POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO 2016-2030

SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO

5 EJES DE ACCIÓN GESTIÓN DEL RIESGO COSTA RICA

363.34
C733p Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030/ La Comisión.
– San José, C.R. : CNE, 2015.
75 p. : il. ; 17 x 24 cm.

ISBN 978-9968-716-37-6

1. Política pública. 2. Costa Rica. 3. Gestión del Riesgo. I. Título.

Organismo

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)
Dirección de Gestión del Riesgo
Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

URL

http://www.cne.go.cr

Citar
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2015). "Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030". San José, C.R. : CNE.

DISEÑO GRÁFICO
Freddy Solís B., Ministerio de Comunicación.

Presentación

Con suma satisfacción me permito presentar la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, instrumento de política pública que deberá servir para orientar las acciones de todos los actores sociales de la República de Costa Rica: Estado, Sociedad Civil y Sector Privado, en las acciones de gestión del riesgo, que contribuyan a cumplir la aspiración de un desarrollo nacional seguro y sustentable.

Este instrumento ha sido elaborado con base en un proceso transparente y participativo de consulta realizado a especialistas en diversos ámbitos del desarrollo nacional, así como el análisis de documentos de diagnóstico y planificación en distintos temas, sectores y enfoques, pertinentes a la temática de riesgo. Ello ha contribuido a obtener un documento integrador y visionario, en el cual se define la gestión del riesgo como un concepto sinérgico y a la vez inherente a las prácticas de desarrollo.

La gestión del riesgo como concepto integral del desarrollo, debe contribuir al diagnóstico de los factores de riesgo que subyacen en la actividad social y productiva, en la adopción de las decisiones y la planificación en los distintos niveles del territorio y en todos los sectores, destinada a generar cambios tanto en la dimensión de los factores físicos como sociales, causantes del riesgo, para reducir las pérdidas generadas por desastre y mejorar el bienestar de las personas.

En el proceso de elaboración este instrumento, se ha vigilado con especial atención la coherencia teórico-filosófica de su contenido, para que el mismo responda a un enfoque humanista, de modo que la orientación de cada uno de los lineamientos tengan articulación con esta visión, para que sean guías claras y precisas en la adopción de compromisos y orienten la planificación de los actores, hacia resultados e impactos cualitativamente sustentados, siendo la educación continua y permanente un medio importante para garantizar este fin.

La coyuntura en que este documento se elabora, a pocos meses de la aprobación del *"Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre, 2015-2030"* y la adopción por parte de Las Naciones Unidas de los *"Objetivos del Desarrollo Sostenible"*, ha contribuido al alineamiento de su contenido con las visiones más actuales y visionarias en la materia que le es propia, por lo que auguramos su total pertinencia para orientar el cumplimiento de los compromisos que el país asume con el desarrollo humano, en el marco de la política internacional. En los términos que lo indica el *GAR- 2015: "la innovación en áreas como la gobernanza del riesgo, el conocimiento el riesgo, los análisis costo-beneficio y la rendición de cuentas retan los viejos supuestos y genera nuevas oportunidades"*.

El documento, también responde a los compromisos de la Administración Solís Rivera, enfocado en la lucha por combatir la pobreza, en garantizar la participación ciudadana en los procesos de desarrollo, así como el respeto a los derechos humanos con principal atención a los grupos más vulnerables, personas con discapacidad, adulto mayor y grupos indígenas. También en materia de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, presentes en el *"Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018"*, por los cuales el país aspira a que las instituciones públicas presupuesten y planifiquen la gestión del riesgo y de esta manera avanzar hacia un proceso preventivo para lograr la reducción de las pérdidas por desastre.

A quienes participaron del proceso de elaboración de este instrumento de política pública, en mi condición de Presidente de la institución rectora de la gestión del riesgo, mi eterno agradecimiento por su compromiso.

Doctor Ivan Brenes Reyes,
Presidente -CNE-
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

"La gestión del riesgo como concepto integral del desarrollo"

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	EL RIESGO A DESASTRES EN COSTA RICA	7
3.	MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO	14
4.	AVANCE DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO, PERIODO 2010-2015	18
5.	FUNDAMENTO JURÍDICO	22
6.	MARCO CONCEPTUAL	23
7.	ENFOQUE METODOLÓGICO	24
8.	ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA	25
9.	PRINCIPIOS RECTORES	26
10.	ENFOQUES TRANSVERSALES	29
11.	OBJETIVO DE DESARROLLO	32
12.	EJES TEMÁTICOS	33
12.1.	Eje 1: Generación de resiliencia e inclusión social	34
12.2.	Eje 2: Participación y desconcentración para la gestión del riesgo	37
12.3.	Eje 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación	40
12.4.	Eje 4: Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios	43
12.5.	Eje 5: Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo	46
13.	GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO	49
13.1.	Modelo de gestión	49
13.1.1.	El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)	49
13.1.2.	El Plan Nacional de Gestión del Riesgo	51
13.2.	Seguimiento y evaluación	52
13.2.1.	Entorno de evaluación	53
13.2.2.	Medios de evaluación: los indicadores	53
13.2.3.	Horizonte de planificación	55
13.2.4.	Sistema de monitoreo y seguimiento	56
13.2.5.	Módulo de Seguimiento al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		57

1. Introducción

El riesgo es una condición inherente a la actividad humana. Implica la posibilidad de no alcanzar, fracasar o perder lo que se espera hasta el punto, en una condición extrema de quedar sin nada. Tal posibilidad no es fortuita, el riesgo es una construcción social, producto de las decisiones que, a lo largo de la historia, se adoptan dentro de un cúmulo de alternativas y limitantes para satisfacer necesidades y generar bienestar.

El camino entre lo que se quiere y lo que se aspira está cargado de incertidumbre; el análisis del riesgo es un esfuerzo científico por descubrir la ruta más segura, por medio de la cual alcanzar los objetivos; no obstante, la certidumbre más importante que aporta la ciencia al análisis del riesgo es que lo previsto con mucha seguridad, cuando se materialice, puede ser o será diferente a lo esperado. De tal manera, la gestión del riesgo es un ejercicio que procura incidir en el ámbito de las causas que hacen previsible la ocurrencia de eventos perniciosos, generadores de daños y de pérdidas pero, a la vez, buscar actuar en caso de que se consuma o materialice el riesgo, es decir, cuando ocurra un desastre.

Bajo tales premisas, la sociedad costarricense encara retos importantes en torno a los factores de riesgo que son inherentes a su modelo desarrollo, que se resumen en interrogantes respecto a cómo identificarlos y medirlos, cómo reducirlos y cómo enfrentar los efectos perniciosos. Estos son retos complejos en la medida en que deben ser atendidos en el marco de la propia gestión del desarrollo; una gestión tal que reduzca el riesgo y de manera anticipada prepare a la sociedad ante riesgos futuros, producto de nuevas necesidades, posibles inequidades y un entorno cambiante, siempre retador.

La Política de Gestión del Riesgo, junto con el Plan de Gestión del Riesgo, constituyen un marco de orientación estratégica que contribuye a enfrentar los retos señalados. Para el caso de Costa Rica, la Política está descrita en la Ley N°8488 (2006) y es entendida como un eje transversal del estado costarricense, que articula compromisos de las instituciones del Estado de manera subsidiaria, del sector privado y la sociedad civil.

El presente instrumento procura desarrollar un concepto de política con enfoque prospectivo sobre el tema de riesgo, contextualizando de manera breve y general la condición de riesgo del país y la forma en cómo se ha institucionalizado el manejo de desastres, hasta el modelo actual de la gestión del riesgo. Brinda luego un marco teórico - filosófico y una estructura de ejes temáticos que responden a ámbitos de acción prioritarios, bajo los cuales se dictan algunos lineamientos que permitan a los actores del desarrollo nacional identificar los posibles compromisos que deben ser adoptados. Igualmente, se desarrolla un capítulo de gestión y evaluación que determina cómo se controlará la ejecución y los elementos de seguimiento y evaluación necesarios para medir su avance y cumplimiento.

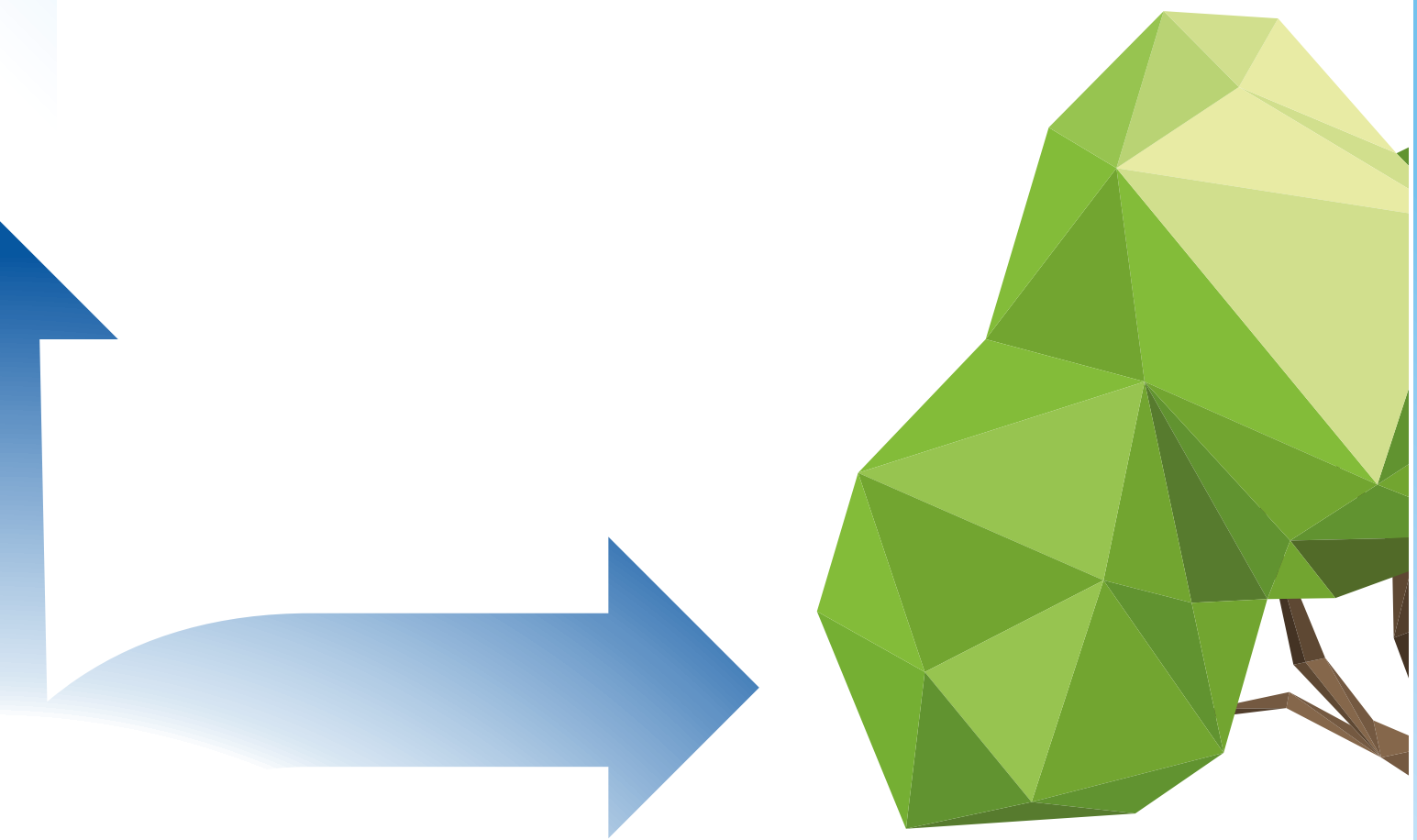
El contenido de este instrumento es el resultado de un riguroso ejercicio de revisión de documentos relacionados con el análisis del riesgo del país y de política nacional e internacional, entre los que cabe destacar el *"Plan Nacional de Desarrollo"*, el *"Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030"*, y la propuesta de *"Objetivos del Desarrollo Sostenible"*; estos dos últimos, bajo iniciativa de Las Naciones Unidas. Igualmente es resultado de consultas individuales y de talleres denominados de *"consulta experta"*, en el que participaron especialistas de diversas

instituciones estatales y organismos ajenos al gobierno, relacionados con temas pertinentes al desarrollo y que tienen vínculo con la gestión del riesgo. El documento redactado ha sido objeto de control editorial por parte de representantes de las mesas de discusión del taller de validación, a efecto de generar transparencia del proceso seguido.

Finalmente, los análisis de documentos y las consultas dan como resultado un instrumento de política que procura ser muy actual, creativo e innovador, que busca articular procesos en marcha, definidos en otros documentos de política, con iniciativas nuevas, bajo un marco de orientación que permite coherencia sistémica y propósitos comunes, enfocados en promover un desarrollo humano seguro y sostenible.

Esta Política es la base para la formulación del *"Plan Nacional de Gestión del Riesgo"*, a partir de la cual, con base en los lineamientos, los actores competentes delimiten los compromisos, bajo la forma de acciones y metas, que luego deberán ser parte de la planificación institucional, estratégica y operativa de cada uno.

Con este documento se pretende que Costa Rica se ponga al día y procura marcar la pauta en torno a la gestión del riesgo, en una coyuntura del contexto internacional en el que la temática adquiere nueva vigencia, por su vínculo con los nuevos objetivos del desarrollo sostenible.



2. EL RIESGO A DESASTRES EN COSTA RICA

Costa Rica es un país ubicado en la zona intertropical de América Central, entre el paralelo 8° y 11° de latitud norte y 82° a 85° grados de longitud oeste. La superficie terrestre es de solo 51.100 km^2, mientras que el mar patrimonial o *"zona económicamente exclusiva"* es de 574.725 km^2. En su parte continental, Costa Rica limita al norte con Nicaragua, con una línea de frontera de 309 kilómetros y al sur con Panamá, con una línea de fronteriza de 296 kilómetros. Al este Costa Rica tiene una costa de 212 kilómetros en el Mar Caribe o Atlántico y al oeste tiene una costa de 1.016 kilómetros en el Océano Pacífico. En el año 2015 la población de Costa Rica alcanza aproximadamente 5 millones de habitantes, con una densidad de población de 95 personas por km2 (INEC, 2014).

La ubicación geográfica de Costa Rica en una zona intertropical permite que sea un país rico en biodiversidad, con una condición altamente lluviosa. La formación geológica del territorio se considera joven, con gran actividad tectónica y volcánica, una geografía de llanuras y montañas y la ubicación en medio de dos océanos; aspectos todos que constituyen una fuente permanente de amenazas.

Las condiciones de la región climática en que se encuentra Costa Rica hacen que de manera periódica se presenten eventos meteorológicos que inciden en el aumento, disminución e intensidad de las precipitaciones, en las mareas y en los vientos. Estos eventos están asociados a los ciclones tropicales y a fenómenos de baja presión en el mar Caribe, la Zona de Convergencia Intertropical, los frentes fríos, las ondas del Este y los períodos de El Niño y La Niña. La mayor parte de las emergencias que tiene el país están asociadas a eventos generados por las lluvias y los vientos: inundaciones, deslizamientos, marejadas, *"cabezas de agua"* que ocurren durante cualquier época del año.

Los sismos y erupciones volcánicas que son parte de la geodinámica interna del planeta, constituyen eventos reiterados a lo largo de toda la historia del país. Del efecto inmediato o retardado de estos factores geológicos, derivan los eventos que se identifican como propios de la geodinámica externa, tales como los deslizamientos, las avalanchas, los represamientos de agua y lodo, las mismas inundaciones y los procesos erosivos ocasionados por el lavado de los suelos.

Desde el punto de vista de la actividad humana es importante destacar que el 52,7% de la población total del país reside en la Gran Área Metropolitana (GAM), valle central del país ubicado en medio de montañas que representa el 3,8% del territorio continental del país. Ello se debe a que esta área concentra la mayor parte de la actividad relacionada con la industria, el comercio, los servicios, la construcción y, recientemente, el turismo. Las actividades inmobiliarias y de intermediación financiera han influenciado positivamente en el crecimiento de la población de la GAM (Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana, 2012).

Desde el punto de vista de las condiciones físicas, el Área Metropolitana es un espacio muy reducido que concentra diversos factores de amenaza natural en los que inciden las calidades e inclinación de los suelos, la escorrentía de los cauces de río y quebradas, las fallas locales, y suelos inestables, entre otros.

De tal modo, desde la puesta en vigencia del Plan GAM de 1982, se ha producido un desarrollo que entre otros aspectos, ha consolidado un crecimiento importante en la cantidad de área utilizada para el desarrollo urbano de la GAM; consolidándose como el área metropolitana de mayor importancia comercial, industrial, política y social del país. Ello ha producido una fuerte expansión horizontal que supera los límites de contención urbana del Plan GAM, lo que ha generado que un significativo porcentaje de la población de la GAM viva en condiciones de alto y muy alto riesgo a diversos tipos de amenazas naturales; se han desarrollado

nuevos requerimientos ambientales e hidrogeológicos como insumos para el ordenamiento territorial (MIVAH, 2013).

En los contextos urbanos del país la actividad humana agrava, exacerba y aporta nuevos factores de amenaza. Entre tales factores podemos destacar como disparadores de emergencias el mal diseño de la infraestructura vial y fluvial, la falta de mantenimiento de la infraestructura productiva y de servicios, las pésimas prácticas ambientales, así como el desorden del desarrollo habitacional y comercial, destacando en tal sentido, la prevalencia de asentamientos informales en sitios depreciados y con amenaza, la mayor parte de los cuales justamente está en la GAM; todos estos factores son el resultado de un prolongado descuido en la regulación del uso del suelo, a pesar de los planes y normas que lo hacen posible.

Indistintamente de que los disparadores de emergencias o desastres tengan un origen natural o humano, la tendencia en el medio urbano es a que estas se vinculen con factores tecnológicos propios de la actividad económica de ámbitos como la construcción, el transporte y la industria. Eventos tales como el colapso de estructuras, los incendios estructurales, los accidentes de tránsito y los incidentes con materiales peligrosos, entre otros de menor incidencia, se suman a los que típicamente se han reconocido como propios de la dinámica socio-ambiental. En general, en el ámbito urbano los eventos son de carácter repentinos, con bajo nivel de daños, pero recurrentes, lo que con el tiempo suma una magnitud de daños mayor si se les compara con los que ocurren en otros territorios del país.

