

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PRÁCTICAS RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO DE  
DESASTRE. DOS ESTUDIOS DE CASO: PROYECTO *BOSAI* EN BARRIO HOTEL DEL CANTÓN DE CAÑAS  
Y PROYECTO *GESTIÓN COMUNAL DE RIESGO A DESASTRES* EN EL BARRIO CORAZÓN DE JESÚS DEL  
CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de  
Estudios de Posgrado en Geología, para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión  
del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias

MARÍA JOSÉ CHAVES GROH

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2013

## Dedicatoria

---

A mi mamá María Magdalena Groh Kloster desde la más profunda admiración, agradecimiento, respeto y amor.

A mi papá Herbert Chaves Sánchez y a mi abuela Nelly Sánchez Hidalgo por creer en mí, por apoyarme y motivarme siempre.

A mi compañero de vida Juan Carlos Zamora Ureña y a mi preciosa Lu, por ser mi amoroso y paciente comité de apoyo cotidiano....

*Las manos de mi madre me representan un cielo abierto...*

*Peteco Carbajal*

## Agradecimientos

---

A Natica compañera de vida, Juanca, Lu, Arturo, por ser mis grandes cómplices en esta aventura.

A Elena quien desde nuestro primer encuentro siempre fue un referente de apoyo y facilitadora para concretar este proyecto.

A David por su confianza, paciencia y por transmitirme siempre la seguridad de que lo iba a lograr.

A Carmen, Erika, Alice y Rebeca por su complicidad también, su confianza, su tiempo, su paciencia, por apuntarse a acompañarme y muy especialmente a Maritza quien me ayudó muchísimo con el empujón final.

A Ana y Larraitz mi SÚPER equipo.

A todas y cada una de las personas que compartieron sus experiencias a través de entrevistas, reuniones y conversaciones, que hoy alimentan este trabajo final de graduación.

¿Qué más decir? Evidentemente éste es el resultado de múltiples complicidades llenas de paciencia, perseverancia, amor y confianza.

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Geología de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias”.

---

M.Sc. Elena Badilla Coto  
**Representante de la Decana**  
**Sistema de Estudios de Posgrado**

---

Magister Erika Rojas Calderón  
**Profesora Guía**

---

Magister Carmen Carro Barrantes  
**Lectora**

---

Doctor Mauricio Mora Fernández  
**Director del Programa de Posgrado Centroamericano en Geología**  
**Escuela Centroamericana de Geología**

---

María José Chaves Groh  
**Sustentante**

## Contenido

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos .....	iii
Resumen .....	viii
Abstract.....	ix
Lista de cuadros .....	x
Lista de figuras .....	xi
Capítulo 1. Introducción .....	1
1.1 Justificación.....	4
1.2 Antecedentes investigativos.....	6
1.3 Planteamiento del problema .....	11
1.4 Objetivos de investigación.....	13
Capítulo 2. Marco teórico .....	14
Capítulo 3. Metodología .....	28
3.1 Descripción del enfoque metodológico.....	28
3.2 Descripción de técnicas para la recolección de información .....	28
3.3 Descripción de la estrategia metodológica .....	30
3.4 Criterios para validar la información recolectada .....	31
Capítulo 4. Resultados .....	32
4.1 Proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres implementado en Barrio Corazón de Jesús, en el periodo 2004 y 2006.....	32
4.1.1 Ubicación y caracterización de Barrio Corazón de Jesús.....	32
4.1.2 Descripción del proyecto .....	44
4.1.3 Enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria.....	50

4.2 Proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI” implementado en Barrio Hotel entre 2007 y 2012 .....	62
4.2.1 Ubicación y caracterización del Barrio Hotel.....	62
4.2.2 Descripción del proyecto .....	71
4.2.3 Enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria.....	81
4.3 Criterios para identificar buenas prácticas de participación comunitaria en la gestión local del riesgo: Análisis de prácticas identificadas en los proyectos y recomendaciones para futuros acompañamientos .....	109
4.3.1 Promover la participación de actores sociales de diferentes niveles territoriales y diferentes sectores, reconociendo las estructuras organizativas existentes, siempre que éstas cuenten con legitimidad ante la comunidad .....	109
4.3.2 Establecer mecanismos claros para la toma de decisiones, tanto a lo interno de las organizaciones e instituciones, como en los espacios de coordinación. ....	111
4.3.3 Los actores participan de la planificación, ejecución, evaluación, toma de decisiones y representación de las decisiones tomadas .....	112
4.3.4 Formular una estrategia para la sostenibilidad de la participación comunitaria .....	113
4.3.5 Tomar en cuenta las condiciones en que participan los diferentes colectivos sociales presentes en la comunidad .....	114
4.3.6 Generar condiciones que fortalezcan la organización comunal y la renovación de liderazgos .....	115
4.3.7 Trabajar a partir de un conocimiento claro del contexto, los antecedentes y las realidades que se desarrollan en la comunidad de interés .....	116
4.3.8 Rendición de cuentas y la auditoría social.....	117
Conclusiones .....	118
Referencias .....	121

Citas hemerográficas .....	125
Anexos.....	126
Anexo 1. Apéndice sobre Desarrollo Humano.....	126
Anexo 2. Artículo 14 y 15 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	130
Anexo 3. Guías de entrevista semiestructurada.....	133
Anexo 3. Guía para sesiones a profundidad .....	139

## Resumen

---

La prevención prospectiva en la gestión del riesgo a desastres paulatinamente ha venido ganando importancia en Costa Rica, principalmente en el ámbito local. En los últimos años, esto se expresa en el aumento registrado en la cantidad de iniciativas que apuestan por construir nuevas herramientas de trabajo, promoviendo la participación de distintos actores sociales y buscando trascender los preparativos y la atención de emergencias, para consolidar abordajes más integrales. Tales iniciativas han sido impulsadas -a veces de manera conjunta- por gobiernos locales, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y la cooperación internacional, así como líderes comunales en diferentes partes del país.

Enmarcado en dicho contexto, el presente Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA) analiza las estrategias promovidas en los proyectos Gestión Comunal de Riesgo a Desastres en Barrio Corazón de Jesús (distrito Uruca, cantón de San José) y Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI" en Barrio Hotel (distrito Cañas, cantón Cañas). Interesa en este trabajo la participación de las organizaciones comunales en la gestión local del riesgo a desastres.

Como resultado de este TFIA, una serie de prácticas implementadas en estos dos proyectos en materia de participación comunitaria son sistematizadas y analizadas a la luz de ocho criterios. Estos se proponen como evidencia de un mejor posicionamiento de la ciudadanía en la formulación e implementación de proyectos vinculados con la gestión local del riesgo.

## Abstract

---

Prospective prevention in disaster risk management has gradually become more important in Costa Rica, especially in the local sphere. In recent years, this has been expressed by a recorded increase in the number of initiatives that bet on building new work tools, promoting the participation of different social role players and seeking to transcend emergency preparations and care in order to consolidate more comprehensive approaches. Such initiatives have been fostered –sometimes jointly- by local governments, the National Risk Prevention and Emergency Care Commission (CNE) and international cooperation, as well as by community leaders in different parts of the country.

Within the framework of such context, the present Final Applied Research Work (TFIA) analyzes the strategies promoted by the Communal Disaster Risk Management in Barrio Corazón de Jesús (Uruca district, canton of San José), and the Development of Skills for Disaster Risk Management in Central America "BOSAI", in Barrio Hotel (Cañas district, canton of Cañas). The present work is concerned with the participation of communal organizations in local disaster risk management.

As a result of this TFIA, a series of practices implemented in these two projects concerning citizen participation are systematized and analyzed in light of eight criteria, which are proposed as evidence of an improved positioning of the citizens in formulating and implementing projects associated with local risk management.

## Lista de cuadros

---

Cuadro 1. Tipologías para la caracterización de la participación en procesos de desarrollo.	20
Cuadro 2. Población cantón de San José por sexo y distrito. Números absolutos.	33
Cuadro 3. Grupos de edad del cantón de San José por distrito, 2011. Números relativos .	34
Cuadro 4. Indicadores de Desarrollo Humano. Cantón San José.	35
Cuadro 5. Síntesis del enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria. Barrio Corazón de Jesús.	59
Cuadro 6. Población cantón de Cañas por sexo y distrito. Números absolutos.	62
Cuadro 7. Indicadores de Desarrollo Humano. Cantón Cañas.	65
Cuadro 8. Zonas con riesgo de inundación según Plan Regulador de la Municipalidad de Cañas. 2006	67
Cuadro 9. Eventos que afectaron la Comunidad de Hotel y tipo de intervención del CLE..	69
Cuadro 10. Cantones, distritos y comunidades participantes del proyecto “BOSAI” y su ubicación en la cuenca del río Cañas.	75
Cuadro 11. Actividades realizadas por el CLE de Barrio Hotel.	98
Cuadro 12. Síntesis del enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria. Barrio Hotel de Cañas.	102

## Lista de figuras

---

Figura 1. Pirámide poblacional cantón de San José, 2011.	32
Figura 2. Barrio Corazón de Jesús visto desde la entrada de su calle de acceso.	37
Figura 3. Mapa Sectores de Barrio Corazón de Jesús.	38
Figura 4. Grupos de edad del cantón de Cañas. 2011.	63
Figura 5. Mapa Subcuenca Río Cañas.	66
Figura 6. Áreas con potencial de inundación según Plan Regulador Cantonal de Cañas.	68
Figura 7. Triada “BOSAI”.	72
Figura 8. SIVA en la Subcuenca del río Cañas.	79
Figura 9. Fotografías del proceso constructivo del dique en sus diferentes etapas.	80

## Lista de abreviaturas

AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
CCE	Comité Comunal de Emergencia
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEPREDENAC	Centro de Prevención de los Desastres Naturales para América Central
CLE	Comité Local de Emergencia
CME	Comité Municipal de Emergencia
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
CRE	Comité Regional de Emergencia
DIG	Disaster Imagination Game / “Desastres”, “Imaginación” y “Juego”
DIGA	Desarrollando Ideas, Generando Aprendizaje
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONABE	Fondo Nacional de Becas
GLR	Gestión Local del Riesgo
IBMc	Índice de Bienestar Material cantonal
ICc	Índice de Conocimiento cantonal
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IDGc	Índice de Desarrollo Humano relativo al Género cantonal
IDHc	Índice de Desarrollo Humano cantonal
IDHSCc	Índice de Desarrollo Humano ajustado por Seguridad Ciudadana
IEVc	Índice de Esperanza de Vida cantonal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo
IPGc	Índice de Potenciación de Género cantonal
IPHc	Índice de Pobreza Humana cantonal
ISCC	Índice de Seguridad Ciudadana cantonal
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Kwh	Kilovatio por hora
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MSJ	Municipalidad de San José
OFIM	Oficina Municipal de la Mujer
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
OPAD	Oficina de Prevención y Atención de Desastres
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico Costarricense
PCGIRD	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidad para el Desarrollo
RAPCA	Regional Action Program for Central America
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIVA	Sistema de Vigilancia de Amenazas
TFIA	Trabajo Final de Investigación Aplicada
UCR	Universidad de Costa Rica
UNISDR	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

## Capítulo 1. Introducción

---

Como consecuencia de la intensa actividad volcánica que vivió el país entre los años 1963 y 1968, en 1969 se aprobó la primera Ley de Emergencias. Entonces, el abordaje que desde la política pública se hacía del riesgo y los desastres estuvo centrado tanto en las amenazas como en la identificación de mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia.

En la actualidad, el abordaje ha trascendido este enfoque para profundizar en las vulnerabilidades que conforman las condiciones de riesgo y su relación con el modelo de desarrollo. Esta lectura pretende visibilizar los aportes de la prevención prospectiva y el papel que asumen nuevos actores en la práctica de la gestión del riesgo a desastres, principalmente en lo local.

Si bien la construcción del riesgo es el resultado de políticas, acciones y decisiones que trascienden el ámbito comunitario o local, Lavell (2007) plantea que es en este nivel micro-social y territorial donde se expresa de forma más precisa y concreta.

Tomando en cuenta lo anterior, la conceptualización de la gestión del riesgo a desastres y, en particular la gestión local, amplió la mirada sobre el estudio de los desastres. Esto no sólo para releer sus causas, consecuencias y formas de abordaje, sino también para formular nuevas interrogantes respecto de la especialización del conocimiento sobre las amenazas, los riesgos y los desastres; por ejemplo: cómo se construye el riesgo, qué factores interactúan en su definición, que actores intervienen, desde dónde se proponen las decisiones que luego se concretan en el espacio local, a quiénes afecta y a quiénes no.

Es decir, el enfoque de análisis está en transformación. Paulatinamente la preocupación deja de estar centrada en la amenaza, para abrir paso al debate sobre las implicaciones que el modelo de desarrollo tiene en la generación de vulnerabilidades y cómo reducirlas, apostando por la sostenibilidad de la vida y de los medios de vida. En esta tarea se abre el debate también sobre la redistribución de responsabilidades entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades.

Estas transformaciones y nuevas lecturas se reflejan gradualmente en instrumentos internacionales como el “*Marco de Acción de Hyogo 2005-2015*”, en instrumentos de trabajo de alcance regional como el “*Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica, República Dominicana y Belice 1999*”, el “*Plan Regional para la Reducción de Desastres 2006-2015*”, la “*Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres 2010*” (PCGIR); y en la normativa nacional: “*Ley Nacional de Atención de Emergencias y Prevención del Riesgo 2006*” y el “*Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015*”.

Dicha transición se expresa también en iniciativas que han impulsado los gobiernos locales, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), la cooperación internacional, así como líderes comunales. Todos ellos conjuntamente han ensayado, en los últimos años, propuestas de trabajo que apuestan por la construcción de nuevas herramientas de trabajo, promoviendo la participación de diferentes actores sociales y buscando trascender los preparativos y la atención de emergencias para consolidar abordajes más integrales.

En este contexto se enmarca el presente Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA), que parte del análisis de las estrategias promovidas en los proyectos *Gestión Comunal de Riesgo a Desastres y Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central-“BOSAI”*, para impulsar la participación de organizaciones comunales en la gestión local del riesgo a desastres.

La delimitación del estudio y los objetivos de investigación se establecen en el planteamiento del problema. Posteriormente, se define el marco teórico abordado desde tres dimensiones: la propuesta teórica y analítica de diversos autores, el marco normativo internacional y la concreción estratégica de este marco normativo traducido en planes de acción.

El capítulo de resultados se ha organizado en tres grandes apartados. Los dos primeros recopilan la información descriptiva de las comunidades (la ubicación del cantón, el distrito y la comunidad, su caracterización, las amenazas presentes, las emergencias) y de los proyectos de interés (sus objetivos, mecanismos a través de los cuales se promovió la participación de las organizaciones comunales y las condiciones que facilitaron u obstaculizaron la implementación de dichos

mecanismos, así como sus logros y debilidades).

El tercer apartado caracteriza y ejemplifica ocho criterios propuestos para la identificación de buenas prácticas en materia de participación comunitaria en la gestión local del riesgo. Estos criterios se han definido a partir de los postulados teóricos y el análisis de los proyectos de interés.

Por último, se presenta un capítulo de conclusiones elaboradas a partir del balance en el cumplimiento de los objetivos de investigación y el alcance de los hallazgos.

## 1.1 Justificación

Como se mencionó anteriormente, desde la intensa actividad volcánica que vivió el país en la década del sesenta, paulatinamente se han ensayado diferentes mecanismos y protocolos de respuesta a las emergencias. De igual forma se ha construido un cuerpo normativo y se han definidos partidas presupuestarias, entre otras acciones.

Sin duda esta experiencia representa un valioso punto de partida para abrir nuevos frentes de trabajo en la construcción y consolidación de enfoques que pretendan, de forma complementaria, dar una respuesta integral a la reducción del riesgo a desastres.

Este proceso vinculado con la gestión del riesgo empalma con transformaciones que se expresan en el ámbito político y social, donde de forma paulatina la ciudadanía exige cada vez más y mejores espacios para participar en la toma de decisiones en distintos temas. Estas transformaciones se reflejan en el marco jurídico del país; especialmente con la reforma constitucional del año 2003, a partir de la aprobación de la *Ley Reforma del Párrafo Primero del Artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica*, donde cita:

*“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.”*

Este contexto de cambios brinda valiosas oportunidades para revisar críticamente al camino recorrido en materia de participación comunitaria y su estrecha articulación con la gestión local del riesgo a desastres.

El presente TFIA pretende aportar a este análisis crítico y propositivo, para lo cual se estudian dos experiencias donde se pusieron en práctica estrategias para promover la gestión local del riesgo y la participación comunitaria.

Los proyectos seleccionados fueron:

- *Gestión Comunal de Riesgo a Desastres* implementado en Barrio Corazón de Jesús entre los años 2004 y 2006.

- *Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI"*, ejecutado a nivel centroamericano. En Costa Rica este proyecto se concentró en los cantones de Cóbano, Nicoya, Santa Cruz, Carrillo y Cañas. Para este estudio el análisis se centró en Barrio Hotel del cantón de Cañas. La ejecución de esta experiencia se llevó a cabo entre 2007 y 2012.

Si bien el objetivo final de este TFIA es identificar y analizar buenas prácticas de participación comunitaria en proyectos de gestión local del riesgo y no necesariamente comparar las experiencias, era importante que los proyectos seleccionados compartieran algunos elementos, entre los cuales se identificaron los siguientes:

- Ambas experiencias se construyeron desde el enfoque de gestión de riesgo a desastres y tuvieron una preocupación expresa por promover la participación de las comunidades involucradas.
- En las dos comunidades existían expresiones organizativas vinculadas a la gestión del riesgo a desastres y a la atención de emergencias.
- Estas comunidades colindan con áreas donde se desarrollan importantes actividades económicas y empleadoras de la zona.
- Dichas iniciativas contaron con el liderazgo del gobierno local y el acompañamiento técnico de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y (CNE).
- Ambos proyectos contaron con apoyo económico de la Agencia Internacional de Cooperación del Japón (JICA).

Sin embargo, también habían características que diferenciaba los proyectos entre sí, esto abre oportunidades para alimentar el análisis. Por ejemplo, una de las comunidades es urbana y otra es rural; además, los tiempos de ejecución fueron diferentes dos años uno, cinco años el otro y en momentos diferentes (el segundo inició al año siguiente que terminó el primero).

Como resultado de este TFIA, se sistematizan prácticas y se plantean propuestas, con el fin de aportar a la consolidación de mecanismos adecuados para que la ciudadanía pueda incidir en la gestión local del riesgo a desastre.

## 1.2 Antecedentes investigativos

Tras una revisión sistemática de Trabajos Finales de Investigación Aplicada (TFIA) de la Maestría Profesional en Gestión del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias, y otras unidades académicas de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional, así como estudios realizados en los últimos años por organismos internacionales, se han identificado una serie de insumos que aportan antecedentes investigativos para el presente trabajo final de graduación.

Respecto a los TFIA defendidos a agosto del año 2013, se identificaron dos estudios que parten del enfoque de la reducción del riesgo a desastre<sup>1</sup>.

La primera de estas investigaciones fue realizada por Allan Báez, denominada *“El imaginario colectivo de las amenazas naturales en la cuenca alta del Río La Vieja. Provincia de Alajuela, Costa Rica”*. Para efectos de este TFIA es relevante rescatar el análisis que realiza el autor sobre las implicaciones que tienen los imaginarios y las representaciones sociales en la construcción del desarrollo.

Báez (2009) plantea que quienes -desde fuera de los entornos locales- impulsan transformaciones, no suelen tomar en cuenta que las comunidades han construido su propio imaginario sobre qué es el desarrollo. Además, parten de que la población percibe y valora la realidad de la misma manera que ellos o, peor aún, sin querer conocer o reconocer que existen estos imaginarios pretenden modificarlos a partir de criterios técnicos y profesionales.

Estas reflexiones son pertinentes para esta investigación, en tanto llaman la atención sobre la importancia de identificar y considerar los imaginarios y las representaciones sociales relacionadas con el desarrollo. De igual manera, detectar las amenazas y las vulnerabilidades en los espacios locales para promover iniciativas que apunten a una visión prospectiva de la gestión local del riesgo, donde las comunidades se hagan parte de los procesos y no sean únicamente receptoras de propuestas externas.

Otro TFIA considerado un antecedente investigativo relevante fue realizado por Rodrigo Mora en

---

<sup>1</sup> Para esa fecha se han defendido 20 TFIA.

el año 2011, titulado Análisis de la Vulnerabilidad Global en Barrio Corazón de Jesús, La Uruca, San José.

En esta investigación el autor lleva a cabo una caracterización minuciosa del Barrio Corazón de Jesús, sectorizando la comunidad en tres áreas (a partir de los segmentos censales definidos por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)) y aplicando una serie de indicadores para medir el nivel de vulnerabilidad en sus diferentes expresiones: física, social, ecológica, económica, política, técnica, ideológica, cultural, educativa e institucional.

Este estudio representa un valioso aporte para el presente TFIA, en tanto construye una clara radiografía de la comunidad y una valoración fundamentada acerca de su vulnerabilidad frente al riesgo.

En la Escuela de Psicología de la Universidad de Costa Rica se identificó la Tesis de Licenciatura realizada por Margarita Salas titulada *“La gestión para la reducción del riesgo ante desastres, con enfoque de derechos, como espacio de participación social juvenil. Una mirada crítica desde la perspectiva de las personas jóvenes”* y realizada en el año 2006.

La investigadora recupera la experiencia del proyecto *“Gestión del Riesgo para la Prevención de Desastres con enfoque de derechos”* impulsado por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Universidad de Costa Rica (UCR) y Visión Mundial en el cordón fronterizo norte y la región Chorotega.

Esta investigación busca una correspondencia entre el enfoque de la reducción del riesgo de desastre y la participación comunitaria, en tanto son enfoques que se retroalimentan y rompen con paradigmas tradicionales como el fiscalista y la democracia representativa. En este sentido, la autora plantea la necesidad de transformar la lógica de alienación que lleva a las personas a ver el desarrollo como un proceso ajeno a ellas mismas, mediante el fortalecimiento de la organización local y la búsqueda de espacios reales de participación, repensando la forma en que se distribuye el poder dentro de las comunidades.

*“La participación es un tema que se relaciona con la capacidad de organizarse, pero*

*también con la posibilidad de distribuir la toma de decisiones más equitativamente, por ende disminuyendo las cuotas de poder de quiénes anteriormente tenían en sus manos la potestad de marcar unidireccionalmente el camino por seguir” (Salas, 2006).*

Y define participación como *“... aquel proceso en el que cada persona o grupo que es actor social asume un papel y una responsabilidad en la gestión del riesgo, partiendo de una reflexión consiente sobre su accionar en el ámbito comunitario” (Salas, 2006).*

La autora plantea que desde esta forma de entender la participación, la gestión local del riesgo de desastre enfrenta un gran reto, pues el modelo socioeconómico imperante promueve el individualismo clientelista en lugar de la ciudadanía participativa. El bienestar comunal deja de ser un derecho y se convierte en un bien de consumo.

El estudio de Salas propone reflexiones valiosas para este TFIA, ya que parte de una experiencia concreta -la ejecución de un proyecto en este caso- para debatir sobre la visión tradicional de la participación ciudadana y el aporte que ésta podría brindar a la consolidación de una práctica de gestión local del riesgo a desastre.

En la Escuela de Psicología de la Universidad Nacional fue presentada la Tesis de Licenciatura de Ana Carolina Hernández, Anette Ramírez, Karla Salmerón, Nancy Núñez y Rebeca Lazo en el marco del “Seminario de Graduación: Vulnerabilidad sociocultural y capacidad social de respuesta frente al riesgo de deslizamiento en la comunidad de Los Mangos de Vuelta de Jorco de Aserrí”, en el año 2010.

Esta investigación también representa un antecedente en el esfuerzo de articular la gestión local del riesgo y la participación ciudadana. El estudio recabó la percepción de personas líderes acerca del riesgo y la vulnerabilidad presente en su comunidad, así como su percepción respecto de las motivaciones y desmotivaciones que consideran, promueven o limitan la organización y la articulación comunitaria frente a la gestión local del riesgo.

Entre los principales hallazgos identificados por las investigadoras que aportan a este TFIA, se

encuentra justamente la percepción de los actores consultados acerca del desánimo de la comunidad por mejorar sus condiciones de vulnerabilidad. Esto es debido a que las recomendaciones de especialistas de diferentes instituciones señalan reiteradamente que la comunidad debe ser reubicada en su totalidad.

Por último, se han identificado dos sistematizaciones de experiencias. Una efectuada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y otra por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

PNUD y CEPREDENAC realizaron en el año 2005 la sistematización de experiencias del Programa Regional para la Gestión del Riesgo (desarrollado por estas entidades). Para esto, el equipo investigador analizó diferentes conceptos vinculados con la reducción del riesgo a desastres, con el debate sobre la relación existente entre el riesgo y el desarrollo; así como el papel que asumen diversos actores sociales en estos procesos.

Esta sistematización recoge experiencias desarrolladas en los países de la región, para ejemplificar la puesta en práctica de lo conceptual y de estrategias metodológicas para promover procesos locales de gestión del riesgo, que a su vez retroalimentan reflexiones desarrolladas en los capítulos siguientes de este TFIA.

ONU-HÁBITAT, por su parte, promovió y sistematizó experiencias a nivel regional que pudieran dar cuenta de buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastres.

Por esta razón, en el periodo 2006-2008 impulsó la conformación de una *Mesa Local Participativa de Gestión del Riesgo* por cada país de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), pensadas como espacios de articulación y toma de decisión en temas de interés público. Los resultados de este proyecto se sistematizaron y publicaron en el documento "*Gestión Local del Riesgo: Participación y concertación, aspectos claves de las buenas experiencias en América Central*" (ONU-HÁBITAT, 2008).

A partir de este proceso, se identificaron elementos que limitan la participación y la sostenibilidad de los procesos, entre ellos: la fuerte persistencia de la visión emergencista y de respuesta que dista de ser proactiva y preventiva como propone la práctica de gestión local del riesgo (ONU-HÁBITAT, 2008).

Esta sistematización plantea que, a pesar de existir marcos normativos a nivel sectorial y local en materia de gestión del riesgo, esto no es suficiente para garantizar prácticas que eviten el incremento de vulnerabilidades, dado que algunos marcos no especifican concretamente los actores responsables para dicho control. Indica también que el fortalecimiento de capacidades en la sociedad civil organizada, la población en general, la municipalidad y sus autoridades es fundamental para sensibilizar y comprometer políticamente su accionar en el marco de una gestión de riesgo de desastre, pensado desde su integralidad (ONU-HÁBITAT, 2008).

Esto último adquiere particular relevancia para las reflexiones de este TFIA, el cual tiene, como una de sus premisas, la idea de que una ciudadanía fortalecida en términos políticos puede asumir compromisos y exigir cuentas a otros actores sociales. Lo anterior para impulsar de mejor manera procesos sostenibles de gestión de riesgo a desastres.

La revisión de estos insumos de investigación representa un punto de partida teórico, metodológico y reflexivo para el análisis que se desarrolla a lo largo de este estudio.

### 1.3 Planteamiento del problema

Desde que Costa Rica inició su experiencia institucional en la atención de emergencias, al crear en 1964 la Oficina de Defensa Civil, hasta la actualidad donde cuenta con la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y un amplio marco jurídico y normativo, se han propuesto diversos enfoques para el análisis y la definición de estrategias en la atención de emergencias y la gestión del riesgo a desastre.

Los diferentes enfoques y estrategias ensayados desde la institucionalidad, la academia y los centros de investigación coexisten en el accionar que como país tenemos frente a estas temáticas. Sin embargo, dichos enfoques están en permanente debate y transformación. Son parte de un proceso social y político que aún no se refleja de forma coherente entre la legislación, la formulación de política pública, la planificación y el abordaje institucional.

En el escenario político costarricense también se identifican procesos de transformación en curso. Con la aprobación de la actual Constitución Política en 1949, el país apostó su estabilidad política a la consolidación de los tres poderes de la República y una fuerte estructura institucional. De esta forma se arraigó en la sociedad costarricense un modelo de democracia representativa, donde ciudadanas y ciudadanos aprendieron a delegar a través del voto su voluntad en los partidos políticos y éstos a su vez en las instancias de poder (Céspedes, 2003). No obstante, profundas transformaciones jurídicas como la reforma constitucional mencionada anteriormente, apuestan por transitar de una democracia representativa a un modelo más participativo.

La gestión del riesgo a desastre y las formas de participación ciudadana se encuentran en permanente transformación, tanto en su conceptualización como en su puesta en práctica. Esto en un contexto de país que también se transforma continuamente en el ámbito político, económico y social.

Ambos planteamientos demandan mayor participación y compromiso de diferentes actores sociales para su consolidación y sostenibilidad. No obstante, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) plantea:

*“Todavía no se ha consolidado del todo el derecho de las comunidades locales para participar en las decisiones sobre proyectos de carácter nacional e internacional diseñados para “beneficiarlas”. Las comunidades deben continuar trabajando para que ese derecho les sea reconocido y para que la gestión del riesgo quede incorporada como parte de él” (PNUD, 2005).*

Según lo planteado, la relevancia de la participación comunitaria en la gestión del riesgo a desastre es fundamental para la construcción de procesos que realmente trastoquen los diferentes ámbitos de la vida humana de forma sostenible. Además, permite a la ciudadanía tener plena conciencia de su papel y su responsabilidad en la gestión del desarrollo local-regional-nacional para la reducción, prevención y control permanente del riesgo a desastre.

Tomando en cuenta lo anterior, esta investigación partió del análisis de dos proyectos implementados en el ámbito local para promover la gestión del riesgo a desastre, con el objetivo de identificar en su ejecución buenas prácticas en materia de participación de la ciudadanía organizada y su aporte en el desarrollo de los mismos.

Las experiencias escogidas para este estudio fueron: el proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres, ejecutado en Barrio Corazón de Jesús del cantón central de San José y el proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI”, implementado en Barrio Hotel del cantón de Cañas.

Para esto, la pregunta de investigación planteada es la siguiente:

*¿Cuáles son las buenas prácticas y lecciones aprendidas alrededor del tema de la participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastre, identificadas tras la implementación del proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI” en Barrio Hotel del cantón de Cañas, y el proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres en Barrio Corazón de Jesús del cantón Central de San José?*

## 1.4 Objetivos de investigación

### Objetivo general

Analizar críticamente las buenas prácticas y las lecciones aprendidas alrededor de la participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastre, identificadas tras la implementación del *proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI"* en Barrio Hotel del cantón de Cañas, Guanacaste-, y el *proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres* en Barrio Corazón de Jesús del cantón Central, San José.

### Objetivos específicos

- Describir la propuesta conceptual de gestión local del riesgo de desastre y de la participación ciudadana, consignada en la formulación del proyecto *Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI"* y el proyecto *Gestión Comunal de Riesgo a Desastres*.
  
- Sistematizar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas alrededor de la participación ciudadana en la gestión local del riesgo de desastre, desarrolladas por el proyecto *Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI"* y el proyecto *Gestión Comunal de Riesgo a Desastres*.
  
- Identificar y describir las principales herramientas que aportan ambos proyectos en relación con la promoción de la participación ciudadana en iniciativas vinculadas a la gestión local del riesgo a desastres.

## Capítulo 2. Marco teórico

---

Para efectos de esta investigación, se considera de particular relevancia la revisión de diferentes categorías conceptuales que, posteriormente, serán el referente de análisis para los hallazgos del estudio.

Cada una de estas categorías se ha abordado desde tres perspectivas:

- Propuestas teóricas formuladas por especialistas de la academia e investigación.
- Instrumentos normativos internacionales: “Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR) 2001” y el “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015”; regionales: “Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIRD) 2010” y nacionales: “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo” (2006) así como su Reglamento (2007).
- Instrumentos estratégicos que orientan el accionar institucional e interinstitucional, tanto en el ámbito regional (Plan Regional de Reducción de Desastres 2006-2015) como nacional (Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015).

Estas dimensiones permiten darle coherencia al análisis teórico, partiendo del marco jurídico internacional y nacional, y su puesta en práctica a través de planes estratégicos.

El enfoque de reducción del riesgo a desastre es el punto de partida para este estudio, definido por Lavell (2007) como el enfoque conceptual y analítico que delimita la aplicación de políticas, estrategias y prácticas enfocadas a reducir al mínimo los riesgos a desastres en toda la sociedad.

La UNISDR (2009) plantea que la reducción del riesgo de desastres incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, la gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

La gestión del riesgo a desastres es la forma de concretar en acciones el enfoque de reducción del riesgo descrito anteriormente. Lavell (2007) define esta práctica como un proceso social y político

que se concreta a través de la definición y aplicación de decisiones administrativas, políticas y estratégicas, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo a desastre en la sociedad. Estas decisiones deben atravesar todos los procesos y actividades humanas; por lo tanto, deben ser parte de un modelo de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenible.

