones, dependen en gran medida de las decisiones que las instituciones tomen para asegurar el correcto rumbo del desarrollo del país.

Si bien Costa Rica es un país territorialmente pequeño (51.179 Km²), lo cierto es que es un país cuya posición en el planeta y su geografía lo hacen muy vulnerable a los efectos climatológicos que se producen de forma natural. A esto hay que añadirle la intervención del

ser humano que ha transformado el territorio de forma tal que en el centro del país hay una alta densidad de población, mientras que en la periferia, las zonas fronterizas y costeras, existe una dinámica económica que ha modelado el paisaje transformando extensos territorios en campos de cultivo o ganaderos.

Es con base en lo mencionado anteriormente, que la Gestión de Riesgo se transforma en una disciplina muy compleja y de abordaje multifactorial, porque en el país inciden muchas variables para que se materialice un riesgo: construcciones en lugares inseguros, destrucción de bosque, contaminación, pobreza, actividad económica, entre otros.

Para los gobiernos locales el ejercicio del análisis de las complejidades territoriales es una labor constante y es hasta un instrumento de toma de decisiones y de uso político porque señala, en muchas ocasiones, donde las inversiones en obra pública deben realizarse para beneficio de la ciudadanía. Asimismo, se percibe un divorcio total entre la gestión municipal y la dinámica económica de los cantones, donde las municipalidades son solo recaudadores de impuestos y no un actor importante que facilite y favorezca la inversión privada brindando condiciones como seguridad y hasta acompañamiento.

Primero, es importante conocer ¿Qué se entiende por Gestión del Riesgo? La Ley 8488, en su artículo 3, define Gestión del Riesgo como:

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 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 (CNE, 2005)

A partir de la definición anterior, el gobierno costarricense ha buscado el mecanismo más adecuado para articular a los actores nacionales en el proceso de la gestión del riesgo, al menos en cuanto respecta a los desastres de origen natural, la Ley 8488 en su artículo 6, constituye el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), que articula a los actores del

Estado, empresa privada y sociedad civil para que trabajen de manera coordinada en la atención de emergencias por desastre.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) es el ente estatal que coordina el SNGR y trabaja en los ámbitos de la gestión del riesgo, los cuales son: Reducción del Riesgo; Preparativos y Respuesta para Desastre; y Recuperación ante desastre. Además, por ley establece diversos instrumentos de planificación para el abordaje institucional y sectorial de esta temática, como son: La Política Nacional de Gestión de Riesgos (actualmente vigente el periodo 2016-2030) y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos (actualmente vigente el periodo 2021-2025).

Sin embargo, un primer acercamiento muestra que, si bien existe un deseo por generar capacidades en las municipalidades para la gestión del riesgo municipal, la operacionalización o puesta en marcha de esos deseos no ha sido materializada. De igual forma, se vislumbra que no hay una claridad legal en cómo debe abordarse la prevención, sino, existe un marco jurídico normativo para las operaciones en cuanto se materializa un riesgo, pero, con respecto a evitar esa materialización, la ley es ambigua y en ese aspecto existe mucha teoría y muchos actores que desean aportar a la parte preventiva, aunque existen amplias diferencias de criterio entre unos y otros.

Al analizar, también, la documentación relacionada con la gestión de riesgo municipal en Costa Rica, se percibe que esta está muy enfocada al tema ambiental y geográfico, o al de creación de políticas públicas nacionales, especialmente, en cuanto al ordenamiento territorial (Román, 2014). Asimismo, el enfoque es analizar las amenazas más recurrentes que ocurren en el país como inundaciones o deslizamientos.

Desde esta perspectiva es difícil poder visualizar la participación de las municipalidades en la gestión del riesgo porque el papel que se le da es de entes fiscalizadores que cuando tienen una situación la reportan a la institución rectora (la CNE), quien dependiendo la magnitud de la situación, procede como se indica en la Ley 8488.

Durante la presente investigación se buscará mirar un poco la perspectiva y el abordaje que se ha dado a la temática en otros países de Latinoamérica para, justamente,

mirar su experiencia y ver qué aspectos podrían adaptarse a la gestión de riesgo municipal en Costa Rica.

Sin embargo, el panorama a 2023, es que si bien la gestión de riesgo es un tema fortalecido y que dado a los impactos de la pandemia puede ser un asunto que despierta interés en la ciudadanía. Además, sigue siendo bastante visible el hecho que las municipalidades no tiene un rol de liderazgo en estos temas y más bien requieren ser acompañadas por la rectoría.

En ese aspecto, el presente estudio considera fundamental que la planificación estratégica sea ese instrumento que puede hacer que la gestión de riesgo sea abordada con otro enfoque desde las municipalidades.

1.3. Contextualización de la situación problemática

Costa Rica por su geomorfología y la actividad humana es un país que tiene muchas vulnerabilidades a las amenazas de origen natural. En el siglo XX, como consecuencia de las erupciones de los volcanes, la sismología y las inundaciones anuales, el país desarrolló todo un marco normativo para la atención de las emergencias. Estos fueron los primeros intentos de gestión de riesgo para evitar el impacto de los desastres en las dinámicas sociales y económicas. A continuación, los precedentes históricos:

En 1964 la atención de emergencias era competencia de la Oficina de Defensa Civil y la declaración de estados de emergencia correspondía a la Asamblea Legislativa. En ese año se estaban desarrollando las erupciones del Volcán Irazú y las inundaciones del Río Reventado en Cartago. Anteriormente, en 1910, ocurrió el terremoto de Cartago y la legislación en materia de construcción se fortaleció.

En 1969, se promulga la Ley Nacional de Emergencia, a raíz de las erupciones de los volcanes Irazú y Arenal en los años sesenta. Con esta ley, se crea la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Fondo de Emergencias, pero, como departamento del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Para 1983, se modifica la ley y se le transfiere al Poder Ejecutivo la potestad y la competencia para la declaración de estados de emergencia, de forma tal que existiera una respuesta más eficaz del Estado costarricense para la atención de emergencias.

Ya para 1986, la CNE deja de ser una dependencia y se convierte en institución. A partir de esto, la institución comienza a trabajar enfocando sus recursos y capacidades para abordar la temática de prevención y mitigación de emergencias.

Con la creación de los comités de emergencia, se empieza a constituir una estructura para la atención de emergencias. En los años noventa la transformación de la institución trae consigo la creación de herramientas de planificación como el “Plan Nacional de Emergencias” y la posibilidad de atender emergencias por contingencias sociales.

En 1999 se aprueba una segunda ley para atender la emergencia del Huracán Mitch, pero, dado los vacíos de esa ley, en 2005, se promulga la Ley 8488, Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, y se renombra la institución como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

De esta ley se desprende la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) como la instancia de coordinación con participación del Estado, sector privado y sociedad civil. Es mediante esta estructura que se trabajan las emergencias desde los enfoques de prevención del riesgo, preparativos y respuesta, y recuperación.

En este punto, la gestión de riesgo municipal se articula a la labor del SNGR, la CNE y de las organizaciones de respuesta como la Cruz Roja o el Cuerpo de Bomberos, en conjunto con la Fuerza Pública. Sin embargo, como se puede inferir, las iniciativas han sido por impactos a nivel país.

Debido a lo anterior, se considera que hay una cuenta pendiente del Estado costarricense en la creación o bien el fortalecimiento de las capacidades con las que cuentan los municipios para atender emergencias, ya que, muchas veces, entra en escena el juego político y el oportunismo de los grupos de poder.

Es importante indicar que elementos como la prevención de emergencias son relegados a un segundo plano desde la perspectiva presupuestaria y operativa, ya que, el país prefiere invertir en reconstrucción que en prevención. Si bien esta tarea podría ser abordada por las municipalidades, las limitaciones presupuestarias en el contexto país dada la regla fiscal y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas hacen que las municipalidades no

dediquen recursos a esta temática o que destinen lo mínimo necesario para cumplir con alguna normativa o requerimiento de la Contraloría General de la República.

Entonces, es necesario reforzar la gestión de riesgo municipal y fortalecerla con la participación ciudadana. De este ejercicio pueden surgir importantes insumos para la prevención del riesgo, minimizando el costo humano y económico de la materialización de las amenazas en el territorio nacional.

Por ello, la planificación estratégica bien implementada puede dar nacimiento a programas y proyectos que apoyen la gestión de riesgo municipal y la conviertan en un instrumento vital para la reducción del riesgo, en virtud de lo que establece la ley.

En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas, los indicadores cantonales como el Índice de Competitividad Cantonal (Escuela de Economía-UCR, 2018) y el Atlas Cantonal de Desarrollo Humano Local (PNUD, 2022), lo ubican en la posición 78 de 82 cantones.

Esta situación hace que la población sea desde la perspectiva socioeconómica muy vulnerable. Adicionalmente el cantón durante la temporada de lluvias y huracanes (junio-noviembre) se ve afectado, constantemente, por inundaciones y deslizamientos.

Sumado a lo anterior, en la extensión territorial del cantón (2384,2 km²) existen muchas zonas protegidas (como el Parque Internacional la Amistad), hidrografía, montañas; además, cuenta con solo 2000 kilómetros de carreteras (algunas en mal estado según datos de la municipalidad) e infraestructura de servicios deficiente en electricidad, servicio de agua potable y telefonía, donde hay lugares que no tienen cobertura, lo cual hace, muchas veces, complicado comunicar cuando una amenaza se ha materializado y ha afectado a la población.

Además, cabe resaltar que mucha población del territorio es de origen indígena y de escasos recursos, la dinámica económica es baja y las actividades productivas se definen entre el comercio, algunos servicios y las actividades agropecuarias.

Con todo este escenario, la administración del territorio es sumamente compleja, los recursos limitados y las problemáticas muy variadas, por lo que requieren un abordaje multisectorial. Este grado de vulnerabilidad alta que presenta el cantón hace que sea vital la planificación.

En el caso de la Municipalidad de Buenos Aires, el Plan Estratégico data de 2012 y ya están trabajando en una actualización. Existe un Plan Humano Local realizado junto con el MIDEPLAN que abarca el periodo 2013-2023. También, poseen un Plan de Acción para la Adaptación al Cambio Climático elaborado en 2022 y un Plan de Respuesta y Preparativos ante Emergencias y Desastres para el cantón de Buenos Aires.

No obstante, pese a esos instrumentos, el cantón sigue posicionándose en puestos bajos de los diferentes indicadores y las amenazas se materializan constantemente en la zona en la temporada de lluvias. Por lo tanto, la necesidad de una metodología coherente e integradora podría darle a la gestión de riesgos municipal una hoja de ruta más clara para disminuir la materialización de los riesgos en el cantón.

2. Planteamiento del Problema

En el presente apartado se plantea el cuestionamiento de las implicaciones que la planificación estratégica aplicada en la gestión del riesgo puede desarrollar a partir de que, en los planes sustantivos de las municipalidades, especialmente, el caso particular de Buenos Aires de Puntarenas, no solo se incorpore como eje transversal la gestión de riesgo, sino, que se le dedique todo un espacio, recursos y procesos para que se reduzca considerablemente el impacto de la materialización de una amenaza.

La Ley 8488, en su artículo 10, inciso c, establece la creación de Comités Municipales de Emergencia (CME):

En el caso de los comités municipales, la coordinación se realizará por medio de los alcaldes o de su representante, en los cuales recae, en primera instancia, la responsabilidad de coordinar con las instituciones las situaciones que se presenten en el ámbito de su competencia legal. (CNE, 2005)

Los CME son integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y, a su vez, deben articularse con los Comités Comunales de Emergencia. En este aspecto debe existir una coordinación entre actores que, muchas veces, es deficiente o nula o bien responde a una reacción a una situación de emergencia concreta.

Sin embargo, la ley establece los CME como una instancia que se encarga de la fase de preparativos y respuesta ante una emergencia (es por ello que el CME de Buenos Aires tiene su Plan de Respuestas y Preparativos). Nuevamente, la parte de prevención no es función de los CME, aunque, su labor podría verse facilitada si la población tuviera acceso a capacitaciones y ejercicios como simulacros para identificar escenarios en caso de que se materialice una amenaza.

Además de lo anteriormente indicado, los aspectos presupuestarios y políticos suelen incidir en que la gestión del riesgo se mire desde la óptica de la respuesta ante un evento y no desde el enfoque de prevención. Esta situación puede deberse a muchas variables, las cuales se analizarán en esta investigación, sin embargo, un rápido acercamiento a la situación de Buenos Aires confirma que la limitación de recursos es una de las muchas razones por las cuales la prevención puede quedar en segundo plano.

En una visión global, corresponde al Estado y sus instituciones desarrollar los instrumentos y mecanismos para que, en caso de emergencia, aseguren salvaguardar la vida y asegurar que las personas recuperarán sus dinámicas sociales en la mayor brevedad. No obstante, el centralismo de un Estado como el costarricense, donde hasta el mayor grueso de la población vive en el centro del país, ha provocado que no solo en la gestión de riesgos, sino, en otros aspectos y servicios, la transferencia de competencias a las municipalidades sea muy lenta y que la dependencia de las decisiones del Gobierno Central sea más que evidente.

Con base en lo anterior y lo que se ha mencionado de la Municipalidad de Buenos Aires, lo cierto es que, aunque Costa Rica es un país pequeño, en pocos kilómetros se pueden ver particularidades territoriales y demográficas que hacen que las decisiones que se tomen en San José, no se adapten a la realidad de cantones como: Limón, Santa Cruz o Corredores.

Asimismo, las dinámicas políticas juegan un papel crucial porque los intereses de la ciudadanía moverán a los grupos políticos a responder a necesidades de la población de forma reactiva y no a generar mecanismos que coadyuven a la reducción del riesgo.

Es por ello que la presente investigación considera las capacidades de la Municipalidad de Buenos Aires, ya que es la línea base para una adecuada gestión de riesgo.

En ese aspecto realizar un diagnóstico de capacidades permite que las acciones estratégicas desarrolladas por los gobiernos locales sean más efectivas en la reducción de la materialización de las amenazas.

En estrecha relación, los objetivos del milenio o los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en especial, el Marco Sendai 2015-2030, refuerzan la necesidad de planificar la gestión del riesgo al indicar que:

Es urgente y fundamental prever el riesgo de desastres, planificar medidas y reducirlo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y los países, sus medios de subsistencia, su salud, su patrimonio cultural, sus activos socioeconómicos y sus ecosistemas, reforzando así su resiliencia. (Marco Sendai, 2015, p.10)

La planificación estratégica facilita la elaboración de estos mecanismos mediante procesos participativos que integren a los actores, además de analizar la gestión del riesgo de forma integral y no como un proceso de respuesta ante emergencias. Las capacidades municipales deben considerar toda la complejidad del municipio y abordar temáticas como la continuidad de los negocios o servicios y la dinámica empresarial, las comunicaciones, infraestructura, salud, educación, vialidad y ambiente, así como, las implicaciones y efectos de los procesos en la ciudadanía.

Esto subraya la importancia de la actualización del Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad de Buenos Aires (PEI), ya que puede ser un insumo muy efectivo para atender adecuadamente las necesidades de la ciudadanía y contribuir con el correcto desarrollo socioeconómico del territorio. Es tema es sin duda un desafío del país.