Fuera de la GAM reside un 47,3 % de la población, en núcleos urbanos relativamente concentrados en las diversas regiones del país, así como población dispersa en contextos rurales y con vocación agrícola, pecuaria y de conservación. Las formas de tenencia de la tierra en el medio rural abarcan desde latifundios dedicados al monocultivo de productos como banano, piña, palma, arroz, café y ganado; a pequeñas unidades de producción campesina de diversa índole (hortalizas, legumbres, granos, frutas, flores, entre otros) en economías de mediana y pequeña escala. En general, los territorios que alguna vez fueron abocados a grandes plantaciones de monocultivo, han generado asentamientos en zonas inundables (Sarapiquí, Siquirres, Matina, Valle La Estrella, Ciudad Cortés, Parrita) repercutiendo en eventos que impresionan por la cantidad de personas que son afectadas.

En las costas sobrevive la actividad de la pesca artesanal, pero la actividad turística orientada a las playas, mares y áreas de conservación ha generado una tendencia urbanística y comercial que presiona sobre las zonas marino-costeras, creando condiciones de vulnerabilidad ante la exposición a los eventos asociados con el mar, como las marejadas, las *"trombas marinas"*, las corrientes de resaca y los tsunamis, por mencionar algunos.

Los eventos de emergencia que ocurren fuera de la GAM suelen ser los más intensos y mejor documentados en términos de pérdidas; en promedio, entre los eventos de características más intensas, las inundaciones a escala regional se presentan por lo menos dos veces al año y un sismo importante cada cuatro años, las sequías, por lo general, afectan solo la Vertiente del Pacífico, asociadas a la variabilidad climática, mientras que la actividad volcánica es permanente, con episodios de erupción que bien pueden repetirse cada 30 años.

En Costa Rica, en la coyuntura de elaboración del presente instrumento de política, la pobreza y la pobreza extrema afecta a un 22,4% del total de la población, siendo la zona rural la que tiene la condición más extrema, con un 30,3% (INEC, 2014). Es la población en extrema pobreza la que, por lo general, se asienta de manera informal en terrenos depreciados por su baja calidad de suelos o por su cercanía a factores de amenaza. En el año 2014, 39.000 familias viven en 354 asentamientos informales, de los cuales el 60% se ubican en el Gran Área Metropolitana (MIVAH, 2014).

Estos datos son relevantes porque la pobreza se expresa en nuestro país, al igual que en otras dimensiones, como

un factor de impacto desigual de los eventos de desastres; no solo es que los desastres son capaces de generar pobreza, sino que el impacto es más severo para las poblaciones pobres. La condición de género eventualmente agrava esta realidad, cuando se evidencia que de los hogares en estado de pobreza, el 29,4% tiene a una mujer como jefa de hogar (INEC, 2014). La condición de *"exclusión territorial"* que está vinculada con las condiciones económicas, determinan los dos principales factores de vulnerabilidad a desastres: pobreza y ubicación espacial. Sin embargo, otras características tales como el género, la edad, la etnia y la discapacidad física, por mencionar algunas, pueden aumentar esta condición.

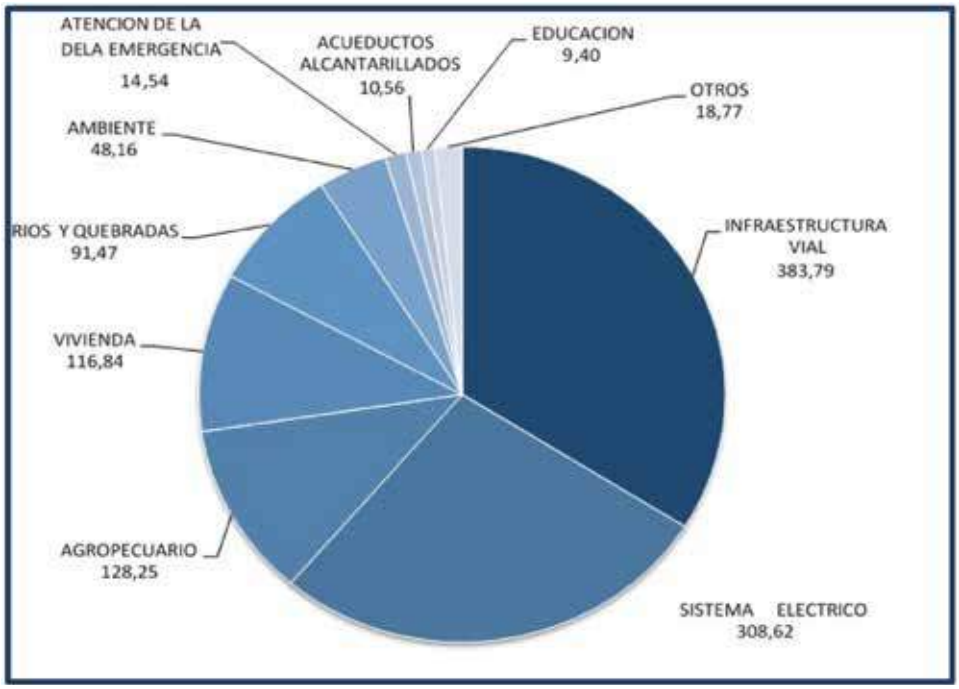
Desde el punto de vista de los sectores que resultan afectados, cabe señalar que durante el periodo 2005-2011, ocurrieron en el país 16 eventos intensos asociados a fenómenos hidrometeorológicos y geotectónicos, lo cual representa una magnitud de pérdidas estimada en 1.130,39 millones de dólares constantes del año 2011 (US$ 1,13 billones). En términos del impacto a los sectores, se evidencia que la infraestructura vial es la que tiene más impacto, seguida en orden descendente por la infraestructura de generación eléctrica, la agricultura y la vivienda; cuatro actividades que son vitales desde el punto de vista del desarrollo para el país. Cabe destacar que el 78,2% de estas pérdidas corresponden a obras públicas, mientras que el restante corresponde a actividad privada (MIDEPLAN, 2013). Los análisis hasta hoy solo consideran las pérdidas directas asociadas a los eventos, si se lograran estimaciones de pérdidas indirectas los montos serían mucho mayores.

Gráfico 1

Costa Rica: Distribución de las pérdidas por sector por el impacto de fenómenos naturales

Período 2005-2011

-Millones de dólares constantes del 2011-

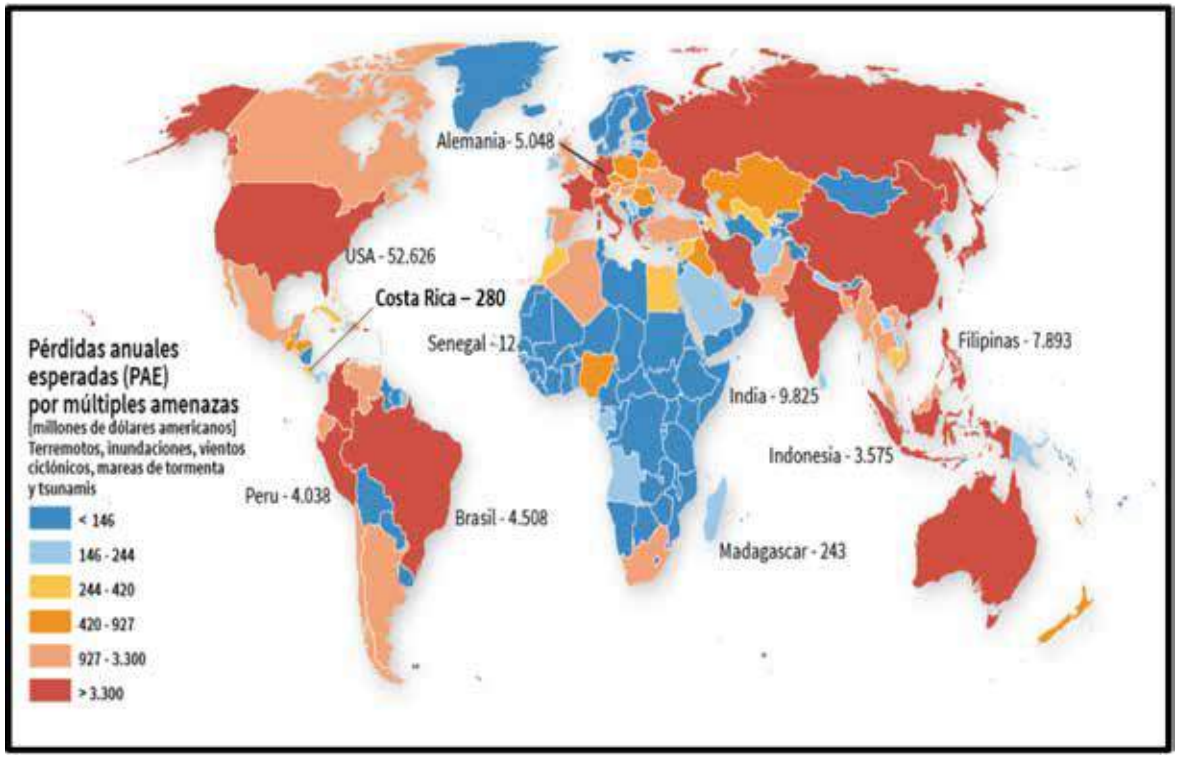


Fuente: *MIDEPLAN y MAG, 2013*

El *"Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR)"* que emite la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres, agâlutina estadísticas a partir de diversas fuentes de datos mundiales y nacionales. A partir de esta información realiza análisis probabilísticos que permiten marcar tendencias en la condición del riesgo de los países. Para el caso de Costa Rica el GAR-2015, estima que las *"Pérdidas Anuales Esperadas"* por amenazas múltiples (terremotos, inundaciones,

vientos ciclónicos, mareas de tormenta y tsunamis), alcanzarán una suma anual de 280 millones de dólares (UNISDR, 2015). Esta estimación, en caso de materializarse, tiene una importante repercusión a nivel fiscal, dado el tamaño de la economía nacional.

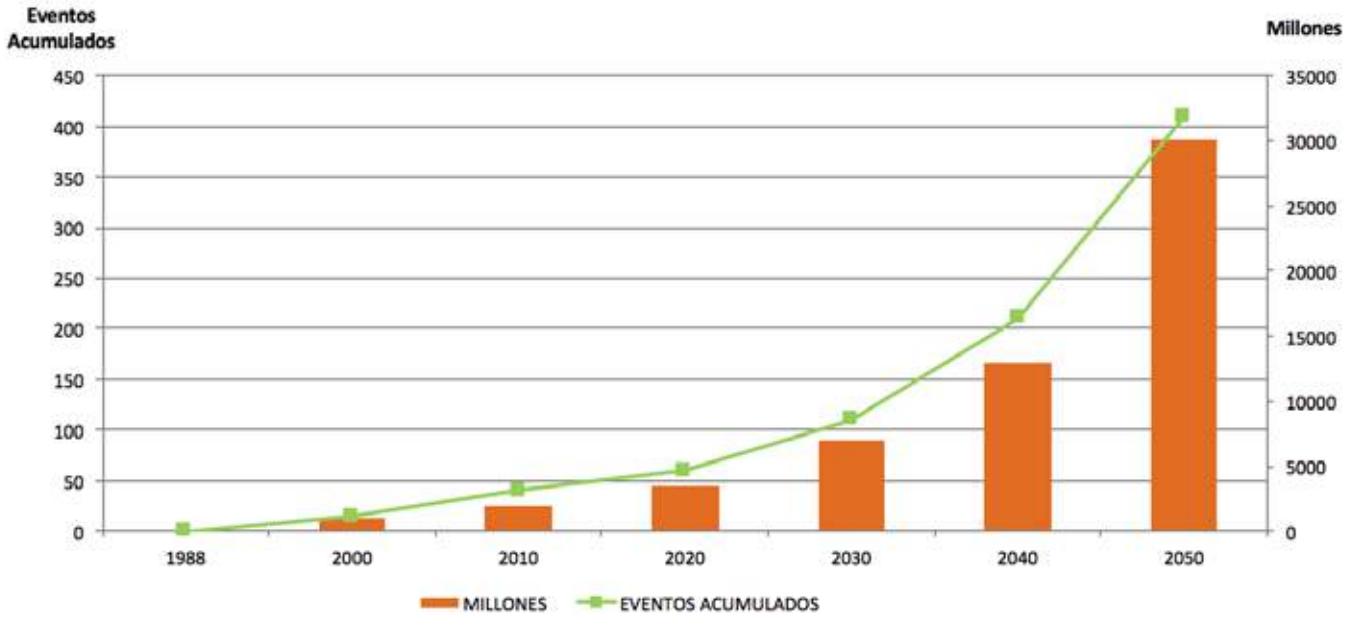
Gráfico 2
GAR-2015: Pérdidas anuales esperadas por múltiples amenazas



Fuente: *Maskrey, 2015.*

Asimismo, los pronósticos de pérdidas económicas y sociales elaborados en diferentes estudios del país indican que, de continuar por la senda de acumulación creciente de riesgos, implicarán pérdidas económicas y sociales que superarán la capacidad nacional. Para el 2030 las pérdidas ascenderían a más de 7 mil millones de dólares (constantes del 2006) y para el 2050 a casi 30 mil millones de dólares (constantes del 2006). De mantenerse la tendencia de eventos declarados emergencias nacionales, al 2030 se habrán duplicado en el escenario de línea base que se definió, y para el 2050 se multiplicarán en ocho veces. De acuerdo con Adamson, 2010: *"las instituciones de gobierno, el sector privado y la sociedad deben abordar estos desafíos con una visión de largo plazo. No hay alternativa. No hacerlo, implica imponer un peso a toda la sociedad; pero principalmente sobre la población más pobre la cual es la proporcionalmente más afectada".*

Gráfico 3
Costa Rica. Pronóstico de pérdidas económicas y número acumulado de desastre declarados emergencias nacionales



Fuente: *Adamson, M. , 2012.*

Igualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia, con base en la realización de un estudio denominado *"Sistema de Indicadores de Gestión del Riesgo en Costa Rica"*, llegó a conclusiones importantes sobre la condición de riesgo del país. El carácter resumido de este capítulo hace imposible extenderse en la presentación de los resultados del estudio, lo que nos lleva a resumir los hallazgos más relevantes que se presentan a continuación:

a) Referencia a la Capacidad Fiscal. El estudio llegó a determinar que ante la ocurrencia de eventos de desastre con períodos de retorno de 50, 100 y 500 años el país no tendría recursos propios suficientes, o por transferencia o financiación factible para afrontar las pérdidas y realizar la reposición de la existencia de capital afectado. Los autores concluyeron que, a pesar de que el país ha mejorado **con el transcurso del tiempo, los desastres en general implican una obligación o pasivo contingente[1] no explícito que puede significar un impacto a la sostenibilidad fiscal, pues la mayoría de los recursos a los que se podría acceder representan fondos propios del país y nuevos endeudamientos. Es decir, el gobierno retiene en gran parte las pérdidas y su financiación representa un alto costo de oportunidad, dadas las necesidades de inversión y las restricciones presupuestales existentes.**

1 El pasivo contingente se refiere a: *"...que representan las situaciones que por representar una posibilidad de ocurrencia, crean una incertidumbre financiera en la empresa"* (Pasivos contingente, 2013).

b) Desastres Locales. En referencia a la problemática de riesgo social y ambiental que se deriva de los eventos frecuentes y menores que afectan de manera directa el nivel local y subnacional, afectando en particular a los estratos socioeconómicos más frágiles de la población y generando un efecto altamente perjudicial para el desarrollo del país, el informe del BID, después de analizar el período 1981 al 2013, concluye que **los desastres menores han causado efectos más o menos regulares y uniformes en el país en todos los años de la evaluación.** Es decir, los eventos locales tienen un efecto regular en todo el territorio costarricense.

c) Vulnerabilidad Prevalente. En referencia a aspectos que tienen que ver con las condiciones que generan vulnerabilidad, en términos de la exposición en áreas propensas, fragilidad socioeconómica y falta de capacidad para superar los riesgos en general[2], los resultados del informe del BID expresan para el país una tendencia positiva, que se resume en los siguientes términos:

- La vulnerabilidad por exposición y susceptibilidad para el país muestra una tendencia constante a disminuir en todo el periodo de estudio, especialmente notoria a partir del año 2000.
- La vulnerabilidad por fragilidad socioeconómica del país ha descendido gradualmente desde 1995.
- La falta de capacidad para superar el riesgo es el indicador que más contribuye a la vulnerabilidad prevalente; esta situación ocurre en los demás países de la región y puede llegar a ser más crítica. Sin embargo, los autores del estudio señalan para Costa Rica una condición positiva, con una tendencia a disminuir, producto de los esfuerzos del país en las mejoras de las condiciones de vida de la población. En este último aspecto, valga decir, el comportamiento de Costa Rica, como tendencia, es similar a los países desarrollados.

d) Gestión de Riesgo en el País. En referencia al desempeño de la gestión de riesgos del país, que reflejan la organización, capacidad, desarrollo y acción institucional para reducir la vulnerabilidad, reducir las pérdidas, prepararse para responder en caso de crisis y recuperarse con eficiencia, los autores del estudio encuentran fortalezas, particularmente en lo que se refiere al manejo de desastres; pero también encuentran oportunidades de mejora en aspectos relacionados con la planificación sectorial de la reducción del riesgo, aunque en general, afirman una ponderación positiva, con una tendencia a mayores avances cada año.

2 Las condiciones de vulnerabilidad "inherente" ratifican la relación del riesgo con el desarrollo, las condiciones (de vulnerabilidad) que subyacen a la noción misma del riesgo, por una parte, problemas causados por un proceso de inadecuado crecimiento y por otra, son deficiencias que se pueden intervenir mediante procesos adecuados de desarrollo.