Para Lavell (2007), la gestión del riesgo a desastre es una práctica que transversaliza lo que técnicamente se ha llamado el “ciclo o continuo de los desastres”, integrando a su puesta en práctica, acciones de prevención y mitigación. Este ciclo se ha construido tradicionalmente a partir de cuatro etapas y representa una estrategia de abordaje para la atención de emergencias: pre-desastre, emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

Según este autor, la gestión del riesgo se sostiene sobre dos pilares fundamentales: la gestión prospectiva y la gestión correctiva. La gestión correctiva incide en riesgos ya existentes (la comunidad ubicada en una zona de inundación, construcciones inseguras), a través de medidas para resguardar los bienes, medios de vida y/o la vida de las personas; o bien, impulsar transformaciones más profundas, por ejemplo, reforestar una cuenca.

La gestión prospectiva aboga por la toma de decisiones políticas y de inversión que no generen riesgo o que éste tenga niveles aceptables para la sostenibilidad de la vida y las actividades humanas. La gestión prospectiva es, por lo tanto, un componente integral de la gestión del desarrollo, la gestión de proyectos de inversión y la gestión ambiental (Lavell, 2007).

De estas dos estrategias derivan medidas preventivas, de mitigación, de preparación, de atención de desastres/emergencias, de recuperación y reconstrucción. Sin embargo, estas medidas deben ser parte de una estrategia más amplia de desarrollo que se refleje en el nivel global, sectorial; y desde lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar (Lavell, 2007).

Para efectos de esta investigación es relevante hacer la distinción entre la gestión local del riesgo y la gestión del riesgo en el nivel local. La gestión local del riesgo es protagonizada por los propios

actores locales y la gestión del riesgo en el nivel local la puede impulsar cualquier actor sea local, regional, nacional o internacional (Lavell, 2007).

Si bien la gestión del riesgo requiere conectar el ámbito global, nacional, regional y local es de destacar que el trabajo local reviste particular importancia, pues es en éste nivel donde se concreta el riesgo (Lavell, 2007).

*“Lo local es un depositario del riesgo, no siempre un constructor como tal, aunque procesos eminentemente locales obviamente contribuyen a su existencia. De ahí que un proceso de gestión local pueda ser más eficaz si se liga a, y se desarrolla en el marco de una territorialidad mayor”* (Lavell, 2007).

Por su parte, la UNISDR (2009) define la gestión del riesgo como:

*“El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre.”*

En la misma línea, la “Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo” define la 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 se incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias”* (La Gaceta N° 8, 11 de enero de 2006. Ley N° 8488).

De acuerdo con lo expuesto por Lavell (2007), la UNISDR (2009) y la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (La Gaceta N° 8, 11 de enero de 2006. Ley N° 8488), la gestión del riesgo a desastres se refiere directamente a la toma de decisiones y acciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad y mejorar las condiciones para enfrentar los riesgos existentes. Esta toma de

decisiones debe estar orientada por una visión de desarrollo que marca la pauta en las determinaciones económicas, políticas y sociales que asume una comunidad, un país o una región.

Si bien, la definición y la medición del desarrollo han sido temas de amplio debate en la academia y en la formulación de política pública, el enfoque ha estado centrado históricamente en lo económico, especialmente en el crecimiento económico medido a través de indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita. Sin embargo más recientemente se han integrado a su análisis otras variables de carácter social, como la esperanza de vida al nacer y el alfabetismo (Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas) o de carácter ambiental como la Huella Ecológica<sup>2</sup>.

Sin embargo, la concreción del análisis y la toma de decisiones en torno a la gestión del desarrollo se entrelazan necesariamente con la gestión del riesgo a desastre. En este sentido, Lavell (2007) propone la siguiente definición:

*“La noción de desarrollo humano o social remite a un contexto en que los individuos, las familias y las comunidades tengan acceso generalizado a los elementos básicos que garanticen una vida sana y saludable, productiva y sostenible. Esto incluye el acceso al empleo, ingresos suficientes, servicios de salud y educación, seguridad cotidiana y ambiental, entre otros.”*

Para esto, el autor señala que es necesario generar capacidades de autogestión y participación en la ciudadanía, para que incidan en los procesos de transformación y desarrollo. Puede así reducirse paulatinamente las condiciones precarias e insostenibles en que aún vive la mayoría de la población.

---

<sup>2</sup> Este indicador estima los recursos que una persona/país/planeta consume y los residuos que produce utilizando las hectáreas como unidad de medida para establecer: hectáreas necesarias para proporcionar el alimento vegetal necesario, superficie necesaria para pastos que alimenten al ganado, superficie marina requerida para producir el pescado, hectáreas de bosque necesarias para asumir el CO<sub>2</sub> que provoca el consumo energético. En este sentido no sólo incide el grado de eficiencia energética alcanzado sino también las fuentes empleadas para su obtención: a mayor uso de energías renovables, menor huella ecológica (A. Imbach., com. esc., 2011).

Al respecto, la UNISDR (2009) recupera la definición del Informe Brundtland<sup>3</sup> sobre el desarrollo, que hace hincapié en la importancia de la sostenibilidad

*“Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”.*

Ahora bien, junto al debate sobre la transversalización de la gestión del riesgo en la visión de desarrollo, es necesario también analizar el papel que asumen y/o deberían asumir los diferentes actores sociales. En este sentido, la participación comunitaria se convierte en un recurso con gran potencial.

La participación de la ciudadanía se refleja en los cambios sociales y políticos del país. Estos cambios se expresan en el plano jurídico (reforma constitucional), en el plano político (alto porcentaje de abstencionismo en los procesos electorales) y en sus demandas para participar de la construcción del desarrollo (comunidades organizándose para rechazar determinadas actividades productivas, comerciales o urbanísticas que consideran podrían afectar su derecho a un ambiente sano o su calidad de vida).

En este sentido, Céspedes (2003) plantea que la participación ciudadana es un proceso social, cultural y político. Es social porque requiere conciencia de la ciudadanía acerca de su papel activo en la construcción de la sociedad y de una democracia sólida y consistente. Cultural, porque refleja el pensamiento, las creencias y las valoraciones de la ciudadanía acerca de quiénes les representan en las instancias de poder y toma de decisiones. Es político porque pretende desarrollar capacidades para la concertación de agendas sociales, articular acciones y establecer un diálogo crítico con la institucionalidad, desarrollando nuevos estilos de liderazgo, promoviendo nuevas formas de gobernar. A partir de esto, define la participación ciudadana como el involucramiento de personas y de colectivos en procesos de movilización social, buscando satisfacer necesidades de la población y transformar situaciones concretas (M. Céspedes, com. esc., 2010).

---

<sup>3</sup> Nombre con que se conoció el informe denominado “Nuestro Futuro Común” que la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de agosto de 1987. En este informe se acuñó por primera vez el término desarrollo sostenible (ONU, 1987).

Oreamuno et al. (G. Oreamuno et al., com. esc., 2010) plantean que la participación ciudadana se construye a partir de tres dimensiones estructurantes:

- a) La participación ciudadana debe entenderse como la participación, injerencia o incidencia de las comunidades y las organizaciones sociales en los procesos de toma de decisiones. Lo anterior se refiere a la participación en tareas de elaboración, programación, discusión y aprobación, dentro del proceso de adopción de determinadas políticas, estrategias, proyectos y actividades que afecten a los pueblos.
- b) La participación de los pueblos en los procesos de toma de decisiones necesita darse tanto a nivel local como cuando se trate de decisiones con carácter nacional. Por lo tanto, ésta requiere ponerse en práctica en asuntos que afecten a sectores sociales determinados o bien a la población en general, no excluyéndose así, ningún ámbito político-administrativo o categoría bio-geográfica.
- c) Se establece la obligación del Estado y, por ende, de todas sus instancias administrativas y judiciales, de promover, garantizar los medios y respetar los procesos de toma de decisiones. Para esto, el Estado deberá respetar las estructuras y dinámicas socio-culturales que han desplegado los pueblos.

Zamora (J. Zamora, com. esc., 2013), por su parte, plantea que la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones es un mecanismo que permite colocar los intereses de los pueblos en la agenda pública, partiendo de que los intereses de estos actores podrían contraponerse (y usualmente lo hacen) a los de otros actores corporativos. Por tanto, se constituye así un ejercicio de democracia.

Múnera & Sánchez (2008), quienes han trabajado no sólo en la conceptualización de la participación, sino también en la caracterización de su práctica, plantean que hay al menos cinco tipologías diferentes para clasificar la forma como la ciudadanía incide en la toma de decisiones sobre aspectos relacionados con el desarrollo. Las autoras describen estas tipologías de la siguiente forma (Ver cuadro 1):

**Cuadro 1****Tipologías para la caracterización de la participación en procesos de desarrollo**

Tipología destructora	Esta forma de participación no permite la articulación y desacredita cualquier proceso organizativo, dando como resultado la realización de actividades dispersas, la exclusión de grupos o colectivos que puedan tener criterios u opiniones diferentes y la deslegitimación de lo propuesto.
Tipología perturbadora	El nivel de participación que se alcanza es el de 'notificación', por tanto, no se posee información clara sobre el asunto en el cual se participa, ya sea porque quienes coordinan el proceso no la ofrecen o porque quienes participan no se informan oportunamente. Tampoco hay posibilidades de expresar opiniones, ni mucho menos incidir en decisiones. En su interacción con las instituciones del Estado, éstas aceptan la participación de manera restringida a ciertos ámbitos o actividades específicas.
Tipología neutral	<p>No hay una posición clara que identifique al individuo con el grupo ni con el proceso, dando como resultado un sentido de pertenencia pasivo; en tanto, las relaciones intersubjetivas que darían sustento a un compromiso grupal, son débiles.</p> <p>En este escenario es una práctica delegar en otras personas la representación de sus intereses, dando paso a que emerjan representaciones que no tienen sentido de pertenencia en el ámbito territorial. En este contexto no hay una práctica excluyente <i>per-se</i> pero tampoco existe interés en promover la participación y la identidad grupal.</p> <p>El funcionamiento de la dinámica interna del proceso de desarrollo se caracteriza por la realización de convocatorias confusas, en las que no se exponen claramente sus objetivos, alcances e implicaciones, incidiendo en la mayoría de los casos en que los individuos se vinculen a los procesos por situaciones aleatorias.</p> <p>Desde el Estado hay una aceptación formal a esta forma de participación, asumiendo que la participación como tal legitima la democracia. Sin embargo, en la práctica no se ofrecen estructuras, instrumentos, ni orientación para su ejercicio, o bien, se reprime abierta o disimuladamente algunas actividades de carácter participativo.</p>
Tipología funcional	<p>Alcanza metas específicas, pero no logran tener mayor impacto en los procesos de desarrollo como tal. El nivel de cohesión y articulación se diluye una vez alcanzados los objetivos propuestos inicialmente.</p> <p>La legitimidad de esta forma de organización descansa en que los objetivos planteados se logren en el corto plazo. En este tipo de organización, la población cuenta con información clara sobre el proceso pero no necesariamente hay espacios de debate y discusión para la retroalimentación. Desde el Estado se acepta y legitima esta forma de organización, pero de forma parcial.</p>
Tipología sinérgica	<p>La dinámica interna del proceso de desarrollo es impulsada por convocatorias amplias e incluyentes, generando un tipo de vinculación fundamentada en la decisión propia y consiente de quienes participan; es decir, libre y voluntaria, con plena conciencia y conocimiento de los objetivos, alcances y modalidad del proceso, así como de los compromisos y responsabilidades que se adquieren; tal experiencia da la posibilidad de que se produzca sentido de pertenencia de los sujetos con el grupo y con el proceso.</p> <p>Las personas participan de la toma de decisiones y sus acciones apuntan hacia el mediano y largo plazo. Concretar esta propuesta de participación se considera un logro en sí mismo del proceso de democratización.</p> <p>Desde el Estado se acepta y legitima esta forma de participación, facilitando los mecanismos, estructuras e instrumentos para su ejercicio pleno y se respalda con legislación y reglamentación oportuna y coherente. Aunque las autoras aclaran que esta forma de participación no se concreta necesariamente a partir de la legitimación del Estado.</p>

Lavell (2007), por su parte, plantea que:

*“... la participación es un mecanismo de legitimación, de garantía de pertenencia y la piedra angular de la apropiación del proceso por parte de los actores sociales. La apropiación es, de hecho, el signo definitorio del proceso”.*

La participación y la apropiación de los procesos sociales son factores determinantes en la sostenibilidad de la gestión del riesgo a desastre, pues la gestión es la continua aplicación de medidas, principios y acciones (Lavell, 2007).

Para esto, entendemos la sostenibilidad como el paso de un proyecto concreto a un proceso continuo, donde se concerta la participación de diversos actores en diferentes niveles en una visión y estrategia de desarrollo definida por la reducción y el control del riesgo (Lavell, 2007).

Para la gestión del riesgo, es una tarea estratégica y un factor clave para la sostenibilidad de la gestión misma el promover procesos participativos que encuentren y articulen a los diferentes actores del desarrollo. La UNISDR (2001) lo plantea así:

*“... la participación de las comunidades es un elemento esencial para el desarrollo y la práctica de políticas para reducir los desastres”.*

En el Marco de Acción de Hyogo (ONU, 2005).se explicita en sus consideraciones generales que:

*“Se debe dotar tanto a las comunidades como a las autoridades locales, de los medios para controlar y reducir los riesgos de desastre, asegurándoles el acceso a la información, los recursos y la autoridad necesarios para emprender actividades de reducción de los riesgos de desastre”.*

Además, define como primera prioridad:

*“Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación”.*

Para la concreción de esta prioridad, se contempla como parte de las actividades por desarrollar:

*“Promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción de los riesgos de desastre mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios” (ONU, 2005).*

A partir de lo anterior, cabe resaltar que esta prioridad del Marco de Acción de Hyogo hace énfasis en promover que la ciudadanía participe de la formulación de las políticas y acciones, la coordinación con diversos actores y en la democratización de la toma de decisiones.

La tercera prioridad de este marco propone:

*“Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel” (ONU, 2005).*

Para esto, define como parte de sus actividades la educación y la formación en el nivel comunitario para desarrollar así capacidades locales.

La “Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres” (PCGIRD) (SICA, 2010) establece en el capítulo 6: *Procesos, instrumentos y mecanismos de implementación*, inciso b *Participación, sociedad civil y sector privado*, que:

*“La participación de todos los sectores de la sociedad, incluyendo sociedad civil organizada y sector privado, es determinante para el alcance de una gestión integral exitosa. Se establecerán mecanismos e instrumentos públicos que garanticen el acceso a la información, a procesos de toma de decisiones, al control y a la auditoría ciudadana” (SICA, 2010).*

En este aspecto, plantea que el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Centro de Prevención de los Desastres Naturales para América Central (CEPREDENAC) y los entes nacionales encargados de gestión de riesgo, aseguren la participación de representantes de la sociedad civil organizada, con capacidades en materia de gestión de riesgo, en los sistemas nacionales y regionales (SICA, 2010). Este planteamiento es fundamental en tanto promueve una

participación formada en materia de gestión del riesgo, con capacidad y mecanismos claros para la incidencia en la toma de decisión y con recursos para auditar la política y las acciones que se impulsan.

En el ámbito nacional, un precedente que marcó jurídicamente la definición de la participación ciudadana fue la Resolución 2000-08019 del 2000 de la Sala Constitucional donde plantea que

*“... cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población.”* (Sala Constitucional, Resolución 2000-08019 del 2000).

En el año 2003 se realiza una profunda reforma constitucional en el artículo 9 coherente con esta visión de participación donde se plantea que el gobierno es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (La Gaceta N°146, 18 de junio de 2003. Ley N° 8364).

Respecto de los espacios de participación y coordinación en materia de gestión del riesgo y atención de emergencias, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (La Gaceta N° 8, 11 de enero de 2006. Ley N° 8488) define, en su artículo 10, tres instancias de organización-coordinación:

a. Sectorial – institucional, compuesto por:

Comités sectoriales de gestión del riesgo: instancias de coordinación de los sectores que conforman la estructura sectorial del Estado costarricense. Son coordinados por el representante de la institución rectora (Artículo 10, inciso a. Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo).

Comités institucionales para la gestión del riesgo: instancias de coordinación interna de cada una de las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los gobiernos locales y el sector privado. Organizan y planifican internamente las acciones de preparación y atención de emergencias, según su ámbito de competencia y con apego a la planificación sectorial.

b. Técnico – operativas, compuesta por:

Centro de Operaciones de Emergencia (COE): instancia permanente de coordinación, adscrita a la CNE y reúne a nivel nacional todas las instancias públicas y organismos no gubernamentales que trabajan en la primera respuesta a la emergencia. El COE debe preparar y ejecutar mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia. La coordinación del COE la ejerce una persona funcionaria de la CNE con un cargo igual a las demás personas representantes que han sido nombradas por jerarcas de sus respectivas instituciones.

Los comités asesores técnicos son equipos técnicos interdisciplinarios conformados por especialistas y organizados según áreas temáticas afines, que emiten criterios especializados, técnicos y científicos para asesorar a la CNE, al COE y demás instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo en temas específicos de su competencia.

c. Regional – municipal, conformado por:

Comités regionales, municipales y comunales de emergencia: son instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal. A través de dichos Comités la CNE cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres. Bajo la declaratoria de emergencia y la dirección de la CNE, estos comités podrán usar para el cumplimiento de sus responsabilidades recursos asignados por la CNE.

De acuerdo con el reglamento elaborado para establecer los mecanismos de implementación de esta Ley (La Gaceta N° 52, 13 de marzo de 2008: Decreto 34361-MP), se plantea en su artículo 5,

inciso c que la instancia Regional-Municipal-Comunal supra citada está conformada por los siguientes actores:

*“Comités Regionales de Emergencia (CRE): Están constituidos por los directores o jefes regionales, de las instituciones públicas, representantes de organismos de atención de emergencias, representantes de organizaciones no gubernamentales con cobertura regional. Desarrollan su función bajo la coordinación, asesoría, seguimiento y control de la CNE, quien solo nombrará un Comité Regional de Emergencia por cada región según el sistema de regionalización de MIDEPLAN y en estrecha coordinación con los Consejos Regionales de Desarrollo.*

*Comités Municipales de Emergencia (CME): Están constituidos por el alcalde municipal, quien coordinará el mismo, vice-alcaldes, jefe del Departamento de la Unidad Técnica de Gestión Vial, jefe del Depto. de Ingeniería u Obras y cualquier miembro que esté legitimado por el Concejo Municipal.*

*Comités Comunales de Emergencia (CCE), denominado como Comité Local de Emergencia (CLE): Se articulan a partir de la participación de representantes de organizaciones, representantes institucionales a nivel de cantón, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas con actividad propia en el cantón. Su ámbito de acción es cantonal. Su nombramiento, organización, seguimiento y asesoría será responsabilidad de la CNE. Para su funcionamiento deberá conformar comités comunitarios a nivel de distrito, poblado o barrio”.*

Como mecanismo para la puesta en práctica de dicha Ley y su respectivo Reglamento, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo (CNE, 2010) también expresa la relevancia de la participación, para hacer una gestión del riesgo efectiva.

*“La participación de las instituciones en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y por ende, en la aplicación del presente plan, debe ser coordinada y abierta, pero manteniendo la autonomía. Si bien las atribuciones de supervisión y fiscalización de la CNE en materia de riesgos son indelegables, se ejercerán considerando esa autonomía, pero también*

*haciendo uso de las competencias de cada una de las instituciones y aplicando los principios de coordinación y de concertación, en función de los objetivos del plan.*

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

En su cuarto eje de trabajo, este Plan plantea la promoción y el fortalecimiento de la participación y la desconcentración para la gestión local del riesgo

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

A través de los siguientes lineamientos:

*“Promover el involucramiento y la articulación en el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, con enfoque de derechos y perspectiva de género, como medio de convocatoria y armonización de los actores relevantes” (CNE, 2010).*

*“Propiciar la creación e instalación de sistemas de alerta locales, para la observación, vigilancia, control, alerta y alarma de los factores de amenaza, propiciando la integración institucional, la organización y la participación comunitaria, aplicando el enfoque de derechos” (CNE, 2010).*

*“Promover, incentivar y dar seguimiento a las iniciativas de responsabilidad social, empresarial y ambiental de la empresa privada vinculadas con el manejo de los factores de riesgo, para garantizar la continuidad de los negocios, en el ámbito local” (CNE, 2010).*

*“Fomentar la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas de autogestión y cogestión en los proyectos bajo la responsabilidad de las municipalidades, con la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada” (CNE, 2010).*

Este encuadre teórico recupera las categorías conceptuales más relevantes para el análisis de los resultados de la investigación. Como se indicó anteriormente, parte de la dimensión académica, jurídica, normativa y estratégica que de forma articulada enriquece el debate sobre la puesta en práctica de la gestión local del riesgo en los proyectos estudiados.

## Capítulo 3. Metodología

---

### 3.1 Descripción del enfoque metodológico

La investigación ha sido planteada desde el enfoque cualitativo. Este tipo de investigación se caracteriza por fundamentarse en métodos de recolección de datos no estandarizados. Estos captan las perspectivas y puntos de vista de las personas involucradas, así como las interacciones entre individuos, grupos y colectividades (Hernández et. al., 2008).

Esta investigación parte de tres técnicas investigativas diferentes: revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas y grupos focales con actores clave.

### 3.2 Descripción de técnicas para la recolección de información

Con el fin de responder a esta estrategia metodológica, las técnicas de investigación utilizadas fueron:

- Revisión bibliográfica de material documental: búsqueda, clasificación, análisis y sistematización de información cualitativa y cuantitativa, principalmente de fuentes secundarias (informes de los proyectos, sistematizaciones, minutas, evaluaciones, etc.).

A través de esta revisión bibliográfica, se caracterizó cada una de las comunidades de interés, los cantones en los que se ubican y las regiones a las cuales pertenecen.

- Entrevista: se define como una reunión para intercambiar información entre una persona entrevistadora y otra u otras personas que serán entrevistadas (Hernández et al., 2008).

Las entrevistas se dividen en estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas o abiertas, según Grinnel (1997 en Hernández et al. 2008). Para efectos de esta investigación, se recurrió a entrevistas semiestructuradas, las cuales se basaron en una guía de preguntas y la persona entrevistadora tenía la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados. Es decir, no todas las preguntas estuvieron predeterminadas.

Para este estudio se realizó una guía semiestructurada específica para cada uno de los actores por entrevistar: CNE (técnico a cargo del proyecto: Desarrollo de Capacidades para la Gestión de

Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI” y técnico a cargo del proyecto Gestión Comunal del Riesgo a Desastres), la Municipalidad de Cañas (técnica responsable del CME durante la ejecución del proyecto y la vicealcaldesa como responsable actual), Municipalidad de San José (técnica responsable de la ejecución del proyecto), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) (técnico a cargo del seguimiento y monitoreo del proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI”), empresa privada en Cañas (Ingenio Taboga) (funcionario responsable de la coordinación con la comunidad de Hotel), y una líder comunitaria en Barrio Corazón de Jesús.

Los temas a partir de los cuales se estructuraron las guías de entrevista fueron:

- Antecedentes de la comunidad.
  - Percepción del riesgo.
  - Antecedentes del proyecto.
  - Generalidades de la ejecución.
  - La participación comunitaria en la ejecución.
  - Gestión del riesgo.
- Grupos focales<sup>4</sup>: son considerados entrevistas grupales donde participan entre 3 y 10 personas y conversan en torno a uno o varios temas en un ambiente relajado e informal, bajo la conducción de una persona especialista en dinámicas grupales (Hernández et al. 2008). Esta sesión se llevó a cabo únicamente en la comunidad de Hotel, con representantes del Comité Comunal de Emergencias, la Asociación de Desarrollo y el Proyecto Manos a la Obra.

Los temas, a partir de los cuales se estructuró la guía de sesión a profundidad, fueron:

- Antecedentes de la comunidad.
- Percepción del riesgo.
- Antecedentes del proyecto.
- Generalidades de la ejecución.
- La participación comunitaria en la ejecución.
- Gestión del riesgo.

---

<sup>4</sup> También nombradas sesiones en profundidad o grupos de enfoque

### 3.3 Descripción de la estrategia metodológica

Esta estrategia metodológica diseñada tuvo cuatro momentos. En cada uno de ellos se llevaron a cabo procedimientos que generaban las condiciones para pasar al siguiente. Estos momentos no fueron planificados como etapas en la investigación, por lo tanto, no se desarrollaron de manera lineal.

#### **Primer momento. Acercamiento a las comunidades de interés y actores**

Las actividades que comprendieron esta etapa fueron:

- Revisión bibliográfica de informes, caracterización de las comunidades de interés, sistematizaciones y cualquier otro dato que aporte elementos de análisis con relación a la planificación y ejecución los proyectos *Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central "BOSAI"* y *Gestión Comunal del Riesgo a Desastres*.

#### **Segundo momento. Formulación de instrumentos para recolectar información**

Las actividades que comprendieron esta etapa fueron:

- Construcción de las categorías de análisis a partir de los objetivos específicos propuestos.
- Formulación y validación de instrumentos para recolección de información (guías de entrevista semiestructurada y sesiones a profundidad).
- Recolección de información a través de entrevistas semiestructuradas con representantes de la CNE, JICA, la Municipalidad de Cañas y de San José, la empresa privada y líderes comunales.
- Recolección de información a través de sesiones a profundidad con grupos comunitarios.

#### **Tercer momento. Sistematización de la información recolectada**

Las actividades comprendidas por esta etapa fueron:

- Sistematización de la información recolectada en las entrevistas y las sesiones en profundidad.
- Triangulación de la información recolectada: información bibliográfica, entrevistas y sesiones en profundidad.

#### **Cuarto momento. Elaboración de informe de investigación**

Concluido cada uno de estos momentos, se sistematizó la información recolectada a partir de las siguientes categorías:

- Operativización de la propuesta de gestión del riesgo en los proyectos de interés, a partir de la conceptualización expuesta en el marco teórico.

- Operativización de la propuesta de participación comunitaria, a partir de la conceptualización expuesta en el marco teórico.
- Análisis de las prácticas de participación comunitaria a la luz de los siguientes criterios:
  - *Promover la participación de actores sociales de diferentes niveles territoriales y diferentes sectores, reconociendo las estructuras organizativas existentes, siempre que éstas cuenten con legitimidad ante la comunidad.*
  - *Se establecen mecanismos claros para la toma de decisiones, tanto a lo interno de las organizaciones e instituciones, como en los espacios de coordinación.*
  - *Los actores participan de la planificación, ejecución, evaluación, toma de decisiones y representación de las decisiones tomadas.*
  - *Se formula una estrategia para la sostenibilidad de la participación comunitaria.*
  - *Se deben considerar las condiciones en que participan los diferentes colectivos sociales presentes en la comunidad.*
  - *Se establecen condiciones para fortalecer la organización comunal y la renovación de liderazgos (capacitaciones, fortalecimiento de liderazgos, fortalecimiento de capacidades para la incidencia).*
  - *Se requiere trabajar a partir de un conocimiento claro del contexto, los antecedentes y las realidades que se desarrollan en la comunidad de interés.*
  - *Finalmente, la rendición de cuentas y la auditoría social son prácticas necesarias para la consolidación de la participación comunitaria.*

### 3.4 Criterios para validar la información recolectada

Con el fin de validar la información recolectada y sistematizada, se plantearon dos mecanismos:

- La sistematización de los insumos recolectados en cada momento fueron el material de trabajo para el siguiente momento. De esta manera, las imprecisiones y vacíos se subsanaron en el siguiente momento, realizando así una primera validación general.
- La segunda fue al concluir el tercer momento metodológico, con el análisis y la triangulación de la información bibliográfica sistematizada, las entrevistas semiestructuradas y las sesiones en profundidad.

## Capítulo 4. Resultados

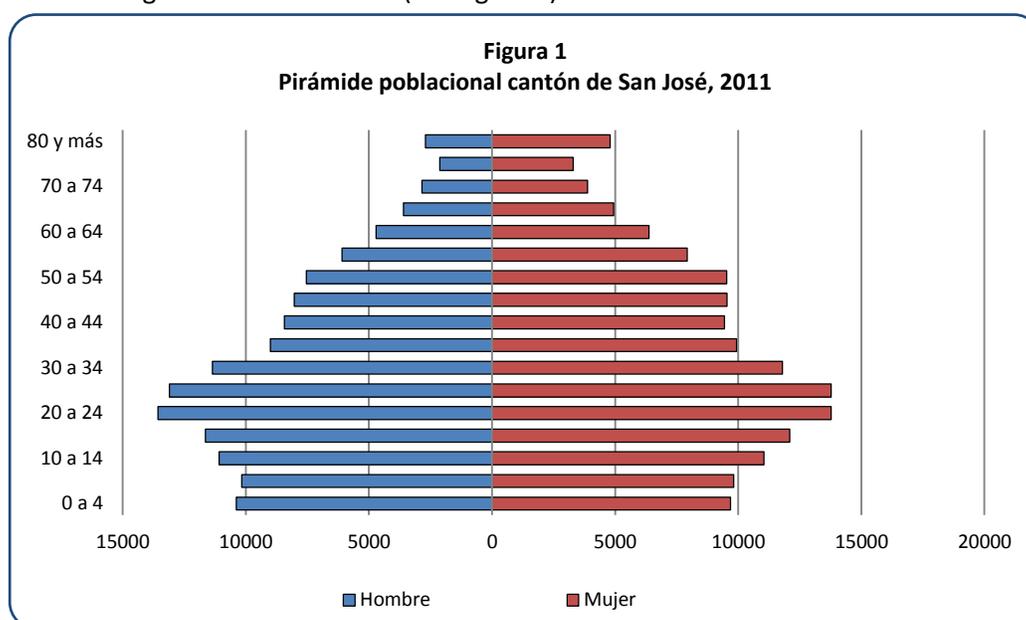
### 4.1 Proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres implementado en Barrio Corazón de Jesús, en el periodo 2004 y 2006

#### 4.1.1 Ubicación y caracterización de Barrio Corazón de Jesús

##### *Información sociodemográfica del cantón Central de San José y el distrito Uruca*

De acuerdo con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en el año 2011, San José cuenta con una población total de 288 054 habitantes (INEC, 2011). Este es el cantón más poblado de Costa Rica, pues concentra al 6,7% del total de la población nacional en tan sólo 44,62 kilómetros cuadrados, para una densidad poblacional de 6 455,7 habitantes por kilómetro cuadrado. No obstante, esta densidad poblacional varía notablemente entre los distritos: es bastante baja (menos de 2 000 hab. /Km<sup>2</sup>) en los distritos más céntricos y supera los 10 mil habitantes por kilómetro cuadrado en distritos como Pavas y Hatillo.

La distribución por sexo y grupos quinquenales de edad muestra un proceso de transición demográfica bastante avanzado, donde la base tiende a “adelgazarse” en la medida que se abultan los segmentos intermedios (Ver figura 1).



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 (INEC, 2011).

Esto implica una disminución relativa de la población más joven (menores de 20 años) y un aumento progresivo de la población de mayor edad. A la fecha, el grupo etáreo con mayor peso relativo es el de las personas con edades entre los 20 y los 34 años, tanto en hombres como en mujeres.

Pese a ser un cantón con alta concentración de población, ésta se ha reducido entre los años 2000 y 2011 en un 7,0%, ya que en aquel momento se reportaron 309 672 personas residentes en este cantón (INEC, 2000 e INEC, 2011). Destaca en los datos de ambos censos que esta disminución se dio en su totalidad en el grupo de personas menores de 45 años, mientras que entre los de 45 años y más hubo más bien un leve aumento durante este mismo período (INEC, 2000 e INEC, 2011).

Por distritos, el Cuadro 2 muestra que en este período intercensal disminuyó la población residente en todos los distritos del cantón, tanto la población femenina como la masculina. La única excepción es el distrito de La Uruca, -donde se ubica Barrio Corazón de Jesús- donde la población aumentó en un 17% entre los años 2000 y 2011.