Como profesionales de la disciplina de Planificación, se considera oportuno realizar un primer acercamiento, pero, no solo teórico, sino, con un enfoque práctico que brinde un instrumento que permita responder a las preguntas: ¿Cómo puede la planificación estratégica fortalecer las capacidades de la Municipalidad de Buenos Aires en la gestión del riesgo en Costa Rica? ¿Qué método es el más efectivo acorde a la normativa para que Buenos Aires transforme sus vulnerabilidades en oportunidades de desarrollo?

2.1. Justificación

Costa Rica está viviendo una nueva época. Después del Covid-19, la economía ha debido buscar nuevas formas para crecer. Las dinámicas globales, los conflictos militares y la más frecuente materialización de las amenazas de origen natural intensificadas por la acción humana en los territorios, constituyen por sí mismas todo un campo de estudio prospectivo.

Es por ello que planificar se vuelve vital, puesto que los recursos escasean, las necesidades de la población cambian, las necesidades de consumo se adaptan y los escenarios son cada vez más dinámicos. En ese sentido, si no se planifica se contará con una realidad para la cual las personas no tendrán capacidad de respuesta y ese es un riesgo con implicaciones muy peligrosas para la supervivencia de un Estado y de su población.

Cada municipalidad del país fue conformada respondiendo a criterios históricos, geográficos, económicos, políticos y culturales. Por esta razón, pese a las similitudes regionales cada uno de los 84 cantones y las intendencias de Costa Rica, cada una tienen capacidades y recursos diferentes. La administración de esos recursos es lo que define cómo el cantón y su gobierno local responden a los diversos desafíos que se le plantean.

La gestión del riesgo ha ganado, sin duda, un lugar importante desde la pandemia. Los esfuerzos nacionales son dignos de elogio y la coordinación entre los actores que habitan el territorio desde los institucionales hasta los sociales, han dado importantes lecciones sobre lo que la sociedad costarricense puede lograr en su conjunto.

No obstante, queda mucho camino por recorrer. El país se enfrenta a grandes desafíos; organismos internacionales han hecho hincapié en que, si bien la respuesta en caso de desastre es importante y necesaria en cualquier contexto, este proceso no atiende las causas de las pérdidas que provoca ese desastre. Dichas causas, según indica el Banco Interamericano de Desarrollo (2010), se originan en la compleja interacción entre los asentamientos humanos y el medio ambiente natural, y los eventos naturales reiterados se transforman en desastres porque las poblaciones se hallan en la ruta del daño.

En esa línea es donde las capacidades de los gobiernos locales para afrontar las emergencias y, sobre todo, gestionar el riesgo a nivel cantonal y local, resulta relevante, no

sólo por su responsabilidad política y territorial, sino, porque de sus decisiones acertadas o no depende la vida de sus pobladores.

Asimismo, la academia tiene un deber para con la sociedad costarricense de asesorar y brindar las recomendaciones pertinentes que aseguren que el país sea un lugar más seguro y apto para el desarrollo humano y la mejora de la calidad de vida de las personas.

Razón por la cual, en el marco de la Maestría en Planificación, se ha decidido investigar la correlación entre la planificación estratégica y las capacidades municipales para la gestión del riesgo, ya que desde esta dimensión se pueden desarrollar instrumentos que, justamente, permitan a los tomadores de decisiones guiar al país a ser un lugar cada vez mejor para su población.

Del mismo modo, dadas las necesidades y vulnerabilidades de la Municipalidad de Buenos Aires, se hace muy importante que profesionales de Planificación se integren, también, a este tipo de análisis, facilitando mecanismos y metodologías que colaboren con los gobiernos locales en su fortalecimiento y que esto se incida en un reforzamiento de los servicios y de los proyectos que desde los gobiernos locales se realizan, transformándose en mecanismos para el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

3. Objetivos del estudio

3.1. Objetivo general

Determinar los mecanismos que permitan a la Planificación Estratégica ser una herramienta que incida en el fortalecimiento de las capacidades en gestión del riesgo en la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas en el periodo 2023.

3.2. Objetivos específicos

3.2.1. Identificar las capacidades en gestión de riesgo de las autoridades municipales y su relación con los instrumentos de planificación.

- 3.2.2. Diseñar un inventario de mecanismos que permitan la integración de la planificación estratégica en programas de fortalecimiento de las capacidades en gestión de riesgo municipal.
- 3.2.3. Elaborar un instrumento que permita que la gestión de riesgo sea un elemento estratégico sustantivo de la planificación municipal.

Capítulo II: Marco Teórico o conceptual

En el presente capítulo se han identificado una serie de enfoques teóricos sobre gestión de riesgos, gestión de capacidades y planificación estratégica, además, lo que significa un gobierno local visto desde la óptica de diferentes investigadores que han hecho sus trabajos con gobiernos locales.

El acercamiento a estas perspectivas globales permitirá ir identificando generalidades de la gestión de riesgo municipal y local, de manera que se pueda corroborar si en Costa Rica son consideradas o bien si hay que realizar más esfuerzos en la materia.

2.1. Gestión de Riesgo

En este apartado se realiza el acercamiento a la primera gran dimensión de esta investigación, la cual es la gestión de riesgos. Se analizan las líneas teóricas de donde proviene el concepto y la legislación nacional e internacional que se refiere al mismo.

El origen de la palabra “riesgo” es motivo de debate. Para autores como Peretti (2000), surge del latín *ressecum* (aquello que se corta). Serrano (2010), señala que proviene del árabe *rizq*, palabra que se entiende como una contingencia o una situación que sucede por un “don divino”. Aneas de Castro (2000), identifica el término italiano *rischio* cuyo significado es “peligro”.

Desde entonces el debate ha tenido muchos matices. Cita Cháves (2018) una anécdota acerca de un evento del 1 de noviembre de 1755 que tiene lugar en Lisboa, Portugal, donde un terremoto devastador llevó a filósofos como Voltaire y Rousseau a debatir sobre el riesgo. Voltaire señalaba que era la voluntad de Dios, mientras que Rousseau le replica indicando:

La naturaleza no reunió ahí las veinte mil casas de seis a siete pisos, pues si los habitantes de esa gran ciudad se hubieran distribuido de un modo más uniforme, y se hubieran alojado debidamente, la catástrofe hubiera sido menor, e incluso nula (Chaves, 2018, p.36)

La entrada de una línea racional en el análisis de los fenómenos naturales unido al auge de sistemas económicos globales como el capitalismo, se une a nuevas teorías donde la probabilidad de pérdidas se convierte en un campo de estudio de la economía.

Es así como la palabra riesgo tiene su definición en la Real Academia de la Lengua Española (RAE) (2001) como: “Contingencia o proximidad de un daño”. La articulación de disciplinas como la psicología, la geografía, el derecho, la política, la economía, entre otras ha llevado a que el riesgo sea un concepto sumamente estudiado, especialmente, por las implicaciones que tiene en las dinámicas sociales.

Chávez (2018), también, analiza la evolución del concepto de riesgo y define los estudios de riesgo como:

Una evaluación compleja que debe ser abordada mediante el análisis transversal para poder obtener una visión integral de la problemática de una zona bajo estudio; esto mediante la gestión del riesgo, la cual se resume como la anticipación del desastre (p.39).

Asimismo, para la presente investigación se debe de agregar el concepto de gestión, entendido como:

(...) un proceso que comprende determinadas funciones y actividades organizativas que los gestores deben llevar a cabo con el fin de lograr los objetivos y metas deseadas. El proceso de gestión se considera integrado, por regla general, por las funciones de planificar, ejecutar y controlar. (Muriel F, 2006)

La gestión es un concepto ampliamente estudiado en las Ciencias Sociales. Niklas (1992) señala el riesgo como una: “(...) consecuencia de una decisión racional, y refiere que el riesgo está en función de la decisión y el peligro del entorno”.

Es a partir de Luhmann (relación riesgo-seguridad) que se puede observar cómo el concepto de riesgo es sumamente importante para entender las decisiones políticas que los Estados toman para trabajar los procesos de mitigación de situaciones que afecten la dinámica de las poblaciones.

Del mismo modo, organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, mediante el Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, publicó en 2015 el Marco de Acción de Sendai 2015-2030, sucesor del Marco de Acción de

Hyogo (ambas ciudades japonesas) donde insta a los gobiernos del mundo a considerar la gestión del riesgo, indicando que :

La reducción y la gestión del riesgo de desastres dependen de los mecanismos de coordinación en todos los sectores y entre un sector y otro y con los actores pertinentes a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento (Naciones Unidas, 2015)

A partir de lo anterior se entiende la gestión del riesgo como el proceso que permite planificar las acciones preventivas, de respuestas y de recuperación para atender una emergencia y reducir las consecuencias de los inminentes impactos que puedan tener en las dinámicas de la sociedad.

Para fortalecer el concepto, se hace necesario definir dos palabras clave: Desastres y Emergencias. Para ello se requiere ir delimitando el campo de acción de la investigación, y al ser Costa Rica el territorio donde se desarrolla el estudio, se utilizarán los conceptos indicados en el artículo 4 de la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, que tienen las siguientes definiciones:

Desastre: Situación o proceso que se desencadena como resultado de un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar, en una población, condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud de la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente.

Emergencia: Estado de crisis provocado por el desastre y basado en la magnitud de los daños y las pérdidas. Es un estado de necesidad y urgencia que obliga a tomar acciones inmediatas con el fin de salvar vidas y bienes, evitar el sufrimiento y atender las necesidades de los afectados. Puede ser

manejada en tres fases progresivas: respuesta, rehabilitación y reconstrucción; se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación. (Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, 2007, *art.*, 4)

La misma ley brinda una definición de gestión del riesgo, que es pertinente conocer, ya que no es lejana de la comprensión de los autores mencionados anteriormente sobre el concepto:

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 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. (Ley 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, 2007, *art.*, 4)

La gestión del riesgo, que la ley define, conecta indudablemente con los modelos de desarrollo que pretenden mantener las dinámicas sociales estables y generar crecimiento económico y desarrollo en las poblaciones humanas.

En Costa Rica, además de la Ley 8488, se dictaminan otros instrumentos como los señalados en el artículo 5 y 7 de la ley, los cuales son la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, que deben ser elaborados por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias (CNE).

En el ámbito municipal, el artículo 169 de la Constitución Política de Costa Rica, señala que:

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley. (Constitución Política, 1949, *art.*, 169).

De igual manera, el Código Municipal (N°7794) refiere a las competencias municipales y sus responsabilidades. Asimismo, en la Ley 8488, se señala en el artículo 10, que es responsabilidad del alcalde dirigir los denominados Comités Municipales de Emergencias, en concatenación con la Constitución, es necesario que desde las municipalidades exista una gestión del riesgo.

2.2 Gestión de Capacidades y Planificación Estratégica

A) Gestión de Capacidades

Definir capacidades no es una tarea sencilla. En castellano, la Real Academia de la Lengua Española (2001), define capacidad como: “Aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo.”.

Para otros autores como Dávila (2013) definen capacidades como:

Las capacidades organizacionales se entienden como entidades socialmente construidas que representan una forma colectiva de solucionar problemas, evolucionan en el tiempo mediante un proceso de aprendizaje (y en consecuencia poseen un componente dinámico intrínseco), y representan una forma distintiva y superior de combinar y asignar recursos. (Helfat y Winter, 2003; Schreyögg y Kliesch-Eberl, 2007)

Para Chandler (2005) las capacidades:

(...) surgen de la interacción entre la estructura física y las habilidades humanas y las clasifica en tres categorías según el tipo de conocimiento en el que están basadas y la forma en que surgen: técnicas, funcionales y gerenciales. Dentro de las capacidades gerenciales la capacidad de gobernabilidad se define como aquellas habilidades aprendidas por la alta gerencia que permiten establecer una estructura de gobierno y lograr unas condiciones de gobernabilidad para orientar, administrar e integrar las actividades de las unidades operativas, monitorear su desempeño y tomar las decisiones críticas sobre asignación de recursos que aseguren la supervivencia de la organización (pp. 14-15)

Seguidamente, Helfat y Winter (2003) citado por Dávila (2013) definen una capacidad como la habilidad de una organización para ejecutar un conjunto coordinado de tareas mediante el uso de recursos, con el propósito de alcanzar un resultado. Una capacidad representa una habilidad de orden superior que permite a una organización combinar y asignar los recursos disponibles en una forma específica, e interconectarlos de tal forma que la organización no solo supera de manera destacada sus presiones y tareas presentes, sino que construye un potencial específico para enfrentar los futuros retos.

Los autores mencionados, entonces, permiten tener claridad con respecto a qué es una capacidad, que se puede interpretar como el elemento que permite a un actor realizar una tarea (o tareas) utilizando de forma óptima los recursos para cumplir sus metas. Dichas capacidades pueden ser organizacionales o individuales.

Por tanto, se entiende la gestión de capacidades como el mecanismo por el cual una organización municipal identifica sus habilidades para dar cumplimiento a los requerimientos de la ciudadanía en virtud de la ley y aprovechando al máximo los recursos del territorio.

Esta gestión de capacidades municipales se puede ver determinada por leyes, decretos y la situación económica y social del contexto en el que se analiza.

B) Planificación Estratégica

Como uno de los elementos de análisis teórico, se escudriñan los conceptos de planificación, planificación táctica, operativa, y, por supuesto, la Estrategia, concepto al cual se le dedicará mayor profundidad posteriormente.

De acuerdo, con distintos autores el concepto de planificación ha sufrido variantes en el tiempo, sin embargo, es prudente ahondar en un clásico latinoamericano conocido ampliamente, Carlos Matus, quien a la vez fue muy influyente en la Escuela teórica venezolana; a este autor, se le suma Gilberto Graffe, el cual tiene un bagaje teórico importante y ha sido referente en las distintas Escuelas Latinoamericanas de Planificación, en la cual ha indicado:

De esta manera podríamos definir a la planificación como una disciplina científica multidisciplinaria, cuyo objeto es facilitar la dirección del funcionamiento y desarrollo de los sistemas sociales, sean estos

macroestructurales (nación, región, sector) o microestructurales (institución), con el propósito de transformar la realidad social, que ha sido diagnosticada a partir de su comportamiento en el presente, con la consiguiente influencia de su devenir histórico y la tendencia que se proyecta que tendrá en lo futuro de acuerdo a los escenarios predecibles, en la búsqueda de lograr el cambio previstos como imagen–objeto, a partir de la aplicación de los medios y acciones establecidos en los programas y proyectos diseñados para lograr dicho proceso de transformación. En definitiva, es el proceso de toma de decisiones de alta racionalidad con miras al establecimiento y ejecución de un curso de acción para lograr la transformación del sistema objeto, una vez evaluada su viabilidad de acuerdo con el grado de gobernabilidad que posea el sujeto planificador, en función del grado de incertidumbre que presente dicho sistema y la confluencia de los intereses de otros actores vinculados al comportamiento de dicho sistema. (Graffe, 2006, p. 3)

Sobre la misma línea, el autor detalla de manera clara que un momento de la Planificación como tal, es el denominado Momento Táctico-Operacional el mismo, se concibe como: “(...) el momento decisivo del proceso de planificación, ya que los análisis y definiciones realizados anteriormente cobran sentido al ser un cálculo para la acción” (Graffe, 2006, p. 4). En este momento deben producirse los hechos y operaciones que van logrando la transformación de la situación que permiten ir construyendo la imagen objetivo.