Al final, los autores del estudio concluyen lo siguiente:

a) La capacidad fiscal ha venido disminuyendo y la vulnerabilidad ha estado reduciéndose levemente desde 1995, es decir, que ha venido disminuyendo la concentración de efectos de los desastres menores, sin embargo, en el país no existe una tendencia clara del riesgo a causa de desastres menores. Los efectos en términos de muertos, afectados, destrucción de viviendas y de cultivos, no obedece a una pauta que pueda considerarse definida. Los esfuerzos e inversiones realizadas en los últimos años, con los cuales posiblemente se han logrado avances puntuales, pueden exhibir beneficios más adelante, cuando se generalicen y sean más sostenibles.
b) Varios eventos como los sismos, pueden ser considerados como los más relevantes para estimar el posible efecto en el déficit fiscal por desastre que tiene el país. Otros fenómenos recurrentes y puntuales como los deslizamientos e inundaciones son poco visibles a nivel nacional, pero causantes de efectos continuos en el nivel local; acumulativamente, estos también pueden ser importantes si se consideran en la estimación de los desastres locales.
c) De la gestión del riesgo del país, se concluye que en Costa Rica el desempeño de la gestión del riesgo presentó un retroceso en 2010 con respecto al 2008, pero ha tenido un avance para el 2013. La efectividad de este desempeño es todavía incipiente y con él se puede identificar, en forma sistemática, en qué aspectos se deben hacer esfuerzos para mejorar y ser impulsados en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo.
d) Existe una gran diferencia entre avances en la gestión del riesgo en términos generales y a nivel local. Las municipalidades del país presentan niveles de desarrollo institucional muy asimétricos, lo cual impacta en las capacidades de los gobiernos locales.
e) Los esfuerzos por acotar el tema de gestión del riesgo, en agendas más concretas, están reflejados en la estrategia sectorial en educación y de infraestructura. Ambas reflejan un proceso que tiende a ser de consolidación más lenta, pero que apunta a generar cambios más permanentes y estructurales. Será por tanto, en mediciones futuras en donde se presume que los avances muestren un mayor aumento.
f) Se espera un avance con la implementación de la *"Política Nacional de Ordenamiento Territorial, 2012 - 2040"* y la gestión de riesgo de desastres como tema esencial. Igualmente, este instrumento incluye como ejes estructurales aspectos básicos de la reducción de los factores subyacentes del riesgo: la calidad del hábitat, la protección y manejo ambiental y la competitividad territorial.
g) Se ha comprobado con este estudio que los indicadores reflejan, de manera general, la consistencia con la realidad del país, sin embargo, en virtud de que es posible desagregarlos, se puede mejorar el análisis de los aspectos críticos identificados y que inciden en el resultado final del indicador, mediante proyectos o acciones claras entre varios actores claves.
h) Se debe continuar con la precisión y actualización de datos claves a fin de continuar estas mediciones, sin dejar de lado que los indicadores deben complementarse con otras fuentes de información que estos no pueden abarcar.

3. MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

El marco institucional en el que descansa la *Política Nacional de Gestión del Riesgo* está antecedido de un proceso histórico de eventos de desastre, construcción de normas y planes, de los ámbitos nacional e internacional que se resumen a continuación.

En el año 1969, teniendo como antecedente inmediato las erupciones del Volcán Irazú (1963–1965) y del Volcán Arenal (1968), la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 4374, *"Ley Nacional de Emergencias"*. En sentido estricto, esta Ley fue orientada a regular el "régimen de excepción" que tutela el artículo 180 de la *"Constitución Política de la República de Costa Rica"* y que aplica para el manejo de recursos públicos ante situaciones de guerra, conmoción interna o calamidad. Esta Ley contiene tres preceptos que son fundamentales para la institucionalización de la atención de desastres, por parte del Estado:

a) Asigna al Poder Ejecutivo, por la vía de decreto, la potestad de declarar el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional.
b) Crea el *"Fondo Especial de Emergencia"*, como mecanismo de administración de los recursos que son empleados por medio del régimen de excepción para la atención de situaciones de emergencia.
c) Crea la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), con la tarea de administrar y disponer los recursos del Fondo Especial de Emergencia y en caso de declaratoria, asumir el mando único de las acciones en la zona bajo emergencia.

En el año 1963 se había creado la Oficina de Defensa Civil con la responsabilidad de organizar la respuesta a emergencias por parte del Estado, pero posteriormente fue cerrada en el año 1989, dado que en el año 1986 el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Ejecutivo N° 17031-P-MOPT, decidió institucionalizar la CNE y encargarla de dicha tarea.

En el año 1993 se elaboró el *"Plan Nacional de Emergencias"* y se emitió por Decreto Ejecutivo N°22383 MP-J-MOPT-S-MIVAH-MIRENEM-6-SP. Este documento procuró ordenar las responsabilidades de las instituciones en la atención de las emergencias y delineó algunas orientaciones en el campo de la prevención. Los avances logrados por Costa Rica en esos años le merecieron el reconocimiento internacional: en 1994 la CNE recibió el Premio Sasakawa de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres.

En el año 1999, mediante la Ley N°7914, se modificó la *"Ley Nacional de Emergencias"* para delimitar de forma más clara y específica los mandatos relacionados con el régimen de excepción, de conformidad con el Voto N°3410-92 de la Sala Constitucional que definió los límites *"constitucionales"* para su uso. La modificación sirvió además para *"legalizar"* las competencias que la CNE realizaba en el ámbito de los preparativos y para asignar responsabilidades en el ámbito de la prevención. Igualmente, la CNE cambió al nombre de Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). Al amparo de esta Ley, en el año 2003, se elaboró el *"Plan Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Marco Estratégico"* con una vigencia hasta el año 2006, el cual fue emitido por Decreto Ejecutivo N°1793.

En octubre del año 2005, la Asamblea Legislativa aprueba una nueva modificación a la Ley, bajo el nombre Ley Nº8488, *"Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo"* la cual fue publicada el 06 de enero del año 2006. Esta nueva Ley, además de que mantiene los preceptos ya señalados acerca del régimen de excepción, aporta una serie de definiciones y principios que sirven de base a la interpretación de los contenidos de la norma, relacionados con la gestión del riesgo; explícitamente define la política nacional, delimita y crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, define la prevención como una responsabilidad de todo el Estado y cambia las competencias de la CNE a un rol de rectoría en cuanto a los preparativos de emergencia y la prevención.

Estas modificaciones son la base legal sobre la que se sustenta el cambio institucional que el

país ha venido teniendo en los últimos años. Una expresión de ello es la puesta en vigencia del *"Plan Nacional de Gestión del Riesgo, 2010-2015"*, próximo a concluir su periodo que fue aprobado por la Junta Directiva de la CNE mediante el Acuerdo N°0272-2009 de la Sesión Extraordinaria N°023-09, del 22 de diciembre del 2009 y avalada por el Consejo de Gobierno, conforme al acta de la Sesión N°161 del 06 de enero del año 2010. Este documento ha sido la base de orientación de la política de gestión del riesgo en los últimos cinco años.

Este proceso nacional ha estado acompañado de importantes acuerdos en el ámbito de política internacional, que Costa Rica ha suscrito. En el año 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas declara la década de los noventa como el *"Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales"* (Resolución 44/236, de 22 de diciembre, 1989). En esta década la cooperación internacional da un impulso importante a la investigación y al fortalecimiento de las organizaciones nacionales; en el caso de Costa Rica, fue relevante el rol cumplido por diversas agencias de la cooperación europea, por la Agencia para el Desarrollo Internacional de Los Estados Unidos y la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (USAID/OFDA), así como las agencias de las Naciones Unidas, particularmente la OPS y PNUD.

En el año 1994 la Primera *"Conferencia sobre Reducción de Desastres Naturales en Yokohama, Japón aprueba la Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: Lineamientos para la Prevención, Preparación y Mitigación de Desastres Naturales"*. Diez años después, la Segunda Conferencia Mundial, aprueba el *"Marco de Acción de Hyogo: Para el 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades"*. En el año 2015, la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai (Miyagi, Japón), aprueba el *"Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030"*.

Los propósitos y propuestas de acción enunciados en estos marcos de política internacional han vinculado la atención de la problemática, primero de desastres y luego del riesgo, con las grandes perspectivas de desarrollo que promueve las Naciones Unidas, en el ámbito mundial; por ejemplo, los contenidos en *"Los Objetivos del Milenio del año 2000-2015"* y los *"Los Objetivos de Desarrollo Sostenible"*, próximo a aprobarse.

En el ámbito de la Región Centroamericana el Centro para la Prevención de los Desastres Naturales (CEPREDENAC) –organismo que fue creado en los años 90 por iniciativa de la comunidad científica de los países de la región para la búsqueda de recursos de la cooperación internacional y que, a partir del año 2003, conforme el último convenio constitutivo, está adscrito al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), con representación de los gobiernos–, ha cumplido un importante rol de promoción de una agenda común, inicialmente en el campo de la prevención, pero hoy en día en todos los ámbitos de la gestión integran del riesgo, incluidos los preparativos para emergencia.

En el año 1999, con el antecedente inmediato del paso del Huracán Mitch –desastre que afectó a toda la región, con un dato aproximado de pérdidas por 6.2 mil millones de dólares (USD, 1998) y 18 mil fallecidos–, gracias a la gestión de CEPREDENAC, la XX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, aprobó el *"Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica"*. Con base en este marco se diseñaron dos planes regionales de reducción de desastre, los cuales permitieron a la cooperación internacional orientar los recursos de apoyo, contribuyendo a fortalecer las capacidades de los países, no solo en el ámbito de los gobiernos centrales, sino también de los municipios y comunidades. Prácticamente, todos los países han actualizado sus marcos legales y mejorado la institucionalidad, ya no solo abocada a la atención de los desastres, sino a la prevención, en el enfoque de promoción del desarrollo, conforme las tendencias más actuales de gestión del riesgo.

En el año 2010, la XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA, aprobó la *"Política Centroamérica de Gestión Integral del Riesgo*", que constituye una actualización de los lineamientos de política internacional delimitados para el contexto de la región.

Los lineamientos y prioridades de acción establecidos en todos estos documentos han sido un importante respaldo a los pasos que ha seguido Costa Rica.

En la coyuntura actual el *"Marco de Acción de Hyogo 2005-2010"* y el *"Marco de Acción de Sendai, 2015-2030"* se presentan como las referencias más inmediatas de resultados y prioridades del ámbito internacional a los cuales vincular la política nacional y además, el periodo de vigencia coincide con el horizonte estratégico que se ha definido para la política nacional. El resultado esperado de este Marco de Acción, textualmente busca:

> **"La reducción considerable del riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas, los medios de subsistencia y la salud de las personas como las de bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países"** (ONU, 2015).

Igualmente, el Marco de Acción define las cuatro siguientes *"esferas"* o ejes, con prioridades para el ámbito internacional y para los ámbitos nacionales:

a) **Comprender el riesgo de desastres;**
b) **Fortalecer la gobernanza, los arreglos institucionales, los marcos organizativos, jurídicos y de políticas para gestionar el riesgo de desastres;**
c) **Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia;**
d) **Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz, y "reconstruir mejor" en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción** (ONU, 2015).

La Política Nacional deberá hacer eco de estas prioridades y contribuir al resultado esperado para el año 2030. Para ello, se delimitan los ejes y principales problemas públicos que en materia de gestión del riesgo deben atenderse, dando paso a la definición en el contexto nacional de los objetivos estratégicos y resultados que se buscarán obtener, en marco propio de agenda y prioridades nacionales.

Como consecuencia de los antecedentes descritos, el *"Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, Alberto Cañas Escalante"*, (MIDEPLAN, 2014) hace eco de forma textual, al análisis y criterios que fueron contemplados en el *"Plan Nacional para la Gestión del Riesgo, 2010-2015"* (CNE, 2010), vigente al año de elaboración del presente instrumento de política y en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional, coloca la gestión del riesgo como un "elemento de generación de sinergias" (Numeral 4.9. Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático).

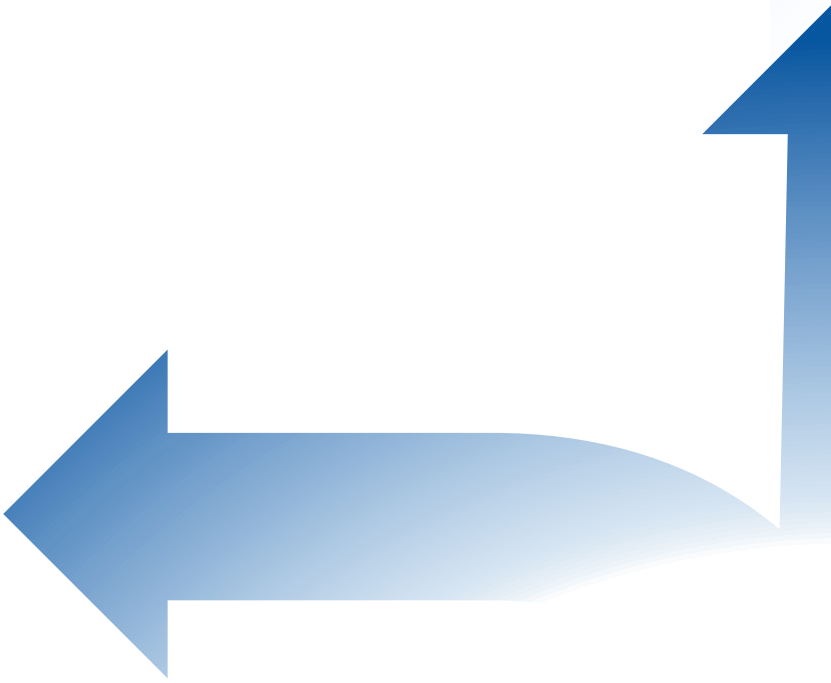
El PND indica que proceder al análisis de causas, las acciones efectivas de reducción de la vulnerabilidad, y la generación de capacidades en los ámbitos territoriales, nacional, regional, local y comunal, son parte de los factores conducentes: "a la estabilidad, diversidad, sostenibilidad y resiliencia de los sistemas sociales y naturales. En particular, se debe pretender atacar las causas de la vulnerabilidad de los sistemas viales, energéticos y de servicios públicos (agua, saneamiento, salud) ante amenazas naturales, socionaturales e industriales" (MIDEPLAN, 2014, p. 88).

Lo anterior implica la apelación a un enfoque de gestión de riesgo que contribuye al desarrollo, como un acto planificado y con visión de largo plazo que busca intencionalmente reducir la vulnerabilidad, transformar la sociedad y fortalecerla, es decir, propiciar cambios sociales de capacidad, adaptación y cambio en previsión a circunstancias futuras probables. Además, el PND alude a la gestión del riesgo en todos los campos de la gestión pública que resultan pertinentes, tales como la reducción de la pobreza, el ordenamiento territorial, la inversión pública, la gestión ambiental y energética, el desarrollo de asentamientos humanos, entre otros. En el Capítulo de Propuestas Estratégicas Sectoriales, en el Sector de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, el PND

dispone dos indicadores de medición de cumplimiento, coincidentes con las metas del Marco de Acción de Sendai, los cuales indican:

a) *El porcentaje de reducción de pérdidas económicas en sectores vulnerables por eventos hidrometeorológicos.*
b) *El porcentaje de instituciones del Sector Público que incorporan la gestión del riesgo en su presupuesto, planes, programas y proyectos* (MIDEPLAN, 2014, p. 489).

De tal modo, el nuevo instrumento de planificación del desarrollo nacional aprueba la necesidad del ejercicio rector de la CNE y la relevancia de la gestión del riesgo como un enfoque transversal, atinente a las competencias de todas las instituciones del Estado, a toda política y práctica de desarrollo, tal y como lo dispone la Ley Nº8488.

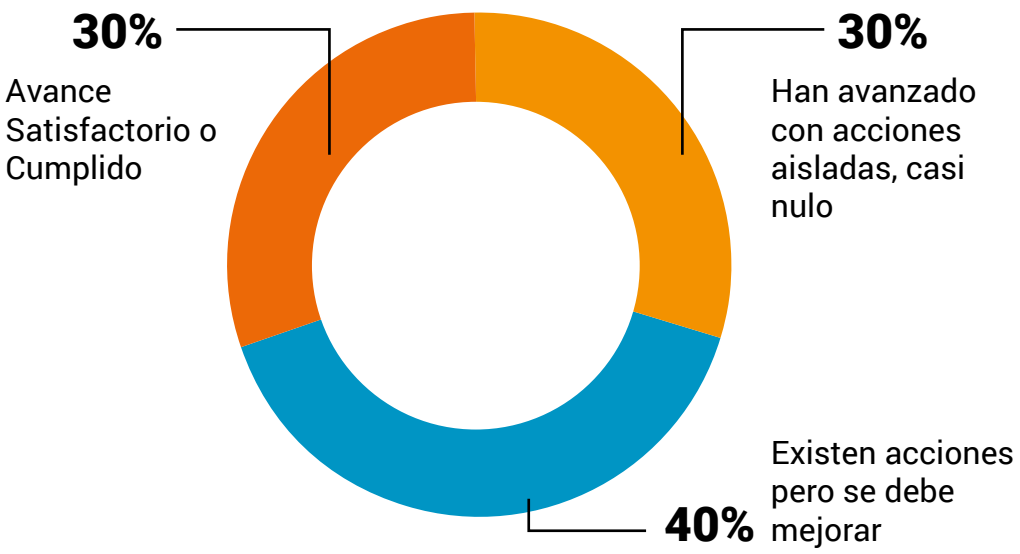


4. AVANCE DEL PLAN NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO, PERIODO 2010-2015

Un antecedente inmediato de la Política Nacional es el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, vigente del año 2010 hasta el año 2015. Un ejercicio de seguimiento a dicho Plan realizado en el año 2014, mediante una consulta realizada a las instituciones responsables de las metas bajo un método de autoevaluación, permitió obtener resultados que son oportunos para la elaboración y ejecución de la Política que aquí se formula:

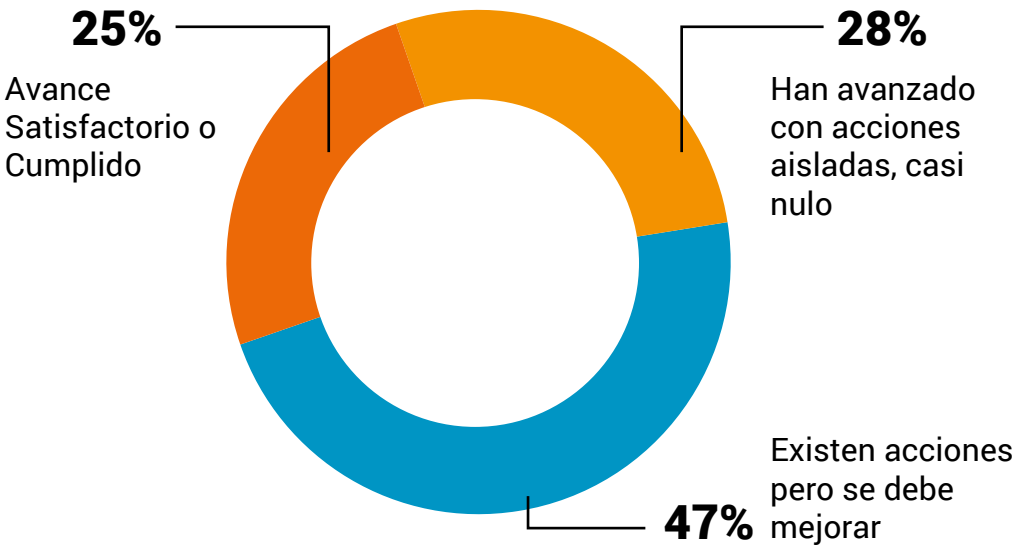
Los Gráficos 4 y 5 de *"Autoevaluación General"* y *"Autoevaluación por Metas en General"* del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, 2010 – 2015, permiten señalar que existe en las instituciones una percepción de avance medio de los compromisos que tenía el PNGR anterior.