**Cuadro 2.**  
**Población cantón de San José por sexo y distrito**  
**Números absolutos**

	2000			2011			Diferencia 2011 - 2000		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Carmen	1 457	1 903	3 360	1 181	1 521	2 702	-276	-382	-658
Merced	6 542	7 023	13 565	5 886	6 371	12 257	-656	-652	-1 308
Hospital	12 560	11 615	24 175	9 364	9 906	19 270	-3 196	-1 709	-4 905
Catedral	7 162	8 179	15 341	6 100	6 836	12 936	-1 062	-1 343	-2 405
Zapote	9 753	11 000	20 753	8 690	9 989	18 679	-1 063	-1 011	-2 074
San Francisco de Dos Ríos	10 119	11 605	21 724	9 435	10 774	20 209	-684	-831	-1 515
Uruca	13 307	13 803	27 110	15 294	16 434	31 728	1 987	2 631	4 618

	2000			2011			Diferencia 2011 - 2000		
	Mata Redonda	4 212	5 109	9 321	3 726	4 587	8 313	-486	-522
Pavas	36 994	39 183	76 177	33 878	37 506	71 384	-3 116	-1 677	-4 793
Hatillo	26 526	28 375	54 901	23 755	26 756	50 511	-2 771	-1 619	-4 390
San Sebastián	21 015	22 230	43 245	19 062	21 003	40 065	-1 953	-1 227	-3 180
<b>Total</b>	<b>149 647</b>	<b>160 025</b>	<b>30 9672</b>	<b>136 371</b>	<b>151 683</b>	<b>288 054</b>	<b>-13 276</b>	<b>-8 342</b>	<b>-2 1618</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2011 (INEC, 2000 e INEC, 2011).

La Uruca es también el distrito que presenta una población más joven con respecto a todos los distritos, principalmente en cuanto al peso relativo de la población de 0 a 17 años. Esta alcanza un 34,8% del total de la población del distrito, mientras que en el promedio cantonal este grupo representa el 26,4% (INEC, 2011) (Ver Cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Grupos de edad del cantón de San José por distrito, 2011**  
**Números relativos**

Distrito	0 A 17	18 A 35	36 A 50	51 A 64	64 Y MÁS
Carmen	12,7	28,0	19,9	17,4	21,9
Merced	25,5	33,1	18,5	12,9	10,0
Hospital	26,6	31,4	18,9	12,8	10,4
Zapote	20,8	30,8	18,5	16,0	13,9
San Francisco de Dos Ríos	20,1	31,8	18,7	17,2	12,2
La Uruca	34,3	32,5	18,7	9,0	5,4
Mata Redonda	18,8	31,0	19,6	14,1	16,4
Pavas	28,7	32,5	18,7	12,3	7,8
Hatillo	26,7	30,6	18,8	13,8	10,2
San Sebastián	25,8	32,0	19,3	13,8	9,1
Catedral	20,8	30,4	19,2	15,2	14,4
<b>SAN JOSE</b>	<b>26,4</b>	<b>31,7</b>	<b>18,8</b>	<b>13,3</b>	<b>9,8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 (INEC, 2011).

Con respecto a la población económicamente activa (PEA), un total de 128 255 personas conforman la fuerza de trabajo del cantón central de San José, de las cuales 123 208 se reportaron como ocupadas en el censo del año 2011 (INEC, 2011). Lo anterior indica una tasa neta de participación de 56,8% (71,3% para los hombres, y 44,2% para las mujeres) (INEC, 2011). La tasa de desempleo se ubica en 3,9%, muy por debajo del promedio nacional 7,7% para ese mismo año (INEC, 2011).

Consecuente con el carácter completamente urbano del cantón, las actividades económicas principales son el comercio y la industria, que concentran a una de cada tres personas ocupadas (INEC, 2011).

En cuanto a aspectos migratorios, San José es altamente atractivo. Sólo el 60,7% de su población actual nació en el mismo cantón (INEC, 2011). Entre las personas nacidas fuera se incluye un 16% de la población que nació en otro país, la gran mayoría procedente de Nicaragua (INEC, 2011). Solamente el 5% de los hogares josefinos cuenta con al menos un miembro viviendo fuera del país, en calidad de migrante internacional (INEC, 2011).

En materia de desarrollo humano, el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2011 indica una tendencia hacia el deterioro en relación con los demás cantones. Es decir, mientras en el 2005 San José ocupó el lugar 24, en el 2009 descendió hasta el puesto 46 (PNUD & UCR, 2011) (Ver Cuadro 4)<sup>5</sup>.

**Cuadro 4**  
**Indicadores de Desarrollo Humano. Cantón San José**

(Entre paréntesis se indica la posición del cantón con respecto al total de cantones)



Índice o Indicador	Año				
	2005	2006	2007	2008	2009
Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc)	0,781 (24)	0,779 (27)	0,774 (33)	0,767 (38)	0,754 (46)
Índice de Esperanza de Vida cantonal (IEVc)	0,819 (53)	0,833 (40)	0,830 (45)	0,825 (51)	0,821 (56)

<sup>5</sup> Ver en Anexo 1 para la definición y descripción de estos indicadores.

Índice o Indicador	Año				
	2005	2006	2007	2008	2009
Esperanza de vida (años)	78,7	79,2	79,1	78,9	78,8
Índice de Conocimiento cantonal (ICc)	0,816 (39)	0,801 (49)	0,807 (47)	0,800 (55)	0,793 (60)
Tasa de matriculación primaria (%)	94,0	94,3	93,3	90,0	89,8
Tasa de matriculación secundaria (%)	68,3	65,1	66,6	66,4	65,0
Tasa de matriculación global (%)	74,7	72,4	73,3	72,3	71,2
Tasa de alfabetización adulta (%)	97,7	97,7	97,7	97,7	97,8
Índice de Bienestar Material cantonal (IBMc)	0,708 (17)	0,702 (22)	0,685 (24)	0,676 (28)	0,648 (30)
Consumo per cápita (KwH/persona)	814,1	807,3	788,2	777,6	745,2
Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc)	12,577 (10)	12,362 (35)	10,623 (30)	11,553 (42)	12,378 (42)
Índice de Potenciación de Género cantonal (IPGc)	0,823 (12)	0,827 (14)	0,823 (17)	0,827 (20)	0,812 (25)
Índice de Desarrollo Humano relativo al Género cantonal (IDGc)	0,714 (28)	0,716 (29)	0,712 (36)	0,708 (43)	0,699 (48)
Índice de Seguridad Ciudadana cantonal (ISCC)	0,358 (73)	0,403 (72)	0,272 (78)	0,190 (76)	0,196 (75)
Índice de Desarrollo Humano ajustado por Seguridad Ciudadana (IDHSCc)	0,675 (64)	0,685 (56)	0,649 (69)	0,623 (70)	0,615 (71)

Fuente: Índice de Desarrollo Humano Cantonal, 2011 (PNUD & UCR, 2011).

Los subíndices que en mayor medida afectan la situación del cantón son el Índice de Esperanza de Vida (IEV) y el Índice de Conocimiento (IC). En el primer caso, la población josefina presenta una esperanza de vida de sólo 78,8 años, lo cual le ubica en el puesto 56 entre los 81 cantones del país. El Índice de Conocimiento, por su parte, ubica al cantón en el puesto 60, debido principalmente a una muy baja tasa de matriculación en secundaria, representada tan solo por el 65% (PNUD & UCR, 2011).

El Índice de Bienestar Material, en cambio, ubica al cantón josefino en el puesto 30; éste el subíndice que presenta mejor comportamiento. Asimismo, el subíndice de Pobreza Humana es relativamente bajo, siendo que en este sentido el cantón escala a la posición 42 en el año 2009 (PNUD & UCR, 2011).

El mejor indicador del cantón es el Índice de Potenciación de Género, donde ocupa el puesto 25. Por tanto, la participación de las mujeres en el cantón josefino presenta indicadores bastante favorables (PNUD & UCR, 2011).

No obstante, la inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas. San José es uno de los cantones más inseguros del país, ocupando el puesto 75 entre los 81 cantones. Al ajustar el desarrollo humano en San José en función del Índice de Seguridad Ciudadana, el cantón desciende abruptamente al puesto 71 (PNUD & UCR, 2011).

#### *Caracterización de la comunidad*

El Barrio Corazón de Jesús se ubica en un antiguo tajo del cual se extraía material rocoso (Ver Figura 2). Limita al norte con el río Virilla, al sur y al oeste con la zona industrial de la Uruca, al este con Barrio UNACOOOP y al sureste con Barrio Bajos del Virilla (CNE et al. s.f.) (Ver figura 3).

En esta comunidad viven aproximadamente 499 personas (Líder comunal, com. pers., 2013). Las personas que construyeron este poblado fueron ex trabajadoras/es de la Finca La Caja, propiedad del señor Edmond Woodbridge, quien, luego de abandonada la actividad productiva del terreno, utilizado como tajo, la donó a ex-trabajadores de sus empresas (Mora, 2011). Desde la memoria de la líder comunal entrevistada, a las personas trabajadoras no se les cancelaron sus prestaciones laborales, razón por la cual ocuparon la propiedad como forma de cobrarse el dinero adeudado (Líder comunal, com. pers., 2013).



Figura 2. Barrio Corazón de Jesús visto desde la entrada de su calle de acceso. Tomada del Plan Comunal para la atención de emergencias. CNE et al., s.f.

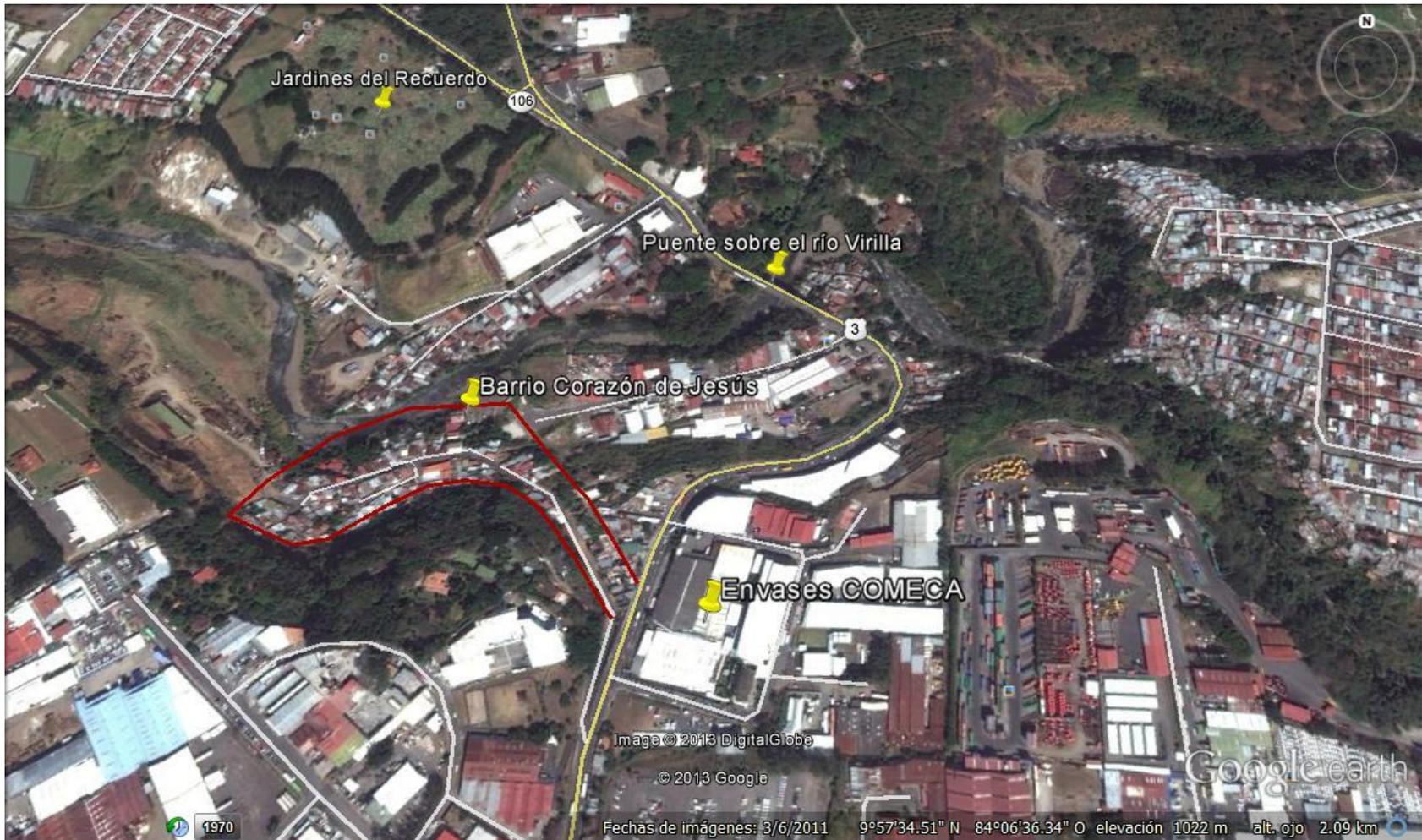


Figura 3. Ubicación de Barrio Corazón de Jesús. Tomado de Google Earth. Año 2013. Disponible en el sitio web: [www.googleearth.com](http://www.googleearth.com).

Esta es una comunidad consolidada que cuenta con todos los servicios básicos: agua potable, electricidad, alumbrado público, teléfonos públicos, limpieza de alcantarillas y recolección de basura. Cuenta además con un salón comunal y un centro educativo de primaria. Para conseguir estos avances han establecido coordinaciones con diferentes instituciones públicas; sin embargo, ninguna institución tiene presencia en la comunidad.

Barrio Corazón de Jesús cuenta con diversas organizaciones comunitarias que responden a diferentes propósitos: la Junta Educativa, la Junta Edificadora de la Iglesia, el Comité de Deportes y el Comité de Desarrollo Comunal. Concretamente, el Comité de Desarrollo de Barrio Corazón de Jesús se conformó para responder a la emergencia ocurrida en 1992 -donde fallecieron seis personas y trece viviendas quedaron destruidas- (CNE et al., s.f.) y se fue consolidando paulatinamente. Su desempeño ha tenido altibajos, pero ha sido ante las situaciones de emergencia donde ha tenido un papel más protagónico, representando a la comunidad en la atención de la emergencia y ante las coordinaciones con la institucionalidad.

Esta comunidad se ubica al pie de un escarpe de aproximadamente 40 m. de altura, prácticamente vertical (CNE et al., 2004). La distancia entre las primeras viviendas y el paredón es cerca de 50 m. Con el paso del tiempo esta distancia se ha ido acortando por la construcción de nuevas edificaciones, lo cual sin duda ha aumentado su riesgo

*“... inclusive hay una nueva construcción (...) ni a los 50 metros del paredón que están haciendo una casa ¿a paciencia de quién?” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

A pesar de su ubicación y características, la comunidad no enfrentó situaciones de emergencia hasta que se urbanizó la parte alta de la propiedad.

*“Ya desde que se empezó a construir arriba, arriba ya comenzaron los daños que todas las aguas no era de lluvia sino de las que nosotros recibíamos, por lo mismo, porque ya todo era cemento y cemento arriba, entonces todo el agua caía a hacer daños acá.” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

Por sus características, se puede afirmar que Barrio Corazón de Jesús presenta un escenario multiamenaza<sup>6</sup>, donde convergen amenazas<sup>7</sup> de origen natural<sup>8</sup>, socionatural<sup>9</sup> y antropogénicas<sup>10</sup>.

Según la CNE, diversos estudios dan cuenta de la inestabilidad del suelo en esa zona, por tratarse de terreno formado a partir de rocas de lava que al solidificarse formaron columnas independientes. De ahí el riesgo de que una de esas columnas se desprenda del talud vertical y caiga directamente sobre las viviendas que se encuentran en la parte baja (CNE, com. pers., 2013).

Respecto de las amenazas socio-naturales, se identifican las siguientes:

- La falta de control sobre el crecimiento urbano ha permitido que la construcción de viviendas llegara hasta el pie del talud que tiene una pendiente pronunciada, con ángulos hasta de 90° en los sectores más desfavorables (CNE et al., 2004). Esto, aunado a las características inestables del suelo, generan las condiciones para que puedan ocurrir deslizamientos importantes. En caso de un sismo o en períodos de lluvias intensas, estas posibilidades aumentan considerablemente (CNE et al., s.f.).
- En la parte alta del talud se ha construido la zona industrial del distrito Uruca. Esto ha impermeabilizado los suelos, generando caídas verticales de agua y de material orgánico (suelo, hojas, ramas) directamente sobre las viviendas que se encuentran al pie del escarpe.
- El crecimiento de la industria en la parte alta del talud y la insuficiente capacidad de la red de alcantarillado generan una fuerte escorrentía de aguas pluviales que se dirigen al Barrio

---

<sup>6</sup> Lavell (2007) plantea que un escenario multiamenaza se expresa en un espacio geográfico concreto (zonas, regiones, localidades o comunidades) donde existen dos o más distintos tipos de amenaza. Estas pueden desencadenarse en la forma de eventos reales en momentos distintos o, en el peor de los casos, dos o más a la vez.

<sup>7</sup> Es definida por Lavell (2007) como “*la probabilidad de la ocurrencia en un espacio y tiempo determinado de uno o varios fenómenos físicos peligrosos que pueden contribuir en la concreción de daños y pérdidas de tal monto e impacto que la sociedad entra en una condición de desastre*”. La amenaza anuncia un peligro, el evento o fenómeno es el peligro mismo materializado.

<sup>8</sup> Se asocian con la dinámica geológica, geomorfológica, atmosférica, hidrometeorológica, oceanográfica y biótica (por ejemplo, sismos, actividad volcánica, deslizamientos de tierra, huracanes y tsunamis, inundaciones, sequías, plagas e incendios naturales) (Lavell, 2007).

<sup>9</sup> Son resultado de la interrelación de las prácticas sociales con el ambiente natural (inundaciones, deslizamientos o sequías, originadas por las transformaciones en los patrones de uso del suelo, el crecimiento de la trama urbana y otros procesos sociales) (Lavell, 2007).

<sup>10</sup> Son una consecuencia directa y unilateral de la actividad humana (explosiones, conflagraciones, derrames de materiales tóxicos, contaminación de aire, tierra y agua por productos industriales, etc.) (Lavell, 2007).

Corazón de Jesús, a través de su única calle de acceso. Genera así corrientes de agua que bajan con fuerza y velocidad, aumentando el riesgo de inundaciones.

*“Las fuertes aguas no son de la lluvia, sino las que nosotros recibimos porque ya (...) la Uruca antes era sólo cafetales, ya ahora es puro cemento el suelo, entonces no tiene adónde”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

*“... aquí se llena la calle lo que es todas las aguas, hablando ya todas las aguas no de lluvia sino de lo que viene de Pozuelo para abajo esto es un río que trae estañones, perros, gatos (...) lo que se atravesase por camino viene y todo va a dar al lugar donde es la rotondita de la escuela Corazón de Jesús, causando eso que todo se mete a las casas, el agua no perdona, el agua arranca puertas, vuelca muebles de donde las señoras tienen la comida...”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

*“... aquí [las] casas que casi la mayor parte (...) la mayoría aquí por el caño botan lo del servicio, jalan la cadena (...) zuup baja por el caño (...) son olores y cuando llueve entonces todo el mundo el tapón que tiene ahí lo sueltan y todo eso va para el río Virilla directamente, o a las casas, cuando ya está rebalsado toda la calle entonces el agua busca adónde (...) no perdona”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

El escenario multiamenaza que se concreta en Barrio Corazón de Jesús se complejiza con las amenazas de origen antropogénico. Por ejemplo, la construcción de viviendas a la orilla del cauce del río Virilla:

*“... nosotros no tenemos solo la inclemencia del paredón sino del río porque en el río hemos tenido que correr e inclusive porque ya la gente, ya la gente no hizo la casa en la ladera sino en el propio río”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

Además, la construcción de un relleno con materiales de desecho (basura, escombros, arena) agrava el problema de la estabilidad del terreno y la obstrucción de salidas de aguas pluviales y residuales hacia una acequia entubada (CNE et al., s.f.).

*“[Un vecino está haciendo un relleno de forma clandestina] de materiales de basura, de barro, de piedras y de todo (...) a ese señor ya lo tienen castigado, ya a ese señor lo tienen*

*porque ha sido ya es como amenazas directamente a la comunidad porque no sé qué va a pasar dentro de algún tiempito porque ahí pasaba una tubería (...) y ya la tubería ya se levantó, ya la tubería ya no sirve por el mismo montón de tucos y todo... [ya la MSJ] sabe la problemática que tenemos con ese relleno que no tiene permiso municipal” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

También se debe tomar en cuenta que al estar la comunidad rodeada del área industrial, está expuesta a la contaminación del aire, de desechos sólidos y aguas residuales que producen las empresas y que se dirigen al río.

Es relevante mencionar que la comunidad no tiene ningún tipo de comunicación o relación con el sector industrial de la zona, lo cual representa una condición de riesgo, debido a su desconocimiento sobre las actividades productivas que se desarrollan en su entorno. Desconoce si está expuesta a alguna amenaza, si existen protocolos de seguridad y las medidas que se deben contemplar ante posibles emergencias.

También, se debe tomar en cuenta los problemas que genera la mala calidad de la infraestructura de las viviendas (casas de madera, instalaciones eléctricas en mal estado), de las áreas de uso comunal (calle de acceso, aceras) y de la planificación del espacio. Cabe recordar que este barrio tiene una única vía de acceso que es justamente por donde bajan las grandes corrientes de agua descritas anteriormente.

Ante este escenario de multiamenaza, la CNE ha optado por recomendar a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) no instalar nuevos servicios en la comunidad (CNE, com. pers., 2013). Sin embargo, dicha solicitud no ha tenido acogida por estas instituciones.

A lo largo de los años, en Barrio Corazón de Jesús han ocurrido situaciones de emergencia de diferente origen y con distintos impactos. No obstante, fue la emergencia ocurrida en 1992 la que más ha calado en el imaginario de la comunidad y la institucionalidad (CNE et al., s.f.).

Esta emergencia fue detonada por un intenso periodo de lluvias que provocó un desprendimiento de material de desecho orgánico (suelo, hojas, ramas) acumulado en la salida de un drenaje natural. Este hecho generó una caída casi vertical del talud sobre una vivienda ubicada al pie y afectó otras viviendas aledañas (CNE, com. pers., 2013).

Luego de esta emergencia, la comunidad fue intervenida por un comité interinstitucional donde participó activamente la MSJ y la CNE, así como el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Ministerio de Salud (MSJ, com. pers., 2013). Este comité se abocó principalmente a la reubicación de 90 familias que vivían en la zona de mayor riesgo conocida como “La Franja”, por tratarse de un terreno estrecho que corre justo en línea paralela con el paredón. A pesar de ello, esta zona fue repoblada rápidamente por otras familias que han visto en la situación de riesgo una oportunidad para solicitar al Estado una vivienda en otra zona del país.

*“... las personas que han venido a ocupar esos terrenos, duramente le digo, son personas que se les ha dado, el Ministerio de la Vivienda les ha dado casa en Guararí de Heredia, venden allá y se vienen a meter a aquí y sucesivamente (...). Entonces sucesivamente estas personas han venido para acá y hay muchos que se han hecho zopilotes de la vivienda, que tienen en Guápiles, tienen en un lugar, tienen en Coronado y tienen aquí, alquilan y venden.”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

Tanto la CNE, como la municipalidad y la comunidad comparten el criterio de que las reubicaciones que se promovieron en 1992 y en 2007, no han logrado el objetivo de desalojar La Franja y brindar viviendas seguras a las familias que ahí habitan. Esto se debe principalmente a la falta de control y seguimiento de las autoridades una vez que se han concretado las reubicaciones (CNE, com. pers., 2013).

*“Muchas personas quedaron con dos viviendas, las que les dieron para que se trasladaran y la que siguieron teniendo en el sitio de alto riesgo, entonces la situación de riesgo nunca cambió lamentablemente.”* (CNE, com. pers., 2013).

*“...ahorita la última emergencia que nosotros tuvimos fue el 27 de agosto del 2007 que hubieron 42 personas también en emergencias, que bajaron tucos, lodo, de todo (...) y las*

*tuvimos refugiadas en el salón comunal de la comunidad (...) estas familias de último se han pasado, no todas las 39 personas, se pasaron para Guápiles, ya el Ministerio muy claro nos ha dicho a nosotros de la vivienda...” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

*“...las instituciones fallaron porque no tramitaron la entrega de esos predios a alguien, por lo tanto los propietarios de ese entonces siguieron siendo los propietarios. Esos terrenos no son municipales siguen estando inscritos y ahí se da un negocio de venta y venta y venta sin papeles, que eso sigue privado no importa a quien se lo vendan (...) Entonces la institucionalidad falló, en todos los extremos falló...” (MSJ, com. pers., 2013).*

*“Se pedía colaboración de la fuerza pública y de la policía y hacían caso omiso, daban la vuelta y se iban (...) ¡Pobrecitos no tienen a dónde vivir! Y con el pobrecito y pobrecito ahí están de nuevo” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

Resultado de esta falta de control y seguimiento a los procesos de reubicación, finalmente ha dejado en la decisión individual-familiar continuar viviendo o no en la zona de riesgo, o retirarse a un lugar más seguro. Esto se expresa claramente en la firma de un documento por parte de las personas residentes de la zona de mayor riesgo, donde eximen de toda responsabilidad a la MSJ y al Comité de Desarrollo Comunal en caso de otra emergencia (Mora, 2011).

#### **4.1.2 Descripción del proyecto**

A través de JICA, se brinda anualmente el curso internacional de Prevención de Desastres, donde se invita a participar a personas funcionarias públicas y municipales. Este curso se realiza durante un mes y medio en modalidad presencial en Japón.

Una vez concluido el curso, las y los estudiantes deben presentar perfiles de proyectos donde dan cuenta de los conocimientos adquiridos y proponen estrategias para resolver problemáticas comunitarias reales, vinculadas a su quehacer laboral. JICA selecciona en cada promoción una o dos iniciativas de corto plazo (seis meses) y bajo costo (\$5.000 aproximadamente), para ser ejecutadas como experiencias piloto.

En este contexto surge el proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres propuesto por los becarios de la MSJ y la CNE de la promoción del año 2004, quienes lograron el apoyo financiero de JICA para implementar su propuesta.

Si bien el proyecto estaba planteado para trabajar en seis meses, su ejecución se prolongó por tres años más, gracias a que la MSJ y la CNE lograron articular su iniciativa con las propuestas de becarios de la siguiente promoción del curso (MSJ y CNE, com. pers., 2013).

Este proyecto se formuló para trabajar en dos comunidades del cantón central de San José: Barrio Corazón de Jesús y Los Aserrines. Estas comunidades compartían algunas características, por ejemplo, ambas tenían historial de inundaciones urbanas recurrentes y deslizamientos que demandaban particular atención de las dos instituciones que lideraban el proyecto.

La interlocución de la MSJ y la CNE con el Comité de Desarrollo de Barrio Corazón de Jesús inicia a partir de la emergencia de 1992. Pasada la atención de esta emergencia, el Comité de Desarrollo se encargó de dar seguimiento a la demanda y mantenimiento de infraestructura, promover mejoras comunales y buscar soluciones a problemas ambientales.

Para la representante de la MSJ, el interés mostrado por este Comité y su disposición a ser parte de la experiencia fue una de las razones por las cuales Barrio Corazón de Jesús fue escogido como parte del proyecto *Gestión Comunal de Riesgo a Desastres*. La otra razón de peso fueron las condiciones de riesgo que se concretaban -y aún persisten- en esta comunidad (MSJ, com. pers., 2013).

Los objetivos planteados para esta iniciativa se encaminaban a la realización de pequeñas obras de mitigación que tuvieran un impacto demostrativo, a fin de motivar a la comunidad para que se familiarizara con la problemática de las emergencias en la zona. Se logra promover así los procesos organizativos de capacitación y sensibilización: “...este proyecto en realidad lo que buscaba era como que la comunidad tomara conciencia del riesgo en el que estaban” (Líder comunal, com. pers., 2013).

*“...era un pequeño proyecto que se centró en dos cosas: uno era pequeñas obras demostrativas (...) y el otro era el tema de la organización, capacitación, el plan de emergencia a nivel comunal, todo ese tipo de instrumentos que se trabajaron con la comunidad...”* (CNE, com. pers., 2013).

Desde la mirada comunal, el objetivo de esta iniciativa fue sensibilizar a la población acerca de los riesgos presentes en la comunidad y la importancia de mantener despejada de viviendas la zona de riesgo:

*“Ellos querían lograr que las familias entendieran y colaboraran en el sentido de que esos lugares [viviendas en zona de riesgo] no más fueran levantados, que las mismas familias que si veían alguna persona llegar que avisaran al Comité pero uno cuando de la noche a la mañana veía ya habían levantado.”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

Los componentes y actividades planteadas en este proyecto fueron:<sup>11</sup>

**Componente 1.** Promoción, organización, participación activa, capacitación, preparativos e información en y con las comunidades de Los Aserines y Barrio Corazón de Jesús en la formulación y sostenibilidad del Plan Comunal de reducción de riesgo a desastres.

Para la concreción de este componente se trabajaron cinco líneas de acción:

- Transferencia de información sobre: gestión comunal del riesgo, primeros auxilios básicos, prevención de incendios, soporte psicológico, manejo de albergue e hidroponía. Esta transferencia se llevó a cabo mediante cursos abiertos a vecinas y vecinos de la comunidad, ferias comunales y el montaje de la obra de teatro “La prevención es un buen negocio” (CNE et al., 2004).
- Talleres participativos sobre la gestión de riesgo a desastres para niñas, niños, madres y padres de familia. Esto a partir de la percepción del riesgo y rescatando la memoria histórica mediante entrevistas sobre emergencias en la comunidad (CNE et al., 2004).
- Elaboración de un plan comunal de emergencia (uno en cada comunidad) (MSJ, 2006) y materiales de fácil manejo, para que las familias cuenten con información sobre las indicaciones del plan (mapa con indicaciones en material imantado) (CNE et al., 2004).

---

<sup>11</sup> Cabe recordar que estos componentes se trabajaron de igual manera en Barrio Corazón de Jesús y en Los Aserines.

- Realización de un vídeo sobre la temática de riesgo comunitario y sistematización del proyecto (CNE et al., 2004).
- Fortalecimiento del tema de la gestión del riesgo en la curricula de la educación escolar de los centros educativos que atienden a las dos comunidades, mediante visitas guiadas de estudiantes, docentes y representantes comunales a instancias técnicas (Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI) y el Centro Urbano-Ambiental) (CNE et al., 2004); talleres con docentes sobre seguridad escolar y planes de emergencia, talleres con estudiantes, elaboración de materiales lúdico pedagógicos sobre el riesgo a desastres (dirigido a docentes y estudiantes)<sup>12</sup>, murales alusivos a la atención de emergencias, la dotación de equipamiento básico para la atención de emergencias (megáfono, extintor y botiquines) y un plan de seguridad escolar (uno en cada comunidad) (MSJ, 2006).

Estas actividades fueron coordinadas por la Oficina de Prevención y Atención de Desastres (OPAD), adscrita a la Dirección de Hidrología de la MSJ y contó con el apoyo del OVSICORI, el cuerpo de Bomberos y la Cruz Roja Costarricense, para facilitar los diferentes temas de formación que se abordaron.

A partir de esta línea de trabajo se apostó por la sensibilización y capacitación de vecinas y vecinos para que identificaran amenazas, elaboraran un Plan Comunal de Emergencias y logaran apropiarse de dicho plan.

En las sesiones de capacitación participaron vecinas y vecinos de la comunidad que acudieron al llamado “casa por casa” que realizó el Comité de Desarrollo.

**Componente 2.** Establecimiento de los mecanismos de coordinación, intervención y capacitación institucional, con base en el respectivo marco de competencia de cada una, para contribuir con la reducción del riesgo en los barrios.

---

<sup>12</sup>Guía para la elaboración de mapas de riesgo para primero y segundo ciclo, el rompecabezas Costa Rica y la tectónica regional, así como el libro explicativo y la guía para el docente.

Se trabajó en el fortalecimiento de la coordinación entre comunidades e instituciones en aspectos concretos: problemas de saneamiento ambiental por inadecuada evacuación de aguas servidas, limpieza de sistemas de alcantarillado pluvial e inspecciones urbanas conjuntas (MSJ, 2006).

En esta línea se fortaleció la coordinación entre el Comité de Desarrollo y la MSJ para resolver problemas concretos que aumentan el riesgo de la comunidad. Por ejemplo, para mejorar el rendimiento del sistema de alcantarillado en época lluviosa y reducir emergencias por las aguas pluviales que descienden por la calle principal de la comunidad, el comité asumió la responsabilidad de solicitar oportunamente a la Dirección de Hidrología el mantenimiento de la red de alcantarillado en época seca.

*“Nosotros con la Municipalidad hacemos un enlace para que Hidrología de San José, en el tiempo que está seco nos lo estén limpiando y limpiando el alcantarillado, todas todas las alcantarillas, tanto bajas como el alto” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

La municipalidad, por su parte, se comprometió con la estricta vigilancia del cumplimiento de los protocolos ambientales correspondientes a las empresas ubicadas en el sector industrial que rodea a la comunidad.

