

La gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres, desde la localidad de Cachí, Costa Rica

*Magda Araya Jarquín¹
Laura Cerdas Guntanis²*

La experiencia de las autoras en el campo de la gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres, parte del Trabajo Final de Graduación para obtener el grado de licenciatura en Trabajo Social, realizado durante el período 2001-2002, cuyo título es: “Si no unimos lo que tenemos nadie va a hacerlo...conformación de una organización para reducir el riesgo ante los desastres en Cachí, Paraíso, Cartago”, y que culminó con la formulación de un proyecto dirigido a poner en práctica este enfoque.

Desarrollar este proyecto en la localidad de Cachí obedeció a que, si bien el enfoque de la gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres se puede implementar desde cualquier localidad, esta ha sido identificada como una zona de riesgo ante los desastres según las percepciones de los actores sociales del distrito y el criterio técnico del geólogo Carlos Madrigal, funcionario del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y vecino del cantón, así como los estudios³ realizados por los/as expertos/as de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de las Emergencias (CNE).

Ante este panorama es importante describir algunas de las características de la localidad, que se constituye en el distrito N° 4 del cantón de Paraíso de la provincia de Cartago, referidas al número de habitantes que asciende a 5 173

² Licenciada en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. Trabajadora Social del Departamento de Trabajo Social y Salud del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

³ Madrigal Mora, Julio. **Informe técnico: análisis de multiamenazas, provincia de Cartago**. DPM – INF – 013 – 2000. C.N.E. 2000; **Informe técnico: inundaciones y deslizamientos en el distrito de Cachí**. DPM – INF – 439 – 98. C.N.E. 1998.

personas y a un total de 1 353 viviendas con un promedio de 4.2 ocupantes cada una⁴.

Tradicionalmente, las actividades productivas que ha desarrollado la población en el distrito se han concentrado en el sector agropecuario; las cuales están siendo paulatinamente desplazadas a la periferia, en la medida en que los/as habitantes que residen en los poblados aledaños al centro de la localidad, han optado por otras fuentes de empleo asociadas al establecimiento de comercios, ejercicio de labores en la zona industrial de Cartago, sector turismo (pesca deportiva, venta de artesanía) así como al sector informal de la economía.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), esta localidad se caracteriza como una zona rural que cuenta con los servicios públicos de electricidad, agua potable y teléfono, éste último con una cobertura parcial; así como con instancias educativas, de salud y seguridad ciudadana.

Una de las características relevantes para la puesta en práctica del enfoque en cuestión en la localidad de Cachí, es la amplia gama de actores sociales, entre los que se identificaron los actores sociales organizados (grupos comunales), las instituciones gubernamentales y organizaciones religiosas, abocadas a establecer mejoras en los campos: ecológico, recreativo, espiritual, educativo, de salud, seguridad ciudadana e infraestructura y que reflejaron a las autoras una iniciativa comunal de organizarse para la satisfacción de sus demandas, entre las que podría incluirse la reducción del riesgo ante los desastres.

A partir de lo anterior y considerando que en Costa Rica son pocas las investigaciones que desde las Ciencias Sociales se orientan a brindar mecanismos para poner en práctica un enfoque, que como el de la gestión local para la reducción del riesgo, se dirija a abordar las causas y no solo las

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). **IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda del 2000: Resultados Generales**. Costa Rica. 2001. p 29.

consecuencias de los desastres, las suscritas emprendieron una labor investigativa y de construcción de alternativas desde los actores sociales que viven en esta localidad.

Asimismo, los esfuerzos de las autoras se sustentaron en la necesidad de reducir el riesgo en Cachí, influenciadas por un contexto que muestra que los modelos de intervención en materia de desastres no han logrado prever que en las localidades día a día se gestan las condiciones que dan lugar a estos, provocando el aumento en su ocurrencia.

Así por ejemplo, la Región Centroamericana entre los años 1900 y 1989 enfrentó un promedio de 8.3 desastres por año, mientras que para el período comprendido entre 1990 y 1998 el número se incrementó a 40.7 por año, a lo cual se suma que el número de muertes de 1990 al 2000 ascendió a 36,320 personas y el de damnificados directos a 2,414,485. De este modo, los daños y pérdidas representaron para dicho período \$23,755 millones.

Del mismo modo en Costa Rica en el período 1998 – 2002, los desastres conllevaron una inversión total de \$6,564,104.00⁵ para la reconstrucción de las comunidades afectadas y específicamente en el caso de Cachí, el desastre que se desencadenó en el año 1998 implicó la suma de \$1,017,418.00 por concepto de daños y pérdidas; sin contar aquellas pérdidas humanas que no poseen un valor estimado.

La gestión local para la reducción del riesgo... una alternativa para abordar los desastres en Cachí

La formulación de un proyecto que busque reducir el riesgo desde una localidad concreta, como lo fue Cachí, permitió a las autoras valorar la importancia que adquiere el enfoque como herramienta teórica metodológica para conocer

⁵ C.N.E. **Memoria Institucional 1998 – 2002**. San José. Abril, 2002.. p.39.

junto con los actores sociales el escenario de riesgo con el que conviven y construir con ellos estrategias para transformarlo.