Gráfico 4
Autoevaluación general
Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015



Fuente: *CNE, Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, 2015.*

Gráfico 5
Autoevaluación por metas en general
Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015



Fuente: *CNE, Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, 2015.*

No obstante, al analizar los reportes de las instituciones, se comprobó que las acciones que la mayoría de ellas están realizando, tienen un énfasis en los preparativos y respuesta a emergencias, y esto con vínculo a temas de salud y seguridad ocupacional y lo regulado por la Ley Nº7600 sobre discapacidad. En muchos casos, el tema definido de gestión del riesgo está siendo atendido por las unidades u oficinas de Salud Ocupacional y en otros casos, por comisiones, grupos de trabajo o una persona en específico.

Se observa la ausencia de un criterio integral de los alcances de la gestión del riesgo, circunscribiéndola a este ámbito de acción (preparativos y respuesta), por lo que muy pocas logran hacerlo parte del accionar institucional, evidente en el ciclo de planificación y presupuesto de los servicios institucionales en procura de reducir vulnerabilidad y evitar la ocurrencia de desastres. Resulta positivo que las instituciones afirmen avances, aunque estos se circunscriban a los preparativos y respuesta, pero es de vital relevancia tener en consideración la debilidad que se apunta, representando una oportunidad de mejora que debe ser abordada en el marco de ejecución de la presente política.

El Cuadro 1, muestra un resumen de los hallazgos relacionados con el desempeño de los sectores institucionales, privado y sociedad civil responsables de las metas del PNGR, de los cuales derivan una serie de conclusiones que serán empleadas para orientar la ejecución de los planes de los próximos años.

Cuadro 1
Plan Nacional de Gestión del Riesgo, 2010-2015

Seguimiento al avance de los actores involucrados ÁMBITO INSTITUCIONAL	CUMPLIMIENTOS
Instituciones centralizadas	Las instituciones desarrollan actividades relacionadas con la gestión del riesgo. Igualmente, muestran el aporte al FNE, según el Artículo 46 de la Ley Nº8488. No obstante, sus actividades no solo se suscriben a metas del Plan, sino que realizan también esfuerzos paralelos que no estaban planificados; es decir, los esfuerzos institucionales no están respondiendo a la lógica estratégica del Plan, posiblemente por desconocimiento de las responsabilidades asignadas. Será relevante para un futuro inmediato vincular y canalizar las iniciativas bajo el marco de la política pública y fiscalizar el cumplimiento. Igualmente, en la mayoría de los casos no tienen un detalle de partidas en los presupuestos institucionales relacionadas con actividades de gestión del riesgo. Lo anterior demanda un análisis acerca de la forma cómo la CNE realiza la promoción temática y la identificación de canales apropiados para brindar la formación y la asesoría, bajo la óptica de rectoría que la institución debe cumplir.
Municipalidades	Por medio de las Municipalidades se coordinan los Comités Municipales de Emergencia. En más de 20 la CNE se ha desarrollado estudios de amenaza. Para todas se han generado procesos de capacitación y desarrollado obras vecinales por emergencia. Al menos cinco (San José, Escazú, Santa Ana, Moravia, Cartago) cuentan con oficinas de gestión del riesgo. Las Municipalidades son, en los últimos años, el principal actor para el cual trabaja la CNE, sin embargo, estas no responden a las consultas que la CNE les realiza. La relevancia de este actor, particularmente en lo referente a las medidas de planificación del uso de la tierra y el ordenamiento territorial, obliga a la identificación de alternativas novedosas de comunicación e interacción.
Sector Privado	La agenda del sector privado está circunscrita a los conceptos de “continuidad del negocio”, como un enfoque de capacidades para mantener o reanudar la actividad productiva o comercial, y con limitado o nulo vínculo con los enfoques transversales del Plan y sus objetivos estratégicos. La gestión del sector obedece principalmente a regulaciones de control y calidad que facilitan el posicionamiento y la competitividad en el mercado, no a los objetivos o metas de gestión del riesgo que por medio del Plan propone el Estado. Las metas del Plan relacionadas con incentivos o con medidas de regulación de la actividad privada tienen avance nulo, solo atenuadas por la iniciativa independiente del Sector. Algunas organizaciones han demandado espacios de relación público–privado. La más reciente iniciativa es la creación de una comisión tripartita de la Cámara de Comercio de Costa Rica, la CNE y la Municipalidad de San José. Esto confirma el compromiso e interés de la organización por involucrar al sector comercial costarricense. Es necesaria una agenda de trabajo público–privado, por medio de las cámaras, asociaciones y comunidades empresariales, para construir a la agenda de trabajo en gestión del riesgo y promover la articulación del sector en el SNGR. Esta vinculación se postula como una oportunidad de cooperación mutua, a fin de que el apoyo que el sector privado brinda pase de un enfoque asistencialista tras ocurridas las emergencias, a un enfoque prospectivo y sostenible.
Sociedad Civil	En general, este es un actor pasivo del Plan, hacia el cual orientar el trabajo de las instituciones. Desde el papel de la rectoría de la CNE parece oportuno no solo definir metas orientadas a este sector, sino además, generar mecanismos innovadores que permita formular compromisos o responsabilidades atribuibles a la sociedad civil organizada.

Fuente: *CNE, Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, 2015.*

En síntesis, los siguientes son los resultados relevantes del ejercicio de seguimiento al Plan Nacional vigente hasta el año 2015, que deben ser considerados para alimentar la planificación de los siguientes años:

a) **Avance medio y satisfactorio del Plan.** Las instituciones mayoritariamente expresan un nivel de avance medio, con aspectos que deben mejorarse. Esto no obvia que un grupo importante de respuestas también expresa un avance satisfactorio, lo que hace pensar que la temática de gestión del riesgo tendencialmente está posicionándose en el acervo técnico de las instituciones.
b) **Énfasis en la respuesta.** El énfasis de acción de las instituciones es la respuesta a emergencia, vinculado a temas de salud ocupacional y de medidas de acceso y protección a personas con discapacidad. Si bien la preparación para emergencia es un tema relevante, esto es un ámbito de oportunidad para que la CNE en su función de rectoría, oriente a las instituciones en un mejor conocimiento de la política pública, propiciando la complementariedad de la gestión del riesgo con la planificación y el accionar propio de las instituciones.
c) **Acciones paralelas al Plan.** La evidencia de acciones paralelas o desvinculadas del Plan Nacional hace necesario alinear las labores de promoción temática, de capacitación, formación y asesoría a los contenidos del Plan, sus objetivos estratégicos, sus enfoques y sus metas, a efecto de lograr el vínculo del accionar de las instituciones con la orientación estratégica de este.
d) **Rectoría de la CNE.** La existencia de muchas metas bajo responsabilidad de la CNE en el Plan vigente, la distraen de su función rectora. La elaboración del siguiente Plan debe permitir a la CNE evitar compromisos operativos, apropiarse de su condición rectora y cumplir tareas de promoción, asesoría y fiscalización, conforme lo define la Ley.
e) **Información.** La CNE debe avanzar en el desarrollo de un sistema de información para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, que integre y permita el seguimiento de las acciones, recursos, contactos, entre otros, de las instituciones; esto para facilitar la medición de los avances que está teniendo la aplicación de la política.
f) **Alianza Público-Privada.** El Sector Privado ha venido trabajando en una agenda propia, de manera independiente del Plan, centrada en temas de continuidad del negocio. Es de manera reciente que inicia la generación de espacios de trabajo común con instituciones del Estado, para trabajar una agenda conjunta que permita la generación de compromisos de orden más integral y de mutuo favorecimiento en la temática.
g) **Compromiso Municipal.** La falta de respuesta de las municipalidades no omite el hecho de que hay una intensa agenda de trabajo en el tema y por parte de la CNE, muy atinentes a cumplir con las metas del Plan. Sin embargo, deben generarse mecanismos de motivación para lograr que los gobiernos locales mejoren la respuesta a las demandas de información de la CNE.
h) **Ausencia de la Sociedad Civil.** No ha existido interlocución suficiente con la Sociedad Civil, este se expresa como un actor pasivo al cual se orienta el accionar de las instituciones. Además de la organización de Comités Comunales o formas de organización para la alerta temprana (en algunos casos particulares), se requiere identificar mecanismos o estrategias novedosas de trabajo con el sector para su intervención en ámbitos no solo de respuesta a emergencias, sino también de reducción de riesgo e incluso formas participativas de abordar la recuperación ante desastre, en que los ciudadanos y ciudadanas intervengan en la planificación, en la fiscalización de las acciones del Estado y la adopción de compromisos para con su propio bienestar.

5. FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento legal de la presente Política Nacional es el Capítulo II de la Ley N°8488 que de manera textual y explícita indica en el artículo Nº5:

> **"La política de gestión del riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense; articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a evitar la ocurrencia de los desastres y la atención de las emergencias en todas sus fases.**
> **Toda política de desarrollo del país debe incorporar tanto los elementos necesarios para un diagnóstico adecuado del riesgo y de la susceptibilidad al impacto de los desastres, así como los ejes de gestión que permitan su control**".

Para el cumplimiento de la Política, la Ley crea dos instrumentos:

a) **El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.** Entendiendo *"… como la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado, procurando la participación de todo el sector privado y la sociedad civil organizada. Su propósito es la* ***promoción y ejecución de los lineamientos de política pública*** *que permiten tanto al Estado costarricense como a los distintos sectores de la actividad nacional, incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo …"* (artículo Nº6).

b) **El Plan Nacional de Gestión del Riesgo.** Entendiendo *"… como* ***instrumento de planificación estratégica,*** *que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control"* (artículo Nº7).

Los órganos y entes del Estado quedan obligados por la Ley a considerar los contenidos del Plan como orientación para la planificación y a participar de las instancias de coordinación del Sistema Nacional, espacio en el cual, también se promueve la participación del sector privado y la sociedad civil organizada (artículos Nº 8, 9 y 10).

6. MARCO CONCEPTUAL

El riesgo al que alude la Política Nacional de Gestión del Riesgo se refiere a la probabilidad de que ocurran eventos de desastre, entendidos estos como situaciones que se desencadenan como resultado de fenómenos *"de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que, al encontrar en una población condiciones propicias de vulnerabilidad, causa alteraciones intensas en las condiciones normales de funcionamiento de la comunidad, tales como pérdida de vidas y de salud en la población, destrucción o pérdida de bienes de la colectividad y daños severos al ambiente"* (Ley N°8488, artículo Nº4).

La evidencia de eventos consumados y la probabilidad de ocurrencia de estos hechos en el país, hacen pertinente la política de gestión del riesgo, como expresión de la voluntad del estado costarricense de reducir la exposición y revertir *"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"*. En la perspectiva de contribuir a la sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo y como previsión hacia el futuro, conforme a los postulados de objetivos que al respecto impulsa actualmente las Naciones Unidas, esta política propicia la introducción de *"criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica; … así como la delimitación de acciones para la preparación, atención y recuperación ante las emergencias"* (Ley N°8488, artículo Nº4).

De acuerdo con lo anterior, la Política es destinada a actuar sobre el ámbito de las causas que premeditan o hacen probable la generación de pérdidas y daños, así como en la atención de las consecuencias sociales, económicas y ambientales que sobrevienen de la manifestación del riesgo, en situaciones o procesos de desastre y bajo los estados de emergencia.

La Política de Gestión del Riesgo dictada por la Ley N°8488 brinda lineamientos de responsabilidad para todo el aparato estatal costarricense, que deben ser ejecutados bajo una visión integral y mediante el uso de todos los instrumentos y recursos de gestión con que cuenta: su marco de competencias, las capacidades técnicas y financieras, por mencionar algunas. Por ello es que la Ley define como transversal la gestión del riesgo en la labor del estado costarricense y tiene la función de articular los instrumentos, programas y recursos públicos, en acciones institucionales y sectoriales. La Política es responsabilidad del Estado, pero el carácter integral que la ley le define hace posible la participación del sector privado y la sociedad civil organizada.

Estos señalamientos predeterminan la inserción del concepto de gestión del riesgo en el ejercicio de todo el aparato estatal, institucional y sectorial, y también del ámbito privado; es un concepto y una práctica que tiene que hacerse evidente en el diagnóstico y en la planificación de las instituciones y ser congruente con la propuesta de desarrollo nacional del Estado.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo no impone a las instituciones funciones distintas, adicionales o paralelas, sino la consideración del riesgo en la planificación de sus acciones y en el cumplimiento de sus competencias; una forma distinta de gestión del desarrollo en el que se analizan y de forma proactiva se gestionan los factores generadores de riesgo, a la vez que se generan capacidades para la atención de las emergencias y desastres, entendido en este contexto como la previsión contingente ante las consecuencias negativas de ese desarrollo. Esto es así porque se parte de un concepto de integralidad; la consideración del riesgo y su gestión son parte inherente del análisis y de la visión de desarrollo que se promueve. Como tendencia teórica de gran relevancia, la gestión del riesgo está llamada a aportar resistencia a los modelos y patrones de desarrollo, con prácticas de innovación solidarias y responsables que favorezcan la adaptación y la transformación de cara a los escenarios futuros del riesgo.

7. ENFOQUE METODOLÓGICO

Los siguientes son los principales aspectos metodológicos que se siguen para la formulación de este instrumento de planificación:

a) **Enfoque por Resultados.** El presente instrumento de *Política Nacional de Gestión del Riesgo* se formula bajo un enfoque de planificación por resultados, cuyo principal propósito es favorecer la medición del cumplimiento de los compromisos que se deriven de ella a través del Plan Nacional de Gestión del Riesgo.

b) **Ejes Temáticos en Razón de los Problemas.** Los ejes de intervención que se proponen para el presente instrumento serán definidos como *"Ejes Temáticos"*, los cuales constituyen una estructura lógica de articulación de los principales problemas que deben ser atendidos para cumplir los objetivos de política que se proponen.

c) **Ámbitos de Gestión.** Un principio metodológico adicional de este instrumento de Política es la adopción de una figura de tres ámbitos programáticos que hemos denominado *"Ámbitos de Gestión"*; dichos ámbitos son los siguientes:

I. **Reducción del Riesgo**
II. **Preparativos y Respuesta para Desastre**
III. **Recuperación Ante Desastre**

En la teoría de gestión del riesgo, estos son términos de uso frecuente, destinados a describir la naturaleza y orientación de las acciones bajo un enfoque sistémico de etapas del proceso gestión, que caracteriza los ámbitos en que se actúa: en las causas, la atención contingente o inmediata y la recuperación.

Este enfoque sistémico permite clasificar las acciones que se definen en el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo*, organizado por programas bajo un modelo de *"Subsistemas"* que permite su seguimiento, de conformidad con el concepto de subsistemas que dicta la Ley N°8488.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo es un instrumento de planificación con perspectiva de largo plazo, para orientar acciones del Estado, el Sector Privado y la Sociedad Civil, de modo que se articulen con propósitos comunes a un proyecto de "desarrollo país". Igualmente es un instrumento para concretar en el ámbito nacional el cumplimiento de los grandes compromisos que surgen en el ámbito internacional, después de la aprobación del *"Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015-2030"*, dado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi, Japón (ONU, 2015).

Con la Política se sientan las bases para articular las acciones del Estado, la empresa privada y la sociedad civil organizada, bajo el concepto del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo que delimita la Ley N°8488, en sus artículos Nº6, 9 y 10. Bajo el rol de rectoría la Ley le asigna a la CNE, corresponde a ésta promover la coordinación entre tales actores parte del Sistema y trabajar con el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) para asegurar la incorporación de sus contenidos en los planes nacionales futuros.

La Política sienta las bases conceptuales y los lineamientos generales para orientar, por 15 años, la elaboración sucesiva del *"Plan Nacional de Gestión del Riesgo"* en quince años: 2016-2020, 2021-2025 y 2026-2030, a la vez que establece la forma de cómo organizar la ejecución de estos, para asegurar la fiscalización de las acciones y la medición de los resultados.