**Componente 3.** Implementación de mecanismos de control del riesgo urbano por parte de la Municipalidad de San José, mediante la aplicación del Plan Regulador Urbano, reglamentos y procedimientos administrativos-legales correspondientes y del Ministerio de Salud en el tema de salud pública.

Las acciones definidas para este componente se enfocaron en la coordinación institucional permanente para el control y la reducción del riesgo urbano; para esto el Comité de Desarrollo exigió el cumplimiento del Plan Director Urbano.

En este componente se incluyó la denuncia del Comité de Desarrollo sobre la construcción de un relleno ilegal en la comunidad. Esta denuncia logró una sanción por parte de la MSJ al responsable de realizar dicho relleno (MSJ, 2006).

En este sentido, cabe mencionar que no todas las demandas de la comunidad se lograron canalizar; la MSJ topó con dificultades jurídicas que se lo impidieron, por ejemplo, entubar una acequia que se encuentra dentro de una propiedad privada, la cual recoge aguas pluviales del área industrial y caen a la comunidad.

*“Desde la comunidad ha habido una fuerte demanda hacia la MSJ, para que tenga mayor fiscalización en los movimientos de tierra que se hacen en la ladera y han exigido que se entube completamente la acequia. La respuesta municipal ha sido entubar parcialmente debido a que esta acequia no es un cuerpo de agua natural, sino producto de aguas de escorrentía o aguas servidas, por lo tanto no puede ingresar a una propiedad privada para completar la obra de entubamiento.” (MSJ, com. pers., 2013).*

Como se verá posteriormente, situaciones como ésta ponen al descubierto una debilidad importante que el proyecto no buscó subsanar: la ausencia de coordinaciones con el sector privado. A pesar de que Barrio Corazón de Jesús limita con el sector industrial del distrito, la empresa privada no fue un actor convocado en esta experiencia. Esto impidió que se dieran las condiciones necesarias para que las empresas vecinas asumieran responsabilidades específicas respecto del impacto social y ambiental generado por su actividad productiva, ni sobre las implicaciones generadas en los riesgos enfrentados por la zona.

**Componente 4.** Realización de medidas u obras de mitigación específicas al problema de inundaciones e inestabilidad de terrenos, evacuación de agua pluvial y aguas sanitarias.

Resultado de los estudios realizados por la OPAD/MSJ y la CNE, se identificaron tres obras de mitigación que podrían contribuir a mejorar las condiciones de seguridad de la comunidad. Estas obras fueron: la instalación de un hidrante, la reconstrucción de una tapia en el talud por el sector Bajos del Virilla y el mantenimiento del sistema de alcantarillado pluvial (MSJ, 2006).

La ejecución de estas obras estuvo a cargo de la MSJ, con el financiamiento de JICA.

**Componente 5.** Elaboración y negociación de un plan conjunto de reubicación de población perteneciente a las áreas de alto riesgo.

Si bien esta actividad aspiraba a elaborar una propuesta interinstitucional e intersectorial consensuada con la comunidad, para la reubicación de familias que vivían en la zona de alto riesgo de Barrio Corazón de Jesús, ciertamente dicho plan no se concretó en vista de que las reubicaciones anteriores no lograron el objetivo de despejar la zona de riesgo.

En su lugar, se abogó por informar a la comunidad sobre las amenazas presentes y los riesgos que esto supone para su seguridad y bienestar. No obstante, como se mencionó anteriormente, la decisión de retirarse o no de La Franja, ha quedado en el plano individual-familiar.

*“...tuvimos varias personas que hicieran conciencia y dijeron aquí no podemos vivir, entonces se fueron que a pagar, a alquilar a otros lugares (...) pero las personas con conciencia, y los que no tienen conciencia están esperando que no pase nada”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

#### **4.1.3 Enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria**

Según lo expuesto en el apartado conceptual, Lavell (2007) define la gestión del riesgo como un proceso social y político que se concreta a través de la definición y aplicación de decisiones administrativas, políticas y estratégicas que tienen como fin la reducción o la previsión y control permanente del riesgo a desastre en la sociedad.

Este proceso impulsa medidas que van en dos direcciones, pero buscan complementarse. Por un lado, la gestión prospectiva que procura evitar nuevos riesgos o lograr que éstos sean aceptables para la sostenibilidad de la vida; y por otro la gestión correctiva que busca mitigar los existentes.

Si este proceso se intenta potenciar con el protagonismo de los actores locales, es necesario generar estrategias que les permita posicionar su conocimiento, apropiarse de nueva información e identificar actores políticos e institucionales con los cuales establecer alianzas y coordinaciones.

A continuación se identifican aquellas condiciones que potenciaron la participación comunal y permitieron una mayor interlocución de los diferentes actores alrededor de la ejecución del proyecto.

*Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto*

Luego de la emergencia de 1992, Barrio Corazón de Jesús tomó conciencia de su propio riesgo. Esto motivó a un grupo de vecinas y vecinos que decidieron organizarse en un comité de desarrollo, con el compromiso de “trabajar por la disminución del riesgo en la comunidad, desde su agenda de desarrollo comunal” (CNE et al., s.f.).

Si bien el comité no tenía una agenda de desarrollo comunal como tal, se encargaba de coordinar con diversas instituciones mejoras para el barrio, representaba a la comunidad en las negociaciones sobre la reubicación de familias y se encargaba de atender las situaciones de emergencia -cada vez más frecuentes-. Su proceder en la atención no era metódico, pero con la experiencia acumulada y lo que aprendían en talleres o charlas procuraban mejorar paulatinamente su forma de trabajo.

Esta organización fue clave para la ejecución del proyecto. Además de ser un espacio organizativo sensibilizado con la gestión del riesgo y la atención de emergencias, tenía experiencia en canalizar demandas ante la institucionalidad y en establecer coordinaciones.

*Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto*

Barrio Corazón de Jesús ha sido una comunidad intervenida institucionalmente en diferentes momentos, luego de la emergencia de 1992. Estas intervenciones han tenido diferentes propósitos, que van desde la reubicación de familias hasta la atención misma de las situaciones de emergencia.

Ser una comunidad que debe lidiar permanentemente con una serie de riesgos, empobrecida económicamente, con una alta percepción de inseguridad y drogadicción, pareciera haber sido “caldo de cultivo” para que partidos políticos ofrecieran mejoras, incluso, proyectos de vivienda a cambio de la afiliación política de las personas. Esta práctica, que bien podría ejemplificar el

clientelismo político, además las intervenciones relámpago,<sup>13</sup> ha minado la confianza y la credibilidad de la comunidad hacia la institucionalidad.

*“... es muy feo lo que va a sonar, aquí el interés grande por ejemplo que tome en cuenta que se vienen rápido es que se diga que se están regalando diarios, o que se diga que se está dando algo, feo, feo decirlo pero esa es la verdad, es cuando se llena el salón comunal”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

Esta situación ha generado un ambiente de incertidumbre y confusión con respecto a la percepción de su propio riesgo. Cuando ocurre una emergencia, el barrio entero es el centro de atención de una serie de instituciones que -desde el imaginario social- brindan ayudas: bonos de vivienda (Instituto Nacional de Vivienda y urbanismo (INVU), becas (Fondo Nacional de Becas (FONABE), alimentación y subsidios para alquiler temporal de vivienda (Instituto Mixto de Ayuda Social -IMAS-); pero pasadas las primeras semanas de la emergencia, las instituciones dejan de tener presencia y nadie da seguimiento a lo que ahí ocurrió. Resultado de este tipo de intervenciones, no se ha logrado generar en la comunidad una conciencia clara acerca de las amenazas que están presentes y los riesgos que representan. La ciudadanía desconfía de lo que dicen las instituciones acerca del nivel de riesgo, por lo tanto no ven esta problemática como una prioridad local (MSJ, 2006).

A esto la CNE agrega que aquellas situaciones plenamente identificadas como prioridades para la comunidad, tampoco ocupan un lugar en la agenda institucional (CNE et al., 2005), por lo que no existen puntos de encuentro entre las prioridades comunales y las prioridades institucionales.

Por otra parte, Corazón de Jesús no escapa a la apatía y al desinterés que ha ido ganando terreno en la participación de la ciudadanía, expresada sistemáticamente en el alto nivel de abstencionismo en los procesos electorales, tanto a nivel nacional como a nivel local. No obstante, según lo expuesto por la líder comunal entrevistada, la apatía y el desinterés no afecta de manera particular las acciones relacionadas con la gestión del riesgo o la atención de emergencias,

---

<sup>13</sup> Ante una situación de emergencia gran cantidad de instituciones se presenta en una comunidad por un tiempo breve, sin ninguna coordinación previa. Allí llevan a cabo acciones de forma descoordinada, incluso sin responder a las necesidades reales de la ciudadanía y luego se retiran sin haber generado ningún proceso.

lamentablemente afecta también otros ámbitos de la vida comunitaria (Líder comunal, com. pers., 2013).

Desconocer el diario trajín de las personas que viven en la comunidad, o no tomarlo en cuenta, también debilitó la participación de vecinas y vecinos que trabajan fuera de la comunidad. Asimismo a quienes permaneciendo ahí, deben asumir responsabilidades en determinados horarios. Este tipo de limitaciones afecta de manera particular a las mujeres, pues están la mayor parte del tiempo en sus hogares, su horario está supeditado al horario de los centros educativos de sus hijas e hijos, al acompañamiento en el desarrollo de sus deberes escolares y las tareas domésticas.

Otro factor importante que ha limitado el accionar del Comité de Desarrollo es que carece de recursos económicos propios y no los puede gestionar debido a que no dispone de personería jurídica. Para la líder comunal entrevistada, la falta de compromiso por parte de los miembros ha sido el principal obstáculo para concretar esta formalización.

*“... no les gusta los compromisos, desgraciadamente (...) la misma iglesia es el mismo grupo de toda la vida, la junta de educación la misma gente, las mismas caras de toda la vida, los comités al menos yo estuve 13 años con el Comité de Desarrollo (...) se hizo un nuevo Comité y no duraron ni 3 meses, ahora nada más hay 4 personas”* (Líder comunal, com. pers., 2013).

Por último, si bien Corazón de Jesús es una comunidad que presenta múltiples amenazas, es claro que quienes viven en La Franja corren más peligro que el resto de vecinas y vecinos. En términos de organización comunitaria, esto representa un grave problema, pues quienes viven ahí ven con desconfianza y recelo a sus vecinas y vecinos, más aún, si se han organizado para prevenir y atender emergencias, porque lo perciben como un recordatorio de su inminente desalojo. Esto sin duda debilita cualquier oportunidad de organización donde se pretende que la comunidad participe conjuntamente.

*“...de alguna forma la gente pasa como medio observándose si los pueden echar o no porque están en área de riesgo, entonces hay como más apatía de la gente de participar*

*porque les da temor, supongo de que se descubran cosas, cosas como que realmente ellos están en una zona insegura y que eso se los ratifique” (MSJ, com. pers., 2013).*

Los factores descritos anteriormente representaron obstáculos importantes tanto para la ejecución del proyecto, como para promover y consolidar la organización comunitaria y su capacidad de coordinación frente a la institucionalidad.

#### *Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo*

Al analizar el abordaje de la participación comunitaria y la gestión del riesgo en este proyecto, se han identificado logros y debilidades que se exponen y problematizan a continuación.

Desde la mirada de la MSJ, este proyecto fue una “escuela de aprendizaje” en materia de participación e interlocución comunidad-institucionalidad, para la resolución de diversos problemas (MSJ, 2006). Un logro concreto que tanto la MSJ como la CNE visibilizan ha sido que las personas líderes fortalecieron su capacidad para gestionar demandas ante las instituciones, lograron ser más asertivas y más eficientes en la resolución de temas concretos vinculados a mejoras comunitarias, aunque faltó avanzar en la reubicación de familias o de la comunidad en su conjunto (MSJ, com. pers., 2013 y CNE et al., 2005).

La experiencia organizativa del Comité de Desarrollo y su disposición para trabajar alrededor de la gestión del riesgo y la atención de emergencias se fortaleció con los procesos informativos y formativos que impulsó el proyecto. Esto enriqueció sus habilidades para identificar oportunamente situaciones de riesgo o emergencia; además para canalizar de forma acertada sus demandas ante la institucionalidad, haciendo énfasis en que la prevención es el camino para coadyuvar a la reducción del riesgo y eso necesariamente se traduce en participación activa de la ciudadanía (MSJ, 2006)

*“Definitivamente el proceso de información y sensibilización cambia (...) y les genera nuevas oportunidades y nuevas relaciones, porque lo más rico del proceso es que ellos se dan cuenta de cómo se maneja el tema, cuales son los actores y las competencias intersectorial e interinstitucional; entonces ellos han tenido mayor capacidad de orientar sus demandas en diferentes temas de riesgo a las instituciones. Siempre nos miran a*

*nosotros como el elemento de enfoque principal, pero ya ellos saben muy claro cuál es el rol del Ministerio, cual el de la Comisión, cuando esto, cuando aquello y lo otro” (MSJ, com. pers., 2013).*

Este logro se fortaleció también con la elaboración de materiales informativos (Plan Comunal de Emergencias y un vídeo documental) realizados con la participación de vecinas y vecinos que se distribuyeron en toda la comunidad. Estos materiales no solo daban información sobre las amenazas presentes en la zona, sino también pautas sobre los preparativos que a nivel familiar y comunal se debían efectuar para responder a una situación de emergencia.

*“... Si ahí pasa algo (...) ellos saben el procedimiento, ellos saben las cosas más de sobrevivencia: llamarnos, evacuar, abrir el salón comunal, llevarse a la gente, hacer el censo, o sea lo básico (...) entonces son cosas que son de sobrevivencia pero son importantes porque ya ellos saben hacer algunas cosas, saben a quién llamar, saben esto (...) tienen más independencia (...) saben cuándo llamar, ya no por cualquier cosita.” (MSJ, com. pers., 2013).*

Para la MSJ otro logro del proyecto fue conseguir una coordinación interinstitucional e intersectorial efectiva. Esto facilitó el logro de las metas planteadas (MSJ, com. pers., 2013) y permitió que diversas instituciones se hicieran presentes en la comunidad en torno a una iniciativa común.

Este nivel de coordinación interinstitucional e intersectorial, además de la articulación entre la sensibilización, la capacitación y la construcción de mejoras para la comunidad, fueron elementos que contribuyeron a que el Comité de Desarrollo se mantuviera activo hasta la conclusión del proyecto (MSJ, com. pers., 2013).

En esto coincide plenamente la CNE, quien considera que estos factores, además de motivar la participación de la comunidad, permitieron apropiarse de su realidad y conocer los riesgos a los cuales está expuesta.

*“... Me parece que hubo un nivel importante de apropiación, sigo creyendo y me sigue pareciendo que el hecho de haber juntado aspectos de capacitación y fortalecimiento*

*institucional con pequeñas obras algo que se podía ver, tocar, etc., como que eso generó algo más de entusiasmo en la población, al inicio estaban un poco reacios, quitados, ya cansados porque después del incidente de 1992 fueron muchas instancias las que pasaron y se fueron” (CNE, com. pers., 2013).*

Desde el punto de vista comunal, esta experiencia aportó valiosas herramientas de formación y capacitación que les permitió coordinar tareas con la MSJ y la CNE. Por ejemplo: capacitar a niñas y niños en la escuela Corazón de Jesús a través de actividades lúdicas, y realizar un simulacro de una situación de emergencia

*“...Hicimos el simulacro de como la Comisión Nacional de Emergencia, nosotros todas ahí, todos enlodados y todo recibiendo los colchones, los diarios...fue muy lindo, fue muy participativo” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

En síntesis, fortalecer la organización comunitaria, involucrar a vecinas y vecinos, combinar información, capacitación, sensibilización y construcción de obras de mitigación fueron aspectos clave para motivar la participación del comité y sostener su permanencia en las diferentes actividades propuestas por el proyecto.

#### *Debilidades en la ejecución del Proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo*

De acuerdo con lo planteado por la MSJ, la participación de la ciudadanía fue insuficiente según sus expectativas. Esperaban más apropiación del tema y más involucramiento de la comunidad, no sólo del Comité de Desarrollo. Su propósito era que la gestión del riesgo y la atención de emergencias se convirtieran en un tema de la agenda comunal.

*“Yo hubiera esperado una mejor respuesta de la gente, no de la Asociación, de la gente, de la gente para un tema donde ellos vive ahí [Barrio Corazón de Jesús], lo que se quería era pues cambiarle el pensamiento con respecto y sensibilizarlos (...) fue una inversión importante y la respuesta del hombre de la mujer del ciudadano que estaba allí fue mínima.” (MSJ, com. pers., 2013).*

Si bien los diversos componentes y actividades contempladas en la formulación del proyecto, apostaban por la promoción de la gestión del riesgo y la participación sinérgica de vecinas y

vecinos -según la define Múnera & Sánchez (2008)-, lo cierto es que no se lograron consolidar pilares organizativos que dieran sostenibilidad a las acciones impulsadas, una vez concluido el proyecto.

Los factores que pudieron incidir en esto se desconocen con precisión, pues no hubo ninguna evaluación final o actividad de cierre con el Comité de Desarrollo que les permitiera conocer, desde la mirada comunitaria, cuáles fueron sus aciertos y desaciertos en el tema organizativo y en los alcances del proyecto (MSJ, com. pers., 2013).

Por otra parte, tanto para la MSJ como para la CNE, el reto de darle sostenibilidad a las experiencias de acompañamiento comunitario es un tema pendiente. Estas instituciones aún no han logrado trazar una estrategia efectiva de seguimiento cuando concluye el periodo formal de ejecución de un proyecto.

Respecto de la CNE, se plantea que:

*“... creo que hay algo que aún la CNE no logra rescatar y no logra entender en su dimensión y es como darle sostenibilidad a este tipo de proyectos” (CNE, com. pers., 2013).*

Según la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (La Gaceta N° 8, 11 de enero de 2006. Ley N° 8488), la CNE se enfoca en la coordinación y articulación con otras instancias y sectores (Ver Anexo 2), sin considerar líneas de trabajo que aboguen por la promoción de la participación comunitaria en la gestión del riesgo, a pesar de reconocer el aporte que ésta podría brindar a la sostenibilidad de los procesos.

*“Si usted revisa el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y nuestra Ley, lo más que llegamos o que deberíamos llegar a permear es el nivel Municipal, es digamos como lo más local, pero de ahí para abajo no logramos permear y cuando uno de estos proyectos lo logra hacer es un esfuerzo muy puntual muy particular y no hay una estrategia de sostenibilidad (...) Somos un medio para crear condiciones para que, a través de los Comités Municipales de Emergencia, en buena teoría pueda llegar a permear ese tipo de ámbitos, pero de parte nuestra todavía nos falta mucho para trabajar en eso.*

*Me parece una veta interesantísima de trabajo [la participación comunitaria], me parece que ahí está el futuro de poder hacer una gestión de riesgo sostenida, pero de momento nuestra labor se está enfocando más a la institucionalidad, para bien o para mal” (CNE, com. pers., 2013).*

La ausencia de una propuesta de sostenibilidad promovida desde el proyecto, el fallecimiento de personas líderes y la reubicación otros y otras en distintas zonas del país, el desarraigo en las personas que han llegado y la ausencia de acompañamiento institucional han dado como resultado la desarticulación paulatina del Comité de Desarrollo y la falta de seguimiento a los resultados alcanzados. Por ejemplo, respecto de la sensibilización y capacitación, la líder consultada plantea que en este momento sería necesario refrescar conocimientos, actualizar otros y orientar a las familias que han llegado en los últimos años (Líder comunal, com. pers., 2013).

*“... Yo digo que es muy interesante que esto se volviera a retomar si es que la gente nueva no tiene conciencia es muy bueno, todas esas capacitaciones que se dan son muy buenas, algo queda, a mí me queda muy claro y no vivo en un lugar de peligro, pero me da una zozobra y una tristeza...” (Líder comunal, com. pers., 2013).*

Actualmente, las coordinaciones con la MSJ para darle mantenimiento a las obras realizadas, para la limpieza de alcantarillas y el impulso de nuevas mejoras en la comunidad, son llevadas a cabo por una líder comunal que formaba parte del Comité de Desarrollo en los años de ejecución del proyecto, pero actualmente no hay coordinaciones ni con el comité ni con otra organización comunitaria.

Si bien es importante establecer algún mecanismo de seguimiento a los procesos impulsados por proyectos institucionales, lo anterior refleja que desde la comunidad tampoco hubo apropiación del proceso en el que estaban participando. El proyecto no representó para el comité ni para la comunidad una experiencia donde se asumieran protagonistas locales impulsando cambios.

**Cuadro 5****Síntesis del enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria. Barrio Corazón de Jesús**

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
Existía el Comité de Desarrollo Comunal	Comunidad expuesta a diferentes riesgos, empobrecida económicamente, con una alta percepción de inseguridad y drogadicción.	Personas líderes fortalecieron herramientas para gestionar demandas ante las instituciones, lograron ser más asertivas y más eficientes en la resolución de temas concretos vinculados a mejoras comunitarias.	Para la MSJ la participación de la ciudadanía fue insuficiente de acuerdo con sus expectativas.
El CDC estaba comprometido con la situación de riesgo de la comunidad y la atención de emergencias.	Clientelismo político.	Elaboración de materiales informativos: Plan Comunal de Emergencias y un vídeo documental realizados con participación de vecinas y vecinos, se distribuyeron en toda la comunidad.	No se lograron consolidar pilares organizativos que dieran sostenibilidad a las acciones impulsadas una vez concluido el proyecto.
El CDC tenía experiencia en coordinar con las instituciones para gestionar recursos y mejoras para la comunidad.	Intervenciones relámpago.	Para la MSJ fue un logro la efectiva coordinación interinstitucional e intersectorial que facilitó el logro de las metas.	No hubo ninguna evaluación final o actividad de cierre con el Comité de Desarrollo que les permitiera conocer desde la mirada comunitaria sus aciertos y desaciertos.
	Desconfianza hacia la institucionalidad.	Desde el punto de vista comunal, esta experiencia aportó valiosas herramientas de formación y capacitación que les	Tanto para la MSJ como para la CNE el reto de darle sostenibilidad a las experiencias de acompañamiento comunitario es un tema pendiente.

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
		permitió coordinar diferentes tareas con la MSJ y la CNE.	
	Incertidumbre y confusión respecto a la percepción de su propio riesgo.	La combinación de información, capacitación, sensibilización y construcción de obras de mitigación; fueron aspectos clave para motivar la participación del comité.	No hubo apropiación: la falta de una propuesta de sostenibilidad, el fallecimiento de personas líderes y la reubicación de líderes en otras zonas del país, la falta de arraigo en las personas que han llegado y la falta de acompañamiento institucional, ha dado como resultado la desarticulación paulatina del Comité de Desarrollo y la falta de seguimiento a los resultados alcanzados.
	Las problemáticas identificadas por la comunidad no ocupan un lugar en la agenda institucional.		
	Apatía y desinterés generalizado.		
	Desconocer el diario trajín de las personas que viven en la comunidad, o no tomarlo en cuenta.		
	Este comité no cuenta con recursos económicos propios, ni los puede gestionar debido a que no dispone de personería jurídica.		
	Quienes viven en La Franja corren más peligro que el resto de vecinas y vecinos. En términos de organización comunitaria, esto representa un grave problema, ya		

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
	que quienes viven ahí ven con desconfianza y recelo a sus vecinas y vecinos; más aún, si se han organizado para prevenir y atender emergencias, porque lo perciben como un recordatorio de su inminente desalojo.		

## 4.2 Proyecto Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI” implementado en Barrio Hotel<sup>14</sup> entre 2007 y 2012

### 4.2.1 Ubicación y caracterización del Barrio Hotel

#### *Información sociodemográfica del cantón Cañas, el distrito Cañas*

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2011, el cantón de Cañas cuenta con una población de 26 201 personas, distribuidas en 682,2 kilómetros cuadrados, para una densidad poblacional promedio cantonal de 38,4 habitantes por kilómetro cuadrado. La cabecera del cantón es el distrito de Cañas, donde la densidad poblacional alcanza los 107 hab. /km<sup>2</sup>, mientras que en el distrito de Porozal se registran solamente 6,3 hab. /km<sup>2</sup>.

Estos 26 201 habitantes al 2011 representan un aumento de 8,8% con respecto a la población censada en el año 2000. Este aumento ocurre específicamente en la población mayor de 19 años, pues el grupo de 0 a 19 más bien disminuye en este período intercensal (INEC 2000 e INEC 2011).

**Cuadro 6**  
**Población cantón de Cañas por sexo y distrito**  
**Números absolutos**

	2000			2011			Diferencia 2011 – 2000		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Cañas	9 395	9 403	18 798	10 090	10 726	20 816	695	1 323	2 018
Palmira	490	426	916	503	485	988	13	59	72
San Miguel	797	723	1 520	853	791	1 644	56	68	124
Bebedero	1 176	947	2 123	1 113	971	2 084	-63	24	-39
Porozal	389	330	719	351	318	669	-38	-12	-50
<b>Total</b>	<b>12 247</b>	<b>11 829</b>	<b>24 076</b>	<b>12 910</b>	<b>13 291</b>	<b>26 201</b>	<b>663</b>	<b>1 462</b>	<b>2 125</b>

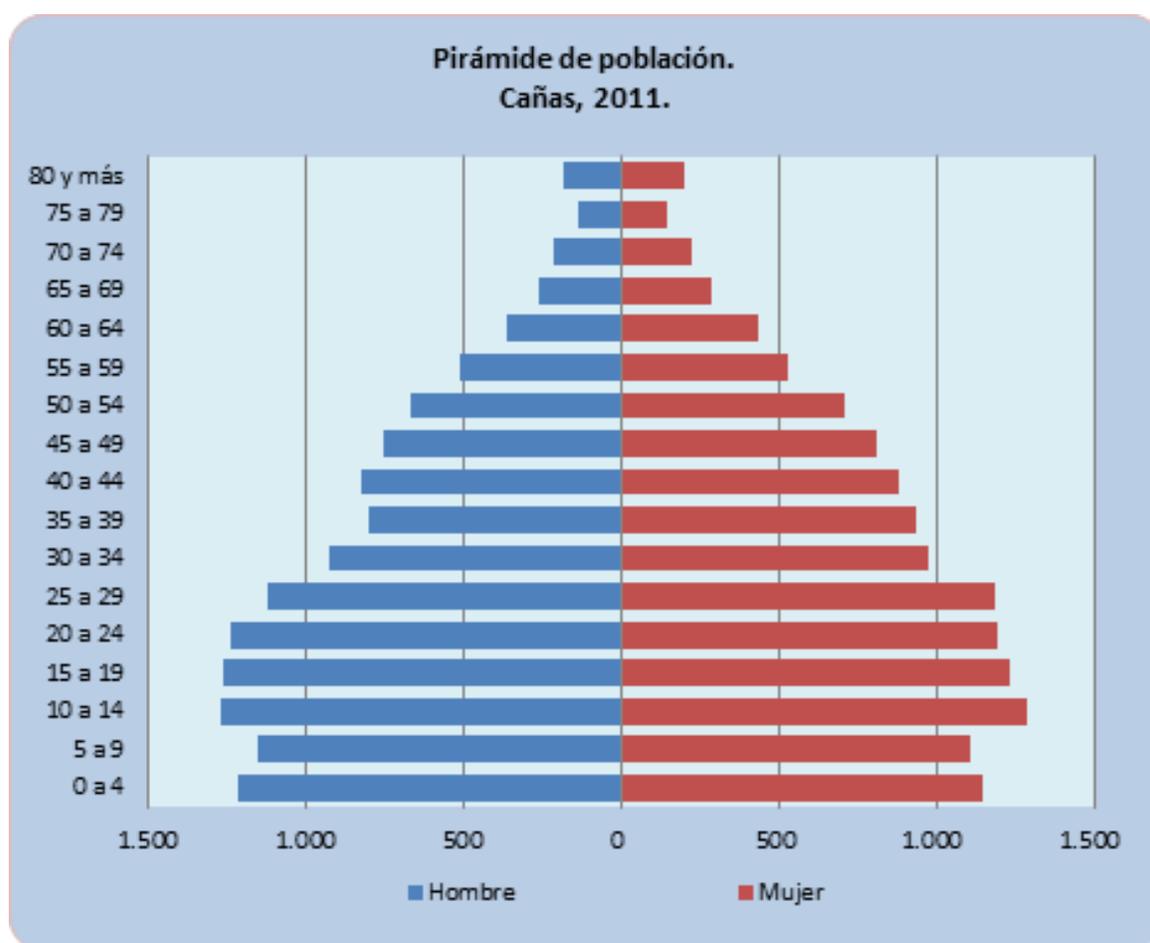
Fuente: Elaboración propia con información de los Censos 2000 y 2011. (INEC, 2000 e INEC, 2011).

<sup>14</sup> Este proyecto fue de carácter regional, ejecutado simultáneamente en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá y Nicaragua. En Costa Rica se implementó en cinco cantones: Santa Cruz, Cañas, Carrillo, Nicoya y Cóbano. En el cantón de Cañas se trabajó en seis comunidades: Vergel, Santa Isabel Arriba, Santa Isabel Abajo, la Libertad, Barrio Hotel y Bebedero.

El cambio poblacional por distrito indica que la población aumentó en los distritos de Cañas, Palmira y San Miguel, mientras que disminuyó levemente en Bebedero y Porozal. Se nota además que el 95% del crecimiento de la población en este período ocurrió en el distrito de Cañas.

La estructura de la población por sexo y edad muestra una población bastante joven, aunque con una disminución relativa importante en el grupo de personas menores de 10 años. Se nota una prevalencia de la población con edades entre los 10 y los 29 años (ver Figura 4).

**Figura 4**  
**Grupos de edad del cantón de Cañas, 2011**  
**Números relativos**



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2011 (INEC, 2011).

En cuanto a las actividades económicas, en el cantón de Cañas se combinan la agricultura y el comercio en proporciones similares y muy importantes, puesto que ambas concentran al 45% de todas las personas ocupadas en el cantón (INEC, 2011). En ambos casos, la proporción de hombres ocupados es mucho mayor que la de mujeres, con valores de 68,8% y 31,1% respectivamente (INEC, 2011).

En cuanto a la Población Económicamente Activa (PEA), el porcentaje de personas ocupadas configura una tasa neta de ocupación del 49,9%, la cual es de 29,9% para las mujeres y de 71% para los hombres (INEC, 2011). El desempleo representa el 3,2% de la fuerza de trabajo, por debajo del promedio nacional que fue de 7,7% para ese mismo año (INEC, 2011).

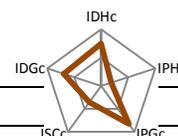
Por otra parte, según datos del mismo censo, poco más del 35% de los actuales residentes del cantón de Cañas está compuesto por personas que no nacieron en este cantón, sino en otros cantones del país, incluyendo a un 8% que nació en otro país. En este último grupo destacan cuantitativamente las personas nacidas en Nicaragua. Mientras tanto, sólo el 1,7% de los hogares en ese cantón tienen uno o más de sus miembros fuera del país en calidad de migrantes internacionales.

De acuerdo con el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2011 (PNUD & UCR, 2011), Cañas ocupó en el 2009 el puesto 48 entre los 81 cantones del país. Aunque este es el mejor puesto que ha logrado en los últimos años, no le permite aún alcanzar el puesto 40 que ocupó en el 2005.

Según los datos de este informe, los principales problemas del cantón en materia de desarrollo humano tienen que ver con una relativamente baja esperanza de vida al nacer (75,8 años) y deficiencias en la seguridad ciudadana.