En definitiva, es la ejecución de la trayectoria definida para su logro, pero, requiere de una continua evaluación, ya que en paralelo los otros actores pueden estar ejecutando su propio plan y, en consecuencia, se puede estar produciendo una conformación de una situación en desarrollo de distinta conformación a la definida por el acto. Esto requiere de un ajuste sustancial en la estrategia a seguir para enrumbar el camino a la construcción de la situación objeto. Por ello es un proceso iterativo (Graffe, 2006, p. 3).

Estos dos conceptos desarrollados anteriormente (Planificación y Momento táctico-operativo) son claves para conjugarlos con un concepto fundamental en esta investigación, que es la Estrategia.

El devenir de la estrategia es extenso y ha sido analizado por muchos autores, tal como indican Massoni y Pérez (2008), la estrategia es un saber atemporal. Mencionan que toda la sabiduría estratégica estaba ya en los primeros textos de Sun Tzu y Eneas el Táctico (siglos V y IV a.C.). Además, que las innovaciones de los gurúes de moda no son sino variaciones en torno a unos mismos principios estratégicos. Si se relee a Sun Tzu o a T'ai Kung se pueden apreciar los principios estratégicos básicos (conocimiento del terreno/contexto, efecto sorpresa, armonización de objetivos y medios, unidad de doctrina, etc.) fueron formulados hace 2.500 años. Lo anterior, indica que la estrategia como tal no es algo innovador, sin embargo, si ha cambiado sus enfoques, punto que se analizará más adelante en este apartado teórico. Al respecto, se indica que:

(...) basta con cotejar esos textos primerizos de los autores citados, o de cualquier otro clásico, con las obras recientes de Porter, Nalebuff, Mintzberg, Prahalad, etc., para comprobar el largo viaje que la estrategia ha realizado — en cuanto saber aplicado— desde sus orígenes hasta el presente. Nos encontramos ante una de esas aparentes contradicciones a que nos tiene acostumbrado el conocimiento: si los principios que animan la estrategia vienen de muy atrás y parecen tan inmutables como nuestra propia condición humana, lo cierto es que las formulaciones sobre estrategia han demostrado ser muy sensibles a los cambios del contexto y nunca —en sus XXV siglos de existencia escrita— han dejado de cambiar. (Pérez y Massoni, 2008, p. 7).

El texto deja claro que la estrategia como tal, es un cuerpo teórico en constante cambio y, sobre todo, desde el punto de vista de la planificación, se convierte en un cuerpo de análisis profundo que debe ser revisado constantemente. Así las cosas es posible decir, a la luz de los autores Pérez y Massoni (2008), que cuando se habla de estrategia, se debe ser conscientes de que:

— Se trata de un corpus de conocimiento que evoluciona a lo largo del tiempo. Un saber al que se debe ver más como un proceso que como un objeto y al que necesariamente hay que aproximarse desde una perspectiva histórica.

— La teoría estratégica que hoy se maneja se ha generado desde tres grandes paradigmas diferentes: el militar, el matemático y el económico/manAGERIAL siendo este último el dominante hoy día.

— Aunque hoy domina un corpus principal —desarrollado desde el *management*— que puede hacer pensar que todo lo que es estrategia tiene que ver con la empresa y la economía, en realidad la estrategia hoy es objeto de estudio de una variedad de disciplinas que la investigan desde perspectivas científicas y profesionales muy diversas que van desde los estudios militares hasta la antropología y las ciencias neurocognitivas, pasando por la teoría decisión y el *management*.

Lo anterior, indica que muy probablemente, se esté ante una de las áreas del saber que más ha evolucionado a lo largo del tiempo. Por lo tanto es necesario replantear el concepto teórico de estrategia y es desde este cuerpo teórico que se parte:

Pues bien, este libro le propone al lector un giro de 180 grados: pasar de una Estrategia concebida como ciencia del conflicto —como Schelling la bautizó en 1960— a una Estrategia concebida como ciencia de la articulación social, centrada en el aprovechamiento de las oportunidades y en la búsqueda de mejores configuraciones de nuestra trama social. Pasar de una Estrategia basada en el paradigma cartesiano newtoniano, determinista y fragmentario a una Estrategia basada en el paradigma de la complejidad. Una propuesta que nos conduce a otra forma de hacer estrategias. (Otras planificaciones) Complejidad, conectividad, enacción, redes, percepciones, flujos, dinámicas, sistemas, interacciones, micropoderes, etc. pasan así a ser algunas de las palabras y conceptos que nos van a ayudar a describir y a configurar esta nueva mirada. (Pérez y Massoni, 2008, p. 15).

2.3 Los gobiernos locales y la gestión del riesgo

Otro aspecto teórico vital para la investigación es conocer la experiencia de los gobiernos locales en otras partes del mundo a fin de poder comparar con lo que sucede en Costa Rica. En ese aspecto primero se verá el trabajo de la investigadora Silva (2018), quien en un estudio realizado en Chile, se cuestionó: ¿Cuál es el rol que los miembros del Comité Operativo de Emergencias de la municipalidad de Copiapó le asignan a la comunidad en la Gestión y Reducción del Riesgo a Desastres a nivel comunal?

Los resultados de su investigación se dividieron en cuatro apartados: desastre, activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. En la investigación se indica que los desastres son concebidos de maneras distintas entre los actores, además, que existen muchas oportunidades de mejora entre el Municipio y los actores sociales con quienes se trabaja.

Para Aranguren (2013) en su tesis titulada: “*La participación comunitaria en la gestión de riesgos ante amenazas de origen hidrometeorológico en el contexto urbano local*”, es de gran importancia la participación en el proceso de desarrollo local, ya que, al acoger el sentir de los miembros de la comunidad se pueden lograr acciones locales más efectivas y acertadas. Además, que una comunidad posterior al desastre participa más en los planes para evitarlos a futuro.

Sumado a lo anterior, Sandoval y otros (2018), desarrollaron la investigación titulada: “De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad”, donde se preguntaron:

¿Qué recursos despliegan las brigadas comunitarias ante las distintas etapas de la gestión del riesgo de terremoto?

¿Qué capacidades y vulnerabilidades identifican las brigadas ante una eventual situación de riesgo de terremoto?

Para responder a estas preguntas, los autores dividieron la investigación en tres apartados. En la primera parte, relacionaron los conceptos e identificaron los roles y niveles de los actores: Escala comunal y participantes. En este estudio, se identificó una alta coordinación barrial ante la preparación de las emergencias y primera respuesta; además, el conocimiento de los roles y funciones de las organizaciones vinculadas a la gestión de la emergencia institucional, la mantención de redes colaborativas y de comunicación continua a nivel gubernamental y no gubernamental con iglesias, radio club, equipos de rescate, por mencionar solo algunos.

Seguidamente, Morales y Correa (2018), realizaron una investigación titulada: “*Estudio cualitativo de las vulnerabilidades y capacidades psicosociales ante desastres: el caso de la comunidad de Ostional, Guanacaste, posterior al terremoto de Nicoya, 2012*”. En este estudio el cuestionamiento fue: ¿cuáles procesos psicosociales vulnerabilizan a la

comunidad de Ostional frente al riesgo de desastres? y ¿con qué capacidades cuenta la comunidad de Ostional para reducir el riesgo a desastres?.

En las conclusiones se señala que las comunidades y sus riesgos se ven inmersas en situaciones históricas y políticas específicas que no se pueden obviar. Además, los autores indican que la atención psicosocial es un aspecto en el cual el mismo Estado debe participar.

En el caso de Benavides (2017), este realiza un estudio llamado: “*Propuesta para la participación de ONG en la gestión de riesgo y atención de emergencias en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo*”. El autor indica que las Organizaciones no gubernamentales (ONG) deben fortalecer sus capacidades para afrontar la atención de emergencias, pero, también indica que el Estado debe promover ese acompañamiento. Además, es claro al señalar que ni la CNE ni el sistema de gestión del riesgo es inclusivo con las ONG.

En el estudio de Diaz (2017), llamado: “*Vivencias de las y los habitantes de Pueblo Nuevo de Parrita ante el riesgo de desastres*”, se planteó como pregunta: ¿cuáles son las principales repercusiones en las condiciones de vida que enfrentan las y los habitantes de Pueblos Nuevo de Parrita antes el riesgo de desastres? La autora señala en la investigación que las condiciones de vida de las comunidades y de las personas que en ella habitan se ven transformadas por los desastres y reconfiguran su cotidianidad.

Como se puede apreciar, las investigaciones anteriores se han enfocado en los efectos de la materialización de los desastres y los roles que los actores tienen en esa situación. Sin embargo, se nota un vacío, puesto que las investigaciones no abordan el análisis de capacidades de las autoridades municipales y locales para afrontar las emergencias desde distintos ámbitos.

Del mismo modo, la planificación, tampoco, ha sido un tema muy abordado. Lo cierto es que si se han detectado investigaciones que abogan por una descentralización de los Estados y la transferencia de competencias a los gobiernos locales como un mecanismo para que estos puedan incidir más efectivamente en las dinámicas locales.

En ese aspecto se identifica un concepto en auge, la autonomía municipal, que abarca diversas áreas de una municipalidad, entre las que destacan: la administrativa, financiera y

política. Es importante indicar que, existe el Observatorio de Autonomía Municipal (ODAM)¹ que busca, justamente, que el concepto sea una realidad.

En relación con la autonomía administrativa² destaca que ha sido caracterizada por diseñar e implementar su propia estructura, enfocada en la autorregulación de servicios y la autodeterminación de intereses, así como, en desarrollar una eficiente planificación de su territorio.

En el caso de la autonomía financiera, esta es necesaria para que los municipios puedan disponer de recursos financieros para poder desarrollar su funciones (gestión y cumplimiento de servicios), dichos recursos se pueden captar por sus propios medios indiferentemente de cuales sean (donaciones, endeudamiento, tasas), así como del Gobierno Central.

Es importante mencionar que dentro de la autonomía financiera debe de existir una planificación y ejecución de los recursos financieros. Algunos de los principales ejes que se abarcan son: la inversión social, libre gestión de sus competencias, inversión especial en proyectos de vivienda, medio ambiente, educación y salud.

Ahora bien, se habla de autonomía política como aquella potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para la toma de decisiones en la generación y coordinación de las políticas públicas más importantes a nivel de desarrollo municipal.

Estas formas de autonomía han sido la respuesta a una escasez planteada por la democracia, tal y como se indica en el libro *Desarrollo Autónomo* del Dr. Raff Carmen, donde se encuentra un planteamiento de Le Bret (1965), que señala que: “(...) vivimos en el mundo defectuoso o mal desarrollado, o bien, sobre desarrollado, subdesarrollado”³, por lo

¹ El ODAM, instancia creada para apoyar procesos de análisis, formulación y diseño de las políticas públicas que favorecen la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Proceso de investigación y acción dirigido al análisis regional comparado que busca comprender los factores estructurales y coyunturales que determinan el cumplimiento de dicho principio.

² “Discuten tema de la autonomía municipal” artículo tomado de Costa Rica Hoy. Sitio web: <http://costaricahoy.info/nacionales/discuten-tema-de-la-autonomia-municipal/24617/>

³ Maldesarrollo: J.L.Le Bret, uno de los primeros propulsores de la ética del desarrollo (capítulo 9), en Carmen, Raff. *Desarrollo Autónomo. Humanizar el paisaje: una incursión en el pensamiento y la práctica radicales*. Ied, Heredia Costa Rica. EUNA, 2004.

que los poderes efectivos, gubernamentales y económicos, demuestran ser incapaces de ofrecer soluciones a las diversas crisis existentes.

Entonces, haciendo referencia a Galtung (1980) autonomía significa que:

(...) el tercer mundo no se vuelve autodependiente por imitar a los mundos primero y segundo, ni tampoco explotando un futuro tipo de cuarto mundo (...) (La auto dependencia) implica la autonomía para establecer los propios objetivos y llevarlos a cabo en la medida de lo posible mediante los esfuerzos propios, utilizando las fuerzas propias, incluyendo los factores económicos” (p.22)⁴

Si bien no existe un enfoque específico para la planificación para la gestión de riesgo, lo cierto es que si se ven otras variables se infiere que aún hay un camino muy largo por recorrer para las municipalidades y poder alcanzar así un ejercicio correcto de administración del territorio, sobre todo, porque las limitaciones financieras y la capacidad de ejecución es altamente dependiente de los gobiernos centrales.

Esta dependencia puede ser un fenómeno político que busque perpetuar a un grupo político en el poder, a partir del control de los recursos y la toma de decisiones. Lo anterior, son aristas que los autores muestran y son importantes de considerar para una buena planificación y la creación de estrategias de administración de los gobiernos locales.

2.4 Consideraciones finales sobre el Marco Teórico:

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, existe mucha investigación en la materia, con una amplia gama de enfoques y vista desde diversas disciplinas. Ante esta situación, se logra identificar una oportunidad para que los profesionales en Planificación articulen en futuros estudios sobre gestión de riesgos para poder profundizar más en la materia.

En cuanto a lo que compete al presente estudio, se señalan, a continuación los aspectos más relevantes de las consideraciones teóricas:

1. La gestión de riesgo es un instrumento político.

⁴ Íbid.

2. Las capacidades municipales son proporcionalmente efectivas a la cantidad de recursos (sobre todo financieros y económicos) que posea el territorio.
3. Hay un gran centralismo de la gestión del riesgo.
4. Las metodologías participativas son muy exitosas y facilitan la atención de emergencias.
5. La ausencia de planificación en la gestión del riesgo ha provocado pérdidas humanas y económicas a lo largo de la historia.
6. Hay una dependencia de los gobiernos locales al Gobierno Central para la toma de decisiones.
7. Si bien la gestión de riesgo se ve como un tema relevante, las acciones más bien lo relegan a un plano secundario.

Estas generalidades permiten tener una base desde lo teórico, lo que permite considerar esos aspectos en la construcción del instrumento para la articulación de la planificación en las capacidades municipales.

Capítulo III: Marco Metodológico

3.1. Enfoque Investigativo

Al ser una investigación que se realizó en un municipio como Buenos Aires y donde se trabajó con la comunidad, el enfoque para la investigación se definió como cualitativo. Tal como señala Cueto (2020): “La investigación cualitativa por definición se orienta a la producción de datos descriptivos, como son las palabras y los discursos de las personas, quienes los expresan de forma hablada y escrita, además, de la conducta observable” (citando a Taylor & Bogdan, 1986).