Gráfico 6
Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030
Horizonte Estratégico

Fuente: *Picado, C. 2015.*

9. PRINCIPIOS RECTORES

Los principios son términos que expresan una norma o idea fundamental para regir el pensamiento o la conducta (Real Academia Española de la Lengua, 2001). En el contexto de la Política deben entenderse como una base ética o razón fundamental para orientar el proceder. Los principios de solidaridad, integralidad del proceso de gestión, razonabilidad y proporcionalidad, coordinación, protección de la vida y prevención están definidos en la Ley Nº8488, el resto se adoptan con base en el análisis de los compromisos políticos que enuncian los diversos documentos de política nacional e internacional.

a) **Solidaridad.** Responsabilidad de las instituciones del Estado de realizar esfuerzos comunes para proteger la vida, la integridad física y el patrimonio de todos los costarricenses, considerando prioritaria la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo los preceptos de equidad y razón.

b) **Integralidad del proceso de gestión.** La gestión del riesgo se basa en un abordaje integrado, en el cual se articulan los órganos, las estructuras, los métodos, los procedimientos y los recursos de la administración central, la administración descentralizada, las empresas públicas y los gobiernos locales, procurando la participación del sector privado y de la sociedad civil organizada.

c) **Razonabilidad y proporcionalidad.** Entre varias posibilidades o circunstancias deberá escogerse la mejor alternativa para atender un estado de urgencia y necesidad, de manera compatible con los recursos existentes, procurando que las soluciones sean conformes con el fin superior que se persigue.

d) **Coordinación.** Principio de acción para hacer confluir, hacia un mismo fin, competencias diversas de diferentes actores. Permite reconocer la autonomía e independencia de cada uno de ellos; pero, a la vez, direcciona en forma concertada y sistémica hacia propósitos comunes.

e) **Protección de la vida.** Quienes se encuentran en el territorio nacional deben ser protegidos en su vida, su integridad física, sus bienes y el ambiente, frente a los desastres o sucesos peligrosos que puedan ocurrir.

f) Prevención. Acción anticipada para procurar reducir la vulnerabilidad, así como las medidas tomadas para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres; por su misma condición, estas acciones o medidas son de interés público y de cumplimiento obligatorio.

g) **Participación ciudadana.** Participación de los ciudadanos privados para influir en las acciones públicas, fundamentalmente del Estado. Requiere de un marco de gobernabilidad y de gobernanza inclusivo que admita y promueva la iniciativa, la creatividad, el pensamiento crítico y la expresión de las insatisfacciones de las personas y los grupos sociales, por eso supone la creación de espacios para las organizaciones que de manera legítima representan intereses y necesidades de los distintos grupos o sectores de la sociedad (Pignataro, 2013 citado por Guzmán y Rojas, 2013).

h) **Énfasis en la comunidad.** Las acciones del Estado relacionadas con el análisis y la gestión del riesgo tienen como ámbito prioritario de trabajo las comunidades vulnerables, hacia las cuales se promueve la intervención integral de los diversos programas del Estado y el sector privado. Deben desarrollarse métodos inclusivos de participación en la planificación y ejecución, con representación ciudadana. El concepto de comunidad se refiere a una entidad colectiva, conformada por un grupo de personas que comparten

un territorio y expresan intereses, necesidades, costumbres y valores, brindando un sentido de unidad y vinculo cultural (Real Academia Española de la Lengua, 2001 y ONU, 2013).

i) **Responsabilidad y deberes compartidos.** Capacidad de todo sujeto activo de derecho de reconocer y aceptar las consecuencias de los actos que pueden perjudicar a otros, así como la existencia de obligaciones nacidas del respeto, la gratitud o la ley: de evitar hacer daño y por el contrario tender a afectar positivamente la condición de los demás. *"Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes"*, aplicado, si es preciso, el precepto de subsidiariedad para las acciones que eventualmente requieren ser delegadas (Real Academia Española de la Lengua, 2001 y ONU, 2015).

j) **Cooperación.** Son los esfuerzos comunes en procura de fines compartidos, motivados por razones de solidaridad mutua. Es la identificación y puesta en práctica de acciones en las cuales se comparten interés y capacidades para la asignación de recursos, el trabajo y asistencia técnica, tanto en el ámbito de relaciones nacionales como internacionales. En este último caso la tendencia es a favorecer la asistencia financiera y técnica como medio para fortalecer la capacidad de los países menos desarrollados y de las comunidades más vulnerables, en el manejo de las causas de riesgo y en la atención de los desastres (ONU, 2015 y MIDEPLAN, 2014).

k) **Transparencia y rendición de cuentas.** Disposición de crear y poner en aplicación mecanismos eficientes de registro y medición para comunicar y rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de bienes y recursos públicos y los resultados de la gestión. La rendición de cuentas es la obligación de responder por la responsabilidad conferida. Incluye la obligación de explicar y justificar acciones específicas realizadas con el patrimonio público (Ley Nº8292, *"Ley General de Control Interno"*, 2002).

l) **Innovación.** Capacidad para desarrollar productos, técnicas o servicios útiles y nuevos que son socialmente aceptados y que surgen como respuesta a necesidades de un entorno cambiante. La innovación demanda el estudio metódico de la realidad y una visión clara de las metas económicas y sociales que se desean alcanzar. Como principio de la gestión del riesgo, la innovación es un componente de la capacidad de afrontar el riesgo que, ante ciertas prácticas de gestión del desarrollo que resultan inadecuadas, en deterioro y traumáticas, permite el surgimiento de alternativas novedosas y creativas que contribuyen a la adaptación y la transformación de los sistemas sociales (UNISDR, 2015; ONU, 2015 y Aymeth, W., 2014).

m) **Adaptación.** En referencia al cambio climático, el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) lo define como: *"La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos"* (IPCC, 2001). En referencia a este y otra naturaleza de posibles eventos, la adaptación, por una parte, implica la necesidad del análisis de la vulnerabilidad de las personas y los sistemas sociales, económicos y ambientales ante los factores de riesgo y, por otra, el propósito de reducir la vulnerabilidad o aumentar la resiliencia ante los posibles impactos. La adaptación, vinculada a la gestión del riesgo, tiene una función dinamizadora que permite reconocer el carácter diferencial y cambiante del contexto, las necesidades, las prioridades y las opciones de transformación; por consiguiente, incorpora la flexibilidad como un criterio clave en el abordaje de alternativas aplicables a cada circunstancia. Esto implica una visión de largo plazo en la planificación y la ejecución de las intervenciones, para propiciar la capacitad de actuar ante los eventos actuales y preparar los sistemas de manera anticipada para resistir los eventos probables más extensos en el tiempo.

n) **Transformación.** Reinterpretar el enfoque de la gestión del riesgo de desastres, reorientando el énfasis del análisis y de las acciones hacia los factores subyacentes del riesgo. Esto significa la voluntad de incidir en los riesgos inherentes al desarrollo social y económico y no solo en las externalidades; una responsabilidad de los actores públicos y privados que, de manera consciente, buscan hacer cambios estructurales para modificar en el ámbito de las causas, las condiciones que hacen posible la ocurrencia de los desastres y crear resiliencia, particularmente de los más pobres ante las consecuencias perniciosas del mismo (UNISDR, 2015; ONU, 2015 y Aymeth, W., 2014).

o) **Inclusión social.** Entendida con una condición de las personas de plena integración a la sociedad; la gestión del riesgo aporta seguridad y certidumbre al entorno social en que se ejercen los derechos ciudadanos y se desarrollan las habilidades para aprovechar las oportunidades, contribuye a la protección de los medios que permiten satisfacer necesidades y lograr la realización de las aspiraciones personales y colectivas, en apego a criterios de solidaridad y sororidad humana.

p) **Resiliencia.** La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres define el concepto de resiliencia como *"la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas"*. En el contexto de la presente Política, se adopta la definición antes vista, pero se incluye el criterio de que la resiliencia es la capacidad humana no solo de hacer frente a los eventos adversos y superarlos, preservando y restaurando las estructuras y funciones básicas, sino también la capacidad de ser transformado positivamente por los eventos adversos; capacidad transformativa que abarca la posibilidad de generar cambios en el entorno amenazante. Considerando los factores protectores que definen la resiliencia, esta capacidad no solo es producto de condiciones internas de los sistemas, sino también de la red de relaciones con otros sistemas, comunidades o sociedades que constituyen un apoyo en situaciones de crisis (UNISDR, 2009 y Edith Grotberg, 1998 citada por Melillo, 2004).

10. ENFOQUES TRANSVERSALES

Los enfoques transversales son temas problemáticos del desarrollo que tiene relación con el tema de riesgo, sobre los cuales se adopta un criterio de abordaje, consecuente con compromisos que el país ha definido en otros instrumentos de política o normas nacionales e internacionales. Estos criterios contribuyen a orientar las acciones para ejecutar la presente Política, de modo que contribuyan a la atención de tales problemas.

a) Derechos humanos. La gestión del riesgo con un enfoque basado en los derechos humanos es un marco de política que favorece el desarrollo humano. Desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales sobre el tema y la *Constitución Política de la República de Costa Rica* y, desde el punto de vista operacional, está orientado a propiciar las condiciones de seguridad y sostenibilidad bajo las cuales se logre el disfrute pleno de estos. Su propósito es el análisis y la consideración de las desigualdades que están en el centro de los problemas del desarrollo y la vulnerabilidad a los desastres, para corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso material y el desarrollo de la resiliencia.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la caridad por sí sola no es suficiente. En un enfoque de derechos humanos, la gestión del riesgo incorporada en las estrategias y las políticas de desarrollo contribuye a promover la sostenibilidad del desarrollo, potenciar solidaridad por medio de la acción efectiva de las personas, mujeres y hombres, especialmente orientada a los grupos más vulnerables, para participar en la formulación de políticas y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar; ello como parte de un sistema de derechos y deberes que está anclado en los preceptos del derecho internacional[3] .

El Marco de Acción de Sendai, en el Capítulo V: *"Función de las partes interesadas"*, señala la responsabilidad del Estado en cuanto a alentar las conductas de todos los actores públicos y privados, mediante el desarrollo de una política inclusiva de todos los grupos sociales: sociedad civil, voluntarios y organizaciones comunales, mujeres, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, población indígena y migrantes (Marco de Acción de Sendai, 2015). *"El Estado debe garantizar, promover, proteger y hacer cumplir los derechos individuales y colectivos sin diferencia de sexo, etnia, religión, preferencia sexual, edad, condición social o discapacidad (temporal o permanente) en los procesos de recuperación; y a cada actor y sector involucrado, respetar y hacer cumplir los derechos humanos"* (PNUD, CEPREDENAC, CNE y MIDEPLAN, 2014).

El enfoque de derechos humanos en la *Política Naconal de Gestión del Riesgo* debe alentar el interés por proteger a las personas y sus bienes esenciales: los *"medios de vida y los bienes de producción, incluidos el ganado, los animales de labor, los aperos y las semillas"* (Marco de Acción de Sendai, 2015). Ello también implica la protección animal, sea porque los animales son parte de los medios de subsistencia o porque en su estatus de animales domésticos existe un vínculo afectivo de las personas con sus mascotas que contribuyen al bienestar emocional. Esto también puede ser parte de la identidad cultural, por lo que debe ser respetado y afirmado. Todo lo anterior en apego a criterios de solidaridad y sororidad humana conforme los principios rectores de la presente Política.

3. Adaptado de ONU: "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo", 2006.

b) Desarrollo sostenible. La gestión del riesgo como ámbito de política pública debe contribuir al desarrollo seguro y sostenible. La *"Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro"* aprobada por la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, celebrada en Yokohama, Japón en 1994, destacó por primera vez los vínculos entre la reducción de desastres y el desarrollo sostenible. Bajo este razonamiento, enmarcando el problema desde el contexto ambiental, reconoce la relevancia de la prevención como forma de reducir el riesgo a desastres. La gestión del riesgo debe mantener la perspectiva analítica potenciando la crítica y el análisis de los factores de riesgo dentro de la dimensión totalizadora de la sostenibilidad ambiental, teniendo presente que los factores de riesgo inherentes al desarrollo amenazan la seguridad y el bienestar (ONU, 1994).

La constante transformación que sufre el mundo, -debido a los fenómenos geofísicos, de la geodinámica externa e interna, biológicos y climáticos en los que la actividad humana-, puede estar incidiendo, junto con los límites que muestra el modelo económico vigente, lo cual perjudica todas las formas de vida y genera incertidumbre respecto a las posibilidades futuras de satisfacer las necesidades humanas. En tal contexto histórico, en concordancia con los *Objetivos del Desarrollo Sostenible*, el análisis y la gestión prospectiva del riesgo deben contribuir a la generación de soluciones para proteger y dar sostenibilidad al ambiente, a los bienes públicos y los medios de vida, necesarios para el bienestar de la salud y el equilibrio presente y futuro, de toda forma de vida.

c) Enfoque de equidad de género. El Marco de Acción de Hyogo, en el título III: *"Prioridades, punto A, consideraciones generales"*, afirma:

> *"Se debe incorporar una perspectiva de género en todas las políticas, planes y procesos de decisión sobre la gestión de los riesgos de desastre, incluidos los relativos a la evaluación de los riesgos, la alerta temprana, la gestión de la información y la educación y la formación"* (ONU, 2005).

Por su parte, el Marco de Acción de Sendai, en el Capítulo V: *"Función de las partes interesadas"*, en referencia a la responsabilidad de los estados para alentar las conductas de todos los actores públicos y privados, indica:

> *"La participación de la mujer es fundamental para gestionar eficazmente el riesgo de desastres, así como para diseñar, dotar de recursos y poner en práctica políticas, planes y programas de reducción del riesgo de desastres con perspectiva de género; es necesario que se adopten medidas de fomento de la capacidad para empoderar a las mujeres a fin de preparar y desarrollar su capacidad para que encuentren medios alternativos de vida en situaciones posteriores a los conflictos".*

La aplicación de la presente *Política Nacional de Gestión del Riesgo* adopta el criterio de que la perspectiva de género debe contribuir reconocer las capacidades, fortalezas y debilidades que las personas poseen según su género. Las características de género implican razones diferenciales para que hombres y mujeres sean vulnerables o por el contrario expresen capacidades.

En tal medida, se deben identificar acciones afirmativas respecto a la condición de mujer, tendientes a la equidad, reconocer las características de su condición de género que la hace vulnerable, pero también aquellas que afirman su fortaleza y capacidad como agente político y social de transformación.

De igual modo, así como se da por sentado la condición favorecida del hombre, se debe reconocer la vulnerabilidad derivada de su condición de género, tanto en su dimensión biológica como en lo que se refiere a las demandas del modelo patriarcal. Bajo un nuevo enfoque de masculinidad, deben ser puestas en evidencia las necesidades diferenciales de los hombres, a la vez que se promueve el aprovechamiento de sus capacidades. Lo expresado no omite reconocer que determinadas circunstancias de diferenciación social distintas a la condición de género, pueden alentar un estado común de fortalezas y debilidades que en la perspectiva de los derechos humanos merece igual atención.

11. OBJETIVO DE DESARROLLO

"Contribuir a que el desarrollo nacional y el bienestar de la población costarricense se logren de manera segura y sostenible, evidenciando los factores de riesgo y realizando la gestión prospectiva, para fortalecer las capacidades de los diversos sectores de la sociedad en la construcción de una cultura preventiva que reduzca la vulnerabilidad, evite las pérdidas y favorezca la recuperación efectiva ante los posibles eventos de desastre"

12. EJES TEMÁTICOS

En los apartados precedentes, que se refiere a las condiciones de riesgo del país, los antecedentes de desarrollo institucional y el avance logrado en la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, vigente en el periodo 2010-2015; expresan los principales elementos que configuran la dinámica de riesgo del desarrollo de Costa Rica. A partir de ese análisis, se identifican cinco Ejes Temáticos bajo los cuales delimitar los principales problemas públicos que deben ser abordados. Bajo esa estructura de ejes se identifica la problemática y se articulan los objetivos estratégicos, los resultados esperados, los indicadores y los lineamientos para orientar la delimitación de las acciones que aseguren el cumplimiento de la presente Política. Los Ejes de la *"Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030"* son:

1) **Generación de Resiliencia e Inclusión Social**
2) **Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo**
3) **Educación, Gestión del Conocimiento e Innovación**
4) **Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios**
5) **Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo**

Estos Ejes, con los contenidos señalados, son la base para elaborar el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo*, en el que se delimitarán las acciones estratégicas, metas y responsables. Como ya se indicó, a efecto de clasificar las acciones bajo un enfoque sistémico que permita el seguimiento, se tendrán presente los denominados Ámbitos Transversales de Gestión. El Gráfico 7, expresa la relación de estos Ejes con la estructura de Ámbitos Transversales de Gestión:

Gráfico 7
Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030
Articulación entre Ejes y Ámbitos de Gestión

Fuente: *Picado, C. 2015.*

eje 1

“Generación de Resiliencia e Inclusión Social”

12.1. Eje 1: Generación de resiliencia e inclusión social

En Costa Rica la pobreza y la pobreza extrema, unidas a otras formas de diferenciación social, tales como la condición de género, la condición etaria de los grupos extremos de menor y mayor edad, la discapacidad, la identidad étnica y la situación migratoria, con diferencias además en los ámbitos urbano y rural, constituyen factores de exclusión que propician la condición de vulnerabilidad ante desastres para un sector importante de la población, en el cual el impacto de los eventos de desastres es más severo; las condiciones de vida de estos grupos sociales constituyen una limitación objetiva y una incapacidad estructural para enfrentar, recuperar y superar el efecto de los eventos traumáticos.

El estado costarricense tiene un importante historial de inversión social que sobre la base de una doctrina solidaria y universal, ha contribuido al ascenso y bienestar de la población limitada en sus posibilidades económicas, a la protección de grupos sociales excluidos, a la contención y a la reducción de la pobreza; de tal modo que los índices de desarrollo humano manifiestan una condición relativamente satisfactoria en comparación con países cercanos.

Los programas de desarrollo social y reducción de la pobreza siguen siendo alternativas importantes por medio de las cuales se fortalece las capacidades y se promueven cambios para favorecer a la población que por razones de exclusión es vulnerable a los desastres.

El Eje **Generación de Resiliencia e Inclusión Social** procura que la gestión del riesgo sea un elemento de asociación de los programas sociales con que cuenta el estado costarricense, de modo que la vulnerabilidad ante desastres sea un determinante para orientar la inversión social, en términos de proteger la vida y los medios de vida, así como reducir la exposición a las amenazas, particularmente de quienes se asientan en sitios de peligro. El Eje tiene una connotación muy humana y es un indicador muy apropiado para medir avances en políticas de reducción de pobreza y de desarrollo social.

a) Objetivo estratégico

Incorporar la variable de riesgo a desastres en el desarrollo social, para incidir en los factores de riesgo en la población vulnerable y reducir el número de personas que son afectadas por eventos de desastre, con medidas tendientes a generar resiliencia, disminuir el grado de exposición y aumentar la capacidad adaptativa y de respuesta.

b) Resultado esperado

Se han reducido los factores de riesgo para las personas, en condición previa de vulnerabilidad y exclusión social, afectadas por desastres.

c) Lineamientos de Política

Lineamiento 1

Inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales: el estado costarricense y sus instituciones incluyen la variable de riesgo a desastres y delimita los parámetros para la definición y la medición de la resiliencia, particularmente en los "Programas Sociales Selectivos". Basado en esto, las instituciones orientarán su planificación e inversión hacia la población vulnerable, considerando el propósito de reducir los factores de riesgo a desastre y generar resiliencia, desarrollando capacidades, por una parte para la gestión prospectiva del riesgo y por otra, para la respuesta y recuperación efectiva.