Los mejores indicadores del cantón en este sentido se encuentran en el Bienestar Material, mismo que es medido por consumo de kilowatts hora por persona, en el Índice de Potenciación de Género y, en menor medida, en el Índice de Conocimiento. Debido a lo anterior, la Seguridad Ciudadana le resta al desarrollo humano del cantón (ver Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Indicadores de Desarrollo Humano. Cantón Cañas**



(Entre paréntesis se indica la posición del cantón con respecto al total de cantones)

Índice o Indicador	Año				
	2005	2006	2007	2008	2009
Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc)	0,742 (40)	0,732 (49)	0,704 (65)	0,745 (49)	0,745 (48)
Índice de Esperanza de Vida cantonal (IEVc)	0,795 (68)	0,781 (72)	0,778 (71)	0,753 (75)	0,736 (79)
Esperanza de vida (años)	77,8	77,4	77,2	76,3	75,8
Índice de Conocimiento cantonal (ICc)	0,814 (42)	0,781 (59)	0,684 (77)	0,819 (47)	0,834 (48)
Tasa de matriculación primaria (%)	100,0	88,0	6,1	100,0	100,0
Tasa de matriculación secundaria (%)	72,0	69,0	76,5	71,8	74,4
Tasa de matriculación global (%)	79,0	73,8	58,9	78,9	80,8
Tasa de alfabetización adulta (%)	93,1	93,4	93,7	94,0	94,3
Índice de Bienestar Material cantonal (IBMcI)	0,615 (31)	0,634 (31)	0,651 (30)	0,662 (29)	0,666 (28)
Consumo per cápita (KwH/persona)	707,5	728,7	748,4	761,0	765,9
Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc)	19,060 (55)	23,037 (65)	18,051 (65)	19,099 (56)	18,842 (64)
Índice de Potenciación de Género cantonal (IPGc)	0,790 (23)	0,806 (22)	0,803 (25)	0,815 (25)	0,826 (18)
Índice de Desarrollo Humano relativo al Género cantonal (IDGc)	0,692 (40)	0,681 (52)	0,648 (66)	0,692 (53)	0,694 (54)
Índice de Seguridad Ciudadana cantonal (ISCC)	0,638 (51)	0,450 (69)	0,490 (63)	0,283 (72)	0,356 (65)
Índice de Desarrollo Humano ajustado por Seguridad Ciudadana (IDHSCc)	0,716 (48)	0,662 (61)	0,651 (68)	0,629 (66)	0,648 (59)

Fuente: Atlas de Desarrollo Humano Cantonal Costa Rica (PNUD & UCR, 2011).

### *Caracterización de la comunidad*

Barrio Hotel es una comunidad rural, localizada 11 km. sur-oeste de la ciudad de Cañas, en el distrito de Cañas y en el cantón que lleva el mismo nombre, provincia de Guanacaste (FLACSO, 2011).



Las principales amenazas identificadas en esta zona del país son: inundaciones, deslizamientos, sismos y el creciente deterioro ambiental (CNE et al., 2012). Cabe recordar que al ser parte de la cuenca del río Cañas, muchas de las actividades efectuadas en la parte alta afectan las comunidades de las partes media y baja, influenciando directamente su nivel de vulnerabilidad (CNE et al., 2012).

De acuerdo con el Plan Regulador del cantón de Cañas (ver figura 6), las zonas de riesgo por inundación son:

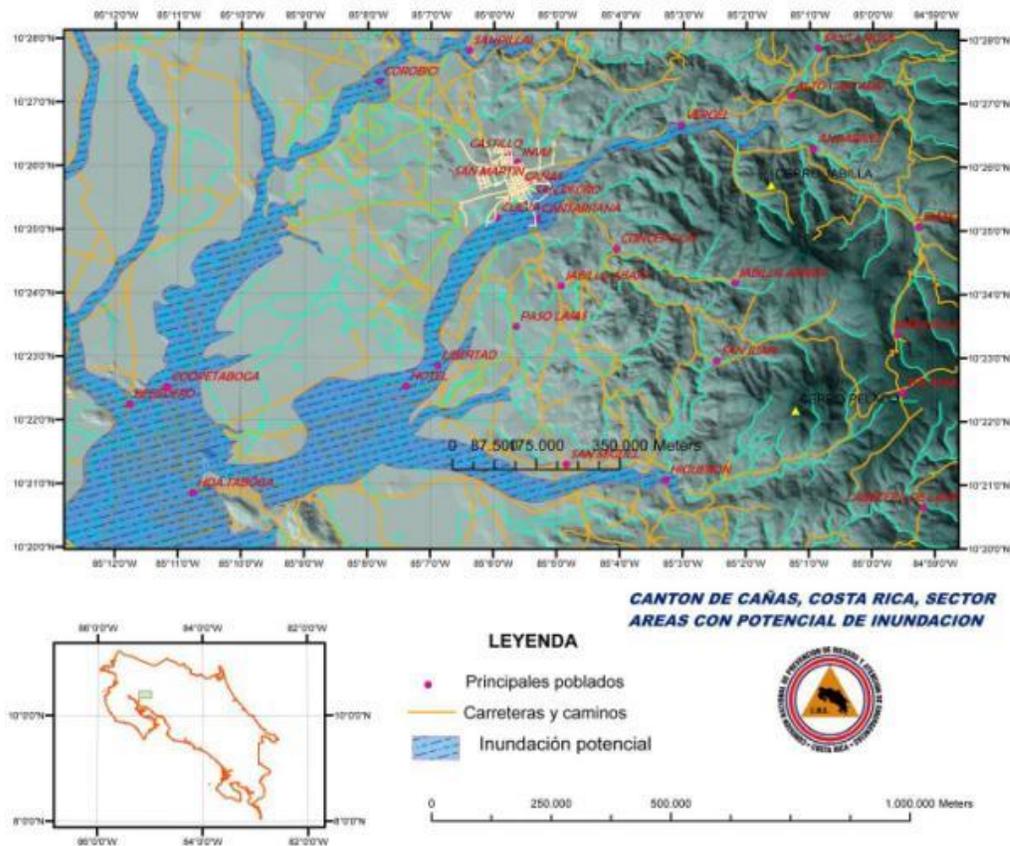
**Cuadro 8**  
**Zonas con riesgo de inundación según Plan Regulador de la Municipalidad de Cañas. 2006**

Barrio	Río o quebrada	Ubicación	Regulación o restricción	Uso permitido	Altura mínima de construcción
Vergel	Cañas	Ambas márgenes	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 metros del cauce o aquellos activos	Reforestación, reubicar familias, dragado y diques	Sectores caracterizados por efectos erosivos importantes
Sta. Isabel Arriba	Cañas	Margen izquierda	Zona de clara influencia fluvial y arrastre hasta calle principal de lastre	Reforestación, reubicar familias, dragado y diques	Sectores caracterizados por efectos erosivos importantes
Sta. Isabel Abajo	Cañas y Cantarrana	Margen izquierda	Zona de clara influencia fluvial y arrastre	Reforestación, reubicar familias, dragado y diques	Sectores caracterizados por efectos erosivos importantes
San Cristóbal Norte	Cañas	Margen derecha	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 m de los bordes del talud	Reforestación, dragado y diques	Sectores caracterizados por efectos erosivos importantes
San Cristóbal Sur	Cañas	Margen derecha	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 m de los bordes del talud	Reforestación, reubicar familias, dragado y diques	Sectores caracterizados por efectos erosivos importantes
Barrio Hotel	Cañas	Margen izquierda	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 m de los	Reforestación, reubicar	1,70 m sobre el nivel del

Barrio	Río o quebrada	Ubicación	Regulación o restricción	Uso permitido	Altura mínima de construcción
			bordes del talud o cauce mayor o intermitente	familias, dragado y diques	suelo
Libertad	Cañas.	Margen izquierda.	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 m de los bordes del talud o cauce mayor o intermitente	Reforestación, reubicar familias, dragado y diques	1,70 m sobre el nivel del suelo.
Bebedero	Cañas	Margen izquierda	Zona de no construcción a lo largo de una franja de 50 m de los bordes del talud o cauce mayor o intermitente	Reforestación y reubicar familias	1,70 m sobre el nivel del suelo

Fuente: Plan Regulador del Cantón de Cañas, Guanacaste (2006 citado en CNE et al., 2012).

**Figura 6**  
**Áreas con potencial de inundación según Plan Regulador Cantonal de Cañas**



Fuente: Tomada de CNE et al., 2012.

La historia da cuenta de inundaciones recurrentes detonadas por diferentes causas: temporales, huracanes, tormentas, ondas de baja presión, etc. En el caso concreto de Barrio Hotel, en el año 2004 el CLE inició el registro de eventos que han afectado a la comunidad, así como la respuesta que han brindado. A continuación el listado realizado<sup>15</sup>:

**Cuadro 9**  
**Eventos que afectaron la comunidad de Hotel y tipo de intervención del CLE**

Año	Evento	Tipo de afectación en Barrio Hotel	Respuesta comunal a la emergencia	Recursos y asistencia institucional
2004	Inundación, cabeza de agua	Afectación en Líbano. Inunda la comunidad de Barrio Hotel hasta 60 cm. de altura, afecta la calle y los patios de las viviendas	Aviso a las familias	No se reportan daños materiales
2005	Inundación	Afecta a 30 casas	Se habilitaron los albergues del salón comunal y la escuela. Se hizo evaluación de daños y se registran pérdidas materiales. Esta es la primera vez que administran albergue	Solicitan cobijas, colchones y alimentos antes de que se den las inundaciones
2005	Inundación	Desbordamiento del río	Se habilitó el albergue en el Salón Comunal y se atendieron 26 familias, alrededor de 100 personas	Se recibió apoyo con alimentación, cobijas y espumas. Participan CLE Barrio Hotel, CLE Cañas y CNE
2005	Inundación	Desbordamiento del río	Se habilitó el albergue en el Salón Comunal y se atendieron 51 personas	Se recibió apoyo del CLE con alimentos, cobijas y espumas y asistencia de salud
2005	Inundación	Hubo una cabeza de agua, se desbordó el río e inundó el sector norte y calle principal	Se habilitó el albergue del salón comunal	Se recibió apoyo del CLE: alimentos, cobijas y espumas y asistencia de salud. CLE Barrio Hotel, CME Cañas y CNE
2007	Inundación	Cabeza de agua en Líbano y Vergel, se desbordó el río	Se habilitó el albergue del salón comunal. 18 personas	CLE Barrio Hotel
2007	Inundación	Desbordamiento del río en el sector sur, hasta la altura de 1 m.	Se albergaron 63 personas en el Salón Comunal	Se recibió apoyo con espumas, cobijas, alimentación y

<sup>15</sup> No se incluyen eventos donde no se requirió intervención del CLE.

Año	Evento	Tipo de afectación en Barrio Hotel	Respuesta comunal a la emergencia	Recursos y asistencia institucional
				asistencia en salud. CLE Barrio Hotel, CME Cañas, CNE
2007	Inundación	Hubo una cabeza de agua en el Líbano y un desbordamiento del río en todos los sectores. La inundación subió hasta 1,5 m.	Se habilitó el albergue en el salón comunal, albergando a 135 personas. Pero la situación ameritó el traslado de las personas afectadas a Cañas centro con apoyo del CME	CLE Barrio Hotel, CME Cañas y CNE
2008	Inundación	Hubo una cabeza de agua en el Líbano y un desbordamiento del río en todos los sectores. La inundación llegó a 1,5 m. y afectó 14 casas	Se habilitó el albergue por una hora	CLE Barrio Hotel
2008	Inundación	Hubo una cabeza de agua en Vergel que inundó 14 casas	Se habilitó el albergue en el salón comunal	CLE Barrio Hotel y CME Cañas
2008	Inundación	Sin datos	Se albergan familias por una noche en el salón comunal, 25 personas	CLE Barrio Hotel
2009	Tornado	Sin datos	Se destecharon varias viviendas y parte del Salón Comunal, quedando sin electricidad y agua	CLE Barrio Hotel y CME de Cañas. JICA-proyecto "BOSAI" colabora con 16 láminas de Zinc para el Albergue
2009	Inundación	Desbordamiento del río	55 personas afectadas y movilizadas al albergue en el salón comunal	CLE Barrio Hotel y CME Cañas

Fuente: Barrantes (2011).

Desde la perspectiva comunitaria, factores como la deforestación de la cuenca, cambios en el uso de suelo para intensificar la actividad ganadera y la extracción de material del río han incidido en el aumento y la intensidad de las emergencias ocurridas en Hotel.

*“...Los dueños de las propiedades se vieron en la obligación de deforestar... y nadie se preocupó por proteger las márgenes de la cuenca del río. Eso por un lado, y por el otro lado, nosotros hemos visualizado la extracción de materiales en la cuenca del Río Cañas sin control y sin medida, porque a nosotros en el 2005 una cabeza de agua nos dilataba 3*

*horas y ya en el 2007 dilataba hora y media en llegar de Líbano de Tilarán a llegar aquí”*  
(Grupo focal, com. pers., 2013).

*“...Sí debe haber afectado en gran medida porque el daño en el río si era muy visible, a pesar de denuncias y cartas y haber ganado Recursos de Amparo y un montonón de cosas que al final no quedaron en nada, entonces evidentemente esa concesión afectó...”*  
(Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013)

En la zona también existe riesgo de deslizamientos ya que el terreno en la cuenca media y alta presenta fallamiento local. Además, por estar cerca de la zona de subducción es muy alta la posibilidad de que esos deslizamientos sean detonados por sismos (Benito & Torres, 2009).

La cercanía de la comunidad con el Ingenio Taboga también es un factor de riesgo para Hotel, en tanto desconocen -igual que en Barrio Corazón de Jesús- si la empresa cuenta con protocolos para la atención de emergencias y su funcionamiento, tanto a lo interno de la empresa y en relación con el entorno inmediato.

*“...Los químicos, podría explotar algo ahí en Taboga y el viento trae esos químicos, inmediatamente hay que evacuar hacia donde nos digan en ese instante, porque nosotros tenemos radio; en ese momento se coordinaría con bomberos, con la base de Cañas, para ver dónde. Porque, en realidad, nosotros tenemos un comité municipal de emergencia que me imagino que ellos tienen ya esas medidas tomadas ¿pero aquí?”* (Grupo focal, com. pers., 2013).

#### **4.2.2 Descripción del proyecto**

El proyecto *Desarrollo de Capacidades para la Gestión de Riesgos a Desastres en América Central “BOSAI”*, es el resultado de un acuerdo de cooperación técnica, suscrito en octubre del año 2006 por CEPREDENAC y JICA (CNE et al., 2012). Su periodo de ejecución fue de abril 2007 hasta marzo 2012.

Esta fue una experiencia de carácter regional y supuso trabajar de forma paralela en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá; Nicaragua se incorporó en el año 2008 (CNE et al., 2012).

El objetivo superior del proyecto a nivel regional fue:

*“Uso en común de información, conocimientos y metodologías sobre la gestión local de riesgos de desastres en las diferentes áreas de la Región” (CNE et al., 2012).*

Y tenía como propósito:

*“Fortalecer las capacidades de las comunidades y de las autoridades municipales, para la gestión de riesgos de desastres en las áreas enfocadas, y fortalecer las capacidades de los miembros de CEPREDENAC para promover la gestión local de riesgos de desastres” (CNE et al., 2012).*

Este proyecto fue diseñado desde el enfoque “BOSAI”, que en japonés significa BO *protección-prevenición* y SAI *desastre*. Este propone que a través de la facilitación de procesos de aprendizaje sobre amenazas y gestión del riesgo se pueden concertar estrategias autónomas de reducción de riesgo con los actores locales (FLACSO, 2011). Esta metodología se sostiene sobre lo que se ha conocido como la *Triada “BOSAI”*.

**Figura 7**  
**Triada “BOSAI”**



Fuente: Tomada de Municipalidad de Cañas (s.f. a).

Según CEPREDENAC (2006), tanto la cooperación japonesa como CEPREDENAC asumieron responsabilidades en diferentes ámbitos. JICA aportaba acompañamiento técnico, capacitación, maquinaria y equipo. CEPREDENAC, por su parte, se comprometía a asignar profesionales en cada uno de los países que asumieran la coordinación en el plano nacional y regional, la adecuación de instalaciones y los costos administrativos y operativos.

El esquema de financiamiento consistió en que tanto JICA como la CNE contribuyeron, cada una, con el 33% del monto total presupuestado aproximadamente, la contraparte de los municipios representó entre el 20 y 30%; y las comunidades contribuyeron con sus recursos locales y trabajo voluntario (FLACSO, 2011). Cabe mencionar que este aporte comunitario no se contabilizó ni en tiempo ni en dinero durante la ejecución del proyecto.

En Costa Rica, quien tuvo la responsabilidad directa de ejecutar el proyecto “BOSAI” en estrecha coordinación con CEPREDENAC fue la CNE, articulando simultáneamente con las municipalidades, Comités Municipales de Emergencias (CME), organizaciones y líderes comunales, así como organizaciones de la sociedad civil interesadas en impulsar la gestión local de riesgos (CNE et al., 2012).

Según CEPREDENAC (2006), los resultados previstos para cada uno de los países fueron:

- Fortalecidos los mecanismos para la respuesta a desastres y reducción de riesgos en las áreas del proyecto en colaboración con pobladores, organizaciones comunitarias y autoridades municipales de las áreas del proyecto seleccionadas.
- Promovidos los conocimientos en gestión de riesgos a desastres en las comunidades objeto del proyecto.
- Incluidas las metas, los instrumentos y las actividades para la respuesta a desastres y reducción de riesgos en los planes de desarrollo municipal, en las áreas del proyecto.
- Fortalecidas las capacidades de gestión local de riesgo en las instituciones nacionales de atención y prevención de desastres, las instituciones de investigación en cada país y la Secretaría Ejecutiva de CEPREDENAC.

- Establecidos los mecanismos para diseminar y replicar los procesos, resultados y lecciones aprendidas en otras áreas de América Central.

La minuta de discusiones estableció también los criterios a partir de los cuales cada uno de los países debía identificar las áreas geográficas donde se trabajaría. En el caso de Costa Rica los criterios fueron (CEPREDENAC, 2006):

- Áreas donde son frecuentes los desastres naturales.
- Alta conciencia a la prevención de desastres.
- Alta tasa de desempleo.
- Posibilidad de terremoto a gran escala.

Cañas había participado de proyectos anteriores relacionados con la gestión del riesgo y la atención de emergencias, por lo que “BOSAI” representaba una oportunidad para retomar contactos y darle seguimiento a logros alcanzados tiempo atrás. También había compromiso del gobierno local y contaba con condiciones políticas para posicionar el tema de la gestión del riesgo, por ejemplo, recién había aprobado su plan regulador donde incluía las áreas de riesgo en la zonificación.

*“Guanacaste entra por todo el potencial sísmico que tenía la brecha sísmica de Nicoya (...) Cañas no tanto por el potencial que igual nos podía afectar Nicoya, sino porque en el 2002 ya habían proyectos anteriores de la Comisión de Emergencia con Cooperación Internacional, de ahí un proyecto que ellos denominaban RAPCA<sup>16</sup> del cual (...) quedaban algunas cositas positivas (...) porque al proyecto no se le dio seguimiento, pero quedaba un sistema de alerta temprana, puestos de radio en la cuenca del río Cañas y su cuenca de Bebedero y entonces quedaban algunas comunidades que en su momento fueron sensibilizadas, capacitadas y organizadas”* (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).

Hotel, por su parte, reunía condiciones organizativas, de responsabilidad, liderazgos innovadores y la disposición necesaria para impulsar la experiencia.

*“... entonces aparece Hotel como una comunidad que reunía todos los perfiles, había liderazgo, había capacidades ya instaladas, había una comunidad casi digamos*

---

<sup>16</sup> RAPCA.Regional Action Program for Central America.

*comprometida a trabajar con el tema de la gestión del riesgo (...) y habían algunos otros factores a favor como el tema del liderazgo femenino que existía ahí, entonces agregaba algunos componentes interesantes para colocar un proyecto de avanzada” (CNE, com. pers., 2013b).*

A partir de los criterios establecidos en CEPREDENAC (2006) y con estos antecedentes, Cañas y Hotel resultan seleccionados para ser parte de la experiencia “BOSAI”. Sin embargo, la misma filosofía del proyecto intentaba posicionar su trabajo a partir del enfoque de manejo de cuenca, por lo tanto, elegir Cañas supuso coordinar con las comunidades ubicadas en la parte alta, media y baja de cuenca del Río Cañas, identificadas como zonas de riesgo según el plan regulador (ver Cuadro 8).

#### **Cuadro 10**

#### **Cantones, distritos y comunidades participantes del proyecto “BOSAI” y su ubicación en la cuenca del Río Cañas**

<b>Cantón</b>	<b>Distrito</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Ubicación en la cuenca</b>
Cañas	Bebedero	Bebedero	Cuenca baja
	Cañas	Libertad Hotel	
		Vergel Santa Isabel Arriba Santa Isabel Abajo	Cuenca media
Tilarán	Líbano	Maravilla Líbano	Cuenca alta

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE et al., 2012.

A partir de lo anterior, destaca señalar que en el cantón de Cañas se ubica toda la parte media y baja de la cuenca del río Cañas.

Concretamente en la cuenca de este río, el proyecto “BOSAI” desarrolló seis líneas de trabajo (Municipalidad de Cañas, s.f.a):

- Organización y fortalecimiento comunal.
- Involucramiento del personal municipal en la gestión local del riesgo.

- Red comunitaria
- Obras comunitarias
- Políticas municipales en gestión del riesgo
- Fortalecimiento del Comité Municipal de Emergencias

A continuación se describen las principales tareas desarrolladas en cada una de estas líneas (Municipalidad de Cañas et al., s.f.a):

1- Organización y fortalecimiento comunal

- Censo comunitario.
- Escuelas “BOSAI”: Capacitación con la metodología DIGA en diferentes escuelas y simulacros en Las Palmas, San Luis y Hotel.
- Giras de reconocimiento de la cuenca del Río Cañas y subcuenca del Río Bebedero.
- Protocolo de activación de alarma de la comunidad de Santa Isabel Arriba.
- Talleres de planificación y capacitación en las diferentes comunidades.
- Intercambios de experiencias con otras comunidades e instituciones.

Las tareas impulsadas desde esta línea de trabajo apuntaron a la capacitación de actores locales, a través de la CNE y de personas expertas contratadas por JICA para estos fines.

Estos procesos formativos generaron resultados, a partir de los cuales la gente puso en práctica sus conocimientos. Por ejemplo, el grupo de jóvenes asumió la responsabilidad de censar a la población en la comunidad de Hotel y mantenerlo actualizado. Las giras de campo permitieron palpar la importancia de trabajar desde un enfoque de manejo de cuenca y la utilidad de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) que integre a todas las comunidades.

Santa Isabel Arriba elaboró, con apoyo de las instituciones, su protocolo de activación del SAT; al haberlo llevado a cabo de forma participativa, la comunidad se apropió de este insumo y ha sabido utilizarlo de forma efectiva.

El personal docente trabajó en la formulación de propuestas educativas para formar a las y los estudiantes de primaria en el tema, y también contaron con el apoyo de jóvenes que se han acercado para apoyar en los talleres o a dar charlas.

## 2- Involucramiento del personal municipal en la gestión local del riesgo

- Curso: Control de desastres de la región centroamericana II. Japón.
- Conformación de equipos de primera respuesta.
- Evaluación del SAT.
- II Foro Internacional Centroamericano. León, Nicaragua.
- Talleres de análisis de amenazas y vulnerabilidades locales.
- Talleres sobre la filosofía “BOSAI” e intervención en crisis en situaciones de desastres.

En el marco de esta línea de trabajo, una funcionaria municipal de Cañas participó del Curso Internacional que realiza JICA en Japón, se capacitó a personal municipal en diferentes temáticas y se conformaron equipos de trabajo para la atención y primera respuesta de emergencias. Estos procesos formativos estuvieron a cargo de personas expertas contratadas por JICA para tal fin.

El personal municipal capacitado, posteriormente, representó al cantón en el II Foro Internacional Centroamericano y ha realizado evaluaciones sobre el funcionamiento del SAT de la cuenca del Río Cañas.

## 3- Red comunitaria

- Sistema de Vigilancia de Amenazas (SIVA)<sup>17</sup>.
- Instalación de pluviómetros, sensores de caudal de río, sirenas, estación meteorológica digital, rótulos de prevención.
- Dotación de radios portátiles y radios bases.
- Capacitación para la construcción del dique.

---

<sup>17</sup> EL SIVA es una estructura que integra a instituciones y/o personas encargadas de vigilar mediante el uso de la instrumentación (pluviómetros, estaciones meteorológicas, etc.) las situaciones consideradas amenazas para una comunidad (Municipalidad de Cañas, s.f.b).

La conformación de esta red en las diferentes comunidades de la cuenca, la dotación de instrumentos y la capacitación para su uso adecuado permitió que las comunidades cuenten ahora con un SIVA que les facilita alertar oportunamente a sus pobladores para que tomen las precauciones necesarias y eviten daños y pérdidas (Municipalidad de Cañas, s.f.b).

La dotación de los diferentes instrumentos y recursos tecnológicos para fortalecer esta experiencia fue parte del aporte que JICA brindó al proyecto “BOSAI”, así como el trabajo de profesionales que capacitaron a la comunidad para la construcción del dique.



Figura 8. SIVA en la Subcuenca del Río Cañas. (CNE et al., 2012).

### Obras comunitarias

- Construcción del dique en Hotel (I etapa, II etapa y III etapa).
- Reforestación en la margen del Río Cañas.



Figura 9. Fotografías del proceso constructivo del dique, en sus diferentes etapas (Municipalidad de Cañas, s.f.a)

La construcción del dique y la reforestación del margen del río fue la materialización del trabajo realizado durante meses. Estas acciones le permitieron al CLE de Hotel poner en práctica lo aprendido a través de un largo proceso formativo y concretar múltiples coordinaciones que se establecieron entre la comunidad, la municipalidad, empresas privadas de la zona, la CNE y JICA.

Luego de la formación que recibió el CLE para aprender a construir un dique, debió gestionar los materiales requeridos y la logística misma del proceso constructivo, por ejemplo: motivar a vecinas y vecinos para que contribuyeran con su trabajo voluntario, organizar la alimentación y prever las medidas de seguridad necesarias para las personas que trabajaban, entre otros.

#### 4- Políticas municipales en gestión del riesgo

- Plan regulador que identifica las zonas de riesgo.

- Acuerdos municipales y presupuestos que contribuyen a la gestión del riesgo en el cantón.
- Participación en el concurso internacional.
- Capacitación al personal municipal.

Al iniciar el proyecto, Cañas ya contaba con un plan regulador que identificaba zonas de riesgo, pero la experiencia del proyecto “BOSAI” aportó capacitación para el personal municipal y sensibilización para las comunidades. Esto ha permitido que este plan sea valorado realmente como un recurso de planificación territorial.

El compromiso municipal para apoyar e incentivar la experiencia ha sido, sin duda, una condición no sólo para que “BOSAI” llegara a Cañas, sino también para que lograra resultados positivos. Resultados que han sido reconocidos tanto en el ámbito local: comunidades-cantón, como en el ámbito internacional, al haber recibido el primer lugar en la premiación del proyecto *Visión de Primera Línea*, impulsado por la Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres, en el año 2011.

#### 6. Fortalecimiento al Comité Municipal de Emergencias

- Capacitación al CME por parte de la CNE, para la elaboración del Plan “BOSAI”, en cuanto a la preparación, prevención y atención de emergencias (énfasis en terremotos con metodología DIGA).
- Fortalecimiento al Comité Municipal de Emergencias.

Estos procesos de fortalecimiento fueron liderados por profesionales contratados por JICA para facilitar experiencias formativas en diferentes temáticas, que les permitiera sensibilizarse y comprometerse a nivel municipal con el posicionamiento de la gestión del riesgo.

#### **4.2.3 Enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria**

Este análisis inicia con el abordaje de aquellas condiciones que potenciaron la participación comunal y posibilitaron una mayor interlocución entre los diferentes actores que ejecutaron el proyecto.

*Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto*

Un primer elemento que contribuyó a generar mayor disposición y motivación en la comunidad fue su condición de ruralidad. Según lo expuesto por el representante de la CNE, las comunidades rurales conservan mayor arraigo y una relación más sensible y comprometida con su entorno natural, además de que sus medios de vida están directamente conectados con el uso de recursos naturales.

*“...El espacio natural es mejor entendido en la comunidad de Hotel, conocen su apropiación (...) tal vez porque es productivo, entonces saben cuánto es el valor que significa la tierra no en términos de capital porque ahí no lo vas a ver así, sino como el valor” (CNE, com. pers., 2013b).*

Un segundo elemento que potenció la participación comunal en este proyecto es la amplia trayectoria que tiene Barrio Hotel en organización comunitaria.

Una de las primeras experiencias que marcó la historia organizativa de esta comunidad fue la conformación de una Asociación de Mujeres. Esta asociación promovió capacitaciones en derechos, abrió oportunidades para que las mujeres se encontraran con otras mujeres de la comunidad y de distintas comunidades, les facilitó desplazarse a diferentes zonas del país para asistir a reuniones y talleres, e incluso algunas salieron del país.

*“...A raíz de esta asociación de mujeres que inició como grupo de mujeres, hemos recibido mucha capacitación en lo que es el conocimiento de los derechos de las mujeres y muchas cosas, muchas capacitaciones (...) al menos yo he tenido la oportunidad de irme a capacitar afuera (...) entonces nosotras fortalecemos el liderazgo y luego lo traemos aquí a la comunidad, y ahí vamos, con lo que nosotras poco aprendemos y lo ponemos en práctica, porque no es lo mismo capacitarnos y capacitarnos y que nos sigan dando por la jupa...” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

Esta experiencia significó grandes retos para las mujeres que asumieron liderazgos, en tanto debieron negociar con sus propias familias para participar de las actividades y asumir compromisos con la comunidad, aprendieron a identificar sus demandas y a reivindicarlas frente a autoridades institucionales.

La experiencia de esta asociación también les permitió aprender a sortear los cuestionamientos de la comunidad por no asumir de forma exclusiva su papel tradicional en el espacio doméstico y la descalificación por atreverse a irrumpir en el espacio organizativo comunal.

*“...Otros es por machismo que dicen “hay que andar con mujeres para que lo anden metiendo en problemas a uno, porque son unas grandes chismosas”, y así se la tiran (...) entonces mejor andamos nosotras las mujeres y que ustedes los hombres no anden porque hacemos más nosotras las mujeres que ustedes” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

El desarrollo de los liderazgos femeninos se expresa en los diferentes ámbitos de la vida organizativa y comunal de Barrio Hotel:

*“Si uno va a reuniones a la escuela, sólo mujeres; va a la otra reunión, sólo mujeres. venimos aquí, sólo mujeres...” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

*“... los hombres nunca vienen a la reunión, es raro, solo cuando hay una asamblea... ¡Es una lloradera para que vengan! ¡Es un dolor! Y después cuando ya se vuelve a armar el comité, ya: “¿y quienes quedaron? (...) ¿otra vez esas viejas?”. Entonces ¿Por qué no van a la reunión? -vayan ustedes y queden ustedes” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

*“... si hablamos de las escuelas “BOSAI” la mayoría de docentes son mujeres, entonces eso ha generado que el proyecto tenga una interesante interacción más que nada femenina” (JICA, com. pers., 2013).*

Este liderazgo es ampliamente reconocido por diferentes actores que interactúan con el proyecto “BOSAI”, tanto a lo interno del mismo CLE, como desde otras organizaciones comunales y actores externos a la comunidad:

*“Bajo el liderazgo, dedicación y el esfuerzo de un grupo mayoritariamente de mujeres adultas mayores al frente del desarrollo comunal de Hotel, el proyecto en cuestión y específicamente, la construcción del dique y el funcionamiento del sistema de alerta temprana, es hoy día una realidad en la comunidad de Hotel gracias al empeño y compromiso de ellas con la reducción de desastres. Sin su capacidad y fortalezas, las*

*alianzas y sinergias entre el Estado central, el Gobierno Local, la cooperación internacional y la empresa privada no se hubiera sostenido de la manera en que se ha logrado sostener y articular en el nivel comunal” (FLACSO, 2011).*

*“...Son las mujeres las que lideran el proyecto en prácticamente todas las áreas del proyecto y en todas las diferentes regiones (...) las mujeres son las que primero se preocupan por sus hijos, qué pasará con mis chiquitos, o con los pequeñitos de la escuela si sucede esto o lo otro, entonces tal vez es esa la motivación” (JICA, com. pers., 2013).*

*“...Las mujeres ahí son las que llevan, como dicen, el estandarte (...) es lo que yo he sentido. Son las que realmente participan de lleno, vienen piden ayuda (...) hay una unión ahí comunal, entre ellas, y eso, diay, lo veo bien, me parece bonito (...) eso le despierta a uno el interés o las ganas de que la gente se está preocupando por un problema que tiene y de que podemos ayudarles al desarrollo de cualquier otro proyecto que tengan siempre y cuando pues se pueda” (Ingenio Taboga, com. pers., 2013).*

Posterior a la conformación de esta asociación y con el aumento de la frecuencia e intensidad de las emergencias, Barrio Hotel crea en 1999 -de manera informal- un CLE. En el año 2004, este comité se adscribe a la Asociación de Desarrollo Integral, quien le brinda su respaldo jurídico, asume la administración de recursos económicos y facilita el salón comunal como albergue (CNE et al., 2012).

*“...La Asociación ha sido un pilar muy fuerte, incluso es el que lleva la carga porque nosotros no tenemos ni cédula ni personería jurídica, entonces cuando tenemos un problema grande que tenemos que resolverlo a través de cédula o personería, la responsabilidad la carga alguien a través de la Asociación. Entonces eso hace que permanezcamos en unión, trabajando unidos, que es muy bueno” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

Según CNE et al. (2012), en 1999 el CLE realizó la primera acción comunal coordinada para la atención de una emergencia, cuando fue necesario instalar un albergue en la escuela de la

comunidad. De ahí en adelante el CLE se fortaleció paulatinamente y asumió la representación de la comunidad ante el proyecto “BOSAI”.