Sumado a lo anterior, para Quecedo & Castaño (2002):

Los estudios cualitativos intentan describir sistemáticamente las características de las variables y fenómenos (con el fin de generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos o comparar los constructos y postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos), así como el descubrimiento de relaciones causales, pero evita asumir constructos o relaciones a priori. Intentan descubrir teorías que expliquen los datos. Las hipótesis creadas inductivamente, o las proposiciones causales ajustadas a los datos y los constructos generados, pueden posteriormente desarrollarse y confirmarse. La recogida de datos puede preceder a la formulación final de la hipótesis o los datos pueden obtenerse con fines descriptivos y de análisis en estudios de tipo exploratorio. (p.12)

Asimismo, Barrantes (2002), indica que: “El enfoque cualitativo busca llegar al conocimiento desde adentro, por medio del entendimiento de intenciones y el uso de la empatía” (p.68). En ese sentido, este enfoque pretende un acercamiento con el sujeto de investigación de manera que se produzca una construcción del conocimiento, a partir de sus experiencias y sus percepciones.

3.2. Tipo de Investigación

Costa Rica como tal y, principalmente, las zonas afectadas por eventos de origen natural en las distintas regiones del país, son espacios heterogéneos desde el punto de vista social y cultural, además, tienen una realidad social bastante amplia, tanto desde el punto de vista geográfico como desde el académico-investigativo.

Cada coyuntura trae consigo diferentes conflictos o análisis metodológicos y esto hace de suma dificultad delimitar el objeto de estudio. Por tanto, esta investigación se desarrolló como de tipo descriptivo y, por consiguiente, analítico. Como señala Grajales (2000): “(...) la investigación descriptiva trabaja sobre realidades de hecho y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta.”.

Del mismo modo, Barrantes (2002), señala que las investigaciones de tipo descriptivo buscan:

Describir situaciones y eventos [...] especifican las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden de manera independiente, las variables con las cuales se relaciona el problema; aunque muchas veces se integran esas mediciones, su objetivo final no es indicar cómo se relacionan estas (pp. 178-179).

Seguidamente, Arias (2012), apunta que:

La investigación descriptiva consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento. Los resultados de este tipo de investigación se ubican en un nivel intermedio en cuanto a la profundidad de los conocimientos se refiere. (p.24)

A partir de lo anterior, se puede indicar que se selecciona este tipo de investigación, debido a que el estudio pretendía conocer, desde la experiencia de la Municipalidad de Buenos Aires y otros municipios, la forma en que estaban abordados los procesos de gestión del riesgo y cómo estos se relacionaban con la planificación estratégica municipal, comprendiendo que cada territorio posee particularidades que impiden que se puedan aplicar

generalidades, lo cual hace que exista una construcción particular según las condiciones de cada cantón de Costa Rica.

3.3. Técnicas de Investigación

Cuando se aborda un tema de investigación, no se dispone de toda la información inmediatamente, por lo que, para responder a la pregunta de investigación, se utilizan una serie de herramientas metodológicas que articuladas facilitan a los investigadores compilar la información de forma coherente y ordenada, de manera que se pueda orientar la investigación en busca de las respuestas por las cuales se originó.

En relación con lo anterior, Ruiz (2012), señala:

La investigación con técnicas cualitativas está sometida a un proceso de desarrollo básicamente idéntico al de cualquier otra investigación de naturaleza cuantitativa. Proceso que se desenvuelve en cinco fases de trabajo: Definición del problema, Diseño de Trabajo, Recogida de Datos, Análisis de los Datos, Validación e informe. Cada una de las técnicas principales cualitativas (la observación participante, la entrevista personal, la historia de vida, el estudio de casos...) imprime un sello particular a cada una de las cinco fases, lo mismo que lo hacen el experimento o el survey de masas. Aun así, es posible establecer un estilo cualitativo propio como resultado de aplicar a todo el proceso, en cada una de sus fases, una serie de 'criterios' o principios orientadores (más bien que normativos). (p.61)

Las etapas señaladas varían, muchas veces, dependiendo del investigador y el contexto en el que se desarrolla la investigación. No obstante, como se señala hay un sello particular, especialmente, porque las técnicas cualitativas fortalecen la interacción entre el investigador y el sujeto y objeto investigado, dando como resultado que el investigador pueda conocer aspectos no cuantificables que se pueden desarrollar en una realidad determinada.

A continuación, se señalan las técnicas que fueron utilizadas para la presente investigación:

3.3.1. Entrevista semi-estructurada

Esta técnica de investigación cualitativa permite conocer la información con un intercambio de opinión entre los participantes, donde mediante un tema guía estos expresan sus opiniones, sentimientos, deseos e inquietudes.

Al respecto, Vélez (2003), define la entrevista semiestructurada como:

(...) un evento dialógico propiciador de encuentros entre subjetividades, que se conectan o vinculan a través de la palabra, permitiendo que afloren representaciones, recuerdos, emociones, racionalidades pertenecientes a la historia personal, a la memoria colectiva y a la realidad socio cultural de cada uno de los sujetos implicados. (p.104)

En esa línea Van Dijk (1980), señala que de esta manera (con la entrevista semiestructura) se recogen creencias y opiniones del entrevistado, entendiendo por creencias las unidades de conocimiento que no tienen o no pueden ser contrastadas con algún otro criterio independiente de verdad; y por opiniones, aquellas creencias en las que los componentes evaluativos juegan un papel importante (p.72).

Asimismo, Corbetta (2003), menciona que: “(...) la entrevista semi-estructurada de investigación es un instrumento capaz de adaptarse a las diversas personalidades de cada sujeto, en la cual se trabaja con las palabras del entrevistado y con sus formas de sentir, no siendo una técnica que conduce simplemente a recabar datos acerca de una persona, sino que intenta hacer hablar a ese sujeto, para entenderlo desde dentro” (pp. 72-73).

Por último, Tonon de Toscano (2008), señala que, la entrevista es:

(...) es un encuentro entre dos sujetos, en el cual el investigador habla lo menos posible y se limita a estimular al entrevistado a que él mismo hable. En relación al lenguaje utilizado por el investigador, éste puede cambiar de sujeto a sujeto, siempre que se mantenga en esencia lo que se quiere preguntar. Esta adaptación del lenguaje, producida por parte del investigador, tiene como objetivo facilitar al entrevistado su comprensión del tema, así como “acercarlo” al entrevistado. (p.54)

Tal y como lo refieren los autores, la entrevista semi-estructurada es una técnica que permitió un acercamiento mayor a los funcionarios de la Municipalidad de Buenos Aires, a los vecinos de la comunidad y a los funcionarios de otras instituciones que tuvieron un proceso similar en la articulación de la planificación estratégica con su gestión del riesgo, como es el caso de los CME.

3.3.2. Consultas bibliográficas

La gestión del riesgo ha sido analizada en muchas investigaciones escritas por parte de especialistas y personas que, por situaciones laborales o personales, han debido lidiar de alguna manera con un desastre. En este tipo de técnica se pueden encontrar diversas fuentes, que según indica Romanos (2000), pueden clasificarse en fuentes primarias las cuales: “(...) contienen información original, producto de una investigación o de una actividad eminentemente creativa. Son fuentes destinadas a comunicar los resultados del conocimiento y de la creación.” (p.19).

En este apartado irán todas las entrevistas, pero también, videos, tutoriales, llamadas realizadas a especialistas, que permita acceder a documentación sobre la temática de investigación las cuales serán fuentes secundarias ya que: “(...) contienen información primaria reelaborada, sintetizada y reorganizada, o remiten a ella. Son fuentes especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos” (Romanos, 2000, p.19).

Existen investigaciones muy elaboradas sobre el tema de capacidades en el ámbito público y privado, pero, al ser muchas veces la gestión de riesgos tan necesaria por lo las situaciones que atiende, se hace muy importante cotejar la información teórica con la experiencia de las personas.

3.3.3. Mapeo de Actores

Un aspecto importante que permitió conocer que sucedía en la Municipalidad de Buenos Aires, fue el poder identificar a los actores que conviven en este territorio y sus particularidad, lo que permitió un acercamiento para responder cómo inciden sus dinámicas en la planificación y la gestión de riesgo.

El Mapeo de actores o sociograma es un instrumento que: “(...) supone el uso de esquemas para representar la realidad social en que estamos inmersos, comprenderla en su extensión más compleja posible y establecer estrategias de cambio para la realidad así comprendida” (Gutiérrez, 2001, p. 2).

Sumado a lo anterior, Ceballos (2004), menciona que el Mapeo de Actores: “(...) no solo consiste en sacar un listado de posibles actores de un territorio, sino conocer sus acciones y los objetivos del por qué están en el territorio y sus perspectivas en un futuro inmediato”.

Por tanto, fue imprescindible conocer qué actores clave se desenvolvían en el territorio, identificar sus motivaciones e inquietudes y los aportes que podían realizar al objeto de estudio.

3.3.4. Talleres Participativos

Al ser una investigación donde las personas están involucradas, se realizaron encuentros para profundizar sobre la temática con miembros de la comunidad (sobre todo con los miembros del Comité Municipal de Emergencias), donde se conversó sobre la importancia de la articulación de la planificación estratégica y la gestión de riesgo en el cantón. El taller participativo que se desarrolló con el CME fue un espacio importante para promover el debate sano y la construcción de propuestas que fortalecieran la gestión en el cantón.

En el taller se desarrolló una lluvia de ideas y con el apoyo de preguntas facilitadores se logró hacer un cotejo de la información obtenida mediante las técnicas citadas anteriormente y elementos teóricos y experiencias en otros lugares y de otros investigadores sobre el tema de las capacidades para la gestión en cooperativas, preferiblemente, u organizaciones similares (como las de la economía social solidaria). De esta forma, se identificaron de mejor manera las capacidades que presenta el gobierno local y los actores del territorio, además, se pudo saber cuáles de estas son imperativas para la gestión organizacional y cómo pueden adaptarse las capacidades individuales para apoyar en el fortalecimiento de la gestión de riesgo en Buenos Aires.

Cabe señalar que, debido a condiciones de distancia y recursos, también, se utilizaron herramientas virtuales para la interacción con los participantes, como: llamadas en mediante

Microsoft Teams, Google Forms y herramientas similares con funcionarios municipales, institucionales y vecinos. Asimismo, se realizaron visitas al cantón de Buenos Aires.

3.4. Matriz Metodológica

De acuerdo con el objetivo general, se realizó un análisis de las capacidades de la Gestión del Riesgo de la municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas y se determinó el grado de integración de la planificación estratégica como mecanismos para generar un fortalecimiento de las capacidades municipales.

Para ello se utilizaron las técnicas de investigación mencionadas en el presente capítulo. Con la finalidad de que la etapa de investigación sea coherente y cumpla con los objetivos propuestos se presenta la siguiente matriz metodológica, que ordena de forma articulada la ruta que tuvo la presente investigación:

Tabla 1. Operacionalización de los Objetivos.

Objetivo General	Objetivo Especifico	Preguntas	Técnicas	Instrumento
<p>Determinar los mecanismos que permitan a la planificación estratégica ser una herramienta que incida en el fortalecimiento de las capacidades en gestión del riesgo en la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas en el periodo 2023.</p>	<p>Analizar los procesos y mecanismos relacionados a la gestión de riesgo del cantón de Buenos Aires de Puntarenas.</p>	<p>¿Se planifica la gestión de riesgo municipal? ¿Hay unidades para la prevención de riesgo en las municipalidades? ¿Existe obligatoriedad de crearlas? ¿Cómo aborda la municipalidad las amenazas? ¿Hay recursos? ¿Hay indicadores de gestión de riesgo en el PEI municipal?</p>	<p>Entrevista semi-estructurada Talleres participativos Consultas bibliográficas</p>	<p>1. Guía de taller 2. Mapeo de Actores 3. Encuesta electrónica 4. Minutas de reunión</p>
	<p>Identificar las capacidades en gestión de riesgo de las autoridades municipales y su relación con los instrumentos de planificación</p>	<p>¿Qué capacidades tiene el gobierno local? ¿Brinda capacitaciones sobre el tema? ¿Los actores del territorio saben los niveles de gestión de riesgo? ¿Hay relación de la municipalidad con el sector privado cantonal? ¿Cómo percibe la ciudadanía los servicios? ¿Hay dependencia del Gobierno Central?</p>	<p>Entrevista semi-estructurada Talleres participativos Consultas bibliográficas</p>	<p>1. Guía de taller 2. Mapeo de Actores 3. Encuesta electrónica 4. Minutas de reunión</p>

Objetivo General	Objetivo Especifico	Preguntas	Técnicas	Instrumento
	Diseñar un inventario de mecanismos que permitan la integración de la planificación estratégica en programas de fortalecimiento de las capacidades en gestión de riesgo municipal	¿Qué planes tiene la municipalidad con elementos de gestión de riesgo? ¿Se transversaliza o solo se menciona porque es obligatorio? ¿Quién ejecuta las tareas relacionadas en gestión de riesgo en las municipalidades? ¿Hay programas de capacitación? ¿Hay programas presupuestarios?	Entrevista semi-estructurada Talleres participativos Consultas bibliográficas	1. Guía de taller 2. Mapeo de Actores 3. Encuesta electrónica 4. Minutas de reunión
	Elaborar un instrumento que permita que la gestión de riesgo sea un elemento estratégico sustantivo de la planificación municipal.	¿Es pertinente hacer un nuevo plan o se puede fortalecer uno existente? ¿Se requieren elementos? ¿es un tema de viabilidad política?	Entrevista semi-estructurada Talleres participativos Consultas bibliográficas	1. Guía de taller 2. Mapeo de Actores 3. Encuesta electrónica 4. Minutas de reunión

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

3.4. Plan de Trabajo

Para cumplir con los plazos de entrega del trabajo final de graduación, se propuso el siguiente plan de trabajo o cronograma de actividades como instrumento guía para finalizar exitosamente la investigación.

Tabla 2. Cronograma de Actividades.

Cronograma de actividades TFG		
La planificación estratégica como herramienta para fortalecer las capacidades en gestión del riesgo del sector municipal costarricense 2018-2021		
Actividad	Plazo	Indicador de Cumplimiento
Retomar el TFG La planificación estratégica como herramienta para fortalecer las capacidades en gestión del riesgo del sector municipal costarricense 2018-2021	Junio 23	Trabajo Retomado Coordinación con la maestría para ver plazos
Revisión del diseño de investigación	Julio 23	Diseño revisado, mejorado, corregido y listo
Articulación con Municipalidad para que sea organización contraparte de la investigación	Julio 23	Carta de Municipalidad que acepta la participación en el proceso.
Elaboración del Marco teorico del trabajo final	Julio-Agosto 23	Revisión Bibliografica Valoraciones teoricas Análisis de información
Reunión de seguimiento con la municipalidad contra parte	Agosto 23	Minuta de reunión
Finalización del Marco Teorico	Septiembre 2023	Marco Teorico enviado para su revisión a la tutora
Inicio del trabajo de Campo	Septiembre 2023	Instrumento para realizar el trabajo de campo definido.
La tutora devuelve el marco teorico con las observaciones y comentarios	Octubre 2023	Correcciones finales del marco teorico.
Fin del trabajo de Campo	Octubre 2023	Preparación de analisis de información del trabajo de campo.
Busqueda de lector interno y externo	Octubre 2023	
Análisis de la información y cotejo con el abordaje teorico	Noviembre 2023	Trabajo final finalizado y enviado a revisión.
Reunión de seguimiento con la municipalidad contra parte	Noviembre 2023	Minuta de reunión
Solicitar a la comisión el nombramiento de lectores	Noviembre 2023	Oficio de nombramiento
Devolución del trabajo para correcciones finales.	Diciembre 2023-Enero 2024	Documento listo para enviar a lectores
Envío de documentos a los lectores	Enero 2024	Revisión de los lectores.
Solicitar a la comisión proceder con la aprobación para la defensa del TFG	Enero 2024	Oficio de aprobación
Devolución de los lectores del trabajo con correcciones	Febrero 2024	Trabajo final revisado por lectores y depurado para la defensa.
Defensa del TFG	Febrero -Marzo 2024	Trabajo defendido.