Lineamiento 2

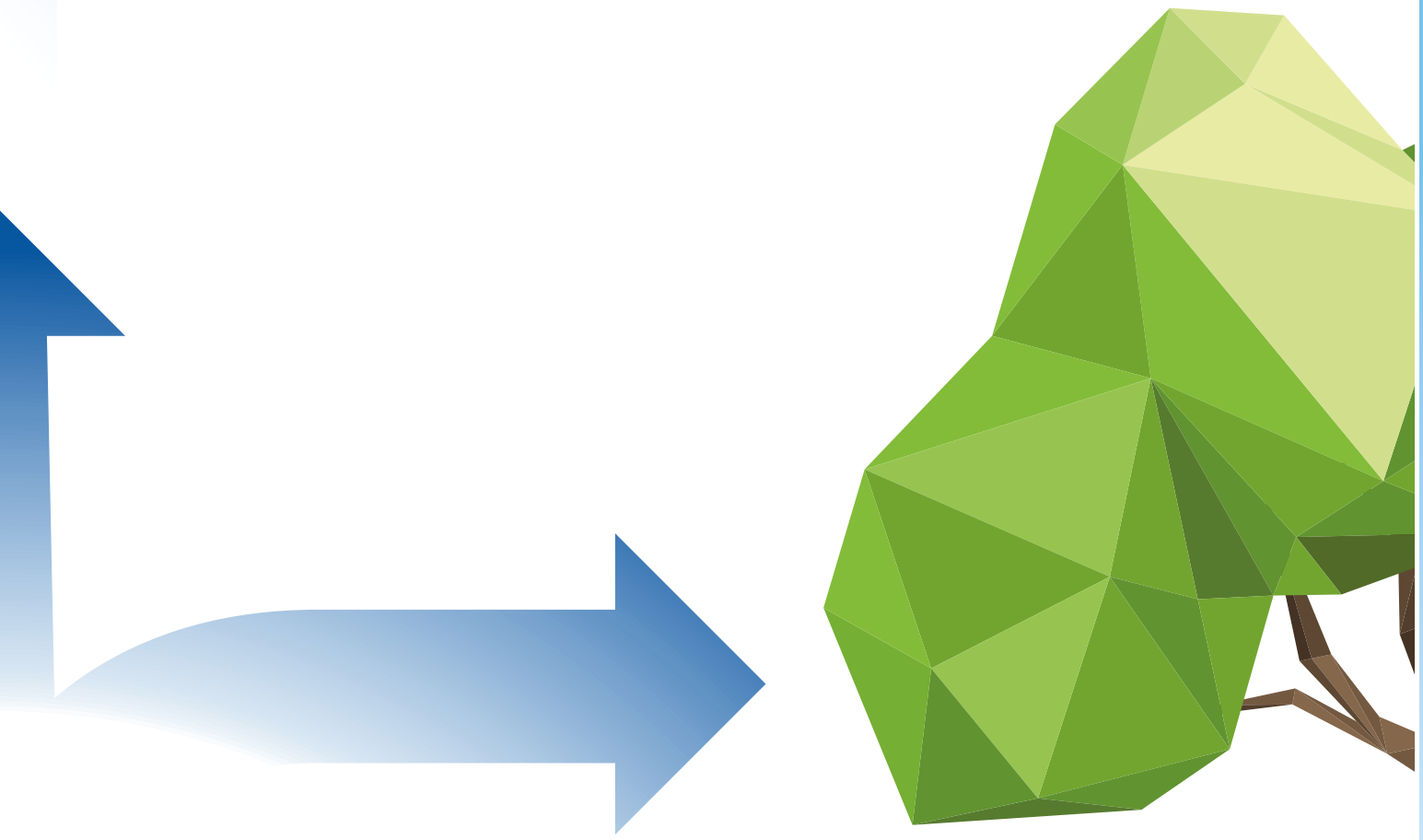
Asentamientos humanos en condiciones seguras: las instituciones relacionadas con el desarrollo habitacional y la planificación territorial, incluidas las Municipalidades, como parte de los procesos de planificación de uso de la tierra, deben identificar los asentamientos humanos ubicados en sitios de amenaza, promover la reducción de los factores de riesgo, la reubicación de las poblaciones vulnerables y un ordenamiento territorial que potencie la seguridad y mejore la calidad del hábitat en los asentamientos humanos. En la medida que subsista la problemática de asentamientos en sitios peligrosos, debe promoverse la organización comunitaria para la vigilancia de los factores de amenazas y la respuesta a emergencias, procurando, además, la participación de las poblaciones en iniciativas tendientes a reducir el riesgo.

Lineamiento 3

Protección y compensación social: las instituciones a cargo de programas sociales, sobre la base de las potestades, competencias y población meta, deben delimitar los instrumentos y mecanismos de protección y compensación, así como los protocolos y procedimientos de actuación conjunta, necesarios para disponer de los recursos y atender, de manera inmediata, a las poblaciones afectadas por eventos de emergencia y desastres. Estos protocolos y lineamientos, bajo criterios de solidaridad y sororidad humana, los enfoques de derechos humanos, de género y la protección animal, deben tener presente las necesidades diferenciales de los grupos de población y bajo las perspectivas más actuales de salud pública, paz social, seguridad y bienestar humano.

Lineamiento 4

Recuperación ante desastres: el Estado y el sector privado deben garantizar la seguridad de la vida y la protección de los medios de vida ante desastres. La recuperación es un proceso para el cual debe existir la planificación y preparación continua de los actores, a fin de garantizar el acceso a los servicios básicos y vitales por parte de las poblaciones afectadas. El proceso de recuperación es paulatino, de la estabilización a la reactivación, y plantea la necesidad de disponer de medidas para lograr la reestructuración emocional, social y económica que propicien cambios positivos en las condiciones objetivas y subjetivas de los grupos humanos afectados.



2 eje

"Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo"

12.2. Eje 2: Participación y desconcentración para la gestión del riesgo

El riesgo a desastres está suscrito a procesos de una gran diversidad de actores a los que el tema interesa por el efecto negativo que puede tener en la satisfacción de los intereses y necesidades particulares. El riesgo es socialmente construido y hay una responsabilidad de quienes más riesgo generan por reducirlo. De la misma manera, las personas afectadas tienen derecho a medidas de reducción de riesgo y a la acción correctiva y compensatoria. En este marco, el Estado es responsable de regular las actuaciones de los actores y procurar movilizar los recursos en los distintos niveles del territorio nacional para la atención de la problemática; pero también es el responsable de crear los espacios de participación, para asegurar el éxito de las acciones. Promover la participación de los actores del desarrollo en el análisis de riesgo y la adopción de medidas para evitar atender los eventos de desastre, reduce la incertidumbre respecto a los logros, aspiraciones y beneficios posibles del desarrollo.

El Eje **Participación y desconcentración para la gestión del riesgo** está orientado a promover participación, compromisos y capacidades de los actores sociales y económicos en todos los ámbitos del territorio, con prácticas efectivas de gestión del riesgo, que tomando en cuenta la Ley Nº8488, deben responder a un esfuerzo articulado. De conformidad con la Ley, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo es el marco de organización para formalizar la participación y articulación de los actores del Estado, el sector privado y la sociedad civil, en el desarrollo de alianzas público–privadas, la promoción de la autonomía funcional en los territorios y el fortalecimiento local, para la toma de decisiones y el manejo de recursos, pero con pleno respaldo económico y funcional del gobierno central, con la flexibilidad para admitir el surgimiento de iniciativas independientes que deben ser orientadas en razón de los resultados que se esperan de la ejecución de este instrumento de Política y el Plan Nacional.

a) Objetivo estratégico

Promover la incidencia de los actores sociales y económicos en la gestión del riesgo, con particular énfasis en las comunidades vulnerables y en la actividad privada para la vigilancia y análisis de los factores de riesgo, la planificación segura del desarrollo local, la respuesta y la recuperación, con prácticas sociales y económicas que fortalezcan los factores protectores de la resiliencia en los territorios.

b) Resultado esperado

Los actores sociales y económicos, en todos los ámbitos del territorio y los sectores de actividad nacional, consolidan prácticas y compromisos de gestión del riesgo.

c) Lineamientos de Política

Lineamiento 5
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo: el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, bajo la rectoría de la CNE, será fortalecido mediante la participación en las instancias de coordinación que define la Ley Nº8488 de representantes de instituciones del Estado, del sector privado y la sociedad civil organizada y en todos los niveles de gestión del territorio, nacional, regional, cantonal y comunitario. Las acciones desarrolladas por medio del Sistema, en cumplimiento del Plan Nacional, deben ser objeto de seguimiento y la evaluación periódica de los avances.

Lineamiento 6
Fomento a la gestión local del riesgo: las Municipalidades, con apoyo de las instituciones centralizadas y organismo no gubernamentales, fomentarán la participación, la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas y proyectos de autogestión y cogestión de acuerdo con los principios de participación ciudadana y énfasis en comunidad. Estos proyectos deben tender a la *"fiscalización ciudadana"* de los procesos generadores de riesgo, la creación e instalación de sistemas locales para la observación, vigilancia, control, alerta y alarma ante factores de amenaza, la organización para emergencias y la planificación de la recuperación ante desastres.

Lineamiento 7
Desarrollo de capacidades en los territorios: las instituciones públicas, reconociendo que los factores de multiamenaza y vulnerabilidad tienen una manifestación diferencial en los territorios y sectores, deben avanzar

hacia la regionalización para gestionar los factores de riesgo, la preparación y la recuperación ante desastres. Tendencialmente, se deberá procurar la desconcentración de recursos y descentralización de decisiones, promoviendo la autonomía funcional de los actores regionales, municipales y comunales. Esto entendido como una responsabilidad subsidiaria que no omite la responsabilidad de las instituciones del nivel central y la existencia de capacidades asimétricas en los gobiernos locales. Es posible que surjan alternativas diversas de gestión, producto de la visión crítica, la herencia cultural, la creatividad y la capacidad de innovación de los territorios. Esto demanda flexibilidad y capacidad de ajuste por parte de las instituciones del gobierno central.

Lineamiento 8

Responsabilidad social y deberes compartidos: las instituciones del Estado y las empresas privadas, bajo el principio de responsabilidades y deberes compartidos, deben promover, incentivar y dar seguimiento a iniciativas de responsabilidad social empresarial y ambiental, así como de continuidad de los negocios relacionadas con el manejo de los factores de riesgo. Es de particular interés la promoción de las iniciativas innovadoras y con enfoque inclusivo, que tengan impacto en el ámbito local, de comunidades con población vulnerable, infraestructura de servicios, sistemas productivos y entornos ambientales altamente sensibles a fenómenos disparadores de desastre.

Lineamiento 9

Mejora continua de la coordinación para la respuesta: el Subsistema de Preparativos y Respuesta debe actualizar los protocolos y procedimientos de manera regular, contemplando las necesidades diferentes de los grupos de población; por ejemplo: de niños, adolescentes, adultos mayores, hombres y mujeres, grupos étnicos, personas con discapacidad y migrantes, así como la protección de los animales, bajo criterios de solidaridad, los enfoques de derechos humanos y de género. La preparación para emergencias debe responder a enfoques de mejorar continua y a un enfoque de continuidad de servicios y negocios. Esto obliga a que las instituciones públicas y las empresas generen capacidades para actuar de manera autónoma en el manejo de situaciones de crisis. Para tales efectos, debe promoverse la adopción de modelos estandarizados de comando de incidentes. Posterior a la atención de un evento de desastre, como una rutina regular, el Centro de Operaciones de Emergencia debe realizar ejercicios de *"lecciones aprendidas"* y de *"buenas prácticas"* que deben ser documentadas y servir de base para mejoras en la organización y la planificación de la respuesta.

Lineamiento 10

Rol de la cooperación: la Cancillería y los organismos de cooperación internacional, incluidas las agencias de las Naciones Unidas, deben seguir propiciando el establecimiento de acuerdos, convenios y lineamientos de cooperación, nacionales e internacionales. La cooperación nacional e internacional constituye una importante fuente recíproca de recursos y asistencia técnica, tanto para las labores humanitarias como para las acciones regulares de reducción de riesgos, preparativos y recuperación ante desastres. Los contenidos de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo y el Marco Internacional para la Reducción de Riesgo son la base de referencia para las relaciones de cooperación entre los actores nacionales públicos y privados, con otros gobiernos, con organismos humanitarios y las agencias de las Naciones Unidas. En el ámbito regional, las iniciativas lideradas por CEPREDENAC deben ser objeto de apoyo porque contribuyen al fortalecimiento de capacidades conjuntas de los países, siendo posible disentir respecto a propósitos y propuestas cuando no convenga o responda a los intereses o necesidades de Costa Rica.

eje 3

"Educación, Desarrollo del Conocimiento e Innovación"

12.3. Eje 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación

La educación es un proceso para favorecer el desarrollo de competencias y aptitudes de las personas, que busca la exploración creativa y la innovación para desarrollar cambios medibles en el conocimiento y en las actitudes de las personas, que sean manifestación de una cultura preventiva más desarrollada.

En materia de educación formal, hay una tendencia positiva al desarrollo de la capacitación y la formación en gestión del riesgo y emergencias. En los niveles de formación básica el tema forma parte del currículo y en los niveles de educación superior, algunas carreras lo incluyen; hay cursos opcionales y especialidades de maestría. No obstante, la UNISDR también ha llamado la atención acerca de que países como Costa Rica siguen teniendo debilidad en su capacidad para analizar los riesgos e igualmente se maneja la teoría de que muchas de las decisiones que se toman no se hacen sobre la base de un adecuado uso de información (UNISDR, 2015).

Por tal motivo, el avance estratégico en materia de gestión del conocimiento que se pretende alcanzar con el presente Eje **Educación, gestión del conocimiento e innovación** es el de fortalecer la generación de

conocimiento, pasando de la creación de bases de datos e informes que describen la amenaza y la vulnerabilidad, hacia métodos y tecnologías de modelación matemática, tanto probabilísticas como determinísticas que permitan conocer e interpretar el riesgo. Además, se pretende identificar las alternativas diversas de educación y de difusión de conocimiento, considerando que el conocimiento sobre el riesgo debe ser de dominio público; ello con el fin de generar sabiduría, de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones por parte de todas las personas y promover una cultura resiliente.

a) Objetivo estratégico

Promover el desarrollo del conocimiento, la innovación y la educación sobre las causas y las alternativas de gestión del riesgo, mediante el fomento de la investigación, la difusión del conocimiento, las buenas prácticas y la aplicación apropiada de métodos y recursos tecnológicos de enseñanza–aprendizaje que estimule progresivamente comportamientos, decisiones, conciencia y actitudes resilientes, promotoras de innovación y transformación en las pautas culturales de la población costarricense.

b) Resultado esperado

La ciudadanía costarricense tendrá un mejor acceso a la información, conocimiento, percepción y conciencia de las causas del riesgo y una actitud resiliente en torno a los desastres.

c) Lineamientos de Política

Lineamiento 11
Fomento de la investigación: los centros de investigación, públicos y privados, están en la responsabilidad de orientar la comprensión adecuada del riesgo, como base para la toma de decisiones en todos los ámbitos de la gestión del riesgo y a todos los niveles del desarrollo. Ello exige el auspicio por parte de los organismos nacionales e internacionales que los financian, para la promoción y divulgación de la labor científica, la investigación, el avance tecnológico y el conocimiento sobre los factores de amenaza y vulnerabilidad; particular atención se debe brindar a la investigación de aquellos factores que son causa de los eventos de desastre más recurrentes en el contexto nacional. La comunidad científica nacional debe tener acceso al conocimiento y a la tecnología existente en el ámbito mundial, para fomentar la calidad y rigurosidad de la investigación.

Lineamiento 12
Análisis del riesgo: las instituciones públicas y las empresas privadas que desarrollan obras por medio de inversión pública, contando con el apoyo de los centros de investigación, deben realizar la observación y análisis de los factores del riesgo, de pérdidas presentes y futuras, incluyendo en lo que resulte pertinente el análisis de los servicios ecosistémicos. Se buscará el desarrollo de indicadores estables y verificables objetivamente, sustentados en bases de datos, estadísticas y modelos probabilísticos y determinísticos. Estos indicadores serán la base para asistir y orientar las decisiones relacionadas con la planificación del desarrollo local, regional y nacional, la planificación del uso de la tierra, la inversión pública y privada en la producción, servicios y obras, con la perspectiva de mejorar la calidad, seguridad y duración de estas. Igualmente, deberán servir para la delimitación y negociación de los instrumentos de protección financiera que adopte el Estado.

Lineamiento 13

Acceso a la información: las instituciones del Estado y empresas privadas que generan información y evaluaciones sobre el impacto de los desastre, están comprometidas a reconocer el interés público de este. Por tal razón, en la medida de lo posible, la información sobre estos temas debe ser administrada en plataformas de acceso libre, con tecnología y formatos apropiados que aseguren la comprensión de los usuarios y el dominio público. Las bases de datos útiles para el análisis del riesgo y la determinación de pérdidas y daños presente y futura, deben responder a criterios estándares de registro y acorde con la estructuras de metadatos[4] , de modo que sean confiables y expresen criterios objetivos de levantamiento. Igualmente, en la perspectiva de generar cambios en la conducta y la percepción, así como fortalecer las capacidades de las personas, debe promoverse la divulgación y difusión masiva del conocimiento sobre riesgo, con apoyo de nuevas tecnologías de información, haciendo énfasis en los actores locales, municipales y comunales, particularmente de los territorios identificados como vulnerables. La información sobre riesgo, debe estar vinculada con los temas ambientales, económicos y sociales; su difusión debe mantener el respeto por la sensibilidad de las personas, el acervo cultural y el conocimiento ancestral y popular.

Lineamiento 14

Rol de la educación: las instituciones del sector educación están comprometidas con el desarrollo de una cultura resiliente, entendiendo que ello demanda fomentar en toda la población el conocimiento sobre las causas del riesgo y las alternativas para su gestión. La educación debe contemplar el conocimiento científico de los factores de riesgo y los criterios técnicos de gestión objetivamente más actuales e innovadores, pero también debe considerar, respetar y aprovechar el conocimiento ancestral y popular como formas de apropiación y explicación de la problemática de riesgo, de construcción de la memoria histórica y la identidad. De manera específica, debe fomentarse el desarrollo de competencias, aptitudes y valores en los actores claves del desarrollo y en las poblaciones vulnerables. Deben desarrollarse mecanismos e instrumentos de educación formal e informal que, a largo plazo, contribuyan a la conciencia, la actitud proactiva, la adopción de compromisos y la generación de capacidades para adaptar y transformar la dinámica social en torno a las causas del riesgo y enfrentar sus efectos.

4 Según la Norma ISO 15836-2003 (E), los metadatos son: *"datos que describen el contexto, contenido y estructura de los documentos, así como su gestión a lo largo del tiempo. (…) Como tales, los metadatos son información estructurada o semiestructurada que posibilita la creación, registro, clasificación, acceso, conservación y disposición de los documentos a lo largo del tiempo y dentro de un mismo dominio o dominios diferentes"* (ISO 15836-2003 (E)…, 2013).

4 eje

"Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios"

12.4. Eje 4: Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios

La infraestructura pública de obras y servicios es un factor clave del desarrollo. Las estimaciones de daños y pérdidas que proceden a una situación de desastres tienen a este rubro como el primero en el análisis para promover su recuperación y propiciar la reactivación económica de las zonas afectadas. En Costa Rica, los datos de pérdidas por eventos de desastre muestran, por ejemplo, que es la infraestructura vial, de carreteras, puentes y alcantarillas, la que más se daña y en la que más recursos se gastan (MIDEPLAN y MAG, 2013). De igual forma, algunos estudios detallados de pérdidas y tipo de evento dan cuenta de que es la infraestructura principalmente la afectada en una proporción significativa debido a desastres de tipo hidrometerológico, lo cual avisa del riesgo climático e impactos que ya están afectando la prestación de servicios públicos, como el transporte, la educación y la salud, por citar algunos (Adamson, M., 2012).