Como se mencionó anteriormente, en Hotel quienes tenían la experiencia de organizarse, identificar necesidades comunales, dialogar y negociar con representantes institucionales y autoridades eran las mujeres. Por tanto, en el proyecto “BOSAI” su labor y experiencia fue determinante. Las líderes participaron de las primeras reuniones con representantes de la CNE y JICA, a pesar de que identificaban en este proyecto contribuciones importantes para la comunidad, les preocupaba el respaldo que pudieran lograr de sus vecinas y vecinos y del gobierno local.

*“En el proyecto “BOSAI” tuvimos una reunión que vimos que eran muy estrictos y al principio nos acobardamos un poquito y nos dieron ganas de decir “no, mejor váyanse”, porque nos puso entre espada y pared (...) vino el japonés y dijo “esta comunidad necesita un dique y que el dique va y el dique viene y yo necesito una reunión con la comunidad, con la asociación; que la asociación se haga responsable y que el comité y nos puso así, pero así, y la municipalidad y todo. Y eso de la municipalidad para uno es duro porque sabe de antemano que la municipalidad hay que estar todos los días ahí y ahí hasta que uno se aburre, que no lo escuchan o que no le dan la atención (...) la cosa es que esa fue la parte más dura, cuando nos dijo de la municipalidad” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

A través de una carta de compromiso personal-familiar que circuló el CLE en el barrio, identificaron la disponibilidad de la comunidad para promover la iniciativa y las tareas que estaban dispuestos a asumir.

*“...Vino toda la comunidad y unos que sí, otros que no, y 26 personas dijeron que sí, todas mujeres, sólo mujeres o la mayoría, poquitos hombres, como 3 hombres (...) la cosa es que llega el japonés y dice “¡Perfecto, con 26 personas ni hablar!, y yo lo volvía a ver y decía “¿éste qué piensa?” (...). Todas somos mujeres, la mayoría, así si usted le entra con las mujeres nosotras también” (Grupo focal, com. pers., 2013).*

Una vez iniciado el proyecto, dio principio para el CLE un intenso proceso de convencimiento para motivar a vecinas y vecinos, comprometerles y lograr que se apropiaran de la experiencia.

Otro factor importante que incidió positivamente en la ejecución, fue el nivel de coordinación que logró Hotel con la municipalidad. Esta relación tuvo encuentros previos en materia de gestión del riesgo, concretamente a partir de la ejecución del proyecto RAPCA.

*“Más bien la relación fue del 2002 cuando estuvo RAPCA, que la Municipalidad apoyó un poco o más bien el Comité de Emergencias en ese momento apoyó el proyecto, entonces por ahí nació la relación (...) pero realmente la relación se viene a fortalecer con el proyecto de BOSAI”* (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).

Sin duda, todos estos elementos generaron condiciones favorables para que el proyecto BOSAI encontrara un buen ambiente para su ejecución, en términos de participación y organización comunitaria.

#### *Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto*

Respecto de los factores que obstaculizaron una práctica articulada entre la gestión del riesgo y la participación de la comunidad, hay elementos de fondo que se deben revisar con atención.

El cantón de Cañas, como muchas otras partes del país, carece de suficientes oportunidades de empleo para sus habitantes y ha visto deteriorarse paulatinamente las condiciones en que trabaja y produce la población.

La posición individualista que ha asumido el sector empresarial acerca de los derechos laborales de las personas, sobre las condiciones en que compran la producción a pequeños productores y respecto del ambiente, refleja una seria vulnerabilidad social, mencionada en las entrevistas efectuadas para este estudio.

Es claro que las relaciones de poder expresadas entre las empresas (agroindustriales, turísticas, etc.) y las comunidades, por la dependencia de éstas para los empleos que genera el sector privado o porque son los únicos compradores de sus productos, termina limitando la capacidad de denuncia y de exigibilidad de derechos en materia laboral, productiva y ambiental.

*“... [en] Cañas hay una empresa que se llama (...) pero no aporta nada, excepto mano de obra, que la paga muy mal por cierto, entonces generalmente lo que interesa es crear riqueza material pero nos olvidamos de colaborar con el entorno, o sea, entonces si lo vemos ahí, parece que es una posición más ideológica (...) o sea de la forma en que nosotros explotamos nuestros recursos, y la forma en que nosotros decidimos vivir, y ese vivir es más individual o sea un sálvese quien pueda...” (CNE, com. pers., 2013b).*

*“Igual pasó, por ejemplo con el caso de XXX, donde la comunidad en general trabaja para XXX, entonces entra ahí un conflicto de interés que el proyecto expone ciertas malas prácticas agropecuarias en la zona, del porqué se causan inundaciones ahí, que no solamente están ligadas al río, sino a malas prácticas de ellos en la producción. Entonces la comunidad automáticamente rechazó el proyecto, porque va primero el jefe y no queremos echarnos -como decimos vulgarmente- al jefe encima.” (JICA, com. pers., 2013).*

Por parte de las empresas tampoco parece haber clara conciencia de que su actividad productiva depende, en buena medida, de la disponibilidad de recurso natural y fuerza de trabajo. No obstante, ha predominado una visión rentabilista, enfocada en la optimización de ganancias a cualquier costo. Esto sin preocuparse por invertir en medidas que minimicen impactos tanto en el entorno social como en el entorno ambiental y que a su vez hagan sostenible su actividad.

*“Por otro lado, tenemos a Santa Cruz que aunque el proyecto ha costado mucho que arranque por una cuestión turística, porque ahí se está trabajando más que nada tsunamis y ahí ya entramos en un conflicto de intereses, entre la parte hotelera y turística y no existe una conciencia de que los hoteleros lo vean. Ésta es una debilidad, tal vez los hoteleros no ven el tema de la prevención como un plus, que los turistas se sientan cómodos, seguros, que sepan que los hoteles están preparados, sino ellos lo ven más bien como me van a ahuyentar a los turistas” (JICA, com. pers., 2013).*

En este contexto sería de esperar que el Estado asuma mayor control tanto en el cumplimiento de la legislación laboral y ambiental, como en la regulación del comercio entre pequeños y grandes productores. Ésta, además, sería una medida preventiva que podría reducir pérdidas para el país ante posibles emergencias que amenacen tanto la inversión pública como la privada.

*“... es sobrevivir como individuo no como comunidad o sociedad (...) ese es el modelo que se ha adoptado y cada vez reducir más el Estado hacia una filosofía de un Estado de servicios, sin olvidar que al final esos servicios están orientados al grupo de poder de turno que tiene una visión (...) extremadamente de generación de recursos de capital para pagar las deudas o quitar garantías sociales.” (CNE, com. pers., 2013b).*

Sin embargo, el Estado se ha quedado al margen en estas tensiones, desatendiendo responsabilidades que incluso han aumentado la dependencia de las comunidades con las empresas. En estas condiciones, el sector privado, lejos de establecer una relación de colaboración responsable con la comunidad -como dos actores sociales que interactúan en un entorno común-, acaban asumiendo aquellas demandas que el Estado no resuelve, siempre y cuando éstas demandas no entren en conflicto con sus intereses.

*“[La gente] ¿Qué vamos a ir a hacer a esa municipalidad? ¿o qué vamos a ir a hacer allá a la comisión de emergencias? si no vienen aquí, si no nos ayudan si no nos (...) ¿me entiende?; entonces eso es lo que pasa con esas comunidades pequeñas; que cuando viene el problema que se salió el río, bueno se salió el río (...) nunca hicieron nada porque el río no se saliera, entonces ahí sí vienen y entonces que vamos a llevarles víveres, que vamos a llevarles ropa, que vamos a llevarles esto, que saquemos a la escuela allá a donde no llega el agua (...) nada más, y ya pasó eso y se olvidaron otra vez del asunto” (Ingenio Taboga, com. pers., 2013).*

*“... nosotros teníamos un desecho de llantas y podría ser posible usarlo ahí (...) y yo les dije que se podían llevar las llantas de desecho que nosotros teníamos, que realmente es un desecho muy difícil de manejar verdad porque es de mucho espacio, también si nosotros almacenamos llantas tiene que ser bajo techo porque eso son criadero de zancudos en las llantas, porque guardan el agua ahí y tenemos problemas con el dengue. Entonces todo eso nos ayudaba a nosotros también a solventar un problema acá, entonces ahí fue donde fuimos amarrando el tema este de los diques con llantas y yo se las fui a dejar a ellos allá.” (Ingenio Taboga, com. pers., 2013).*

*“... aquí es poco el finquero que está cerca, el único que nos da cobijo más que todo es XXX (...) a ellos les pedimos cualquier cosa, cualquier ayuda y ellos, gracias a Dios, nunca nos dicen que no.”* (Grupo Focal, com. pers., 2013).

En síntesis, estas expresiones de vulnerabilidad social evidencian un papel muy limitado del Estado como regulador de las actividades productivas desarrolladas en la zona y como responsable de responder y/o canalizar las demandas comunitarias.

En cuanto al sector privado, su papel en materia de gestión del riesgo ha sido sumamente reducido, negándose como un actor social con responsabilidades propias frente a la comunidad y al ambiente.

#### *Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo*

La ejecución del proyecto BOSAI en la comunidad de Hotel tuvo logros concretos que se reflejan en la experiencia organizativa de la comunidad, en su relación con los actores institucionales y en sus perspectivas a corto y mediano plazo.

Desde la mirada institucional, la CNE considera que el proyecto BOSAI fue una experiencia de mediano plazo que permitió ensayar un modelo de acompañamiento comunitario, en el cual la institución tuvo un papel fundamental. Esto generó discusiones, debates y análisis que podrían aprovecharse en nuevas experiencias locales, sobre enfoques, metodologías, puntos de partida y propuestas de abordaje.

La articulación lograda entre la Municipalidad de Cañas y el CLE de Barrio Hotel es otro aspecto que se valora de forma positiva, luego de la ejecución del proyecto.

En este punto confluyen dos elementos importantes: por un lado la historia organizativa de la comunidad al frente del liderazgo femenino y, por otro, la designación de la encargada de Oficina Municipal de la Mujer (OFIM) como responsable, desde la municipalidad, de darle seguimiento a esta experiencia.

La OFIM, a diferencia de otras áreas y dependencias municipales, por su mandato institucional, trabaja de forma muy cercana con las comunidades facilitando talleres, ofreciendo charlas, atendiendo mujeres que se acercan solicitando servicios, apoyos o referencias para otras instituciones.

*“Si porque uno prácticamente, especialmente en el tema de violencia trabaja mucho con las comunidades y con las mujeres. Hay algo interesante, si se pudiera hacer todo un análisis de la experiencia del proyecto “BOSAI”, prácticamente todas las que estuvieron ahí en los comité de emergencias eran mujeres”* (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).

Esta funcionaria no era ajena al trabajo en las comunidades y para las mujeres de Hotel ella era una “cara conocida”, aunque no hubiesen trabajado juntas directamente.

Otro acierto importante fue la designación de medio tiempo para esta funcionaria municipal, exclusivo para trabajar en el proyecto. Esto facilitó que desde la municipalidad se le diera seguimiento cercano a las diferentes tareas que se desarrollaban, y que tanto las comunidades como las instituciones tuvieran un referente permanente de coordinación e interlocución.

*“...El hecho de que una persona estuviera prácticamente medio tiempo trabajando en el proyecto fue un factor sumamente importante para que las cosas caminaran, es decir no podemos intervenir una comunidad e ir allá una vez perdida, no, hay que estar encima de ellos, cerquita de ellos, en esos momentos eso favoreció y entonces hizo que el proyecto tuviera mucho éxito”* (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).

Coherente con lo anterior, la Municipalidad de Cañas expresó siempre su compromiso político con el Proyecto BOSAI. En este sentido destaca el acuerdo asumido por el Concejo Municipal, el cual consta en la declaratoria de interés público del Proyecto BOSAI de la Sesión Ordinaria N° 14-2010 (CNE et al., 2012). A pesar del cambio de autoridades en la alcaldía en febrero de 2011, no parece haberse perjudicado el compromiso del gobierno local con el proyecto.

*“... dado que el proceso municipal-comunal ha madurado y logrado institucionalizarse a lo interno del gobierno local, el cambio no afectó mayormente el desarrollo de las actividades y por el contrario, en menos de un mes la Alcaldía empezó a apoyar la última etapa constructiva del dique, siendo esto también una clara señal que los proyectos y los*

*procesos comunales-municipales no arriesgan su continuidad con los cambios políticos cuando dejan de ser el proyecto de una persona y logran institucionalizarse” (FLACSO, 2011).*

Por último, todo indica que hubo disposición institucional para relacionarse con la comunidad desde una posición horizontal, sin ánimo de imponer su conocimiento ni su autoridad. Esto generó una sinergia importante que permitió intercambiar conocimientos técnicos con conocimiento popular para enriquecer la experiencia.

*“Otra de las cosas que fueron muy productivas y que al menos la comunidad con la Comisión de Emergencias se identificó mucho es que nos olvidamos, al menos los profesionales, de que estamos de este lado y que yo tengo mi escritorio y sí que lindo y rico aquí con aire acondicionado, fresquito y todo y vamos a la comunidad, nos ponemos las botas (...) esa es una realidad que permitió que la comunidad se identificara y tuviera una buena relación con el profesional y no lo viera como el típico ingeniero que sólo da órdenes y que dice esto va así y así y así con el casquito se subió al carro (...) Eso no pasó...” (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).*

En este sentido una de las premisas que el proyecto logró posicionar fue la importancia de reconocer en las comunidades un actor dinámico y activo, con capacidad de propuesta, de respuesta, de demanda y de trabajo. Comunidades que, con información y herramientas, pueden aportar a la resolución de los problemas con más tareas a su cargo que solo su trabajo voluntario.

*“...El que acumula el conocimiento es el que digamos tiene la última solución, y no es cierto (...) [estos cambios] nos genera muchas ventajas porque puede disparar procesos del gestión del riesgo autónomos, donde las comunidades con algunas líneas de trabajo dirigidas, pueden hacer cosas que el Estado ha dejado de lado porque no tiene la capacidad, o no tiene el tiempo, o no tiene suficiente recurso humano, entonces vienen para plantear esquemas mixtos en el tema del manejo del riesgo (...) eso arrojó esas iniciativas” (CNE, com. pers., 2013b).*

*“...Hay que generar empoderamiento y promover capacidades porque las comunidades tienen un saber popular y tienen elementos que están invisibilizados por el Estado.*

*Entonces por ejemplo encontramos en este proyecto algunas vetas con base en esa hipótesis, una es que efectivamente las comunidades tienen de por sí ya una capacidad instalada, entonces no es cierto que vas a ir a crearla, sino fortalecerla” (CNE, com. pers., 2013b).*

Sin duda la coordinación interinstitucional e intersectorial fue un gran aporte para la ejecución del proyecto, pero en materia de participación comunitaria, fue de especial importancia el liderazgo que asumió el CLE para gestionar muchas de estas coordinaciones, solicitar apoyos y responsabilizarse por sus propias negociaciones con los diferentes actores involucrados.

Desde la perspectiva comunitaria, un logro del Proyecto BOSAI fue motivar la participación de más personas, además del CLE, en los procesos formativos. Esto fue posible gracias a la implementación de propuestas metodológicas participativas que promovieron nuevas formas de aprender y de garantizar la integración.

*“Anteriormente en las capacitaciones solo participaba el CCE y a veces la ADI y los mapas solo los hacíamos los del CCE; luego de la venida de DIGA como que se abrieron las puertas, como que fuera más amplio, lo que nos permitió entender que la gente tenía derecho de saber y sobre todo la juventud y darles participación, se fue tomando en cuenta la comunidad explicando” (CNE et al., 2012).*

Ejemplo de esto fue la adaptación de la metodología DIG (Disaster Imagination Game/ “Desastres”, “Imaginación” y “Juego”), ahora denominada Desarrollando Ideas, Generando Aprendizaje (DIGA). Esta propuesta tenía como propósito capacitar a las comunidades para que construyan sus escenarios de riesgo y diseñen alternativas para reducir sus vulnerabilidades, desde sus propias capacidades y posibilidades, promoviendo la autogestión (CNE et al., 2012).

Como resultado de lo anterior, se puede reconocer como un logro del proyecto que la comunidad generó nuevos conocimientos a partir del intercambio entre el conocimiento técnico y el popular, denominado encuentro de saberes; poniéndolo en práctica a través de proyectos concretos. Esto fortaleció la organización comunal y representó una estrategia exitosa para que Hotel se apropiara de su experiencia.

*“...El esquema de participación es posible cuando la comunidad logra canalizar la energía en cosas prácticas o la praxis, ya no tanto en el discurso sino en la praxis, entonces ellos pueden trabajar perfectamente en su reducción de vulnerabilidades...” (CNE, com. pers., 2013b).*

Por ejemplo, la concreción del dique fue resultado de un proceso de sensibilización y capacitación del CLE hacia la comunidad de Hotel. Esto generó mucha satisfacción y empoderamiento por haber alcanzado una meta gracias a su propio trabajo y, porque además de ser un logro que se reconocen a sí mismos, ha sido también reconocido por otros actores a nivel local y nacional e incluso a nivel internacional.

*“El dique es la materialización de las ideas del “BOSAI” en la cual los individuos pueden realizar acciones sin esperar que el gobierno local y el gobierno central resuelvan la problemática (...) corresponden a pequeñas obras, que con recursos materiales locales y humanos cumplen una función básica de mitigación, además potencian y fortalecen el liderazgo y la capacidad de realizar procesos colaborativos” (CNE et al., 2012).*

Otro logro alcanzado en esta experiencia fue la articulación de esfuerzos entre las diferentes comunidades que se ubican en la cuenca del Río Cañas, para poner en práctica el SAT. Este trabajo requirió de una estrecha coordinación para la gestión y la ejecución de múltiples tareas, que incluía la señalización de las zonas de riesgo y zonas seguras ante diferentes amenazas, la administración de la radio base y la implementación del protocolo de atención de emergencias, haciendo uso de sus capacidades y recursos locales.

En este proceso de operativizar lo aprendido en los procesos formativos, el CLE también ha realizado un esfuerzo para identificar sus propios logros, entre los cuales destaca (CNE et al., 2012):

- Elaborar planes comunales de emergencia y actualizarlos.
- Hacer mapas de riesgo con los recursos disponibles.
- Elaborar proyectos para la gestión de recursos, evaluarlos y dar cuentas del uso de los recursos.
- Recopilar información por medio de la documentación como libros de actas, registros, censos de población, informes, fotografías.

Ésta también ha sido una experiencia que ha fortalecido las diferentes expresiones organizadas de la comunidad, no solo del CLE. Por ejemplo, logró integrar el aporte que podían realizar las personas jóvenes, a través del Grupo de Jóvenes de Barrio Hotel. Dicho grupo trabajó en el mantenimiento del dique, la rotulación y la organización de simulacros, capacitaron a escolares, llevaron a cabo el censo comunal, además de otras tareas en la atención de las emergencias.

Para JICA, un logro de particular relevancia ha sido la consolidación de la propuesta metodológica de las escuelas BOSAI y su implementación en los centros educativos con el apoyo de otros grupos comunales, por ejemplo jóvenes y el mismo CLE. Las escuelas BOSAI se pueden replicar entre los mismos grupos comunales y son de bajo costo, por lo tanto no dependen del apoyo técnico (porque el conocimiento ya lo tienen) o económico de las instituciones o de la cooperación.

*“... el dique de llantas usadas replicarlo como tal no es todos los lugares se van a prestar las mismas circunstancias para replicar un dique, pero las escuelas “BOSAI” lo puedes replicar donde vos quieras, y se adapta a las necesidades “X” de lo que vos querrás, si lo que tienen es un deslave, si lo que tienen es una inundación de ríos, si lo que tienen es un tsunami, si lo que tienen simplemente es movimientos telúricos, lo que vos querrás, las escuelas “BOSAI” se adaptan a cualquier necesidad sin diferencia. Entonces, tal vez es eso lo que yo me llevaría conmigo del proyecto” (JICA, com. pers., 2013).*

A partir de lo expuesto anteriormente, es posible afirmar que el Proyecto BOSAI supo aprovechar las condiciones favorables que brindaron la institucionalidad (CNE y Municipalidad) y la comunidad (experiencia organizativa y compromiso), para enriquecer la experiencia y potenciar sus logros.

Ahora bien, es claro que para la comunidad hubo aprendizaje, oportunidades de intercambio, encuentro de saberes, responsabilidades importantes y un liderazgo claro durante toda la ejecución del proyecto, que caló en su forma de organizarse para prevenir y prepararse ante posibles emergencias. Este bagaje sin duda les acompañará más allá del Proyecto BOSAI. Sin embargo, a partir de la información recolectada, no fue posible conocer el impacto que esta experiencia tuvo en la reconfiguración de las estrategias institucionales para relacionarse con las comunidades, más allá de lo que fue concretamente el Proyecto BOSAI en Hotel de Cañas.

*Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo*

Sin duda el Proyecto BOSAI alcanzó grandes logros y mucha experiencia en diversos ámbitos. No obstante, el hecho de no contar con una estrategia de sostenibilidad que permitiera mantener lo acumulado y fortalecerlo fue una de sus grandes debilidades.

Para un proyecto de esta envergadura era necesario definir una estrategia de sostenibilidad que se implementara como parte de la experiencia misma, para minimizar el riesgo de lo acumulado y desmotivar la participación de la comunidad. En este sentido, es necesario visibilizar que las organizaciones comunales, en tanto expresiones dinámicas, conocedoras de su propia realidad y de los recursos con los que cuentan, tienen un gran potencial para impulsar procesos de gestión del riesgo; o sumarse a iniciativas articuladas con actores institucionales tanto a nivel local como a nivel nacional.

Propuestas así, incluso podrían superar el obstáculo que representa en términos de sostenibilidad de procesos, los cambios de administración en el Gobierno Central que usualmente se traducen en periodos de espera e incertidumbre para el trabajo que realizan las instituciones.

*“...Tenemos una cantidad enorme de comunidades que podrían beneficiarse de esas gestiones de riesgo... de base local porque tenemos un Estado cambiante cada 4 años en cada estructura de gobierno” (CNE, com. pers., 2013b).*

Otra debilidad importante de trabajar para contribuir en la sostenibilidad de la experiencia es la falta de institucionalización y transversalización de la gestión del riesgo en el quehacer municipal. Esto como autoridad local que tiene mandato por ley en este tema y el potencial para establecer coordinaciones permanentes, tanto con la institucionalidad como con las organizaciones comunales. Para lo anterior se requiere personal sensibilizado y capacitado en las municipalidades y recursos para cubrir este personal y su plan de trabajo.

*“...La Comisión nos visitaba cada mes, cada dos meses y ese fue un puente que hubo de mucho empuje, para nosotros fue, en ese momento, el pilar fuerte, tanto para la Asociación como para el Comité y ya eso se rompió. La Comisión tiene ahora otro programa y nosotros no tenemos a nadie, hay meses que ni nos visitan, pero tenemos la conciencia de que nosotros tenemos un problema latente (...) todo eso nos hace*

*permanecer unidos y poco nos importa que nos visiten o no nos visiten; pero en realidad todo Comité es como una mata, cuando uno siembra tiene que estarla regando de vez en cuando y le hablan a la mata, llegan a hablarle porque si no se ponen feas” (Grupo focal, com. pers., 2013)*

*“...Sí creo que debería haber una especie de...en los PAOs<sup>18</sup> tanto a nivel municipal como a nivel institucional que acompaña y da seguimiento a las comunidades. En la actualidad no existe en ninguna municipalidad ni en ninguna institución que trabaja en este tema.” (CNE, com. pers., 2013b).*

*“...No debe ser una cuestión de voluntad debe ser institucionalizado, en la Municipalidad no está institucionalizado, no hay una persona responsable del tema Gestión del Riesgo (...) la persona que trabaje en Gestión de Riesgo no pueden estar ligadas a un horario pero las instituciones tampoco están en la disposición de pagar horas laborales, menos horas extras y la disponibilidad. Entonces son factores que por lo menos para tomar en cuenta a la hora de institucionalizar el tema de Gestión de Riesgo deben de tomarse en cuenta.” (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).*

De cara a la sostenibilidad de las coordinaciones y articulaciones con las comunidades vecinas, también hay retos pendientes que es necesario visibilizar, precisamente porque de esta sostenibilidad depende la continuidad de logros importantes como el SAT. Esto podría promoverse a través de la revisión periódica y participativa de los planes de prevención y atención de emergencias y desarrollar ejercicios prácticos que les permita refrescar conocimientos (Municipalidad de Cañas, s.f.a).

En este sentido, también es necesario sensibilizar a los municipios cercanos y divulgar ampliamente los alcances del proyecto, para consolidar el enfoque de manejo de cuenca que BOSAI trató de promover (Municipalidad de Cañas, s.f.a). De igual forma, generar acciones con otras instituciones diferentes de la Municipalidad y la CNE presentes en el cantón y que forman parte del CME.

---

<sup>18</sup> Plan anual operativo.

*“Si de todas las instituciones del Estado pudieran asumir un rol, no solamente participativo de las reuniones, sino también proactivo de ir a reunirse a las comunidades (...) uno se siente como frustrado, a veces en las reuniones yo les digo, bueno, vamos a ir a formar los comités comunales de tales barrios, y al final siempre llegamos los mismos a formar”* (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013b).

También es necesario visibilizar al sector privado como un actor político en el proceso de la gestión del riesgo. En este caso particular fue tomado en cuenta como un colaborador que podía contribuir con apoyos puntuales para ayudar a la comunidad, pero su papel político no valorado ni potenciado.

*“...Concientizar a las empresas es la parte que hasta la fecha no se ha trabajado eso”* (JICA, com. pers., 2013).

Por otra parte, la participación y articulación con actores locales más allá de los preparativos y atención de la emergencia es un tema pendiente en la agenda institucional del país. Éste es un vacío que se refleja tanto en la legislación como en la política pública.

*“...La institucionalidad no ha tomado todavía estas experiencias como algo que debe ser insertado como política, entonces (...) la política de gestión de riesgo es carente de impulsar esquemas de gestión autónomos en gestión de riesgo ampliamente participativos, es carente...porqué, porque lo que esta está más ligado al tema institucional”* (CNE, com. pers., 2013b).

Superar el enfoque de la atención de emergencias para realizar un trabajo más integral desde la gestión del riesgo, es un reto mayor, tanto para el quehacer institucional como para la relación entre comunidades e instituciones. El modelo “emergencista” establece límites muy reducidos y utilitarios para la participación comunitaria, donde sus acciones se limitan a atender el albergue, trabajar (sin que sea reconocido como trabajo) en alguna obra de mejoramiento comunal o de mitigación; o en el mejor de los casos, colaborar en la formulación colectiva de un plan de emergencias.

*“... [La institución] persiste en esquemas que (...) lo que hace es como perpetuar un status quo en el tema de atención de emergencias y no está viendo con claridad que la prevención*

*se construye no solamente desde lo técnico sino también desde la participación”* (CNE, com. pers., 2013b).

Si bien estas tareas revisten gran importancia cuando se está frente a una situación de emergencia, lo cierto es que diluyen esfuerzos que podrían justamente reducir este tipo de situaciones.

Ejemplo de esto, se puede apreciar con detalle en el cuadro 11, donde se enlistan las actividades que realizaba el CLE antes de la ejecución del Proyecto BOSAI y las tareas que asumió en la ejecución del mismo.

**Cuadro 11**  
**Actividades realizadas por el CLE de Barrio Hotel**

Categoría de acción	Tareas que ha impulsado históricamente el CLE	Tareas donde ha participado o que ha impulsado el CLE en el marco del Proyecto BOSAI
Coordinación con comunidades e instituciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización y capacitación a la propia comunidad y comunidades cercanas.</li> <li>- Rescate de valores, identidad y cultura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de donaciones de llantas para el dique.</li> <li>- Coordinaciones con empresas e instituciones para la construcción del dique.</li> </ul>
Sensibilización y capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concientización en la población de la importancia de aprender a convivir con el riesgo y de SAT.</li> <li>- Elaboración de mapas de amenazas y vulnerabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taller: sensibilización sobre mapas de riesgo a desastres.</li> <li>- Capacitación DIGA.</li> <li>- Capacitación de terremotos.</li> <li>- Capacitación sobre tsunamis y maremotos en Sámara.</li> <li>- Capacitación organización SAT.</li> <li>- Taller de potencial sísmico.</li> <li>- Taller: proyecto mitigación-dique.</li> </ul>
Acciones de prevención	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limpieza del Río Cañas y de la Quebrada Cangrejal.</li> <li>- Arreglo y mantenimiento de los caminos.</li> <li>- Garantizar el acceso al agua potable, adquiriendo un filtro y dos tanques de almacenamiento.</li> <li>- Denuncia y detención de tala de árboles en los márgenes del río.</li> <li>- Denuncia y detención de extracción de material del Río Cañas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siembra de árboles en el dique.</li> </ul>

Categoría de acción	Tareas que ha impulsado históricamente el CLE	Tareas donde ha participado o que ha impulsado el CLE en el marco del Proyecto BOSAI
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncia y seguimiento a la falta de mantenimiento de la toma de agua por SENARA y sus posibles consecuencias de desvío del río hacia la margen izquierda.</li> <li>- Solicitud y seguimiento a canalización de materiales del río por la CNE.</li> <li>- Coordinación de actividades de prevención, preparación y asistencia con el CME y la CNE.</li> </ul>	
Acciones de mitigación		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción del dique BOSAI (I, II y III etapa).</li> <li>- Mantenimiento del dique.</li> </ul>
Preparativos ante emergencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mantenimiento del albergue.</li> <li>- Vigilancia y monitoreo del río y la condición de los eventos extremos, principalmente crecidas.</li> <li>- Transferencia de información y constante comunicación sobre el estado del tiempo o condiciones del estado de Río Cañas.</li> <li>- Activación por medio de la red telefónica; las personas están divididas en tres sectores, este, sur y oeste, donde existe un líder que se encarga de dar el aviso por sector a todos los vecinos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejoramiento del salón-albergue.</li> <li>- Elaboración del censo Barrio Hotel.</li> <li>- Colocar en los hogares calcomanías de acuerdo al censo "BOSAI".</li> <li>- Señalización de Barrio Hotel.</li> <li>- Suministro de radios portátiles para el CLE.</li> </ul>
Atención de emergencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo en el traslado de las familias al albergue, registrando las familias que ingresan.</li> <li>- Conformación de comisiones de trabajo involucrando a las mismas personas albergadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación de aspectos logísticos, distribución de cobijas, espumas y alimentos para una respuesta oportuna.</li> </ul>
Posterior a las emergencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de los hogares, inspección de la zona afectada, evaluación de daños, elaboración de informes para la ADI, el CME y la CNE.</li> <li>- Valorar el cierre de los albergues y apoyar el traslado de las personas a sus hogares</li> </ul>	
Intercambio de experiencias		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giras a la cuenca.</li> <li>- Simulacro ante terremoto.</li> <li>- Competencia a nivel mundial en prevención comunitaria.</li> <li>- Participación en ceremonia de reconocimiento de premio mundial en prevención de</li> </ul>

Categoría de acción	Tareas que ha impulsado históricamente el CLE	Tareas donde ha participado o que ha impulsado el CLE en el marco del Proyecto BOSAI
		<p>desastres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Día de la Prevención. Actividad en celebración del Día Mundial de la Reducción de Desastres.</li> <li>- Participación en la celebración en Cañas del Servidor Comunal a nivel nacional y divulgación de la prevención y mitigación Proyecto BOSAI.</li> <li>- Intercambio de experiencias con comitiva de Nicaragua sobre el dique y el SAT.</li> <li>- Visita de delegaciones de países de Centroamérica participantes del Foro Regional proyecto "BOSAI" para la exposición y visita a la obra del dique.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Barrantes, 2011

A partir del cuadro 11 es notable el peso que el Proyecto BOSAI depositó en las tareas relacionadas con la mitigación, el conocimiento técnico de las amenazas y los preparativos ante emergencias y desastres; no tanto en fortalecer capacidades para la prevención ni en dar seguimiento a aquellas acciones relacionadas con el resguardo de los medios y condiciones de vida de la población. Esto representa un viraje importante en las tareas que el CLE venía desempeñando anterior a la ejecución del Proyecto BOSAI y que en su ejecución variaron o se debilitaron.