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

Durante la actividad se trabajó con los participantes para que estos expresaran abiertamente sus inquietudes y de esta forma se pudiese darse un acercamiento a la situación de la gestión de riesgo del cantón. Se hizo mucho hincapié en que la herramienta que se pudiera construir constituiría una línea de partida para el fortalecimiento de la temática en el cantón, pero, se resaltó que había que desarrollarla basada en la experiencia y realidad del cantón de Buenos Aires.

Ilustración 2. Miembros del CME de Buenos Aires.

ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL CME DE BUENOS AIRES:



Fuente. Municipalidad de Buenos Aires, (2023).

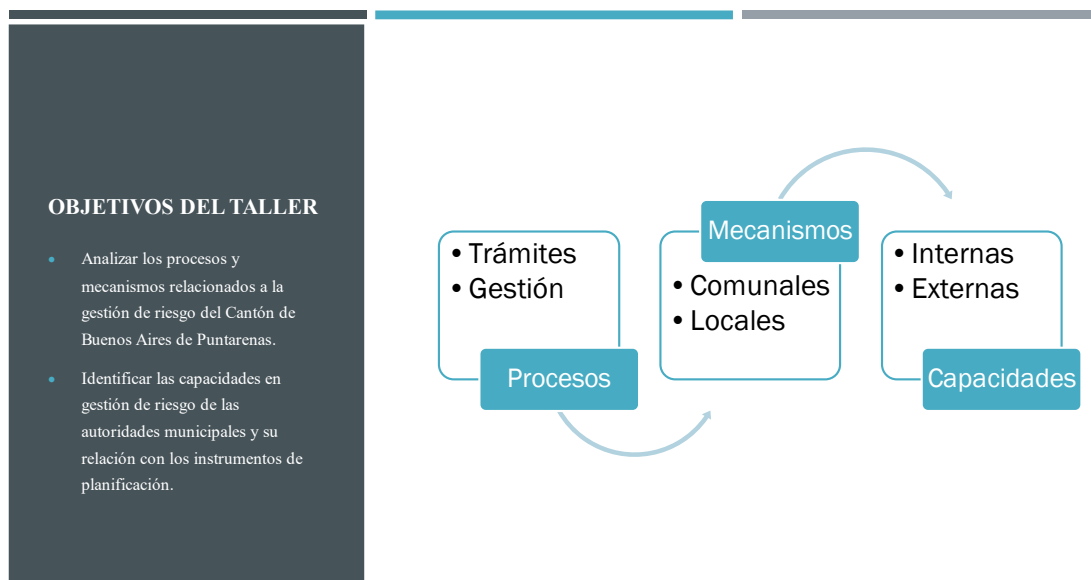
En esa línea los expositores, estudiantes egresados de la Maestría de Planificación Estratégica de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional, subrayaron el compromiso de los estudiantes de participar de la mano con las comunidades en la construcción de herramientas integrales y participativas para la gestión de riesgo.

Especialmente, se señalaba la realidad de la zona sur, entre todas las zonas del país, que es una de las más vulnerables en el tema de desastres por su diversidad territorial, por sus accidentes geográficos y por su geomorfología, también, se destacó que existe diversidad demográfica con población indígena, personas migrantes, familias que migraron de otras partes del país y que habitan ahí, de muchos años por lo que deberían tener el derecho a

tener una calidad de vida adecuada. En el caso de la coordinadora del Cruz Roja, por ejemplo, esta llevaba más de 30 años viviendo en el territorio.

A partir de lo anterior se conversó en la exposición sobre la obligación del Estado costarricense y sus instituciones para que los riesgos, sobre todo, los de desastres no impacten a la ciudadanía. En ese sentido, se señaló que los procesos de planificación no deben solo por cumplir la normativa, sino, que deben verse como un proceso vivo e integral donde los involucrados participen en la materialización de lo señalado en los planes.

Ilustración 3. Objetivos del Taller participativo.



Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

La actividad del taller participativo tenía dos objetivos definidos:

- Analizar los procesos y mecanismos relacionados a la gestión de riesgo del cantón de Buenos Aires de Puntarenas.
- Identificar las capacidades en gestión de riesgo de las autoridades municipales y su relación con los instrumentos de planificación.

A partir de los objetivos, se plantearon unas preguntas facilitadoras para acercarse a las impresiones de los participantes sobre lo consultado, de forma que los participantes pudiesen compartir los aspectos más significativos que hacían que la planificación estratégica pudiera incidir de forma positiva en la gestión.

Asimismo para facilitar el debate, a los participantes se les hicieron una serie de preguntas de forma tal que se pudiera determinar, justamente, el nivel de capacidades y recursos con los que contaba la municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas para planificar la gestión de riesgos.

Ilustración 4. Preguntas facilitadoras.

PREGUNTAS GENERADORAS

Objetivo 1

- ¿Se planifica la gestión de riesgo municipal?
- ¿Hay unidades para la prevención de riesgo en Buenos Aires?
- ¿Existe obligatoriedad de crearlas?
- ¿Cómo aborda la Buenos Aires las amenazas?
- ¿Hay recursos?
- ¿Hay indicadores de gestión de riesgo en el PEI municipal?

Objetivo 2

- ¿Qué capacidades posee el gobierno local?
- ¿Brinda capacitaciones sobre el tema?
- ¿Los actores del territorio saben los niveles de gestión de riesgo?
- ¿Hay relación de la municipalidad con el sector privado cantonal?
- ¿Cómo percibe la ciudadanía los servicios?
- ¿Hay dependencia del gobierno central?

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

En la conversación con los representantes de los diferentes sectores que conforman el Comité Municipal de Emergencias del Cantón de Buenos Aires se establecieron muchos elementos (Ilustración 5) que, a criterio de los actores, son necesarios observar:

- El Plan regulador esta desactualizado y no responde a las necesidades del cantón, no va de la mano con el entorno socioeconómico ni con el entorno social, por lo tanto, la nueva realidad no congenia. Esto hace que haya una mayor dificultad porque la

planificación no considera la realidad del entorno, por lo tanto, los planes no cumplen con las expectativas de los beneficiarios.

- Planificación desfazada, sobre todo, conociendo las épocas en donde más emergencias existen (sobre todo, en invierno), pero, se destaca el esfuerzo del CME de buscar canales de comunicación y mecanismos de seguimiento de donde se pueda comenzar a fortalecer la planificación.
- Limitaciones presupuestarias puesto que el recurso financiero es limitado para atender situaciones y en otras acciones de mitigación de riesgos de origen natural, muchas veces, se debe coordinar con otros actores como la CNE o el MOPT.
- Articulación deficiente. Las instituciones no logran empatar sus procesos y estrategias y, al final la materialización de las iniciativas no genera un impacto fuerte en la comunidad, sino, más bien, se denota una acción reactiva ante las emergencias y no estratégica o planificada.
- Infraestructura en territorios indígenas que no cumplen con la normativa o incumplimiento de los lineamientos normativos que hace que las poblaciones construyan sus viviendas en zonas de riesgo, donde se articula, también, la realidad socioeconómica y las condiciones de vulnerabilidad de estas poblaciones.
- Trabajar con las bases comunales. Para los actores las Asociaciones de Desarrollo del territorio son un actor imprescindible por su cercanía con la comunidad y mediante la articulación de actores con el liderazgo de la municipalidad, trabajando procesos de sensibilización y un acercamiento participativo.
- Existen estudios de riesgos, pero, al final quedan en un documento porque los recursos para realizar las acciones para mitigación son insuficientes o la misma normativa, cada vez, realiza recortes presupuestarios más fuertes y, aunque, hay urgencias, solo si existe una declaratoria de emergencias se toman acciones (no hay prevención del riesgo).
- Marco Jurídico desactualizado. La ley está completamente desfazada de la realidad cantonal y se requiere un esfuerzo para revisar la normativa, en ese sentido, es necesario solicitar recursos a otros actores y hasta a la Asamblea Legislativa.
- Intereses políticos de las fuerzas del territorio. La realidad política hace que, en ocasiones, prime el interés privado sobre las necesidades de la ciudadanía y atañe a

los tomadores de decisiones, jerarcas, al alcalde y al Consejo Municipal poder abordarlo.

- Red Vial cantonal deficiente que contempla cerca de 1943 kilómetros y no está en muy buen estado. Este es un tema muy urgente para la municipalidad.
- Necesidad de que la municipalidad cuente con un departamento para la atención exclusiva de ciertos tipos de emergencias o trabajar en temas de prevención.
- Se requiere un mayor trabajo interinstitucional e intermunicipal para realizar proyectos e iniciativas en conjunto.
- No existe articulación con el sector privado ni con el CME, pero, PINDECO apoya cuando se materializa una emergencia. Se ha analizado la posibilidad de trabajar convenios para temas de limpieza en carreteras en época de emergencias.
- Se requieren capacitaciones para los miembros del CME, la ciudadanía y los actores del territorio en temas de gestión de riesgo.

Ilustración 5. Lluvia de ideas.

Se planifica la gestión de riesgo municipal, ¿que se considera?							
Presupuesto limitado	Capacitaciones	Plan Regulador	Estudios Técnicos	Planes actualizados constantemente y revisados	Instrumentos orientadores	Realidad cantonal	Bases contextualizadas
Invierno es constantemente problematica	Participación de la oficial de enlace de la CNE	Geografía cantonal	Articulación institucional	Burocracia=?	Articulación Institucional	territorio indigena (Ujarras)	Particularidades
Desacato de la ley	Marco Juridico	ADIS Asociación de desarrollo mas participativas	Involucramiento	Analisis de riesgos que se queda en papel	Se conoce la realidad pero no hay recurso financieros	Se interviene de forma reactiva	Ley para que se cumpla la ley
Intereses individuales	la red vial se compone de 1943.64km Cantonal	Retrasos, toma de decisiones lenta	Fortalecer la municipalidad	Comunicación institucional	Instituciones publicas en ocasiones no tramitan eficientemente las amenazas	Considerar al sector privado.	Compañias se articulan cuando se materializa una emergencia
Acuerdos del CME pueden generar convenios con actores.	actores sociales deben trabajar juntos	planes desarticulados	dialogo en actores	la gestion de riesgo debe estar inmerso en todo	trabajar desde las bases	capacitaciones	buena disposición y unidad, integracion
Gestión de riesgos es complejo	Planificar para mejorar	evitar la materialización	Bases comunales son importantes	la practica lleva al exito			

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

A partir de lo indicado por los participantes, se realizó la lluvia de ideas de los datos mencionados por los participantes (Ilustración 5), donde se identificaron, como se mencionó anteriormente, aspectos normativos, la participación ciudadana, la necesidad de adquirir recursos y el hecho de que la articulación institucional era muy necesaria. Asimismo, los participantes indicaron que un factor que hacía muy difícil poder atender correctamente las necesidades de la población de Buenos Aires era la falta de inversión e infraestructura y la falta de recursos tanto humanos como presupuestarios para brindar capacitaciones y el acompañamiento respectivo a la ciudadanía.

Además, se hacía una crítica fuerte a la normativa y a que, muchas iniciativas chocaban con los intereses de otros actores institucionales, por lo que la visión de algunos funcionarios hacía que fuera muy difícil llegar a acuerdos. También, se mencionaba que

muchas iniciativas se quedaban solo en el papel, ya que, pese las buenas intenciones, la municipalidad no contaba con la capacidad para poder abordar correctamente las problemáticas de la comunidad en cuanto al tema de gestión de riesgo, así como, como otros temas de interés para la población, como la seguridad y el desempleo.

Pese a lo anterior, los actores coincidían en que, con un mayor liderazgo de la municipalidad, se puede llegar a acuerdos y establecer proyectos importantes para el territorio. Además, se mencionó que un tema que podría ser de mucha ayuda para poder trabajar aspectos de inversión en infraestructura y para la gestión de riesgos, era la necesidad de actualizar el Plan Regulador del cantón, puesto que el vigente presenta muchos vacíos y no se articula a la realidad cantonal.

Sumado a lo anterior, los participantes señalaban que la participación de las bases comunales era imprescindible y que fortalecer los Comités Comunales de Emergencia, el trabajo de las Asociaciones de Desarrollo del cantón y otras organizaciones de la sociedad civil podría apoyar a que, la gestión de riesgos sea un eje importante de trabajo en el cantón, ya que, al menos en cada estación lluviosa, es muy común que haya deslizamientos, inundaciones y afectaciones en cultivos, situación que se ha vuelto recurrente en los últimos años.

Sin embargo, en todo lo mencionado por los actores existía la preocupación de quien daba los recursos, puesto que las limitaciones presupuestarias eran evidentes en cada una de las instituciones que conforman el CME. Asimismo, los representantes de la municipalidad, también, mencionaban las dificultades que existían debido a la falta de profesionales en ciertos temas, a la recarga de funciones y a las limitaciones presupuestarias.

Del ejercicio se pudo determinar el interés del CME para trabajar estos temas, reforzando la articulación y trabajando temas de capacitación dirigida a la ciudadanía.

4.1.2. Consulta con expertos

Para conocer sobre las situaciones que mencionaban los actores comunales, se realizaron diferentes entrevistas a varias personas que han trabajado en el tema de gestión de riesgos. En este caso, una funcionaria de la CNE, doña Erica Villegas Montero, responsable

de la Oficina de Género de dicha institución y don Adolfo Quesada, funcionario de la Universidad de Costa Rica, a quienes se les plantearon las siguientes preguntas:

Preguntas a expertos en Gestión del Riesgo en Costa Rica

- Desde su experiencia, ¿cuáles serían los principales componentes o pilares de la gestión del riesgo como tal?
- Según su experiencia, ¿cuáles serían los principales retos a nivel país para consolidar la gestión del riesgo en todos los ámbitos, desde lo local a lo nacional?
- Pareciera que la gestión del riesgo en nuestro país es muy reactiva, ¿qué opinión le merece eso?
- La gestión del riesgo ha sido relegada, históricamente, al accionar del estado central, pero ¿tiene cabida la empresa privada en ese proceso de gestión? ¿cómo?
- Y, por último, los accionantes finales o principales actores de la gestión del riesgo parecen ser los gobiernos locales, pero, ¿efectivamente se gestiona el riesgo a nivel local en nuestro país? ¿podría enumerar o explicar algunas buenas prácticas de gestión del riesgo en los municipios de Costa Rica?

Los expertos mencionaron los componentes señalados en la Ley 8488, la Política Nacional de Gestión de Riesgo y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos: Reducción del Riesgos, Preparativos y Respuesta, y la recuperación.