Es claro que el Fondo Nacional de Emergencia es un instrumento más en la amplia gama de instrumentos, con la limitación que su diseño proviene de hace varias décadas y presenta una muy limitada sostenibilidad desde el punto de vista económico y social. Del mismo modo, la inversión para la recuperación ante desastre

carece de un concepto de largo plazo que asegure la asignación de recursos para reactivación económica y social de las zonas afectadas por desastre. La función pública está urgida de un enfoque de continuidad de negocios y servicio y la generación de capacidades para la planificación contingente.

El estado costarricense cuenta con instrumentos económicos y de protección financiera que han sido aplicados a la atención de emergencias y la recuperación. No obstante, es necesario que estas alternativas tengan un marco coherente de estrategia ascendente, que haga posible que las instituciones planifiquen y cuenten en sus presupuestos con recursos para prevenir y atender emergencias en sus áreas de competencia, aspecto que ya establece la Ley N°8488, en su artículo 45. La planificación de la obra pública debe considerar el riesgo para reducirlo y mitigarlo; así como delimitar los instrumentos económicos y de protección financiera que se van a disponer. Estos pueden incluir seguros, créditos y fondos de reserva, instrumentos fiscales, cargos, multas, previsiones, acuerdos interinstitucionales, fideicomisos, fondos compensatorios, entre otros.

En resumen, este Eje en concordancia con el eje tres del *Marco de Acción de Sendai,* dispone lineamientos para configurar una estrategia económica y financiera de protección ante los riesgos. Esto incluye la planificación de la inversión en obra pública que contempla la posibilidad de aplicar instrumentos de análisis y planificación presupuestaria ya existentes en el marco normativo de Costa Rica. No obstante, el criterio *"de nueva generación"* que se propone es que tales previsiones tengan como orientación fundamental, la continuidad de los servicios públicos y no solo la protección o recuperación de las obras, aspecto que resulta importante en un enfoque de recuperación económica y social.

a) Objetivo estratégico

Disponer el diseño y aplicación de una estrategia económica y financiera de reducción de riesgos de largo plazo que haga posible el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en la inversión en obra pública y en los servicios del Estado para elevar la calidad, seguridad, duración de los bienes, la reducción de los daños y pérdidas en líneas vitales, la continuidad y la pronta recuperación de los servicios públicos.

b) Resultado esperado

Se han reducido los daños y pérdidas en infraestructura y los servicios públicos del país.

c) Lineamientos de Política

Lineamiento 15

Presupuesto para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático: las instituciones estatales deberán reflejar la previsión de recursos para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, constituyendo una responsabilidad que debe ser objeto de fiscalización por parte de las entidades que supervisan el gasto público; esto se realizará por medio de programas presupuestarios o mediante el control del gasto asignado a actividades específicas de estos campos de acción, haciendo uso de cuentas contables para el registro de costos. Es indispensable el uso de nuevas herramientas que permitan realizar las estimaciones presupuestarias por esos riesgos. De igual manera, es necesaria la determinación de pasivos del riesgo y de los pasivos contingentes a efecto de hacer la previsión ante eventos futuros y garantizar la continuidad de servicios.

Lineamiento 16

Protección de la inversión en infraestructura: el Estado y las instituciones incorporarán el análisis y la gestión del riesgo en todo el ciclo de vida de los proyectos de inversión, en las fases de diseño, ejecución y operación para garantizar la sostenibilidad de las obras tendientes a resguardar la calidad, seguridad, durabilidad de los bienes y servicios, así como la adaptación o ajuste a los eventos futuros de desastre. De igual modo, deberán planificar la ejecución de obras de reducción y mitigación de riesgo a efecto de controlar amenazas y tomar la previsión del mantenimiento preventivo y correctivo de las obras hasta el término de la vida útil. Con el fin de reducir el potencial efecto de amenaza de las obras de infraestructura sobre la población y los bienes, las evaluaciones económica-social y financieras de los proyectos de inversión deben contemplar los factores de riesgos a desastre y delimitar las medidas tendientes a mitigar y reducir los efectos perniciosos de las obras en el entorno social y ambiental. Las obras deben formularse siguiendo los lineamientos del *Plan de Ordenamiento Territorial* cuando existan, o mediante la coordinación con los órganos competentes. A efecto del *"blindaje"* en la inversión en infraestructura pública que consideren los cambios en el contexto de riesgo, deben realizar de manera regular ajustes y actualizaciones de las normas constructivas y de contratación. El proceso de financiamiento de la obra privada (urbanizaciones, casas de habitación, complejos productivos industriales, entre otros) realizado por diversas organizaciones del sistema financiero nacional deberá incorporar, además de la evaluación de riesgo financiero, la evaluación de los riesgos a desastres. Estos ajustes de*"blindaje"* deben ser adecuadamente registrados para conformar una base de datos que permita llevar un seguimiento de las previsiones de inversión en*"blindaje"* climático por institución.

Lineamiento 17

Inversión en poblaciones vulnerables y patrimonio cultural: las instituciones públicas responsables de planificar la inversión pública en general, debe identificar y caracterizar las zonas con poblaciones vulnerables a desastres en el país, orientando las obras y la inversión social de esos lugares bajo criterios de resiliencia, que favorezcan la renovación, la adaptación, la transformación y la adopción de prácticas innovadoras en la actividad productiva, el desarrollo de asentamientos y la protección ambiental. De mismo modo, adquiere relevancia la inversión destinada a proteger y restaurar las obras que son parte del patrimonio cultural del país, para las cuales cabe la posibilidad de desarrollar proyectos específicos de reforzamiento estructural, medidas especiales de protección y de aseguramiento con el fin de garantizar su longevidad. Este lineamiento tiene particular relevancia en los procesos de recuperación ante desastre.

Lineamiento 18

Disponibilidad financiera: las instituciones estatales que forman parte del sector financiero, deberán identificar las modalidades de instrumentos financieros de retención, transferencias y distribución temporal y espacial del riesgo aplicables al contexto del país con el propósito de proteger la inversión en infraestructura pública, asegurar la disposición de recursos para la recuperación ante desastres y la continuidad de servicios. Los instrumentos deben formar parte de una estrategia de protección que delimite las alternativas, por ejemplo de seguros, reaseguros, reservas fiscales, arreglos y opciones contingentes, entre otras. La aplicación de tales instrumentos debe responder a análisis propios de pérdida probable y a la determinación de capacidades financieras del Estado.

Lineamiento 19

Sostenibilidad financiera para la atención de desastres: las instituciones responsables de las finanzas y de la planificación económica del gobierno, ante situaciones de desastre, deben realizar una planificación financiera que abarque todas las fases de atención, desde la respuesta inmediata hasta la recuperación a largo plazo. La operación de Fondo Nacional de Emergencias debe ser objeto de cambios que permitan la sostenibilidad de los recursos y ser considerado como un instrumento más dentro de otros mecanismos de aprovisionamiento que conformen la estrategia financiera para la recuperación.

eje 5

"Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo "

12.5. Eje 5: Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo

Los factores intrínsecos del desarrollo, la susceptibilidad o fragilidad de los sistemas productivos y ambientales constituyen gran parte de las causas del riesgo que hacen posible la ocurrencia de eventos de desastre. Se trata de condiciones históricas del desarrollo económico y la estructura social que tiende a la diferenciación y la inequidad y a grados distintos de bienestar y seguridad y que recientemente se denominan factores subyacentes del riesgo. La acciones destinadas a resolverlos ya no son solo de gestión de los desastres o de un manejo contingente de situaciones de emergencia, sino que demandan de un proceso planificado de evaluación causal y una planificación del desarrollo que intencionalmente busca realzar cambios para resolver anticipadamente la probabilidad de pérdida y daño, reduciendo con ello la incertidumbre y logrando decisiones más certeras sobre la inversión y el crecimiento.

Es sumamente necesario que el Estado haga uso de instrumentos económicos para variar los patrones de conducta y decisiones de los actores que en sus actividades económicas exacerban riesgos. En esto el país debe avanzar a una nueva generación de instrumentos económicos para prevenir y reducir de riesgos. Es urgente modificar la

forma de su diseño y gestión, para que reflejen el principio *"del que exacerba el riesgo social paga"*. Como se indicó, los estudios ya han mostrado la ruta creciente y explosiva de las pérdidas económicas.

De igual modo, es necesario el diseño y uso de instrumentos económicos para la inversión preventiva, en el manejo diario de los riesgos, que son incrementados por la actividad productiva (pública o privada); es importante considerar esto para alinear a quienes generan riesgo con la restitución del daño y que contribuyan con la reducción de vulnerabilidad.

En consistencia con ello, el presente Eje **Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo** define una serie de lineamientos dirigidos a los actores de la actividad productiva nacional para lograr, mediante el uso de los instrumentos normativos, una regulación y planificación del desarrollo más sostenible y segura, al nivel de los territorios y los sectores que tienda a la trasformación de los patrones de producción y crecimiento, haciendo más competitivo nuestro sistema de producción, pero ante todo, resguardando el precepto de bienestar y protección humana como la razón fundamental de la actividad económica.

a) Objetivo estratégico

Incorporar la gestión del riesgo como una responsabilidad de los distintos sectores de la actividad, con prácticas innovadoras, seguras y sostenibles, que incidan favorablemente en los factores subyacentes del riesgo, reduzcan las pérdidas, fomenten la seguridad humana en sus distintas dimensiones y contribuyan a la reactivación económica y social en caso de desastre.

b) Resultado esperado

Se han reducido las pérdidas económicas directas e indirectas asociadas a la actividad productiva nacional.

c) Lineamientos de Política

Lineamiento 20

Inversión preventiva, pública y privada: para el Estado y el sector privado, la inversión en prevención de riesgos es condición *sine qua non* para contener la escalada de pérdidas económicas y financieras por desastres. Esta prevención no puede realizarse únicamente en el sector público. El sector privado requiere un conjunto claro de reglas que le permitan no solo identificar, sino también asumir los costos por exacerbación de riesgos resultado de acciones productivas. Este conjunto de instrumentos estarán contenidos en la estrategia económica y financiera de gestión del riesgo de nueva generación. Estos recursos deberán gestionarse y redirigirse para ser invertidos bajo análisis beneficio costo a proyectos de reducción de vulnerabilidades en áreas y zonas prioritarias.

Lineamiento 21

Gestión del riesgo en la planificación del desarrollo: los sectores y las instituciones del Estado incluirán la gestión del riesgo en los instrumentos y estrategias de planificación del desarrollo nacional, en los planes sectoriales, institucionales, regionales y municipales. Al efecto, resultan de particular interés las estrategias de desarrollo relacionadas con reducción de la pobreza, la mejora de la competitividad de los territorios y de los sectores productivos industrial y agropecuario, así como en la gestión de los recursos naturales, las cuencas, la variabilidad y el cambio climático. La gestión del riesgo en estas estrategias debe contribuir a propiciar la resiliencia ante los

eventos actuales, fomentar la seguridad humana en sus distintas dimensiones (ambiental, hídrica, alimentaria, agrícola, entre otros) y en la visión de largo plazo preparar los sistemas de manera anticipada para resistir los eventos probables más extensos en el tiempo: un desarrollo de acuerdo a los principios de adaptación y transformación. Los actores responsables deberán aplicar el principio de responsabilidades compartidas de los sectores público y privado, y la transversalidad de la *Política Nacional de Gestión del Riesgo*; así mismo, las iniciativas deberán ser objeto del seguimiento y fiscalización, así como de incentivos que favorezcan su cumplimiento.

Lineamiento 22

Regulación del uso de la tierra y el mar: las instituciones del Estado responsables del ordenamiento del territorio deben considerar la información y modelación del riesgo, en razón de los distintos tipos de eventos que pueden ocurrir, como un insumo clave para definir la orientación y la planificación del uso actual y futuro de la tierra y el mar; los procesos de ordenamiento del territorio deben estar orientados a reducir la vulnerabilidad tanto de los asentamientos humanos como de las zonas dedicadas a la producción y el comercio, en los ámbitos urbano y rural; incluidas las zonas marino – costeras.

Lineamiento 23

Alianzas público – privadas: las Cámaras Empresariales, con apoyo de las instituciones de Estado afines, bajo el concepto de alianzas público – privadas, deben comprometerse a promover iniciativas orientadas a aumentar la resiliencia de las empresas, la protección y recuperación de los medios de vida, así como los bienes de producción en todas las cadenas de suministro. Estas iniciativas deben responder al precepto de sustentabilidad corporativa que vincula la continuidad de los negocios y servicios con la responsabilidad social empresarial, aplicables al modelo de competencia y las prácticas productivas de las empresas. En la medida de lo posible, las instituciones públicas aportarán recursos para proyectos comunes relacionados con la gestión del riesgo y adaptación.

Lineamiento 24

Uso de normativa vinculante: los actores comprometidos en el cumplimiento de la presente Política, con la finalidad de generar capacidades de gestión del riesgo, harán uso de toda disposición normativa relacionadas con la protección y seguridad humana, animal y ambiental, contenidas en diversas leyes y reglamentos, relacionados con el uso de la tierra, la planificación urbana, la producción, el comercio, la gestión ambiental, la salud y la seguridad pública. En general, las normas deben ser revisadas y actualizarlas para incluir, si es necesario, mecanismos de sanción, así como los posibles incentivos financieros y de promoción social para alentar el cumplimiento.

Lineamiento 25

Enfoque de largo plazo en la recuperación ante desastre: las instituciones responsables de la planificación económica y social tendrán en consideración que la recuperación de las zonas afectadas por desastres debe planificarse con un enfoque de reactivación económica y social a largo plazo, de modo que se identifiquen y se propicie la reducción de los factores subyacentes de riesgo en apego a los principios de transformación y adaptación; a los *"Planes Generales de la Emergencia"* aplicables bajo el régimen de excepción, deben seguir procesos ordinarios de planificación del desarrollo regional de la zonas afectadas por desastre, con modelos de planificación de carácter inclusivo y participativo, enfocados en la generación de resiliencia de los actores productivos y de la población en general.

13.1. Modelo de gestión

La Política Nacional de Gestión de Riesgo cuenta en la Ley N°8488 con un modelo de gestión claramente definido que, como se planteó inicialmente, por el orden de la norma, consta, en primer lugar, del concepto del *Sistema Nacional de Gestión del Riesgo* y, en segundo lugar, del *Plan Nacional de Gestión del Riesgo*. A continuación, se delimitan los términos mediante los cuales estos instrumentos contribuyen al cumplimiento de la Política.

13.1.1. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR)

El SNGR es el modelo de gestión mediante el cual se procura organizar y articular de forma integral, armónica y coordinada las relaciones, los programas y recursos de las instituciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil organizada. De conformidad con los propósitos de la Ley N°8488, **a través del Sistema se promocionan y ejecutan lineamientos de política pública** para incorporar el concepto de gestión del riesgo como eje transversal de la planificación y de las prácticas del desarrollo, que de conformidad con los fines de la Ley, se orienta a reducir la vulnerabilidad ante desastres, proteger la vida y los bienes y propiciar un desarrollo seguro y solidario (Ley N°8488, artículos N°1, 2 y 6).

Para la operación del SNGR, la Ley determina una estructura conducción y coordinación, que se explica seguidamente:

a) Rol de la rectoría de la CNE. El SNGR está bajo la rectoría de la CNE, institución que tiene la responsabilidad de *"articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia"*. De igual modo, la institución debe *"promover, organizar, dirigir y coordinar,... las asignaciones requeridas para articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y sus componentes e instrumentos"*, gestión que debe realizar en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso (Ley N°8488, artículo N°10, Inciso a). Corresponde a **laJunta Directiva de la CNE** la atribución de *"Dictar las políticas generales para la articulación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, las cuales estarán expresadas en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, de conformidad con la política y los instrumentos que esta Ley define en su Capítulo II"* (Ley N° 8488, artículo N° 18, Inciso a).

b) Los Subsistemas. la Ley igualmente indica que el SNGR *"se compone y se desarrolla por medio de los subsistemas"* (Ley N°8488, artículo N°6). Estos subsistemas son sistemas de menor nivel que forman parte del SNGR. Por medio de ellos se organizan y articulan por **ámbitos de gestión** las acciones que son identificadas en el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo*, bajo la forma de procesos o programas que operan de manera independiente respecto de los otros, para facilitar su conducción, ejecución y evaluación.

De conformidad con lo planteado en la presente política, en consistencia con los denominados *"ámbitos transversales"*, se establecerse la articulación de tres Subsistemas, los cuales se describen en el Cuadro 2:

Cuadro 2
Subsistemas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

SUBSISTEMA	RESPONSABILIDADES
Reducción del riesgo	Responsable de proyectos y medidas de regulación que "transversalicen" la gestión del riesgo en la planificación y las prácticas sociales y económicas para evitar, mitigar, transferir y retener el riesgo, operando en el ámbito de las causas directas y los factores subyacentes.
Preparativos y respuesta para desastre	Responsable de preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia.
Recuperación ante desastre	Responsable de la planificación de las acciones de recuperación de corto, mediano y largo plazo ante desastres.

Fuente: *Picado, C. 2015.*

c) **Comités de seguimiento a los subsistemas.** La Ley N°8488 indica que el SNGR se estructura por medio de las instancias de coordinación, a los cuales se integran los actores: la administración central, la administración pública descentralizada del Estado, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada (Ley N°8488, artículo N° 9).
Entre las instancias de coordinación que instruye la Ley, se crean los ***"Comités de seguimiento a los subsistemas"***, entendidos como: ***"Instancia de coordinación encargada del seguimiento de los programas que conforman cada uno de los subsistemas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo".*** La representación institucional en cada comité es definida por la Junta Directiva de la CNE, en un número que no puede exceder de cinco personas, por parte de instituciones afines a los programas que son parte de cada subsistema. *"En el caso del Subsistema de Preparativos y Respuesta, la instancia responsable de la coordinación será el Centro de Operaciones de Emergencia"* (Ley N°8488, artículo N°10, Inciso f).

d) **Foro Nacional Sobre el Riesgo.** Esta es otra instancia de coordinación que delimita la Ley y la define como la *"Instancia de seguimiento de la política de gestión del riesgo"*. El Foro es convocado por la CNE una vez al año y reúne a los integrantes de todas las instancias de coordinación descritas por la Ley. En él la CNE presenta un informe de lo actuado por medio del SNGR, para cumplir los fines de esta Ley. Por medio del abordaje de los temas relevantes, **los participantes deben discutir y proponer cursos de acción para el avance de la política.** Las propuestas deben ser consideradas en el proceso de planificación estratégica de la CNE, como la base para definir sus acciones en el seguimiento del Sistema.
Además de las anteriores, la Ley crea otras instancias de coordinación que son pertinentes para el

seguimiento de la Política, en los ámbitos sectorial, institucional y territorial; así como instancias asesoras y redes temáticas:

I. Comités sectoriales de gestión del riesgo
II. Comités institucionales para la gestión del riesgo
III. Comités regionales, municipales y comunales de emergencia
IV. Comités asesores técnicos
V. Redes temáticas – territoriales

Esas últimas instancias cumplen funciones de coordinación operativa o asesora, en los ámbitos correspondientes a su nombre y se articulan a cada subsistema, según la naturaleza de acciones o proyectos que desarrollen en condiciones coyunturales. En el caso del COE, como quedó establecido, conduce el subsistema de preparativos y respuesta, al cual se supeditan también los comités de emergencia regionales, municipales y comunales. En todas las instancias, la Ley prevé la incorporación de representantes de instituciones del Estado, la empresa privada y la sociedad civil organizada.