Por otra parte, el traslado de todos los insumos que daban cuenta de la experiencia: informes de talleres, minutas de reuniones, listas de asistencia, materiales de capacitación, etc. a la CNE sin dejar respaldos en la Municipalidad de Cañas ni en el CLE, ha dificultado que otros actores diferentes de la CNE puedan hacer sus propias sistematizaciones, sus evaluaciones y su lectura del proceso, lo cual ha sido identificado como otra debilidad de la experiencia.

*“¿En qué metimos la pata? En dejar que la Comisión fuera la que sistematizara todo el proceso, en eso metimos la pata, porque la información que tenemos aquí en la Municipalidad es poca, toda la información la tiene la Comisión... por ejemplo los*

*productos de los talleres aunque ellos no estuvieran todos lo enviábamos allá a que los sistematizarán” (Municipalidad de Cañas, com. pers., 2013).*

Otro aspecto importante por considerar es que si bien el CLE se apropió de forma muy positiva de la experiencia acumulada, lo cierto es que poco ha avanzado en promover reflexiones autocríticas en algunos ámbitos. Por ejemplo: tareas pendientes, redefinición de estrategias para involucrar a otros actores y cómo articular su experiencia previa (prevención) y posterior (mitigación y preparativos) para encaminarse a una gestión integral del riesgo, así como el replanteamiento de mecanismos que les permita mejorar su trabajo, etc.

Finalmente, es necesario que iniciativas como BOSAI tomen en cuenta las vulnerabilidades sociales presentes en la comunidad donde se impulsará el trabajo. No se puede esperar el mismo nivel de participación y compromiso de una comunidad que tiene sus necesidades básicas resueltas que en otra donde el empobrecimiento, la delincuencia, el desempleo y la drogadicción representan sus amenazas más cotidianas.

*... estuvimos con un proyecto anterior a estos que fue en (...) fue muy, muy difícil, o sea el proyecto de alerta temprana (...) tuvo un éxito en los primeros dos años cuando estuvo el proyecto pero se fue (...) se fue el proyecto y se nos cayeron todas las estructuras comunitarias; pero porque había problemas más estructurales que era la pobreza, el desempleo, la drogadicción, violencia doméstica...que superaron proyectos, que estos son como más digámoslo así, son como más de...más ligados al desarrollo (CNE, com. pers., 2013b).*

Sin duda, la experiencia del Proyecto BOSAI dejó importantes aprendizajes tanto de buenas prácticas, como de aspectos que podrían revisarse para mejorar el acompañamiento que la institucionalidad debe brindar; así como para la formulación de nuevas iniciativas de acompañamiento comunitario en materia de gestión del riesgo.

**Tabla 12****Síntesis del enfoque de la gestión del riesgo y la participación comunitaria. Barrio Hotel**

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
<p>Las comunidades rurales conservan mayor arraigo y una relación más sensible con su entorno natural. Sus medios de vida están directamente conectados con el uso de recursos naturales, por lo que suelen tener mayor compromiso con su conservación.</p>	<p>Es claro que las relaciones de poder que se expresan entre las empresas (agroindustriales, turísticas, etc.) limita la capacidad de denuncia y de exigibilidad de derechos en materia laboral, productiva y ambiental.</p>	<p>Desde la CNE, este proyecto fue un ensayo de un nuevo modelo de acompañamiento comunitario, donde la institución jugó un papel fundamental. Esto permitió generar discusiones, debates y análisis que podrían aprovecharse en nuevas experiencias locales, sobre enfoques, metodologías, puntos de partida y propuestas de abordaje.</p>	<p>El Proyecto BOSAI alcanzó grandes logros y mucha experiencia en diversos ámbitos. No obstante, el hecho de no contar con una estrategia de sostenibilidad que permitiera mantener lo acumulado y fortalecerlo fue una de sus grandes debilidades.</p>
<p>Barrio Hotel tenía amplia trayectoria en organización comunitaria.</p>	<p>Las empresas tampoco parecen tener conciencia de que su actividad productiva depende, en buena medida, de la disponibilidad de recurso natural y fuerza de trabajo. Se han enfocado en la optimización de ganancias a cualquier costo, sin preocuparse por invertir en medidas que minimicen impactos tanto en el entorno social como en el ambiental; y que a su vez hagan</p>	<p>Buena articulación entre la Municipalidad de Cañas y el CLE de Barrio Hotel.</p>	<p>Otra debilidad importante ha sido la falta de institucionalización y transversalización de la gestión del riesgo en el quehacer municipal, en tanto autoridad local que tiene mandato por ley en este tema y el potencial para establecer coordinaciones permanentes tanto con la institucionalidad como con las organizaciones comunales.</p>

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
	sostenible su actividad.		
El principal antecedente del CLE fue la Asociación de Mujeres. Esta experiencia allanó caminos importantes.	El Estado se ha quedado al margen la dependencia de las comunidades con el sector privado, desatendiendo responsabilidades que incluso, han agravado esta dependencia.	Confluyeron dos elementos importantes: por un lado la historia organizativa de la comunidad al frente del liderazgo femenino y por otro, la designación de la encargada de Oficina Municipal de la Mujer (OFIM).como responsable desde la municipalidad de darle seguimiento a esta experiencia.	También es necesario promover y sostener coordinaciones con otras comunidades, otros municipios y otras instituciones, así como visibilizar el papel del sector privado como un actor político en la gestión del riesgo.
Barrio Hotel crea en 1999 -de manera informal- un CLE.	El sector privado, lejos de establecer una relación de colaboración responsable con la comunidad, acaba asumiendo aquellas demandas que el Estado no resuelve, siempre y cuando estas demandas no entren en conflicto con sus intereses.	La OFIM trabaja de forma muy cercana con las comunidades y para las mujeres de Hotel ella era una “cara conocida” aunque no hubiese trabajando juntas directamente.	La participación y articulación con actores locales más allá de los preparativos y atención de la emergencia, es un tema pendiente en la agenda institucional del país.
En el año 2004 el Comité se adscribe a la Asociación de Desarrollo Integral, quien le brinda su respaldo jurídico, asume la administración de recursos económicos y facilita el salón comunal como albergue.		Se asigna medio tiempo a una funcionaria municipal para trabajar en el proyecto.	Superar el enfoque de la atención de emergencias para realizar un trabajo más integral desde la gestión del riesgo, es un reto mayor, tanto para el quehacer institucional como para la relación entre comunidades e instituciones. El modelo emergencista establece límites muy reducidos y utilitarios para la participación comunitaria, donde sus acciones se limitan a

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
			atender el albergue, trabajar -sin que sea reconocido como trabajo- en alguna obra de mejoramiento comunal o de mitigación; o en el mejor de los casos, colaborar en la formulación colectiva de un plan de emergencias.
Había experiencias previas de coordinación entre la comunidad de Hotel y la municipalidad, en materia de gestión de riesgo.		La Municipalidad de Cañas expresó siempre su compromiso político con el Proyecto BOSAI.	El peso del Proyecto BOSAI estuvo en las tareas relacionadas con la mitigación, el conocimiento técnico de las amenazas y los preparativos ante emergencias y desastres, no tanto en fortalecer capacidades para la prevención ni en dar seguimiento a aquellas acciones relacionadas con el resguardo de los medios y condiciones de vida de la población. Esto representa un viraje importante en las tareas que el CLE venía desempeñando anterior a la ejecución del Proyecto BOSAI y que con la ejecución de este proyecto variaron o se debilitaron.
		A pesar del cambio de autoridades en la alcaldía en febrero de 2011 esto no parece haber perjudicado el compromiso del gobierno local con el proyecto.	Trasladar todos los insumos que daban cuenta de la experiencia a la CNE sin dejar respaldos en la Municipalidad de Cañas ni en el CLE, ha dificultado que otros actores diferentes de la CNE puedan hacer sus propias sistematizaciones, sus evaluaciones y su propia lectura del proceso.
		Todo indica que hubo una disposición institucional a relacionarse desde una posición horizontal con la	Si bien el CLE se apropió de forma muy positiva de la experiencia acumulada, poco ha avanzado en promover reflexiones autocríticas en algunos ámbitos, por

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
		<p>comunidad, sin ánimo de pretender imponer ni su conocimiento, ni su autoridad. Esto generó una sinergia importante que permitió intercambiar conocimientos técnicos con conocimiento popular para enriquecer la experiencia.</p>	<p>ejemplo: tareas pendientes, redefinición de estrategias para involucrar a otros actores y cómo articular su experiencia previa (prevención) y posterior (mitigación y preparativos) para encaminarse a una gestión integral del riesgo, así como el replanteamiento de mecanismos que les permita mejorar su trabajo, etc.</p>
		<p>Una de las premisas que este proyecto logró posicionar fue reconocer en las comunidades un actor dinámico y activo, con capacidad de propuesta, de respuesta, de demanda y de trabajo; que con información y herramientas puede aportar a la resolución de los problemas comunales, con más tareas a su cargo que solo su trabajo voluntario.</p>	<p>La formulación de los proyectos debe considerar el contexto de las comunidades donde se pretende ejecutar. No se puede esperar el mismo nivel de participación y compromiso de una comunidad que tiene sus necesidades básicas resueltas, que en otra donde el empobrecimiento, la delincuencia, el desempleo y la drogadicción representan sus amenazas más cotidianas.</p>
		<p>Desde la perspectiva comunitaria, un logro fue motivar la participación de más personas, además del CLE, en los procesos formativos, gracias a la implementación de propuestas metodológicas</p>	

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
		<p>participativas que promovieron nuevas formas de aprender y nuevas formas de garantizar la integración.</p>	
		<p>Se hizo una adaptación de la metodología DIG (Disaster Imagination Game/ "Desastres", "Imaginación" y "Juego"), ahora denominada <i>Desarrollando Ideas, Generando Aprendizaje</i> (DIGA).</p>	
		<p>La comunidad generó nuevo conocimiento a partir del intercambio entre conocimiento técnico y conocimiento popular, denominado "encuentro de saberes", y ponerlo en práctica a través de proyectos concretos, como la construcción del dique. Esto fortaleció a la organización comunal fue una estrategia exitosa para que Hotel se apropie de su experiencia.</p>	
		<p>La concreción del dique, como resultado de un</p>	

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
		<p>proceso de sensibilización y capacitación del CLE generó mucha satisfacción y empoderamiento en la comunidad por haber alcanzado un propósito gracias a su propio trabajo y porque además de ser un logro que se reconocen a sí mismos, ha sido reconocido por otros actores a nivel local y nacional e incluso a nivel internacional.</p>	
		<p>La coordinación y articulación de esfuerzos entre las diferentes comunidades que se ubican en la cuenca del Río Cañas para poner en práctica el SAT.</p>	
		<p>El CLE ha realizado su propio esfuerzo para identificar logros y metas obtenidas.</p>	
		<p>Esta experiencia fortaleció a las diferentes expresiones organizadas de la comunidad, no solo el CLE. Por ejemplo se integró al Grupo de Jóvenes de Barrio Hotel.</p>	

Factores que potenciaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Factores que obstaculizaron la gestión del riesgo y la participación comunitaria en la ejecución del proyecto	Logros identificados en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo	Debilidades en la ejecución del proyecto en materia de participación comunitaria y gestión del riesgo
		<p>Para JICA un logro de particular relevancia ha sido la consolidación de la propuesta metodológica de las escuelas BOSAI y su implementación en los centros educativos con el apoyo de otros grupos comunales, por ejemplo jóvenes y el mismo CLE.</p>	

### 4.3 Criterios para identificar buenas prácticas de participación comunitaria en la gestión local del riesgo: Análisis de prácticas identificadas en los proyectos y recomendaciones para futuros acompañamientos

A continuación se analiza una serie de criterios para la identificación de buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión local del riesgo a desastres.

Estos criterios son enunciados que apuntan a operativizar los postulados abordados en el marco teórico de este estudio. Para esto se ha partido del enfoque de participación propuesto por Céspedes (2003) y Zamora (J. Zamora, com. escrita, 2013), se han analizado los criterios estructurantes de la participación ciudadana propuestos por Oreamuno et al. (G. Oreamuno et al., com. esc., 2010), se ha recuperado la caracterización de la participación sinérgica definida por Múnera & Sánchez (2008) y se han revisado los parámetros, buenas prácticas y propuestas para la participación comunitaria en la gestión local del riesgo formuladas por PNUD (2005) y PNUD & CEPREDENAC (2005).

Resultado de este análisis se recogen buenas prácticas implementadas en los proyectos estudiados y se proponen recomendaciones que podrían potenciar una participación comunitaria coherente con las aspiraciones democráticas del país, aportando a su vez a la consolidación de procesos de gestión local del riesgo.

#### **4.3.1 Promover la participación de actores sociales de diferentes niveles territoriales y diferentes sectores, reconociendo las estructuras organizativas existentes, siempre que éstas cuenten con legitimidad ante la comunidad**

Múnera y Sánchez (2008) plantean que para promover una participación sinérgica es necesario involucrar a diferentes actores sociales, a través de convocatorias amplias e incluyentes.

Para esto primero es necesario identificar aquellos actores que podrían vincularse a la iniciativa. Por lo tanto, desde la formulación del proyecto, o bien al iniciar la ejecución, es fundamental realizar un mapeo de actores que permita ubicar personas, organizaciones, grupos e instituciones que podrían apoyar u obstaculizar un proyecto específico en sus diferentes etapas: planeación,

diseño, implementación o evaluación (Fundación Presencia, 1999).

De acuerdo con la UNISDR (2001) y Lavell (2007), convocar actores estratégicos representa una oportunidad de sostenibilidad, porque son quienes permanecerán vinculados a la comunidad cuando el proyecto termine. Además, con el adecuado acompañamiento podrán apropiarse tanto de la propuesta de gestión del riesgo como de los mecanismos para hacerla operativa. Por el contrario, no convocar actores estratégicos puede tener costos muy altos en la ejecución de la iniciativa, desde perder su valioso aporte hasta lidiar con la indisposición de quienes se vieron excluidos.

#### Aciertos identificados

- Tanto el Proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres como el Proyecto BOSAI apostaron por trabajar con grupos comunales organizados y familiarizados con la gestión del riesgo y la atención de emergencias.
- Ambas experiencias generaron articulaciones y coordinaciones entre instancias política y técnicamente estratégicas, tal es el caso de la municipalidad y la CNE.

#### Desaciertos

- Ambas experiencias descuidaron el involucramiento y la visibilización del sector privado como un actor corresponsable de la gestión del riesgo, tanto a lo interno de la propia empresa como en su relación con el entorno.

En Hotel, principalmente, hubo apoyo de la empresa privada, para realizar el dique facilitó maquinaria y donó llantas que tenían para desecho, entre otros objetos. Pero la empresa no trabajó de forma articulada con el CLE ni con la municipalidad para coadyuvar en la reducción integral del riesgo, por ejemplo: evaluando si su forma de producción incide o no en los riesgos que la comunidad enfrenta.

#### Recomendaciones

- Realizar un mapeo exhaustivo de actores tanto en el nivel local, como en el regional y nacional, que puedan incidir en la ejecución del proyecto.
- En caso de existir, se debe partir del reconocimiento de la organización comunitaria para

generar articulaciones.

#### **4.3.2 Establecer mecanismos claros para la toma de decisiones, tanto a lo interno de las organizaciones e instituciones, como en los espacios de coordinación.**

El mapeo propuesto para la identificación de actores, también permite conocer sus formas de relacionamiento y cómo se expresan las relaciones de poder entre ellos.

Realizar este ejercicio desde la planificación del proyecto facilita el proponer mecanismos acertados para la toma de decisiones, tanto a lo interno de las organizaciones/instituciones, como en los espacios de interlocución-coordinación.

##### Aciertos

- Si bien en el Proyecto BOSAI no hubo un mecanismo establecido para la toma de decisiones, lo cierto es que el liderazgo compartido entre la municipalidad, el CLE y la CNE permitió que las decisiones relacionadas con la ejecución del proyecto se acordaran y se asumieran de forma conjunta.
- En Barrio Hotel, concretamente, tampoco se estableció un mecanismo único para la toma de determinaciones entre las organizaciones comunales que participaron de la ejecución del proyecto. No obstante, las distintas estrategias utilizadas -según cada circunstancia- parecen haber respondido al objetivo de decidir colectivamente, en tanto no se generaron conflictos relevantes entre las organizaciones, ni se excluyó a ninguna de la ejecución.

##### Desaciertos

- Si bien, el aporte del gobierno local es imprescindible para impulsar y consolidar una iniciativa de gestión local del riesgo, la forma en que se lleva este liderazgo debe ser inclusiva e incentivar la participación de otros actores locales. En el proyecto Gestión Comunal del Riesgo a Desastres hubo un liderazgo muy directo desde la municipalidad. Esto incidió en que el comité no asumiera un papel de co-ejecutor frente a la comunidad, limitándose a ser un colaborador para que las tareas se llevaran a cabo oportunamente.

##### Recomendaciones

- Es importante que se establezcan mecanismos claros para la toma de decisiones a lo interno de las organizaciones comunales y en los espacios de coordinación interinstitucional e intersectorial. Para esto es necesario conocer y reconocer las relaciones de poder que se expresan en estos espacios, para evitar que éstas devengan en obstáculos para el impulso y la consolidación de los procesos.

#### **4.3.3 Los actores participan de la planificación, ejecución, evaluación, toma de decisiones y representación de las decisiones tomadas**

Oreamuno et. al. (G. Oreamuno et al., com. esc., 2010) plantea como uno de los criterios estructurantes de la participación ciudadana la incidencia de los actores sociales a lo largo del todo el proceso de acompañamiento comunal: elaboración de la iniciativa, distribución de tareas, responsabilidades y recursos; toma de decisiones y la evaluación de las mismas. A partir de esto se reconoce que las organizaciones comunales son un actor protagónico en la planificación del desarrollo, por lo tanto también en la gestión local del riesgo a desastres y deben tener presencia en las diferentes etapas de ambos procesos.

Aciertos identificados

- Ambos proyectos lograron involucrar -aunque con diferente nivel de éxito- a las organizaciones comunales en la ejecución de las iniciativas.

Desaciertos

- Las organizaciones comunales que estuvieron vinculadas a estos proyectos no siempre participaron de la formulación, planificación, evaluación, balances, sistematizaciones o reflexiones que se hayan realizado durante o al finalizar los proyectos. Esto impidió que pudieran hacer un balance de su propio, compartir sus vivencias y formular sus recomendaciones.

Recomendaciones

- Es necesario que las propuestas de acompañamiento comunal en materia de gestión del riesgo, promuevan la participación de los actores locales en sus diferentes etapas: formulación, ejecución, intercambios y evaluaciones. Esto es fundamental para que las

organizaciones comunales puedan visualizarse como actores protagónicos de la experiencia, apropiarse del proceso y asumirse corresponsables de las decisiones que se toman.

#### **4.3.4 Formular una estrategia para la sostenibilidad de la participación comunitaria**

Lavell (2007) plantea que la participación ciudadana es la piedra angular que da sostenibilidad a la gestión local del riesgo, por lo tanto, un reto en la formulación y ejecución de proyectos sociales. Es la definición de estrategias para sostener la participación de las organizaciones comunales y de la ciudadanía en su conjunto, una vez concluida la ejecución.

Si bien no existen “recetas” que respondan a esta inquietud, enmarcar los proyectos en procesos de largo plazo podría ser una clave para que las organizaciones y la ciudadanía puedan visualizar su participación y sus aportes, más allá de los requerimientos establecidos por el proyecto.

##### Aciertos

- En Hotel, las organizaciones comunales, especialmente el CLE, continúa trabajando activamente luego de concluido el proyecto. Sus principales actividades están relacionadas con gestionar mejoras al salón que es utilizado como albergue y mejoras comunales, además de mantener activo el funcionamiento del SAT. Sin embargo, reclaman un abandono por parte de la institucionalidad que hasta hace poco tiempo les estuvo acompañando.

##### Desaciertos

- Tanto la MSJ, la Municipalidad de Cañas y la CNE apostaban por la sostenibilidad de la participación comunitaria una vez concluido el proyecto, pero ninguna impulsó alguna estrategia o acciones específicas para lograr esto.
- En Barrio Corazón de Jesús no se logró que el Comité de Desarrollo asumiera con liderazgo sus responsabilidades tanto en la prevención, como en la atención de las situaciones de emergencia, de manera que pudieran construir y defender una agenda comunal en estos temas y ser un referente ante la comunidad e interlocutores legítimos ante la institucionalidad para demandar y proponer acciones.

##### Recomendaciones

- Tomar en cuenta la sostenibilidad de la participación de la comunidad en la formulación de proyectos, de manera que éste sea un elemento estructural de la propuesta.

#### **4.3.5 Tomar en cuenta las condiciones en que participan los diferentes colectivos sociales presentes en la comunidad**

Para Céspedes (2003), la participación ciudadana es un proceso social, cultural y político que debe reflejar el ejercicio mismo de la ciudadanía y el reconocimiento de las personas como sujetas de derechos. Esta afirmación es clave cuando se trata de promover procesos participativos donde vecinas y vecinos de una comunidad opinen sobre temas que les compete en el ámbito personal, familiar, comunal y nacional; se organicen para reivindicar el cumplimiento de aquellos derechos y propongan soluciones a los diferentes problemas que les aquejan.

La construcción y el fortalecimiento de la ciudadanía es una precondition para que vecinas y vecinos de una comunidad se asuman corresponsables de la gestión del desarrollo de su comunidad y de la gestión local del riesgo a desastres. Por lo tanto, aquellas iniciativas que apuesten por impulsar este tipo de propuestas deben partir de enfoques de trabajo inclusivos que reconozcan y potencien el liderazgo de diversos grupos sociales (mujeres, hombres, niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad, personas empobrecidas, etc.), partiendo de que existen condiciones sociales desiguales para ejercer su ciudadanía.

Reconocer estas desigualdades es necesario para proponer medidas que contribuyan a su disminución, o al menos, evitar agudizarlas.

##### Aciertos

- Si bien desde el Proyecto BOSAI no se tomaron medidas especiales para promover el liderazgo de las mujeres o de las personas jóvenes, lo cierto es que logró capitalizar el liderazgo de las mujeres para fortalecer la propuesta de gestión local del riesgo.

##### Desaciertos

- Tanto en la experiencia desarrollada en Barrio Corazón de Jesús como en Barrio Hotel, no consideraron, ni en sus propuestas de capacitación ni en las acciones desarrolladas, medidas

particulares que promovieran la participación de los diferentes grupos sociales presentes en la comunidad.

Esta debilidad fue más clara en Corazón de Jesús, pues la experiencia organizativa de la comunidad era débil antes de que iniciara el proyecto.

#### Recomendaciones

- Ciertamente no todos los proyectos de acompañamiento comunitario para la gestión local del riesgo pueden iniciar sus procesos con el fortalecimiento de liderazgos y el ejercicio de la ciudadanía. No obstante, es necesario identificar las diferentes condiciones que pueden promover o limitar la participación de los grupos sociales, tal es el caso de las mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad etc. para consolidar una propuesta verdaderamente inclusiva y que reconozca el enfoque de derechos.

#### **4.3.6 Generar condiciones que fortalezcan la organización comunal y la renovación de liderazgos**

Ejercer el liderazgo de una organización comunal requiere de tiempo, compromiso, disposición y herramientas (conocimiento, capacidad de diálogo y escucha, capacidad de negociación) que se van construyendo y consolidando como parte de un proceso. Por lo tanto, es necesario prever que quienes asumen el liderazgo de una organización no podrán hacerlo por largo tiempo. En este aspecto se deben tomar medidas (capacitaciones, fortalecimiento de liderazgos, fortalecimiento de capacidades para la incidencia) que permitan formar nuevos liderazgos para enriquecer el potencial organizativo y nutrir los espacios con ideas frescas y experiencias innovadoras, tal y como lo plantean Múnera & Sánchez (2008) al definir la participación sinérgica.

#### Aciertos

- Ambas experiencias apostaron por la capacitación y el fortalecimiento de las organizaciones comunales y de la comunidad misma, en distintas temáticas relacionadas con la gestión del riesgo. El Proyecto BOSAI incluso avanzó un paso más, el CLE promovió la distribución de responsabilidades entre los diferentes grupos comunales para que pusieran en práctica lo aprendido: darle seguimiento al funcionamiento del SAT, realizando el censo comunal,

facilitando talleres, en la construcción del dique, etc. Esto sin duda fortaleció su liderazgo ante la comunidad y ante la institucionalidad.

#### Recomendaciones

- Los proyectos de acompañamiento comunal que promueven procesos formativos y de capacitación deben trabajar a partir de metodologías y propuestas formativas participativas, pertinentes con las realidades de las personas a las que se pretende convocar, y partir del conocimiento y la experiencia de las y los participantes.

#### **4.3.7 Trabajar a partir de un conocimiento claro del contexto, los antecedentes y las realidades que se desarrollan en la comunidad de interés**

Desde la formulación de un proyecto de acompañamiento comunal, hasta su implementación, es necesario que los actores externos (instituciones, agencias de cooperación) involucrados tengan suficiente conocimiento de la comunidad, sus antecedentes, su proceso de conformación, las características que la identifican y su trayectoria en materia organizativa.

#### Aciertos

- Tanto en la experiencia de Barrio Hotel como en Barrio Corazón de Jesús, las organizaciones comunales no participaron de la formulación de los proyectos. Sin embargo, ambas iniciativas fueron pertinentes para el contexto de cada barrio y respondieron a las realidades y demandas de estas comunidades.

#### Desaciertos

- En Barrio Corazón de Jesús los actores institucionales formularon una propuesta que respondía a las necesidades de la comunidad, pero no tomaron en cuenta los antecedentes del Barrio Corazón de Jesús con la institucionalidad y su experiencia en la atención de emergencias a partir de las intervenciones relámpago y el clientelismo político.

Desconocer estos antecedentes limitó el accionar de la MSJ y de la CNE para proponer acciones específicas donde tuvieran oportunidad de escuchar las inquietudes de vecinas y vecinos sobre el proyecto, aclarar dudas y enriquecer su propuesta para que la intervención fuera más acertada y efectiva.

#### Recomendaciones

- Realizar un breve diagnóstico comunitario que permita recopilar información sobre las problemáticas más sentidas en la comunidad, la percepción local del riesgo y la trayectoria organizativa. Este diagnóstico permitirá identificar algunas medidas que permitan subsanar al menos aquellos problemas que en principio podrían obstaculizar la participación de la comunidad en el proyecto propuesto.

#### **4.3.8 Rendición de cuentas y la auditoría social**

En Costa Rica no se ha consolidado una cultura de rendición de cuentas por parte de aquellas figuras a las cuales la ciudadanía delega su representación: organizaciones comunales, municipalidad, diputaciones, instituciones, etc.

Tampoco existe cultura de auditoría social por parte de organizaciones sociales y comunidades organizadas, donde se fiscalice la labor que realizan estas figuras que asumen su representación, a pesar de que estas herramientas son estratégicas para la consolidación de la democracia participativa y por lo tanto la participación comunitaria.

#### Desaciertos

- En los proyectos estudiados, no se realizó ningún ejercicio donde instituciones u organizaciones comunales rindieran cuentas a las comunidades sobre el trabajo efectuado; tampoco hubo fiscalización por parte de la comunidad hacia estos actores.

#### Recomendaciones

- Promover la rendición de cuentas y la auditoría social son prácticas necesarias para la consolidación de la participación comunitaria y contribuyen a que los actores involucrados asuman su gestión con transparencia, lejos de prácticas contraproducentes como el clientelismo político o el oportunismo a costa de las necesidades y demandas de la población.

## Conclusiones

---

Esta investigación apostó por identificar y analizar buenas prácticas en materia de participación comunitaria, a partir de dos proyectos que procuraban promover la gestión local del riesgo de desastres.

En función de los objetivos de investigación se han formulado las siguientes conclusiones agrupadas en dos grandes temas: participación comunitaria y gestión local del riesgo.

### **Participación**

- En Barrio Corazón de Jesús el clientelismo político y las intervenciones “relámpago” que ocurrieron durante mucho tiempo, dañaron la confianza de las personas vecinas en la institucionalidad y generaron confusión sobre la percepción de su propio riesgo.  
En el marco del Proyecto Gestión Comunal del Riesgo las instituciones participantes decidieron no tomar esto en cuenta para la ejecución del proyecto, por lo tanto no hubo una explicación hacia la comunidad que permitiera desenmarcar esta iniciativa de otras impulsadas anteriormente, dando como resultado poco involucramiento y falta de compromiso por parte de la comunidad.
- En Barrio Corazón de Jesús la alta rotación de habitantes y la permanencia de familias viviendo en La Franja, debilitó las condiciones para que la comunidad promueva acciones conjuntas para la reducción del riesgo.
- Ambos proyectos apostaron de forma acertada por el trabajo intersectorial e interinstitucional en el marco de una propuesta articulada.
- En ambas comunidades ya existía experiencia organizativa vinculada a la gestión del riesgo y la atención de emergencias. No obstante, los proyectos estudiados no tenían por objetivo fortalecer estas experiencias organizativas, sino aprovecharlas para impulsar una serie de actividades, todas necesarias e importantes, pero desconectadas del quehacer organizativo cotidiano.
- Los actores institucionales cuentan con una serie de recursos para promover la gestión del riesgo y la atención de emergencias. Para esto llevan un control exhaustivo del dinero invertido en bienes, equipo, pago de profesionales, etc. Sin embargo, en ninguno de los

proyectos analizados hubo un esfuerzo sistemático por contabilizar el tiempo invertido de vecinas y vecinos en participación en reuniones, capacitaciones, organización logística para llevar a cabo diferentes actividades, etc. reconocer el trabajo de las comunidades pasa por reconocer su aporte también.

- Es importante reconocer que las organizaciones comunales que trabajan en gestión del riesgo y atención de emergencias no solamente velan por preservar la vida de vecinas y vecinos y sus medios de vida; también, aunque de forma invisibilizada, resguardan centros educativos, vías públicas, centros de trabajo, centros de salud (inversión pública y privada en general).
- A pesar de la relevancia que tiene la participación comunitaria en la construcción teórica y en el marco normativo internacional de la gestión del riesgo, esto no se refleja en la legislación nacional ni en el marco normativo. Por lo tanto la institucionalidad no tiene definida una ruta clara que le permita articular su quehacer con la ciudadanía organizada.

#### **Gestión local del riesgo**

- Tanto la propuesta impulsada en Barrio Corazón de Jesús como en Hotel fueron pertinentes para el contexto de riesgo de estas comunidades.
- El comité local de emergencias de Barrio Hotel había construido una agenda que incluía elementos de prevención, mitigación y respuesta. Con el Proyecto BOSAI su accionar se centró en la mitigación y los preparativos. Tareas de gran importancia a las cuales se les inyectó recursos económicos, se abrieron espacios de intercambio con actores de otras partes del país e incluso a nivel internacional y se fortalecieron sus capacidades técnicas, pero la agenda de prevención fue desatendida paulatinamente.
- La prevención correctiva y los preparativos ante situaciones de emergencia tienen impacto en el corto plazo porque minimizan las pérdidas de vidas humanas y materiales de las emergencias -al menos temporalmente- y porque captan el interés y la participación de la gente que está dispuesta a trabajar por la comunidad. No obstante, esto deja descubierto el trabajo de prevención prospectiva que se debe realizar. Por ejemplo: incidir en la transversalización de la gestión del riesgo en los planes reguladores de los cantones, el seguimiento a denuncias para exigir la protección de determinadas zonas o el incumplimiento de normas que regulan el funcionamiento de actividades económicas y/o productivas, etc.

- Las organizaciones comunales que se articulan en torno al carácter preventivo de la gestión del riesgo, como: el monitoreo sobre las políticas municipales sobre ordenamiento territorial, uso del suelo y administración de los recursos naturales, desarrollo local, construcción y mantenimiento de la infraestructura pública, entre otras; no cuentan con mecanismos claros para posicionar sus planteamientos sobre estos temas frente a la institucionalidad. Este tipo de expresiones organizativas no se reconocen en el marco jurídico nacional vinculado con la gestión del riesgo, por lo tanto no tienen acceso a recursos económicos, a formación técnica, ni al fortalecimiento de capacidades.

Ampliar el ámbito de acción hacia el trabajo preventivo y la reducción de vulnerabilidades abre oportunidades para que la ciudadanía participe e incida más allá de la atención de la emergencia.

- Las instituciones cuentan con los recursos económicos y el conocimiento técnico en materia de gestión del riesgo, pero es necesario que reconozcan el conocimiento de las comunidades y su experiencia organizativa. Desconocer esto puede perjudicar el trabajo que sea ha realizado en el nivel local y perjudicar la legitimidad tanto de las instituciones como de las organizaciones ante la comunidad.