Ilustración 6. *Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030 Ejes y Ámbitos.*



Fuente. Política Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2030 (p.33).

Pese a lo anterior, también, se hizo hincapié, en la parte de retos, sobre la necesidad de involucrar más a los actores comunales y regionales en la gestión de riesgo, la necesidad de fortalecer aspectos como el componente de género en la gestión del riesgo y el hecho que los planes pudieran materializarse en la práctica y no quedarse en el marco de buenas intenciones. En este punto, coinciden los expertos con los miembros del CME, puesto que manifiestan que la necesidad de articular es importante ante los recursos tan limitados con los que las municipalidades cuentan.

Otro de los retos mencionados es la falta de comunicación entre actores, la falta de documentación de las experiencias a nivel país y la falta de normativa que facilite el tratamiento de este tema. Por ejemplo, hay que mencionar que las oficinas municipales de gestión de riesgos no están creadas por ley, como las Oficinas municipales de la mujer o del adulto mayor, lo cual hace que la temática, muchas veces, se aborde de forma transversal, pero, sin darle el valor que se merece o como mero requisito normativo para poder cumplir

con la formulación de proyectos para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) o para la Contraloría General de la República.

Asimismo, es importante destacar la percepción de que la Gestión de Riesgos es más reactiva que planificada a pesar de que se llama a la Gestión de Riesgo como un eje transversal. Para los expertos el tema del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos es necesario, pero, la diferencia entre las competencias de los actores hace que en algunas zonas del país la capacidad de ejecución sea distinta.

Después de muchas observaciones, el 27 de octubre de 2020, en plena emergencia nacional por el covid-19, se hizo una modificación a la Ley 8488, en el artículo 46 bis, el cual, le solicitaba a las municipalidades y consejos de distritos que calcularan el 3% de su superávit para trabajar temas de capacidad técnica y procesos municipales relacionados a la gestión de riesgos como capacitaciones y atención de emergencias.

Sin embargo, pese a esos esfuerzos para dar capacidades a las municipalidades para poder trabajar temas de gestión de riesgo, lo cierto es que, se percibe, aún, una gran dependencia de los gobiernos locales de las pautas que establezca el Gobierno Central, especialmente, en el caso de Buenos Aires. Del mismo modo, según lo indicado por los participantes de los talleres, esta normativa es insuficiente, ya que, depende de lo que pueda captar una municipalidad en un periodo presupuestario y, en el caso de Buenos Aires, los recursos financieros más bien son insuficientes.

Es en ese sentido donde los expertos consideran que la gestión de riesgo se ve reactiva, justamente, por la situación del cantón, que hace que se perciba que la cantidad de eventos que suceden en las temporadas de lluvias e inundaciones se deban atender uno por uno, ya que, las capacidades del gobierno local suelen ser deficientes por falta de recurso humano y presupuestario, pero, se destaca que es una oportunidad que puede fortalecerse desde un planificación estratégica y operativa donde se definan actividades y se direccionen el presupuesto para evitar que situaciones no deseadas se materialicen.

Respecto a la participación de la empresa privada, los expertos son claros en dos cosas: 1. La empresa privada y la sociedad civil deben articularse. 2. La realidad es que hasta la pandemia el tema de desastres se miraba solo bajo la óptica del Estado. No obstante, con

las tendencias para la gestión de riesgos desde la operación y los planes de continuidad operativa, el sector privado mediante alianzas puede aportar mucho a la gestión de riesgo. De hecho, los miembros del CME, mencionaron que cuando ha habido situaciones fuertes de deslizamiento en la infraestructura vial del cantón que han afectado la operación de PINDECO, ellos han prestado maquinaria y han colaborado para reactivar las rutas de tránsito, por un lado, para no afectar su operación y, por el otro lado, como forma de apoyar la gestión del gobierno local.

Sin embargo, no fue posible un acercamiento con la empresa para conocer su opinión al respecto y lo cierto es que, también miembros del cantón ven con recelo su actividad agrícola porque no se sabe a ciencia cierta si está afectando positiva o negativamente al cantón en cuanto al tema de impacto ambiental se refiere, aspecto que sin duda influye en la gestión de riesgo.

Pese a lo anterior, se debe reconocer que pueden existir acercamientos y acuerdos para trabajar en conjunto con el sector privado. Desde las autoridades y los expertos en gestión de riesgo estos son elementos que deben ser considerados.

Con respecto a las buenas prácticas o experiencias que existen a nivel país, que podrían replicarse en Buenos Aires de Puntarenas, se hace hincapié en las Oficinas municipales de gestión de riesgo, tema que, en entrevista con funcionarios de la Unidad de Normalización y Asesoría de la CNE, Ramón Araya y Carlos Mesén, fue conversado, ya que, se hace necesario a criterio de los especialistas, que exista una unidad en las municipalidades con expertos en temas de gestión de riesgos, que puedan capacitar y sensibilizar a la ciudadanía en estos asuntos.

Sobre el tema, se mencionan experiencias exitosas como Escazú y Osa, las cuales mediante estas oficinas han organizado capacitaciones, simulacros, y articulaciones con el sector privado y con estudiantes mediante alianzas con el Ministerio de Educación Pública (MEP). Estas unidades, funcionan con especialistas capacitados en gestión de riesgo que preparan a los vecinos de las comunidades para conformar Comités Comunales de Emergencia (CCE), los cuales organizan a los vecinos, apoyan con las evacuaciones y la repartición de diarios a las familias más necesitadas en caso de que se materialice una situación y hasta organizan con la Asociaciones de Desarrollo proyectos como de recolección

de desechos, limpieza de ríos, reparación de infraestructura comunal como salones comunales y otros emplazamientos que pueden funcionar como albergues.

La creación de estas oficinas ha permitido el acercamiento de los gobiernos locales con la comunidad y la elaboración de proyectos que han mitigado la materialización de amenazas. Asimismo, se indica que una buena práctica es la actualización de planes y la elaboración de diagnósticos de amenazas en el cantón que permitan establecer medidas de control eficientes y oportunas.

Además, un aspecto muy importante es la participación de las redes de mujeres en la gestión del riesgo, elemento que ha ayudado a fortalecer los CCE, a partir de la capacitación y el acompañamiento constante a estas poblaciones que son algunas de las más vulnerables.

Especialmente, en Buenos Aires, se debe comprender que, por su dinamismo comunal hay poblaciones con características históricas y culturales que deben ser contempladas y respetadas en la planificación de la gestión del riesgo mediante la consulta ciudadana oportuna.

De las actividades realizadas se pudo detectar el compromiso y el interés de los actores por trabajar la situación y poder transformar a Buenos Aires en un cantón competitivo y un ejemplo nacional, no obstante, considerando las variables mencionadas y la realidad del cantón, en el siguiente capítulo se brindan recomendaciones para su oportuno acompañamiento y fortalecimiento.

Capítulo V: Propuesta de Planificación

Una vez analizada la información disponible y las opiniones de expertos se determinan algunos aspectos necesarios para fortalecer la Planificación Estratégica en la Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Buenos Aires.

5.1. Aspectos necesarios para el fortalecimiento de la Planificación Estratégica en la Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Buenos Aires

5.1.1 Plan Estratégico Municipal desfazado

Durante la investigación se determina que la planificación institucional y su instrumento estratégico están desfazados, aunque se encuentra en proceso de reelaboración. No obstante, también, está ocurriendo en un momento de elecciones municipales, por lo que, al final es un tema que si bien no debería afectar el instrumento conforme a lo señalado en la Ley Nacional de Planificación, Ley 5525 y su Reglamento, es claro que, en medio de la campaña, los candidatos se toman ciertas licencias y tratan de conseguir votantes en la medida de lo que consideran debe ser la hoja de ruta para el cantón.

5.1.2. Actividad económica muy articulada a las actividades agrícolas

Una de las situaciones que se notó en Buenos Aires es la falta de una dinámica económica más activa. En la actualidad, solo existen algunos comercios, algunos lugares dirigidos a la actividad turística, mucha informalidad y la empresa más destacada es PINDECO (Piñas de Costa Rica). En el caso de las fuentes de empleo que requieren mayor formación académica son relacionados a funciones del Estado como docentes o funcionarios bancarios o de otras instituciones.

Por lo tanto, se necesita buscar fuentes de empleo y fuentes de desarrollo que permitan que la población del cantón tenga más opciones laborales, haciendo hincapié en que, si bien la gestión del riesgo entre sus matices trabaja la continuidad operativa, en el caso del cantón de Buenos Aires, la materialización de amenazas de origen natural o humano tiene un impacto social mayor al ser no haber muchas actividades económicas, lo cual, puede provocar migraciones o dar origen a criminalidad u otras problemáticas sociales por falta de recursos económicos u oportunidades de empleo.

5.1.3. Poca inversión en infraestructura

La infraestructura no se debe limitar solo a carreteras (si bien la inversión en este rubro es necesaria para tener rutas de evacuación y comunicación), ya que, faltan salones comunales o lugares que las comunidades puedan usar como albergues. Se nota mucho la brecha entre los lugares habitacionales de algunos pobladores (especialmente, poblaciones indígenas) y los que habitan en el distrito central de Buenos Aires. Esta situación hace más vulnerable a ciertas poblaciones y demuestra que la municipalidad, muchas veces, no tiene la capacidad para regular la infraestructura y, también, denota la problemática social de muchas personas que, al no tener los recursos suficientes, solo pueden acceder a propiedades en zonas de riesgo de deslizamiento o cercanos a ríos.

Es importante que la municipalidad empiece a valorar realizar convenios con otras instituciones y el sector privado para generar proyectos de inversión en infraestructura de forma tal que se pueda disminuir la brecha de infraestructura en elementos como carreteras y telecomunicaciones, que pueden permitir el acceso a otras fuentes de ingresos como el turismo o la actividad comercial.

5.1.4. Demasiada dependencia de las instituciones del Gobierno Central

Por las características del cantón de Buenos Aires, existe mucha dependencia del Gobierno Central. Esto limita la capacidad del Gobierno Local para la toma de decisiones, sobre todo, porque existe normativa que hace que varias decisiones sean inviables, haciendo que muchas de las situaciones que adolece el cantón dependan de decisiones políticas o de cambios normativos. Además, muchas decisiones en inversión, sobre todo, en el tema de desastres, se dejan en manos de la CNE y sus planes de reconstrucción, lo cual provoca que se perciba que es mejor que se materialicen ciertas situaciones, ya que, la capacidad de prevención es deficiente o nula.

5.1.5. La organización comunal debe fortalecerse

Las asociaciones de desarrollo y otras asociaciones comunales han mostrado liderazgo e interés en liderar y acompañar proyectos, pero, el tema es que, muchas veces, no son tomadas en consideración o los recursos que se dedican para su acompañamiento no son suficientes para solventar los proyectos necesarios para el cantón. En ese sentido, se deben fortalecerse los procesos de participación ciudadana; es necesario preguntarle a la población,

ya que, muchas veces, se ve una disociación de lo que pretende el Gobierno Local y lo que necesita la ciudadanía.

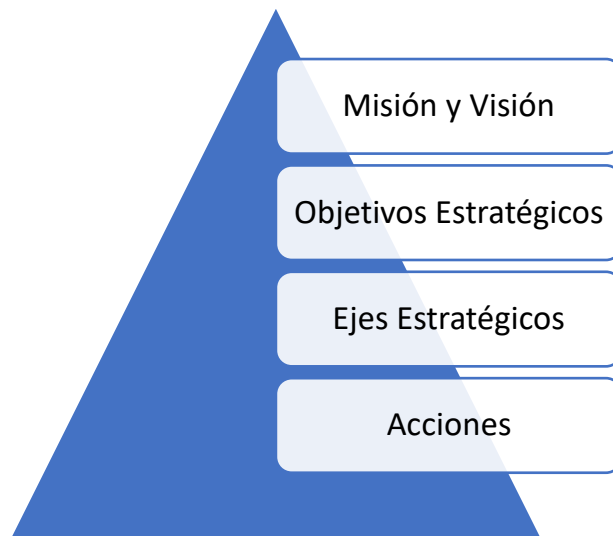
A partir de estos cinco aspectos que son los más destacados del análisis realizado, también, se vislumbra una realidad relacionada con la falta de capacidades de la municipalidad de Buenos Aires para atender sus funciones como gobierno local. Se ven algunos esfuerzos en temas como cambio climático, como recolección de desechos y mantenimiento vial, pero son esfuerzos desarticulados, lo cual hace que la percepción sea de una nula planificación estratégica.

5.2. Propuesta

A partir de los aspectos necesarios para el fortalecimiento de la Planificación Estratégica en la Gestión de Riesgos de la Municipalidad de Buenos Aires, se propone la siguiente metodología para abordar la Planificación Estratégica y la Gestión de Riesgos en el cantón de Buenos Aires, buscando de esta forma que los actores comunales se articulen más con el Gobierno Local, de forma que los proyectos, inversiones e iniciativas, estén enfocadas en un fortalecimiento de la calidad de vida de los habitantes del cantón.

Si se debe aclarar que, muchas de las medidas deben ser muy realistas y ser cimientos de futuros procesos, ya que, al estar la municipalidad entre las más rezagadas del país, se requiere iniciar poco a poco con el fortalecimiento de este Gobierno Local.

Ilustración 7. *Proceso de Planeación Estratégica en Costa Rica.*



Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

Como se puede apreciar en la imagen anterior, el proceso de Planificación estratégica inicia con la misión y la visión, define los objetivos estratégicos y, de ahí, los ejes estratégicos. Estos aspectos son considerados en la mayoría de los planes estratégicos y, tal como comentaron los funcionarios municipales en las diversas consultas, es un proceso que está realizando la Municipalidad.

El aporte que se propone desde este trabajo es en el cuarto punto de un Plan Estratégico Institucional: las acciones. Para ello se recomienda que se elabore un eje estratégico llamado: “Gestión de Riesgos Cantonal”, que contemple, entre otras, las siguientes acciones estratégicas:

Ilustración 8. *Acciones Estratégicas para la Gestión del Riesgo en el PEI de la
Municipalidad de Buenos Aires.*

Acciones Estratégicas	Conformar una unidad municipal para la prevención de desastres de origen natural o antropico
	Realizar reservas presupuestarias para la prevención, atención y recuperación de emergencias
	Coordinación con otros actores para inversión en obra pública.
	Fomentar la articulación y participación ciudadana en la Gestión de Riesgo.
	Actualizar el plan regulador de construcción en el cantón de Buenos Aires en la mayor brevedad

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

A continuación, se detallan cada una de las acciones señaladas en la ilustración anterior:

A) Conformar una unidad municipal para la prevención de desastres de origen natural o antrópico:

Uno de los aspectos más importantes de la Gestión de Riesgo de Desastres en Costa Rica es que la rectoría corresponde a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. No obstante, su enfoque se centra más en riesgos de origen natural, como inundaciones, sismos, deslizamientos, entre otros.

Existen riesgos laborales y riesgos operativos que se definen con el Sistema de Valoración de Riesgos Institucional, establecido en la Ley de Control Interno, Ley 8292. En términos generales, como se abordó en el Marco Teórico, un riesgo es una situación

usualmente problemática que, de materializarse, puede afectar negativamente la dinámica de un grupo humano.