13.1.2. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo

La Ley N°8488 señala que "para la aplicación de la política de gestión del riesgo", la CNE *"queda obligada al diseño y la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control"* (Ley N°8488, artículo N°7). Esto es congruente con lo ya indicado en los apartados anteriores, pues desde el punto de vista del método de planificación, hacen de este Plan un instrumento necesario.

De tal modo y a manera de síntesis, el SNGR es el modelo de gestión para el cumplimiento de la Política; que cuenta con la CNE como la instancia que ejerce la rectoría. La Junta Directiva de la institución es la responsable de dictar las políticas para la articulación del mismo y, por lo tanto, es la instancia de jerarquía mayor responsable de la ejecución del presente instrumento.

El Sistema se articula por medio de Subsistemas, los cuales responden a ámbitos programáticos del *Plan Nacional de Gestión del Riesgo*. Estos Subsistemas tienen Comités de Seguimiento, conformados por personas de las instituciones afines a los programas, parte de los subsistemas. Además, el SNGR cuenta con instancias de coordinación en los ámbitos sectoriales, territoriales y del nivel operativo y de asesoría, para la aplicación de la Política.

Una vez al año, la CNE tiene que convocar el *Foro Nacional Sobre el Riesgo*, que como instancia de seguimiento de la política reúne a representantes de todas las instancias de coordinación, quienes reciben un informe de la CNE sobre lo actuado por medio del SNGR; se discuten y proponen cursos de acción que la CNE debe adoptar como parte de su planeamiento estratégico para orientar las acciones del Sistema.

El *Plan Nacional de Gestión del Riesgo* es el marco estratégico de referencia para guiar las acciones de los actores nacionales en la materia; cuya estructura programática también se orienta por una articulación de los Subsistemas parte del SNGR.

El Gráfico 8 es el modelo de gestión que se ha descrito:

Gráfico 8
Modelo de Gestión para el Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, 2016-2030

Fuente: *CNE, 2015.*

13.2. Seguimiento y evaluación

La *Política Nacional de Gestión del Riesgo* y el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo,* constituyen un marco de orientación estratégica para la planificación de los actores que forman parte del SNGR; la Ley indica expresamente la responsabilidad de las instituciones del Estado de prevenir y obliga, **bajo las orientaciones del Plan Nacional de Gestión del Riesgo,** a la inclusión de los conceptos de riesgo y desastre en la planificación. Del mismo modo establece la obligación de presupuestar los recursos, señalando la responsabilidad de la la Contraloría General de la República y Auditorías Internas de fiscalizar *"la aplicación de medidas que aseguren el adecuado manejo de los elementos generadores de riesgo y la consideración explícita de acciones de prevención por parte de las instituciones en sus respectivos presupuestos"* (Ley N°8488, artículos N°8, 25, 27, 28 y 45).

13.2.1. Entorno de evaluación

En razón de lo anterior, es por medio del seguimiento a los resultados de la planificación de las instituciones estatales y de los otros actores que adoptan compromisos dentro del marco de la Política, que se evaluará el avance y cumplimiento de la misma. El seguimiento se realizará mediante la observancia de los resultados de los siguientes instrumentos o procesos:

- Los contenidos de la Política que alimentan las metas del PND.
- Las metas del PND; los indicadores y acciones estratégicas del *Plan Nacional de Gestión del Riesgo* deben tener vínculo con los objetivos y metas del mismo.
- La planificación sectorial e institucional (bajo la estructura que MIDEPLAN tenga definida) en respuesta a lo anterior, a compromisos propios derivados directamente de la Política o del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, tanto en el ámbito estratégico como operativo.
- Los planes, programas o proyectos de escalas regionales vinculados con dinámicas de desarrollo social y productivo, incluidas las referentes a recuperación ante desastres.

En el ámbito de la Política se evalúa lo siguiente:

- En avance y los resultados esperados de cada uno de los cinco Ejes, contando con los objetivos estratégicos como base de análisis.
- Los indicadores de resultado asignados a cada Eje.

En el ámbito del Plan se evalúa lo siguiente:

- Las acciones estratégicas en su incidencia sobre los resultados esperados de la Política.
- Las metas que guían el compromiso de las instituciones en el nivel operativo, en razón del resultado esperado.

13.2.2. Medios de evaluación: los indicadores

Los indicadores constituyen la base de medición sobre la cual se valora los avances y cumplimientos esperados. En el presente instrumento de Política los siguientes son los indicadores de gestión y de resultado que se han definido, organizados según los Ejes:

Cuadro 3
Política Nacional de Gestión del Riesgo
Indicadores de gestión y resultado

Indicadores de gestión y resultado EJE 1: Generación de resiliencia e inclusión social		
RESULTADO ESPERADO	**INDICADORES**	
	De gestión	De resultado
Se han reducido los factores de riesgo para las personas, en condición previa de vulnerabilidad y exclusión social, afectadas por desastres.	-Número de personas vulnerables a desastres identificadas e incluidas en programas de erradicación de pobreza y desarrollo social que aumentan capacidades. -Porcentaje de asentamientos humanos que mejoran las condiciones de riesgo o reubicados en sitios seguros. -Número de personas cubiertas por instrumentos y mecanismos financieros de protección social aplicables a la atención de situaciones de desastre.	Número de personas anualmente afectadas por eventos de desastre que han reducido riesgo y vulnerabilidad
EJE 2: Participación y desconcentración para la gestión del riesgo		
RESULTADO ESPERADO	**INDICADORES**	
	De gestión	De resultado
Los actores sociales y económicos, en todos los ámbitos del territorio y los sectores de actividad nacional, consolidan prácticas y compromisos de gestión del riesgo.	-Número de instancias de coordinación del Sistema Nacional, organizadas y operando en la gestión del riesgo. -Número de proyectos de gestión del riesgo del ámbito municipal y con participación comunitaria. -Número de proyectos de gestión del riesgo de empresas privadas. -Número de iniciativas de responsabilidad social y continuidad de negocios en los sectores público, privado y comunitario. -Porcentaje de avance en procesos planificados de desconcentración y descentralización territorial con gestión del riesgo. -Número de protocolos y procedimientos de respuesta a desastres que son actualizados anualmente. Número de proyectos de la cooperación internacional en desarrollo orientados a la gestión del riesgo.	Número de organizaciones sociales, públicas y privadas con participación en prácticas y compromisos relacionados con la gestión del riesgo.
EJE 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación		
RESULTADO ESPERADO	**INDICADORES**	
	De gestión	De resultado
La ciudadanía costarricense tendrá un mejor acceso a la información, conocimiento, percepción y conciencia de las causas del riesgo y una actitud	Número de investigaciones, modelaciones y escenarios sobre riesgo desarrollados y documentados en el país. Número de sistemas de observación, vigilancia, alerta y medición implementados, con miras a la reducción del riesgo y el aumento de la resiliencia. Porcentaje de recursos financieros de los presupues-	Número de personas con conocimientos, capacidades desarrolladas y nuevas actitudes en referencia al riesgo de desastre.

resiliente en torno a los desastres.	tos institucionales destinados a la generación de información, al análisis y el conocimiento del riesgo. Número de bases de datos de información sobre riesgo con acceso libre. Número de personas integradas a procesos educativos relacionados con la gestión del riesgo.	

EJE 4: : Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios

	INDICADORES	
RESULTADO ESPERADO	De gestión	De resultado
Se han reducido los daños y pérdidas en infraestructura y los servicios públicos del país.	Porcentaje del total de presupuesto de las instituciones destinado a la gestión del riesgo y el cambio climático. Número de instituciones con programas o acciones regulares de continuidad de negocios o servicios. Número de proyectos de infraestructura, públicos y privados que incorporan el análisis y la gestión del riesgo. Número de funcionarios públicos responsables de proyectos de infraestructura estratégica, producción y servicios vitales, capacitados en gestión del riesgo y uso de guías y manuales. Número de obras de mitigación y reducción de riesgo en zonas vulnerables y servicios vitales. Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia financiera que incluye el diseño de instrumentos económicos y financieros de nueva generación.	Porcentaje de infraestructura y servicios del Estado protegidos, con menores daños y pérdidas.

EJE 5: Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo

	INDICADORES	
RESULTADO ESPERADO	De gestión	De resultado
Se han reducido las pérdidas económicas directas e indirectas asociadas a la actividad productiva nacional.	Número de planes y estrategias sectoriales e institucionales que incluyen la variable de riesgo a desastre. Número de planes de ordenamiento territorial que vinculan información y regulaciones asociadas al riesgo de desastre. Porcentaje de normas que regulan la actividad productiva, comercial y urbanística que incorporan la gestión de factores de riesgo a desastres.	Número de sectores productivos que reducen las pérdidas y los daños, asociadas a eventos de desastre.

Fuente: *Picado, C., 2015.*

Los indicadores que se han definido, serán objeto de uso y conforme se avance en su medición pueden ser objeto de revisión y ajuste, con el objetivo de adecuarlos a las fuentes de información o para hacer más preciso el análisis del objeto de estudio.

13.2.3. Horizonte de planificación

Como quedó expresado en la presente Política, esta tiene una vigencia de quince años y está previsto el diseño del *Plan Nacional de Gestión del Riesgo* para tres periodos quinquenales, que corresponden al Horizonte Estratégico. En consistencia con ello, el Cuadro 4 presenta el Itinerario de Control que se ejecutará a lo largo del plazo de vigencia de la Política:

Cuadro 4
Política Nacional de Gestión del Riesgo
Itinerario de Control

AÑO	PERIODO DEL PNGR	PERIODO DE ADMINISTRACIÓN	PLAZO TRANSCURRIDO	PUNTOS DE CONTROL							
				Elaboración del PNGR	Líneas Base	Sistema de Indicadores	Encuesta de Satisfacción	Informes de Seguimiento	Foro Nacional Sobre Riesgo	Informe Final de Gestión de Administración	Evaluación de Medio Periodo y Final
2015	2010-2015	2014-2018	--	x				x	x		
2016	2016-2020		1		x	x		x	x		
2017			2					x	x		
2018			3					x	x	x	
2019		2018-2022	4					x	x		
2020			5	x			x	x	x		
2021	2021-2025		6		x	x		x	x		
2022			7					x	x	x	
2023		2022-2026	8					x	x		x
2024			9					x	x		
2025			10	x			x	x	x		
2026	2026-2030		11		x	x		x	x		
2027			12					x	x	x	
2028			13					x	x		
2029			14					x	x		
2030			15	x			x	x	x		x
...				EVALUACIÓN DE IMPACTO							

Fuente: *Mata, A., Picado, C., 2015.*

13.2.4. Sistema de monitoreo y seguimiento

Para la gestión y la evaluación de la *Política Nacional de Gestión del Riesgo,* la CNE pondrá en operación un ***"Sistema de monitoreo y seguimiento"***, mediante el cual hará el seguimiento a las acciones de instituciones que en razón de las responsabilidades definidas en el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo* tengan vínculo con el cumplimiento de la Política. Igualmente, este Sistema hará seguimiento de evaluación a las acciones de las instancias de coordinación del SNGR. Este seguimiento responderá a un análisis periódico del avance de la Política, proporcionando información que permita la adopción de decisiones para el cumplimiento de los resultados que se esperan.

El Sistema contará como mínimo con dos módulos de seguimiento, orientados a lo siguiente:

13.2.5. Módulo de Seguimiento al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo

De conformidad con las competencias instruidas en el *Manual de Organización de la CNE,* corresponde a la Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, la instrumentalización del Sistema de Monitoreo y Seguimiento.

Esta Unidad elabora de manera regular los informes de seguimiento que anualmente serán objeto de presentación al Foro Nacional Sobre el Riesgo.

Las evaluaciones de medio periodo, final y de impacto serán objeto de contratación a un ente externo de la CNE con reconocida solvencia y capacidad técnica para esta labor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adamson, M. (2012). "Desastres y desarrollo en Costa Rica". En M. Adamson y F. Castillo (Eds.). *Desastres, Costa Rica en el Tercer Milenio: desafíos y propuestas para la reducción de la vulnerabilidad* (pp. 26-52). San José, C.R.: Contrastes Vivos de Costa Rica.

Adamson, M. y Ortega, R. (2013). *Desastres naturales y vulnerabilidad.* San José, C.R.: Universidad de Costa Rica.

Aymeth, W. (2014). *La gestión de la innovación como herramienta para la competitividad.* Recuperado de http://www.monografias.com/trabajos34/innovacion-y-competitividad/innovacion-y-competitividad.shtml).

Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Estudios Ambientales. (2015). *Informe del sistema de indicadores de riesgo a desastre y de gestión de riesgos, Costa Rica.* Washington D. C., EE.UU: BID e IDEA.

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.* Ciudad de Guatemala, Guatemala: CEPREDENAC.

Costa Rica, Leyes y Decretos (2002, 31 de julio). *Ley General de Control Interno No. 8292.* San José, C.R.: La Gaceta, No. 169.

Costa Rica, Leyes y decretos. (2006, 11 de enero). Ley No. 8488: *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.* San José, C.R.: La Gaceta, No. 8

Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2010). *Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010 - 2015: marco estratégico para la aplicación de la Política de Gestión del Riesgo.* San José, C.R.: CNE.

Costa Rica. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. (2015). *Informe de resultados del seguimiento al PNGR.* San José, C.R.: CNE.

Costa Rica. Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Planificación y Política Económica. (2013). *Informe de sistematización de la información de impacto de los fenómenos naturales en Costa Rica, Período 2005-2011.* Recuperado de: http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc19529/doc19529-contenido.pdf.

Costa Rica. Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Dirección de Cambio Climático. (2009). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José, C.R.: MINAET.

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante".* San José, C.R.: MIDEPLAN.

Costa Rica. Ministerio de Planificación y Política Económica. (2014). *Política de Cooperación Internacional [Disco compacto].* San José, C.R.: MIDEPLAN.

Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). *Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040: contextualización y línea base.* San José, C.R.: MIVAH.

Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y Consejo Nacional de Planificación Urbana (Costa Rica). (2013). *Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la GAM, 2013-2030.* Recuperado de: http://mivah.go.cr/Biblioteca_PlanGAM.shtml

Costa Rica. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2014). *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2013-2030 y su plan*

de acción. San José, C.R.: MIVAH.

Estrategia siglo XXI: conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica. (2006). San José, C.R.: Fundación Costa Rica Estados Unidos de América para la Cooperación.

Gobierno de la República de Costa Rica e Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica). (2015) *Puente al Desarrollo: estrategia nacional para la reducción de la pobreza de la administración Solís Rivera, 2015-2018.* San José, C.R.: Gobierno de Costa Rica e IMAS.

Guzmán, J. y Rojas, F. (2013). *La confianza: requisitos para la convivencia política.* San José, C.R.: FLACSO.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica). (2014). *Encuesta Nacional de Hogares 2014.* San José, C.R.: INEC.

Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica). (2007). *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017.* San José, C.R.: San José, CR: INAMU.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2001). Anexo B. Glosario de Términos. En *Tercer Informe de Evaluación del IPCC.* Recuperado de https://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf.

ISO 15836-2003 (E). Information and documentation: the Dublin Core metadata element set. (2003). Recuperado de: hllp://dublincore.org/documents/dces/.

Marco de acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. (2015). Sendai, Japón: UNISDR.

Maskrey, A. (junio 24, 2015). *Presentación pública del GAR 2015* [Presentación de diapositivas]. Material inédito.

Melillo, A. (2004). *Resiliencia.* España: Universidad de Granada. Recuperado de http://www.ugr.es/~javera/pdf/2-3-AA%20Resiliencia.pdf

Observatorio Urbano de la Gran Área Metropolitana. (2012?). *La Gran Área Metropolitana.* San José, C.R.: UCR. Recuperado de: http://ougam.ucr.ac.cr/index.php/la-gam

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR (2009). *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres.* Ginebra, Suiza: UNISDR. Recuperado de: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres UNISDR. (2015). *GAR: evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres.* New York, EE.UU: UNISDR.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo.* Ginebra, Suiza: ONU

Organización de las Naciones Unidas (1994). *Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un mundo más seguro. Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastres y la mitigación de sus efectos.* Aprobado por la Conferencia Internacional sobre Reducción de Desastres Naturales, Yokohama, Japón. Recuperado de: http://eird.org/fulltext/Yokohama-strategy/YokohamaEspa%F1ol.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (2000). *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General* (A/S-23/10/Rev.1). Recuperado de: www.un.org/spanish/conferences/Beijing/as2310rev1.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (2013). *Marco de reducción del riesgo de desastres después de 2015 (HFA2): informe de consultas en la plataforma global, 2013.* Ginebra, Suiza: ONU.

Organización de las Naciones Unidas. (14 al 18 de marzo, 2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Aprobación de los documentos finales de la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres,*

Sendai, Japón (A/CONF.224/L.2). Recuperado de http://www.globalnetwork-dr.org/images/newsite/events-documents/Marco_Sendai-espanol.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (Enero, 2005). *Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres. Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005* (A/CONF.206/6). Recuperado de: http://www.unisdr.org/file/1037_finalreportwcdrspanish1.pdf

Pasivos contingente. (2013). Recuperado de: http://www.gerencie.com/pasivos-contingentes.html

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (Costa Rica), Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y Ministerio de Planificación y Política Económica (2014). *Propuesta Conceptual para el Abordaje de la Recuperación de los Desastres en Costa Rica.* Material inédito.

Real Academia Española de la Lengua. (2001). *Diccionario de la Lengua Española.* Madrid, España: RAE.

COMISIÓN NACIONAL DE
PREVENCIÓN DE RIESGOS
Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS

POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO 2016-2030