## Referencias

---

- BAEZ, A., 2009: El imaginario colectivo de las amenazas naturales en la cuenca alta del Río La Vieja. Provincia de Alajuela, Costa Rica.- 112 págs. Universidad de Costa Rica, San José [Trabajo Final de Investigación Aplicada de Maestría].
- BARRANTES, R., 2011: El modelo vigente de gestión comunitaria del Sistema de Alerta anticipada ante inundaciones. Caso de Estudio: Sub-Cuenca Hidrográfica Río Cañas Guanacaste, Costa Rica. Universidad de Costa Rica, San José.-101 págs. [Trabajo Final de Investigación Aplicada de Maestría].
- BENITO M. B. & TORRES y. eds. (2009). Evaluación de la Amenaza Sísmica. En: Amenaza Sísmica de América Central. Entimena, Madrid
- CEPRENAC, 2006: Minuta de discusiones entre el equipo japonés del estudio preparatorio y el centro de coordinación para la prevención de los desastres naturales en América Central sobre la cooperación técnica del Japón para el proyecto desarrollo de capacidades para la gestión de riesgos a desastres en América Central "BOSAI".- 12 págs. Centro de Prevención de los Desastres Naturales para América Central. Ciudad de Panamá. [Informe interno].
- CÉSPEDES, M., 2003: Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. Propuesta y materiales de formación.-80 págs. Ed. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, San José.
- CNE, 2010: Plan Nacional de Gestión del Riesgo.-82 págs. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, San José.
- CNE, MSJ & JICA, s.f.: Plan Comunal para la Atención de Emergencias.-35 págs. Municipalidad de San José, San José.

- CNE, MSJ & JICA, 2004: Proyecto: Gestión comunal de riesgo a desastres en Barrio Corazón de Jesús y Los Aserrines, Cantón Central de San José.- 32 págs. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias & Municipalidad de San, San José. [Informe interno].
- CNE, MSJ & JICA, 2005: Proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres en Barrio Corazón de Jesús y Los Aserrines, Cantón Central de San José 2004-2005.- 25 págs. Municipalidad de San José, San José. [Informe interno].
- CNE, Municipalidad de Cañas, CCE Barrio Hotel de Cañas & JICA, 2012: Sistematización de las experiencias de gestión local del riesgo en Cañas. Caso del Comité Comunal de Emergencias de Barrio Hotel.-74 págs. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, San José. [Informe interno].
- FLACSO, 2011: Estudio de caso: Acción en la primera línea. La experiencia de la comunidad de Hotel de Cañas en la construcción de un dique en el cantón de Cañas, Guanacaste. Costa Rica.-10 págs. San José. [Informe interno].
- FUNDACIÓN PRESENCIA, 1999: Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadanos. [www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf](http://www.fundacionpresencia.com.co/media/Mapeo%20de%20actores%20sociales.pdf) [Consulta: 9 de mayo del 2013].
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. & BAPTISTA, L., 2008: Metodología de la investigación (4ta ed.).- 850 págs. Ed. Mc Graw-Hill/Interamericana Editores. México.
- HERNÁNDEZ, A., LAZO R., RAMÍREZ, A., SALMERÓN K., & NÚÑEZ, N., 2010: Memoria del seminario de graduación: Vulnerabilidad socio-cultural y capacidad social de respuesta en la comunidad Los Mangos de Vuelta del Jorco de Aserrí.-139 págs. Universidad Nacional, Heredia. [Tesis Licenciatura].

INEC, 2000: Censo Nacional de Población y Vivienda.-[www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr) (información en línea).

INEC, 2011: Censo Nacional de Población y Vivienda.-[www.inec.go.cr](http://www.inec.go.cr) (información en línea).

LAVELL, A., 2007: Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo.- [www.vivienda.gob.pe/pnc/documentos/PMM/Conceptual/Apuntes\\_para\\_una\\_Reflexion\\_Institucional\\_en\\_Paises\\_de\\_la\\_Subregion\\_Andina.pdf](http://www.vivienda.gob.pe/pnc/documentos/PMM/Conceptual/Apuntes_para_una_Reflexion_Institucional_en_Paises_de_la_Subregion_Andina.pdf) [Consulta realizada el 26 de diciembre del 2012].

MORA, R., 2011. Análisis de la Vulnerabilidad Global en Barrio Corazón de Jesús, La Uruca, San José.- 121 págs. Universidad de Costa Rica, San José [Trabajo Final de Investigación Aplicada de Maestría].

MSJ, 2006: Informe de cierre de proyecto. Gestión Comunal de Riesgo a Desastres en Barrio Corazón de Jesús y Los Aserrines, Cantón Central de San José.- 6 págs. Municipalidad de San José, San José. [Informe interno].

MÚNERA, M.C. & SÁNCHEZ L.M., 2008: La participación en la sociedad como base del Desarrollo: aproximación a tipologías de participación. Medellín Colombia.- VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional: Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos: 2-10.

MUNICIPALIDAD DE CAÑAS, s.f.a: La Gestión del Riesgo en el Ámbito Municipal.-45 págs. Cañas. [Informe interno].

MUNICIPALIDAD DE CAÑAS, s.f.b: SIVA. Sistema de vigilancia de Amenazas, Cuenca Río Cañas-Subcuenca Río Bebedero.-13 págs. Cañas. [Informe interno].

ONU, 1987: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.- [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427) [Consulta realizada el 7 de abril de 2013]

- ONU, 2005: Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Kobe.- Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres: 6-7.
- ONU-HÁBITAT., 2008: Gestión local del riesgo: participación y concertación, aspectos claves de las buenas experiencias en América Central. (1era ed.).-124 págs. ONU-HÁBITAT-IDCR. San José, Costa Rica.
- PNUD, 2005: Gestión local del riesgo y preparativos de desastres en la Región Andina. Sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas.-159 págs. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito.
- PNUD & CEPREDENAC, 2005: La gestión local del riesgo. Concepto y prácticas.-101 págs. Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales en América Central & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pichincha, Ecuador.
- PNUD & UCR, 2011: Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica.-112 págs. Universidad de Costa Rica & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San José.
- SALA CONSTITUCIONAL, 2000: Sentencia Nº 2000-08019.- Poder Judicial. [sitios.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/boletines/89.html](http://sitios.poder-judicial.go.cr/salacostitucional/boletines/89.html) [Consulta: 2 de agosto de 2011].
- SALAS, M., 2006. La gestión para la reducción del riesgo ante desastres, con enfoque de derechos, como espacio de participación social juvenil. Una mirada crítica desde la perspectiva de las personas jóvenes.- 146 págs. Universidad de Costa Rica, San José [Tesis Licenciatura].
- SICA, 2010: Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo a Desastres.- [www.sinapred.gob.ni/dmdocuments/PCGIR.pdf](http://www.sinapred.gob.ni/dmdocuments/PCGIR.pdf) [Consulta: 23 de septiembre de 2011].

UNISDR, 2001: Marco de acción para la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD).-[www.eird.org/fulltext/marco-accion/framework-espanol.pdf](http://www.eird.org/fulltext/marco-accion/framework-espanol.pdf)  
[Consulta: 1 de abril del 2013].

UNISDR, 2009: Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. -38 págs. Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos, Ginebra.

### Citas hemerográficas

---

LA GACETA N°146, 18 de junio de 2003: Reforma del párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.- Ley N° 8364.

LA GACETA N° 8, 11 de enero de 2006: Ley Nacional de emergencias y prevención del riesgo N° 8488.

LA GACETA N° 52, 13 de marzo de 2008: Reglamento a la Ley Nacional de emergencias y prevención del riesgo. Decreto 34361-MP.

## Anexos

---

### Anexo 1. Apéndice sobre Desarrollo Humano

Tomado de: J. Zamora, com. escrita, 2013

#### **Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc)**

El desarrollo humano puede entenderse como un proceso de expansión de libertades efectivamente disfrutadas por las personas. Más específicamente, este enfoque remite a las posibilidades que tienen las personas de ser o de hacer lo que necesitan para concretar las acciones o los proyectos de vida que consideran importantes. Por eso, para lograr el desarrollo humano, es importante promover la creación y el aprovechamiento de las capacidades que propician el logro de las metas propuestas; capacidades que se refieren a las habilidades, los talentos o los medios utilizados para alcanzar esos propósitos.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de un país no debe medirse solamente por el ingreso nacional o el producto interno bruto, como tradicionalmente se ha hecho, también deben tomarse en cuenta otros aspectos como la posibilidad de disfrutar de una vida larga, saludable y creativa; la opción de adquirir conocimientos valiosos, tanto individual como socialmente, por medio de la educación, y la posibilidad de disfrutar de un nivel de vida digno, es decir, poseer un bienestar material adecuado.

Para calcular el IDHc se utiliza: vivir una vida larga y saludable (medida por la Esperanza de Vida al Nacer), tener educación (medida por la Tasa de Alfabetización de Personas Adultas y la Tasa Neta de Matriculación en Primaria y Secundaria) y gozar de un nivel de vida digno (medido por el Índice de Bienestar Material que emplea el consumo eléctrico residencial por cliente como variable «proxy» del ingreso per cápita cantonal). En resumen, el IDHc combina, para cada uno de los cantones del país, los subíndices de Esperanza de Vida (IEV), de Conocimiento (IC) y de Bienestar Material (IBM).

La metodología para calcular el IDH ha sido ajustada con el tiempo y se han diseñado índices complementarios que permiten obtener mayor información sobre la distribución de las

oportunidades del desarrollo humano. Como resultado se desarrolló una «familia» de índices, que además del IDH, incluye el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), el Índice de Potenciación de Género (IPG) y el Índice de Pobreza Humana (IPH).

### **Índice de Pobreza Humana cantonal (IPHc)**

Si el desarrollo humano es entendido como un proceso de expansión de libertades efectivamente disfrutadas por las personas, la pobreza humana debe entenderse como el proceso en que se carece de las oportunidades más básicas. En el primero priva una visión de progreso o de ampliación de posibilidades, en la segunda, por el contrario, la perspectiva es opuesta: falta de acceso a oportunidades.

Para medir el IPHc se utilizan las tres dimensiones básicas del desarrollo humano, empleadas en relación con el IDHc, pero planteadas como privaciones, y se añade otra dimensión relacionada con la exclusión social. Por esa razón, su cálculo incluye, en lo relativo al componente de Longevidad, la posibilidad de morir a una edad relativamente temprana (medida por la probabilidad al nacer de no sobrevivir a los 60 años). El componente de Conocimiento, en el caso de Costa Rica, incluye la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones (medida por el Porcentaje de personas adultas mayores de 18 años que tienen un nivel académico aprobado menor al tercer grado de educación primaria). El componente de Vida Digna incluye el Porcentaje de personas pobres (pobreza material), y el de Exclusión Social, la Tasa de desempleo a largo plazo (cuatro meses o más de desempleo). A diferencia de los otros índices, la cifra resultante del IPHc se presenta en porcentajes. El valor más bajo y deseable del IPHc es 0%, conforme se aleja de este valor, las privaciones que se observan son mayores.

### **Índice de Desarrollo Humano relativo al Género cantonal (IDGc)**

El Índice de Desarrollo Humano relativo al Género en el ámbito cantonal (IDGc) valora el impacto producido por las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el desarrollo humano. Este índice no es una medida *per se* de la desigualdad de género, sino una medida del desarrollo humano (IDHc) ajustado con el objeto de penalizar desigualdades entre hombres y mujeres en tres dimensiones (educación, salud y nivel de vida).

Para medir las diferencias efectivas entre hombres y mujeres se utilizan variables e indicadores relativos a ambos sexos en el cálculo de los subíndices que componen el IDGc. Estos se agregan, posteriormente, después de penalizar las diferencias observadas por sexo con base en el Índice Igualmente Distribuido (ID). Por esa razón, la dimensión de Vida Larga y Saludable se establece en relación con la Esperanza de Vida al Nacer que, calculada de la forma descrita anteriormente, genera el Índice de Esperanza de Vida Igualmente Distribuido (IEV ID). El Índice de Conocimiento Igualmente Distribuido (IC ID) se obtiene por medio de la Tasa de Alfabetización de personas Adultas y la Tasa Global de Matriculación. Por último, el Índice de Nivel de Vida Digno Igualmente Distribuido (IBM ID) se calcula utilizando el Índice de Bienestar Material (considera el consumo de electricidad), el Porcentaje de Población Económicamente Activa y la Masa Cotizante promedio. Tal como se apuntó anteriormente, todos estos indicadores son calculados en forma diferenciada según se trate de hombres o mujeres, con el fin de obtener, posteriormente, los índices respectivos de cada dimensión, los cuales se combinan a partir de un promedio aritmético que origina el IDGc.

Para interpretar esta información debe tomarse en cuenta que el método de cálculo implica que los valores siempre son inferiores al IDHc, pues lo que se hace es penalizar este índice según las desigualdades de género, por ejemplo, el IDHc promedio del 2009 fue de 0,768, mientras que el IDGc promedio de ese mismo año fue de 0,718; es decir, el IDHc promedio disminuyó un 6,5% (0,050) debido a las desigualdades de género.

Así, un IDGc alto podría responder, no solo a un alto desarrollo humano del cantón, sino a una desigualdad relativamente pequeña entre géneros. Un IDGc bajo podría responder a un IDHc bajo, a grandes desigualdades entre géneros o a ambas posibilidades. Lo importante es que este índice castiga las desigualdades relativas al género en el cálculo del IDHc, por eso, si el valor del IDGc de un cantón es muy cercano al de su IDHc significa que las desigualdades ocasionadas por el género son pocas.

### **Índice de Potenciación de Género cantonal (IPGc)**

El Índice de Potenciación de Género cantonal (IPGc) se fundamenta en las oportunidades y refleja la desigualdad existente entre hombres y mujeres en tres dimensiones clave: Participación política

y poder de decisión, Participación económica y poder de decisión, y Control de los recursos económicos. Para realizar una medición aproximada de cada dimensión se utilizan variables o indicadores específicos para cada sexo. Para la participación política y poder de decisión se consideran los porcentajes de participación de mujeres y de hombres regidores en la municipalidad de cada cantón. La participación económica y poder de decisión se calcula de acuerdo con el porcentaje de hombres y de mujeres que ocupan puestos de dirección. Finalmente, el control de los recursos económicos se establece con base en el bienestar material estimado tanto para los hombres como para las mujeres. Posteriormente, para cada una de estas dimensiones se determina lo que se ha denominado un Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido (PEID), que pondera, de acuerdo con la población, las representaciones de las mujeres y de los hombres en cada una de las dimensiones, y utiliza una fórmula que ayuda a penalizar la desigualdad. Finalmente, el IPGc se obtiene del promedio simple de los tres porcentajes equivalentes, mencionados anteriormente, distribuidos en partes iguales.

Para interpretar este índice debe tenerse en cuenta que conforme el IPGc se acerca a 1 significa igual participación activa de hombres y de mujeres en la vida política, económica y en el control de los recursos económicos; y, en la medida en que se aleje de este valor hacia 0, significa mayor desigualdad en la participación de alguno de los dos sexos.

#### **Índice de Seguridad Ciudadana cantonal (ISCc)**

Para establecer el ISCc se tomaron en cuenta las tasas cantonales de homicidio doloso, robo, hurto y violencia doméstica. Después de transformarlas y agregarlas en un índice, cuyo rango varía de cero a uno, se determinó que los valores menores del ISCc correspondían a cantones que presentaban niveles de seguridad bajos (más inseguros), y que los valores mayores pertenecían a los cantones con niveles de seguridad altos (más seguros).

#### **Índice de Desarrollo Humano Cantonal ajustado por Seguridad Ciudadana (ISCc)**

El ISCc se utiliza como un cuarto subíndice del IDHc; de manera que las deficiencias en seguridad ciudadana “castigan” el desempeño logrado en el IDHc, obteniendo un nuevo valor y, por lo tanto, un nuevo posicionamiento en relación con los demás cantones.

## Anexo 2. Artículo 14 y 15 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo

### **Artículo 14. Responsabilidades ordinarias de la CNE**

a) Articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia. Asimismo, deberá promover, organizar, dirigir y coordinar, según corresponda, las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y sus componentes e instrumentos. Esta gestión la realizará en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso.

b) Realizar la promoción temática, por medio de programas permanentes de educación y divulgación.

c) Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, basadas en criterios técnicos y científicos, tendientes a orientar las acciones de regulación y control para su eficaz prevención y manejo, que regulen o dispongan su efectivo cumplimiento por parte de las instituciones del Estado, el sector privado y la población en general.

Los funcionarios de los órganos y entes competentes para ejecutar o implementar tales resoluciones vinculantes, en ningún caso, podrán desaplicarlas. A las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que edifiquen o usen indebidamente zonas restringidas mediante estas resoluciones vinculantes, se les aplicará la obligación de derribar o eliminar la obra, conforme al artículo 36 de esta Ley.

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

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

f) Promover y apoyar estudios e investigaciones en materias relacionadas con sus fines, así como la elaboración de proyectos que impulsen sistemas físicos, técnicos y educativos orientados a la prevención y mitigación de desastres, y a los preparativos para enfrentarlos.

g) Promover y fomentar la vigilancia y el manejo de situaciones de riesgo, mediante el estudio o la implantación de medidas de observación, vigilancia y alerta, que permitan prever, reducir y evitar

el impacto y los daños de los posibles sucesos de desastre. Además, en caso necesario, coordinar la vigilancia y el manejo de tales situaciones.

h) Asesorar a las municipalidades en cuanto al manejo de la información sobre las condiciones de riesgo que los afectan, como es el caso de la orientación para una política efectiva de uso de la tierra y del ordenamiento territorial. La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática.

i) Establecer y coordinar una instancia multiinstitucional permanente de planificación, coordinación y dirección de las operaciones de emergencia.

j) Establecer y mantener relaciones con entidades, nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, cuyo cometido sea afín a la institución; suscribir, con dichas entidades, acuerdos, convenios o contratos de intercambio y cooperación que se estimen convenientes.

k) Fomentar la creación y el fortalecimiento de capacidades regionales, municipales y locales para el manejo de situaciones de emergencia. En caso necesario, incluye la participación en acciones de alerta, alarma, movilización y atención de la población.

l) Realizar la gestión de la ayuda internacional, de agencias y países, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para los programas de prevención y la atención de emergencias.

m) Coordinar la ayuda internacional que Costa Rica pueda ofrecer a otras naciones que hayan declarado emergencia en sus territorios, cuando lo acuerden el presidente de la República y el ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Dicha cooperación estará constituida por recursos humanos, asesoramiento técnico o donaciones de bienes y servicios, según lo permitan las posibilidades del país.

#### **Artículo 15. Responsabilidades extraordinarias de la CNE**

Declarado el estado de emergencia establecido en el artículo 29 de esta Ley, corresponderá a la Comisión planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación. Para ello, deberá ejecutar, como mínimo, las siguientes acciones:

- a) La coordinación, la dirección y el control de la atención de las emergencias declaradas así por el Poder Ejecutivo, se realizarán según las fases definidas en el artículo 30 de esta Ley; para ello, la Comisión, por medio de la Dirección Ejecutiva, deberá elaborar el Plan general de la emergencia, según los términos referidos en el capítulo VI de esta Ley.
- b) Debe coordinar la evaluación de los daños, para lo cual las instituciones de la Administración central, la Administración Pública descentralizada del Estado, los gobiernos locales y las empresas estatales serán responsables de evaluar los daños y coordinar su realización con la Comisión.
- c) Planificar, coordinar, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- d) Coordinar las investigaciones científicas y técnicas necesarias para el Plan, así como los programas de recuperación física y económica, y darles el seguimiento necesario.
- e) Nombrar como unidades ejecutoras a las instituciones públicas que tengan bajo su ámbito de competencia, la ejecución de las obras definidas en el Plan general de la emergencia y supervisar su realización.
- f) Contratar al personal especial que requieran por períodos determinados y conforme a la declaración de emergencia. Salvo lo dispuesto en los incisos anteriores, la Comisión atenderá, sin que medie una declaratoria de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, las emergencias locales y menores que, por la alta frecuencia con que ocurren y la seria afectación que provocan en las comunidades, demandan la prestación de un servicio humanitario de primer impacto, consistente en la entrega de cobijas, alimentación, colchonetas y, de ser necesario, la adquisición de materiales para rehabilitar los servicios básicos y habilitar albergues, así como la contratación de un máximo de cien horas máquina para la limpieza del área más afectada de la zona.

### Anexo 3. Guías de entrevista semiestructurada

#### 1. Municipalidad de San José/Cañas

##### Antecedentes de la comunidad

- ¿Hace cuánto tiempo la Municipalidad trabaja con la comunidad Barrio Corazón de Jesús/Hotel?
- ¿Cuáles fueron las primeras motivaciones que tuvo la Municipalidad para decidir tener presencia en esta comunidad? ¿Cómo inició este trabajo?
- ¿Eso varió con el tiempo?
- ¿Cómo describiría usted esta comunidad?
- ¿Se parece o se diferencia de otras comunidades de la zona?
- ¿Cómo describiría a la gente que vive aquí? (ocupaciones, festividades importantes, etc.)

##### Percepción del riesgo

- ¿Recuerda situaciones de emergencia donde la vida y la seguridad de las personas vecinas, sus bienes y medios de vida pudieron estar en riesgo? ¿Qué recuerda de esas vivencias?
- ¿Cuáles amenazas identifica en esta zona? (en la comunidad propia o los alrededores)

##### Antecedentes del proyecto

- ¿Cómo se gesta esta iniciativa?
- ¿Cuál era su objetivo?
- ¿Cómo se vincula la Municipalidad a esta iniciativa?

##### Generalidades de la ejecución

- ¿Cuáles otras instancias participaron?
- ¿Cuáles actividades desarrolladas en el marco del proyecto tuvieron particular respuesta de la comunidad? ¿Cómo se implementaron, quién participó y de qué manera? (esta respuesta pudo ser positiva o negativa con relación a los objetivos del proyecto).
- En términos generales, qué valoraciones tiene de la ejecución de este proyecto.
- ¿El trabajo realizado, cumplió las expectativas que usted tenía?

- ¿Cuáles buenas prácticas y lecciones aprendidas identifica en la ejecución de este proyecto?

#### Participación comunitaria

- ¿Qué había antes del proyecto en términos de organización comunitaria?
- ¿Cómo describiría la interlocución de las organizaciones comunitarias con la institucionalidad?
- ¿Cómo describiría la interlocución de las organizaciones comunitarias con el gobierno local?
- ¿Qué cambios identifica en la relación entre estas instancias a partir de la ejecución del proyecto?
- ¿Considera usted que la ejecución de este proyecto logro promover una mayor participación de la comunidad?
- ¿Cómo se expresó la participación comunitaria durante la ejecución? ¿Cómo se expresa ahora?
- ¿Cuáles son sus valoraciones respecto a la participación de la comunidad?

#### Gestión del riesgo para la reducción de desastres

- ¿Cuáles son las principales capacidades de resiliencia que usted identifica en esa comunidad?
- ¿Considera que este proyecto promovió mayor conciencia e interés de la comunidad acerca de las amenazas presentes en la zona (comunidad y zonas cercanas) y los riesgos a los que está expuesta?
- ¿En el marco de este proyecto, surgieron propuestas acerca de cómo se pueden reducir los riesgos que se enfrenta esta comunidad?
- ¿Qué sucedió con estas iniciativas?
- ¿Qué aspectos considera relevantes se deben tomar en cuenta para promover nuevas iniciativas que apunten a la gestión de la reducción del riesgo a desastre en esta comunidad?

## **2. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)**

#### Antecedentes de la comunidad

- ¿Hace cuánto tiempo la CNE trabaja con la comunidad Barrio Corazón de Jesús/Hotel?

- ¿Cuáles fueron las primeras motivaciones que tuvo la CNE para decidir tener presencia en esta comunidad? ¿Cómo inició este trabajo?
- ¿Eso varió con el tiempo?
- ¿Cómo describiría usted esta comunidad?
- ¿Se parece o se diferencia de otras comunidades de la zona?
- ¿Cómo describiría a la gente que vive aquí? (ocupaciones, festividades importantes, etc.)

#### Percepción del riesgo

- ¿Recuerda situaciones de emergencia donde la vida y la seguridad de las personas vecinas y sus bienes y medios de vida pudieron estar en riesgo? ¿Qué recuerda de esas vivencias?
- ¿Cuáles amenazas identifica en esta zona? (en la comunidad propia o los alrededores)

#### Antecedentes del proyecto

- ¿Cómo se gesta esta iniciativa?
- ¿Cuál era su objetivo?
- ¿Cómo se vincula la CNE a esta iniciativa?

#### Generalidades de la ejecución

- ¿Cuáles otras instancias participaron?
- ¿Cuáles actividades desarrolladas en el marco del proyecto tuvieron particular respuesta de la comunidad? ¿Cómo se implementaron, quién participó y de qué manera? (esta respuesta pudo ser positiva o negativa con relación a los objetivos del proyecto).
- En términos generales, qué valoraciones tiene de la ejecución de este proyecto.
- ¿El trabajo realizado cumplió las expectativas que usted tenía?
- ¿Cuáles buenas prácticas y lecciones aprendidas identifica en la ejecución de este proyecto?

#### Participación comunitaria

- ¿Qué había antes del proyecto en términos de organización comunitaria?
- ¿Cómo describiría la interlocución de las organizaciones comunitarias con la institucionalidad?
- ¿Cómo describiría la interlocución de las organizaciones comunitarias con la CNE?

- ¿Qué cambios identifica en la relación entre estas instancias a partir de la ejecución del proyecto?
- ¿Considera usted que la ejecución de este proyecto logro promover una mayor participación de la comunidad?
- ¿Cómo se expresó la participación comunitaria durante la ejecución? ¿Cómo se expresa ahora?
- ¿Cuáles son sus valoraciones respecto a la participación de la comunidad?

#### Gestión del riesgo para la reducción de desastres

- ¿Cuáles son los principales factores de resiliencia que usted identifica en esa comunidad?
- ¿Considera que este proyecto promovió mayor conciencia e interés de la comunidad acerca de las amenazas presentes en la zona (comunidad y zonas cercanas) y los riesgos a los que está expuesta?
- En el marco de este proyecto surgieron propuestas acerca de ¿cómo se pueden reducir los riesgos que se enfrenta esta comunidad?
- ¿Qué sucedió con estas iniciativas?
- ¿Qué aspectos considera relevantes se deben tomar en cuenta para promover nuevas iniciativas que apunten a la gestión de la reducción del riesgo a desastre en esta comunidad?

### **3. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)**

#### Antecedentes

- ¿Cuál ha sido la relación histórica que ha tenido JICA con la gestión del riesgo a desastres y la atención de emergencias?
- ¿Cuáles han sido los propósitos institucionales en estos ámbitos de acción?
- ¿Cuál fue el potencial que JICA identificó en la propuesta de Gestión Comunal de Riesgo a desastres /"BOSAI" para decidir apoyarla?

#### Generalidades de la ejecución

- En términos generales, qué valoraciones tiene de la ejecución de este proyecto.

- ¿El trabajo realizado cumplió las expectativas que JICA tenía?
- ¿Cuáles buenas prácticas y lecciones aprendidas identifica en la ejecución de este proyecto?

#### Participación comunitaria

- ¿Cuáles son sus valoraciones respecto a la participación de la comunidad?

#### Gestión del riesgo para la reducción de desastres

- ¿Qué aspectos considera relevantes se deben tomar en cuenta para promover nuevas iniciativas que apunten a la gestión de la reducción del riesgo a desastre en esta comunidad y dónde la participación comunitaria tenga un papel protagónico?

### **4. Empresa privada**

#### Antecedentes de la comunidad

- ¿Hace cuánto esta empresa tiene presencia en la zona?
- ¿Cuál es su actividad?
- ¿Qué relación han tenido con la comunidad Barrio Corazón de Jesús/Hotel?
- ¿Eso ha variado con el tiempo?
- ¿Cómo describiría usted esta comunidad?
- ¿Se parece o se diferencia de otras comunidades de la zona?
- ¿Cómo describiría a la gente que vive aquí? (ocupaciones, festividades importantes, etc.)

#### Percepción del riesgo

- ¿Recuerda situaciones de emergencia donde la vida y la seguridad de las personas vecinas y sus bienes pudo estar en riesgo? ¿Qué recuerda de esas vivencias?
- ¿Cuáles amenazas identifica en esta zona? (en la comunidad propia o los alrededores)

#### Antecedentes del proyecto

- ¿Conoció usted el proyecto Gestión Comunal de Riesgo a Desastres impulsado en Barrio Corazón de Jesús, entre los años 2004 y 2006?/ ¿Conoció usted el proyecto “BOSAI” impulsado en la comunidad Hotel, entre los años 2007 y 2012?
- ¿Cuál era su objetivo?

#### Generalidades de la ejecución

- ¿Participó esta empresa de alguna forma en la ejecución de ese proyecto?
- ¿Cree que pudo tener mayor participación o por el contrario cree que se generaron muchas expectativas acerca de lo que realmente podía hacer?
- ¿Cree que empresas como ésta podrían tener alguna participación en este tipo de iniciativas?

#### Participación comunitaria

- ¿Cómo describiría la interlocución de las organizaciones comunitarias con esta empresa?

#### Gestión del riesgo para la reducción de desastres

- ¿Cuáles son las principales capacidades que usted identifica en esa comunidad?
- ¿Considera que este proyecto promovió mayor conciencia e interés de la comunidad acerca de las amenazas presentes en la zona (comunidad y zonas cercanas) y los riesgos a los que está expuesta? ¿Y en esta empresa?
- Ustedes como empresa, tienen alguna propuesta acerca de ¿cómo se pueden reducir los riesgos que se enfrenta esta comunidad? ¿Quiénes deben participar de estos esfuerzos? ¿Ustedes podrían aportar algo al respecto?
- ¿Estas propuestas las han compartido con alguien?
- ¿Qué aspectos considera relevantes para promover nuevas iniciativas que apunten a la gestión de la reducción del riesgo a desastre en esta comunidad?

### Anexo 3. Guía para sesiones a profundidad

Participantes: Personas vecinas de la comunidad que participaron de la ejecución del proyecto.

#### Antecedentes de la comunidad

- ¿Cómo describirían ustedes esta comunidad?
- ¿Se parece o se diferencia de otras comunidades de la zona?
- ¿Cómo describiría a la gente que vive aquí? (ocupaciones, festividades importantes, etc.)

#### Percepción del riesgo

- ¿Recuerdan situaciones de emergencia donde la vida y la seguridad de las personas vecinas y sus bienes pudo estar en riesgo? ¿Qué recuerda de esas vivencias?
- ¿Qué se hizo en esa oportunidad?
- ¿Cuáles amenazas identifica en esta zona? (en la comunidad propia o los alrededores).

#### Antecedentes del proyecto

- ¿Cómo se supieron de este proyecto?
- ¿Cuál era su objetivo?

#### Generalidades de la ejecución

- ¿Quiénes participaron?
- ¿Qué tareas llevaban a cabo esas personas?
- ¿Faltó alguien en la ejecución de ese proyecto?
- ¿Cuáles actividades desarrolladas en el marco del proyecto tuvieron particular respuesta de la comunidad? ¿Cómo se implementaron, quién participó y de qué manera? (esta respuesta pudo ser positiva o negativa con relación a los objetivos del proyecto).
- En términos generales, qué valoraciones tienen de la ejecución de este proyecto.
- ¿El trabajo realizado cumplió las expectativas que ustedes tenían?
- ¿Cuáles buenas prácticas y lecciones aprendidas identifican en la ejecución de este proyecto?

#### Participación comunitaria

- ¿Qué había antes del proyecto en términos de organización comunitaria?
- ¿Cómo describirían la relación de las organizaciones comunitarias con las instituciones locales?  
¿Esto cambió con la ejecución del proyecto?
- ¿En la ejecución de este proyecto quienes participaron de la comunidad?
- ¿Quiénes mostraron mayor interés? ¿Hombres, mujeres, jóvenes?
- ¿Por qué creen que esta participación fue así?
- ¿Cómo se expresó la participación comunitaria durante la ejecución? ¿Cómo se expresa ahora?
- ¿Cuáles son sus valoraciones respecto a la participación de la comunidad?
- ¿Qué recomendaciones proponen para que participen otras personas?

#### Gestión del riesgo para la reducción de desastres

- ¿Cuáles son las principales capacidades de resiliencia que usted identifica en esa comunidad?
- ¿Considera que este proyecto promovió mayor conciencia e interés de la comunidad acerca de las amenazas presentes en la zona (comunidad y zonas cercanas) y los riesgos a los que está expuesta?
- En el marco de este proyecto surgieron propuestas acerca de ¿cómo se pueden reducir los riesgos que se enfrenta esta comunidad?
- ¿Qué sucedió con estas iniciativas?
- ¿Qué aspectos considera relevantes se deben tomar en cuenta para promover nuevas iniciativas que apunten a la gestión de la reducción del riesgo a desastre en esta comunidad?