A partir de la anterior inferencia, se deben desarrollar parámetros para disminuir la posibilidad de que se materialice una situación definida e interpretada como riesgo.

Una de las debilidades que, usualmente, tiene la gestión de riesgo en Costa Rica, es que los actores municipales conforman el Comité Municipal de Emergencias como lo establece la Ley 8488, Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo, en su artículo 10, que establece la coordinación de los comités comunales. Sin embargo, estos organismos deberían conformarse para la atención de emergencias y no para la prevención o la recuperación.

Este sesgo interpretativo hace que, muchas autoridades políticas, imaginen que, estas unidades para la gestión de riesgo deben atender concretamente las emergencias y no aspectos de prevención. A partir de esta situación se ha visualizado que la atención de emergencias es un instrumento político, situación que no ocurre con la prevención.

Por lo tanto, se recomienda que la Municipalidad establezca una unidad operativa para atender los temas preventivos, separado del Comité Municipal de Emergencias, pero, trabajando articuladamente con él. Desde la CNE denominan a estas unidades las Oficinas Municipales de Gestión de Riesgo de Desastre (OMGRD). No obstante, desde la visión de este trabajo, estas oficinas pueden ir más allá y trabajar con especialistas para construir una oficina de gestión de riesgos que abarque temas de asesoría para empresas y comercios antes situaciones que requieran planes de continuidad operativa del negocio.

Proponer al personal idóneo para esta oficina es una labor que deberá realizar la municipalidad con base en un diagnóstico de personal idóneo, aunque es bien sabido que para esta conformación se requieren recursos presupuestarios que, cada vez, son más limitados en el Estado costarricense. En el siguiente punto se dan sugerencias de cómo se pueden obtener recursos presupuestarios para consolidar esta oficina y sus operaciones.

B) Realizar reservas presupuestarias para la prevención, atención y recuperación de emergencias:

La Municipalidad de Buenos Aires debe revisar su esquema de tarifas y contribuciones, combatir la elusión y la evasión de impuestos municipales, acompañando esto con esfuerzos en inversiones que le muestren a la ciudadanía la importancia de dotar de recursos al Gobierno Local para que este los transforme en obra pública al servicio de la población.

Uno de los aspectos más desafiantes en esta materia es el pago de salarios, ya que, durante la investigación del presente trabajo, tuvo lugar una huelga de funcionarios quienes solicitaban reconocimientos salariales que estaban pendientes. En definitiva, el talento humano es un aspecto diferenciador que puede hacer que la municipalidad sea líder entre otros gobiernos locales del país. En esta línea, el factor político suele influir muchísimo y, también, los parámetros presupuestarios que organismos como la Contraloría General de la República le imponen a las instituciones municipales.

Sin embargo, eso no significa que se requiera crear nuevos impuestos o cobros a la ciudadanía para obtener recursos. En el tema de Gestión de Riesgos, la municipalidad puede valerse de convenios y hasta se sugiere que se elaboré una matriz “Plan-Presupuesto” para establecer un mapeo de actores. Estos recursos podrían aportar al modelo de prevención, atención y recuperación de emergencias.

En esa línea las reservas presupuestarias pueden comprenderse de la siguiente manera:

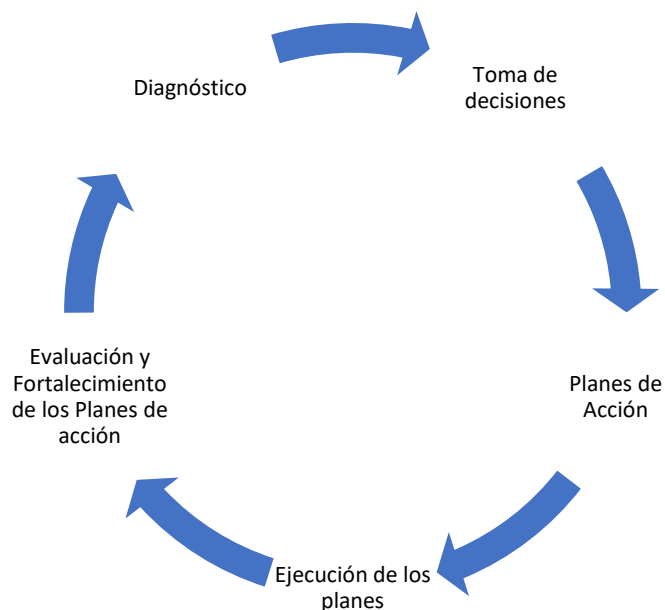
Ilustración 9. *Canalización del presupuesto.*

Prevención	Atención	Recuperación
<ul style="list-style-type: none"> • Capacitaciones • Simulacros • Diagnósticos • Alianzas estratégicas • Planificación 	<ul style="list-style-type: none"> • Evacuaciones • Activación de mecanismos • Coordinación interinstitucional • Participación Ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisis de Impactos • Toma de decisiones • Fortalecimiento de la Normativa • Fortalcimiento de los Procesos y procedimientos.

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

Como se puede apreciar en la ilustración anterior, existen una serie de aspectos donde el financiamiento debe ejecutarse. Para ello es importante, desde la línea que compete a la presente investigación, fortalecer los aspectos relacionados con la prevención, donde el mejor instrumento para esta es la capacitación de la población y su sensibilización. No obstante, se mencionan los otros rubros, ya que, están ineludiblemente conectados al tema de la prevención en un sistema cíclico que es la gestión de riesgo, tal y como se muestra, a continuación:

Ilustración 10. *Planificación de la Gestión de Riesgo.*



Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

C) Coordinación con otros actores para inversión en obra pública.

El Estado costarricense es un sistema conformado por muchos actores. En los tiempos modernos se ha determinado que la articulación entre actores se concluye en procesos más sostenibles que cuando son deliberadamente liderados por la administración pública, por la empresa privada o la sociedad civil organizada.

Con la participación de todos estos elementos de la sociedad, se logran mejores iniciativas y proyectos. No obstante, el dilema constante está en que, porqué si se pagan impuestos esto no se traduce en mejoras de infraestructura. Responder a este dilema no es sencillo, sobre todo porque la mayoría de los presupuestos se dedican al pago de planillas, muchas veces, mal pagadas, lo que provoca que el margen para operaciones sea limitado.

Asimismo, existe una herencia en Costa Rica de las épocas del Estado benefactor (1948-1978), donde el Estado costarricense asumió, en muchos aspectos, las inversiones de

desarrollo del país. Con un modelo agrícola, donde el Estado prácticamente subvencionaba los proyectos, la población y la distribución de la riqueza hacía al país uno muy igualitario.

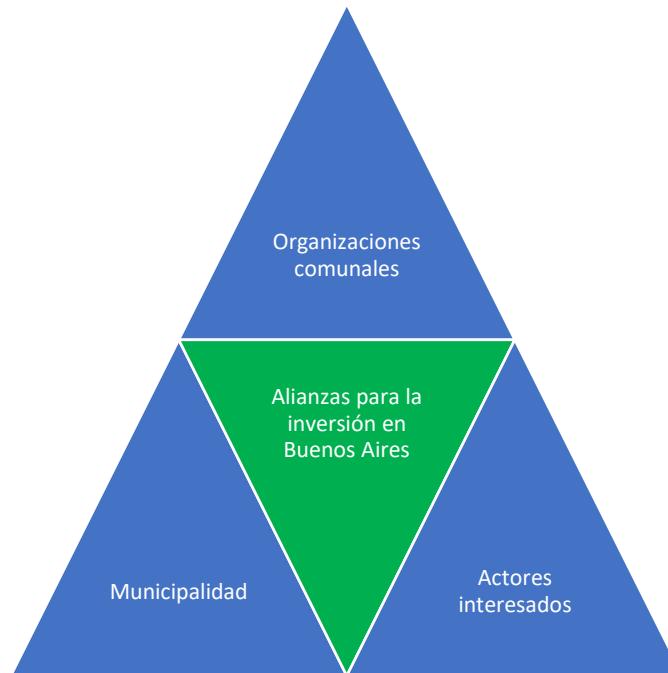
No obstante, a partir de los años ochenta y, sobre todo, con la implementación de los Programa de Ajustes Estructural del Banco Mundial, Costa Rica sufre una transformación a la industria, se dan migraciones del campo a la ciudad y en ese aspecto el cantón de Buenos Aires, como otros cantones rurales, ha quedado rezagado de la Gran Área Metropolitana (GAM).

Una forma de revertir esta situación es coordinando con otros actores del Estado o del sector privado para la inversión pública. En ese sentido, algunos aspectos importantes para la gestión de riesgo, pueden ser:

- Infraestructura Vial: Rutas nacionales y cantonales asfaltadas, lo cual colabora a disminuir tiempos de atención, hace que la comunicación sea fluida y permite que el comercio sea eficaz y eficiente.
- Telecomunicaciones: Muchas zonas de Buenos Aires aún, tienen problemas de conexión a internet o señal celular, lo cual hace que las comunicaciones puedan ser lentas o nulas y hacer que algo que pudo ser evitado se materialice.
- Albergues o centros comunales: Sitios que se pueden utilizar para evacuaciones de la población, capacitaciones, actividades comunales, ferias del agricultor, casa de la cultura, entre otros aspectos que pueden fortalecer la participación ciudadana.

Estas inversiones difícilmente la pueden realizar solo la municipalidad o las asociaciones de desarrollo, sin embargo, con la participación y apoyo de otros actores, se podrían materializar y lograr un impacto positivo en la ciudadanía.

Ilustración 11. Articulaciones.



Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

D) Fomentar la articulación y participación ciudadana en la Gestión de Riesgo.

El presente proyecto de investigación ha hecho un acercamiento a los posibles mecanismos que la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas, puede utilizar para trabajar desde la Planificación Estratégica los aspectos relacionados a la Gestión de Riesgo. Sin embargo, el elemento central de este tema es la participación de la población. En las elecciones municipales de 2024, se tuvo un abstencionismo de casi 68% a nivel nacional, lo que quiere decir que, casi 7 de cada 10 costarricenses no votaron.

Este fenómeno requiere un análisis exhaustivo para determinar las causas e impactos de esta situación. No obstante, si deja claro que los municipios deben acercarse más a la ciudadanía. Además, que integrar a las comunidades en temas de gestión de riesgo, no puede limitarse solo a repartir diarios o enviar maquinaria para mover tierra de un deslizamiento, debe ser un trabajo o participación más integral.

En ese aspecto el tema de capacitación que se puede dar desde los niveles de educación temprana es muy importante. La municipalidad perfectamente puede articular con el MEP para brindar charlas sobre planes familiares de emergencia e inclusive coordinar con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) o la CNE para capacitaciones a líderes comunales, a organizaciones comunales y otros actores sobre las implicaciones de la temática en su calidad de vida.

Al hacer hincapié en la necesidad de una Oficina municipal de Gestión de Riesgo, también, es necesario trabajar en los mecanismos de transparencia y la materialización de proyectos que permitan al ciudadano creer. En este aspecto hay muchas aristas que convergen, como la inseguridad ciudadana, el desempleo, la corrupción en la función pública, el narcotráfico (cada vez más involucrado con células criminales en los cantones más vulnerables del país), la pobreza y la desigualdad social que es cada vez más grande en Costa Rica.

Este trabajo debe ser no solo desde la gestión de riesgos, sino, desde la misión y visión municipal que, en virtud de lo establecido en el Código Municipal, Ley 7764, están obligados a cumplir los gobiernos locales.

E) Actualizar el plan regulador de construcción en el cantón de Buenos Aires en la mayor brevedad

Uno de los puntos que los especialistas y representantes comunales reiteraron como necesario y vital para el manejo de los riesgos en el cantón de Buenos Aires, fue el Plan Regulador. Actualmente, existe uno que aplica la Municipalidad desde 2004, pero, solo abarca el centro de Buenos Aires (La Gaceta, 5 de marzo de 2004), el cual, para la realidad actual esta desfazado y eso hace que en otras comunidades se estén siguiendo prácticas de construcción que pueden poner en peligro a la población.

Este tema ha sido un punto de conflicto entre actores del territorio, sobre todo, porque, algunas personas, consideran que podría afectar sus propiedades y otras indican que es necesaria la actualización.

Para efectos de esta investigación se identifica que es necesario, para la municipalidad, establecer los mecanismos necesarios para identificar si este plan regulador

sigue respondiendo a las necesidades de la población, especialmente, en el tema de gestión de riesgos y planificación estratégica, ya que, de lo contrario se deberá analizar si es necesaria una actualización y qué implicaciones tendrá la misma para la dinámica cantonal.

En esa línea se debe coordinar con otras instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), para poder establecer una estrategia interinstitucional dada las complejidades identificadas en Buenos Aires.

Ilustración 12. *Consideraciones para el Plan Regulador de Buenos Aires de Puntarenas.*

Actualización
del Plan
Regulador

Tendencias Actuales

Dinámica de actores

Perspectivas socioeconómicas

Impacto Ambiental

Módulo de desarrollo económico

Ordenamiento Territorial

Gestión de Riesgos de desastres

Fuente. Córdoba, V. y Fernández, E. (2023).

Capítulo VI: Conclusiones y Recomendaciones

6.1. Conclusiones

Luego de analizar lo indicado por los miembros del CME de Buenos Aires, expertos del tema de gestión del Riesgo en Costa Rica y el análisis bibliográfico, se concluye, lo siguiente:

1. Costa Rica requiere, como país, darle mayores capacidades a los gobiernos locales, para que estos gestionen mejor la articulación con otros actores del territorio y lideren los proyectos que sean de impacto local y regional. Actualmente, el centralismo y el exceso de dependencias del Gobierno Central hacen que muchas municipalidades no puedan generar competencias y su labor en el territorio esté muy delimitada, lo cual provoca que la ciudadanía, tampoco, vea en los gobiernos locales, esa entidad u órgano que administra su territorio.
2. Se deben dirigir más recursos a infraestructura, capacitación y fortalecimiento de los actores del cantón de Buenos Aires en materia de planificación. El consenso de que, algunos instrumentos normativos como el Plan Regulador son desfazados, es un tema que es de conocimiento de los tomadores de decisiones. No obstante, existe un alegato de que los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros son limitados para poder subsanar las debilidades normativas y procedimentales que padece el Cantón de Buenos Aires. Por lo anterior, se deben hacer estudios más profundos para determinar posibles actividades productivas que puedan desarrollarse en el cantón, pero, que no tengan un impacto en las dinámicas sociales, sino, que, más bien, permitan el desarrollo de la ciudadanía.
3. Los Planes estratégicos, tácticos y operativos deben ser realistas, claros, alcanzables y deben de contar con los recursos para materializar las actividades. La posibilidad de que la planificación este supeditada a lo político está afectando, realmente, al cantón en cuanto ha tardado más de 14 años en iniciar los procesos de actualización de sus PEI. Asimismo, muchos de los procesos municipales están desarticulados de la realidad territorial o no responden al consenso o interés que debe existir en la ciudadanía para apoyar en los procesos donde deben integrarse.

4. Se identificó que el Gobierno Local de Buenos Aires requiere de transformaciones para poder implementar cualquier propuesta de proyecto o plan que favorezca a la ciudadanía, esto porque una de las mayores críticas detectadas es la falta de liderazgo o la dependencia de las decisiones del Gobierno Central para empezar inversiones. Esto ha hecho que Buenos Aires no genere mecanismos que faciliten la inversión, que la actividad agrícola se estanque y que la actividad comercial que se da en el territorio sea mínima, tanto así que, el turismo es muy poco o nulo en el cantón como actividad económica.
5. La empresa privada y la sociedad civil organizada son actores que deben trabajar de la mano con los gobiernos locales y no aparte, ya que, esto solo puede llevar a conflictos, intereses privados o hasta una toma de decisiones inadecuada. El Gobierno local es el llamado a dirigir y liderar la consulta de actores y establecer las articulaciones y convenios que considere necesarios para atender temas de gestión de riesgo y planificación estratégica en el territorio.
6. Existen deficiencias en Planificación Estratégica en Buenos Aires, esto debido al desfase de instrumentos de planificación de más de 10 años. Sorprende que los organismos contralores del Gobierno Central no hayan establecido un acompañamiento para subsanar esta situación, que, posiblemente, tiene repercusiones a la hora de asignar el presupuesto o generar proyectos o iniciativas cantonales. Esto demuestra que es necesario reforzar las unidades de planificación de municipalidades como Buenos Aires para que los instrumentos de administración y toma de decisiones estén actualizados y de esta forma permitan un mejor panorama de la realidad cantonal. En esa línea, es necesario que actores como el IFAM o la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), establezcan alianzas con universidades públicas donde podrían idearse instrumentos muy oportunos para el fortalecimiento del sector municipal costarricense.
7. La gestión de riesgos nacional es muy reactiva. Pese a que existen instrumentos de planificación con la Política Nacional de Gestión de Riesgos o los Planes Nacionales relacionados, lo cierto es que, la misma Ley 8488 establece el Sistema Nacional de Riesgos como un órgano conformado para atender emergencias, pero, no le establece ninguna inferencia, tarea o rol en la prevención del riesgo. Esto en definitiva ha hecho

que la Gestión del Riesgo sea un instrumento político y reactivo de forma tal que, solo se actúa cuando un desastre se materializa porque es una forma de mostrarle a la ciudadanía la acción de las fuerzas políticas de un territorio. En ese sentido, la prevención es un tema que no es rentable, porque evita la materialización de amenazas y este hace que el enfoque reactivo, se transforme en una situación que permita a la ciudadanía pedir rendición de cuentas a sus autoridades.

6.2. Recomendaciones

Luego de determinar la problemática que tiene el cantón de Buenos Aires para establecer sinergias entre la Planificación estratégica y la Gestión del riesgo, se recomienda atender los siguientes aspectos para que, de esta manera, los planes en lo sucesivo puedan articular la gestión del riesgo como elemento transversal:

A) Analizar las tendencias actuales en cuanto a la gestión del territorio:

Uno de los aspectos más importantes que debe valorar el Gobierno Local es el desfase normativo que tiene debido a la ausencia de un plan regulador. En esta línea, es urgente que los actores del territorio trabajen articulados para de esta forma establezcan los cambios necesarios para que la gestión del territorio sea eficiente y permita una rápida atención de emergencias y pueda ser un ejemplo nacional en la gestión del riesgo. Por lo tanto, para tener una buena gestión del territorio en todos sus matices y establecer las actividades que se pueden explorar comercialmente o para vivienda el territorio, es necesario que una de las metas del PEI, sea la actualización del Plan Regulador del cantón de Buenos Aires de Puntarenas.

B) Es necesaria una mayor participación de los actores institucionales, la empresa privada y la ciudadanía en Buenos Aires:

Si bien ha habido esfuerzos, lo cierto es que, no existe una estrategia clara para que las articulaciones entre actores se mantengan en el tiempo, sino, este tipo de dinámicas se da en determinados contextos, sobre todo, cuando los intereses individuales y colectivos se articulan. Se recomienda a la municipalidad articularse con instituciones y construir

estrategias de participación ciudadana que permitan el desarrollo de iniciativas que hagan partícipes a los actores del territorio.

C) Es necesario buscar fuentes de financiamiento y aprovechar de forma eficiente los recursos disponibles:

El contexto fiscal del país es complejo y cada vez más existe una disyuntiva entre calidad de vida, pago de impuestos e inversiones públicas. Esto hace que el ciudadano sea reacio a utilizar sus recursos pagando sus obligaciones. Ahora bien, por eso se insiste en la necesidad de hacer partícipe a la comunidad en los planes y proyectos para que el dinero se invierta justamente en esos temas que son importantes para la comunidad, que la ciudadanía en su conjunto tome decisiones y, también, colabore en la detección de posibles necesidades de inversión. Tampoco, se descarta que se deba hacer más partícipe al sector privado para la construcción de una identidad comercial cantonal que sea atractiva para traer inversión o turismo a Buenos Aires.

D) Desarrollar proyectos sustentables que eviten daños en los ecosistemas:

Al ser Buenos Aires de Puntarenas un cantón con muchas áreas protegidas y reservas, se deben buscar alianzas con el SINAC y establecer proyectos que, lejos de impactar negativamente o dañar zonas que están protegidas por ley, más bien, favorezcan que la municipalidad pueda establecer mecanismos de inversión, sobre todo, buscando proyectos de gran envergadura, pero, que estén definidos en un marco de sostenibilidad. Un ejemplo, podría ser una ruta que conecte Buenos Aires con Talamanca en el Caribe, que si bien tendría que pasar por un parque internacional como La Amistad, este puede desarrollarse en un contexto de economía verde y de conservación, de forma tal que el impacto del proyecto genere recursos tanto para la conservación como para la inversión social.

E) Desarrollar un Modelo de desarrollo económico municipal:

Es recomendable que la Municipalidad de Buenos Aires establezca una unidad para detectar posibles actores que deseen invertir, pero, para ello se requiere una revisión de la normativa. No obstante, un convenio entre el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la municipalidad puede apoyar a inversores a establecerse en el territorio y generar

recursos que ayuden a la economía local y nacional. En esa línea, diversificar la producción agrícola, que es muy dependiente de la piña, a otros cultivos o bien a actividades del sector producción o servicios, puede ser una opción importante para el cantón. Por lo tanto, es necesario que el Gobierno Central apoye con legislación que permita que Buenos Aires pueda verse beneficiado de proyectos de alta envergadura que podrían ser perfectamente de impacto regional, trabajando con todas las municipalidades de la Región Brunca.

F) La articulación de la Planificación estratégica y la gestión del riesgo:

La presente investigación finaliza instando al Gobierno Local a considerar la propuesta de eje estratégico en su Plan Estratégico, en el que las acciones de la gestión del riesgo pueden ser abordadas de manera estratégica, táctica y operativa. Implementar una Oficina municipal de Gestión de Riesgo en Buenos Aires, puede ser un comienzo oportuno para que existan especialistas que puedan capacitar a la ciudadanía, además, puede articular con actores y hasta apoyar en la labor que realiza el CME en la atención de emergencias. Se comprende que para hacer realidad esta recomendación se requieren recursos financieros y talento humano adecuado para hacer el correspondiente acompañamiento. Sin embargo, al final de este estudio se considera que la necesidad de expertos en la municipalidad es evidente y la oficina le dará mayores beneficios a la institución en relación con la inversión, ya que, permitirá operar varias acciones que, actualmente, están en pausa debido a la ausencia de especialistas que puedan asesorar al alcalde y al Consejo Municipal sobre cómo dirigir ciertos recursos presupuestarios. En esta línea, tanto instituciones como la CNE, el MOPT, el IFAM, la UNGL y las mismas federaciones municipales pueden apoyar con la asesoría para consolidar esta unidad y que Buenos Aires salga fortalecido en este tema, a partir de la implementación de las recomendaciones mencionadas en el presente documento.

Bibliografía

- Aneas, S. (2000). Riesgos y peligros: una visión desde la geografía. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 60. <https://www.ub.edu/geocrit/sn-60.htm>
- Aranguren, M. (2013). *La participación comunitaria en la gestión de riesgos ante amenazas de origen hidrometeorológico en el contexto urbano local*. [tesis de maestría, Universidad Central de Venezuela]. Repositorio Institucional. http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/7527/1/T026800009473-0-PDF_Mara_B_Aranguren-000.pdf
- Arias, F. (2012). *El Proyecto de Investigación*. Caracas: Editorial Episteme.
- Barrantes, R. (2002). *Investigación: Un camino al conocimiento*. San José: EUNED.
- Benavides, A. (2017). *Propuesta para la participación de ONG en la gestión de riesgo y atención de emergencias en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo*. [tesis de maestría, Universidad de Costa Rica]. Repositorio Institucional. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/8625>
- Carmen, R. (2004). *Desarrollo Autónomo*. Editorial de la Universidad Nacional.
- Ceballos, M. (2004). *Manual Para el desarrollo del Mapeo de Actores Clave - MAC*. GITEC-SECITEC.
- Chandler, A. (2005). *Shaping the industrial century. The remarkable story of the evolution of the modern chemical and pharmaceutical industries*. Harvard University Press.
- Cháves, S. (2018). El Concepto de Riesgo. Recursos Naturales y Sociedad. *Revista Recursos Naturales y Sociedad*, 4 (1), 32-52. doi: <https://doi.org/10.18846>
- Comision Nacional de Emergencias. (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. CNE.

- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2021). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025*. CNE.
- Corbetta, P. (2003). *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. III Le tecniche qualitative*. Bologna: IL Mulino.
- Cueto, E. (2020). Investigación Cualitativa. *ASD Journal APPLI. SCI. DENT*, 1 (3), 1-2.
- Dávila, J. C. (2013). Capacidades organizacionales: dinámicas por naturaleza. *Cuadernos de Administración*, 47 (26), 11-33.
- Díaz, K. (2017). *Vivencias de las y los habitantes de Pueblo Nuevo de Parrita ante el riesgo de desastres: repercusiones en sus condiciones de vida*. [tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. Repositorio Institucional. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/75788>
- Escuela de Economía Universidad de Costa Rica. (2018). *Indice de competitividad cantonal*. <https://icc.fce.ucr.ac.cr/>
- Graffe, G. (2006). LA planificación, modalidades y el uso de modelos. Universidad Central de Venezuela.
- Grajales, T. (2000). *Diseños de investigaciones*. <https://docplayer.es/38425384-Disenos-de-investigaciones-por-tevni-grajales-g.html>
- Gutiérrez, P. (2001). *Mapas sociales: método y ejemplos prácticos*. Universidad Complutense de Madrid .
- Helfat, C. y Peteraf, M. (2003). The dynamic resource-based view: capability lifecycles. *Strategic Management Journal*, 10 (24), 997-1010.
- Jr, A. (2005). *Shaping the industrial century. The remarkable story of the evolution of the modern chemical and pharmaceutical industries*. Harvard University Press.
- Martínez, R., y Fernández, A. (2008). *Árbol de problema y áreas de intervención. Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales*, 1-13.
- Massoni, S. y Pérez, R. (2008). *La nueva teoría estratégica*. Editorial Ariel.

- Morales, E. y Correa, M. (2018). *Estudio cualitativo de las vulnerabilidades y capacidades psicosociales ante desastres : el caso de la comunidad de Ostional, Guanacaste posterior al terremoto de Nicoya del 2012*. [tesis de licenciatura, Universidad de Costa Rica]. Repositorio Institucional. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/77264>
- Muriel, R. (2006). Gestión Ambiental. *Revista Ide@sostenible* (13), 2. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1110/13_GestAmbientalRafaelMuriel_cast.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres*.
- Niklas, L. (1992). El Concepto de Riesgo. Las consecuencias perversas de la modernidad.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal*. PNUD.
- Quecedo, R. y Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidactica*, 5-39.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. <https://www.rae.es/drae2001/capacidad>
- Rojas, R. (2000). *Guía para realizar investigaciones sociales*. Plaza y Valdéz Editores.
- Román, A. Q. (2014). *Implicaciones en la gestión del riesgo de desastres y ambiente en el Valle Central en los últimos treinta años (1985-2015)*. Programa Estado de la Nación (PEN) CONARE.
- Ruiz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Editorial Deusto.
- Sandoval, J., Rojas, L., Villalobos, M., Sandoval, C., Moraga, F. y Aguirre, N. (2018). De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad. *Revista INVI*, 33 (92), 155-180.

- Schreyögg, G. y Kliesch-Eberl, M. (2007). How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual-process model of capability dynamization. *Strategic Management Journal* (28), 913-933.
- Serrano, J. (2010). *Espacio de Pensamiento y Cooperación Política*.
<https://www.paralelo36andalucia.com/historiadel-riesgo/>
- Silva, S. (2018). El Rol de la comunidad en la gestión del riesgo de desastres, desde la mirada de funcionarios públicos municipales. [tesis de maestría, Universidad Alberto Hurtado].
Repositorio Institucional.
<https://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1389883>
- Taylor, S. y Bogdan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Editorial Paidós.
- Tonon, G. (2008). La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación. *Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa*, 47-68.
- Van Dijk, T. (1980). Algunas notas sobre la ideología y la teoría del discurso. *Revista Semiosis*, 37-53.
- Vélez, O. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social*. Espacio Editorial.
- W.P., P. (2000). *Sociologie du risque*. Editorial Armand Colin.

Anexos

Anexo 1: Participantes de la sesión del 30/08/2024, Taller sobre Gestión de Riesgo Municipal.

Participantes	Organización
Víctor Córdoba Calderón	UNA-PPS
Noe Guerrero	Fuerza Pública- Delegación Buenos Aires
Eduardo Mena	UNA-PPS
Vanessa Berrocal Cruz Roja BA	Cruz Roja
Mariela Valverde Hernández.	Municipalidad de Buenos Aires-CME
Verónica Chacón Vargas	Municipalidad de Buenos Aires- CME
Gilberth Castro	Benemérito Cuerpo de Bomberos
Cindea Kabakol	MEP
Lindsay Acuña López	Municipalidad de Buenos Aires-CME- Comisión de Gestión Ambiental.
Manrique Badilla Orozco	MOPT
Ramon Francisco Monge Vargas	AyA
FREDDY JIMENEZ TORRES	Municipalidad de Osa- Gestión Vial
Verónica Chacón	
Jairo Mora Ruiz	MOPT



LA GESTIÓN DEL RIESGO A NIVEL LOCAL: CASO DE BUENOS AIRES, PUNTARENAS.

TALLER 1.
VÍCTOR CÓRDOBA
EDUARDO FERNÁNDEZ

VICTOR CORDOBA CALDERON

- LL Linsay A...
- NG Noe Gue...
- CK Cindea K...
- GC Gilberth...
- MH Mariela...
- VB Vanessa...
- VV Verónica...
- VICTOR VICTOR...
- E Eduardo...



- NG Noe Gue...
- E Eduardo...
- VB Vanessa...
- VV Verónica...
- CK Cindea K...
- MO Mariela...
- GC Gilberth...
- RV Ramón T...
- FT FREDDY...
- MH Mariela...
- VC Verónica...
- JR Jairo Mo...
- LL Lindsay...