Para ello, partiendo del enfoque, la visión de los desastres que fundamentó la investigación fue aquella que los considera no como sinónimo de fenómenos naturales, sino como procesos sociales e históricos, en cuya gestación intervienen los seres humanos, quienes con sus prácticas y estrategias de desarrollo promueven la aparición de las multiamenazas y las condiciones de la vulnerabilidad global ⁵.

De este modo, se conciben como la materialización de los riesgos no manejados, es decir que los seres humanos no realizan acciones tendientes a evitar la convergencia de las multiamenazas y las condiciones de la vulnerabilidad global, o bien a reducir el impacto de dicha interacción en su vida, lo cual se constituye en uno de los objetivos del enfoque.

En este marco, fue fundamental para las autoras emprender un diagnóstico en torno las percepciones de los actores sociales sobre el riesgo que enfrenta su localidad y las posibilidades organizativas, institucionales, ideológicas y políticas con que esta cuenta para reducirlo. Todo ello, a partir de un modelo para la construcción participativa del diagnóstico elaborado por las autoras con la inclusión de técnicas como revisión documental, observación no participante, entrevistas semiestructuradas y grupos focales.

En este proceso, la importancia que el enfoque le asigna a los espacios locales significó para las autoras su punto de partida, en la medida en que facilitó

⁵ El concepto de amenazas alude a “la probabilidad de que un fenómeno de origen natural o humano, se produzca en un determinado tiempo y región, no adaptada para afrontarlo sin traumatismos” (Zilver, 1998:14); las multiamenazas se originan cuando la presencia de un tipo de amenazas en un espacio definido provoca la aparición de otros tipos.

La vulnerabilidad global hace referencia a la existencia de una serie de condiciones en los ámbitos ecológico, físico, ecológico, físico, económico, ideológico, educativo, político, organizativo e institucional que limitan la posibilidad de ejecutar acciones para prevenir, enfrentar y recuperarse ante la ocurrencia de los desastres.

el que estas se centraran en el análisis del escenario de riesgo de Cachí, cuyas características son particulares con respecto a otras localidades y las impulsó a considerar la relevancia que tenía partir de los sentimientos, actitudes, valores, significados y experiencias que mantienen los actores sociales en torno a las multiamenazas y las condiciones de la vulnerabilidad global que hacen del distrito una zona de riesgo.

El intercambio de interpretaciones entre las investigadoras y los actores sociales, así como la incorporación de categorías de análisis emergentes, facilitaron reconstruir el escenario de riesgo ante los desastres en Cachí, lo cual posibilitó que los actores sociales plantearan sus propuestas para reducirlo desde lo que les es significativo.

Como parte de este diagnóstico, se identificó que el riesgo que enfrenta la localidad se debe a la convergencia entre las inundaciones, los deslizamientos, la contaminación y según los actores sociales la Represa Hidroeléctrica como multiamenazas, con las condiciones que dan paso a la vulnerabilidad global en el distrito.

Dichas condiciones aluden a una serie de deficiencias, entre las que destacan la carencia del Plan Regulador Urbano del cantón, la falta de regulación por parte de la Municipalidad de Paraíso y otras entidades, unidas a la tenencia de la mayor parte de la tierra en manos de unos pocos, que hacen que los/as vecinos/as de Cachí motivados por la necesidad de satisfacer aspectos como trabajo, alimentación y vestido, implementen la deforestación y prácticas inadecuadas en la utilización del suelo, las cuales degradan el medio ambiente y repercuten en el desarrollo del desastre.

Otras de las condiciones que hacen de Cachí un escenario de riesgo, son las características de la intervención en el tema de los desastres por parte de los actores sociales de Cachí, en tanto de acuerdo con la percepción de sus

representantes el que la localidad no cuente con una organización fortalecida que coordine las acciones de los diversos actores, la carencia de capacitación y recursos de la que son sujetos, provoca que en el distrito no se problematice en torno al riesgo que se enfrenta, al mismo tiempo que el abordaje se limite al manejo de los desastres.

Se debe señalar, que una de las condiciones que potencian el estado de vulnerabilidad global enfrentado por Cachí es el arraigo que existe en los ámbitos local y nacional de la visión fiscalista difundida por la C.N.E y los centros educativos, la cual coadyuva al desequilibrio en la relación de los/as vecinos/as con el medio ambiente y a su vez limita el que ellos/as desde sus organizaciones se reconozcan como actores en la creación y en la transformación de las condiciones de riesgo con las cuales conviven.

Lo anterior, conllevó a las autoras a afirmar que el riesgo que enfrenta la localidad ante los desastres es particular con respecto a otras zonas; además es dinámico y social, pues en su gestación intervienen múltiples condiciones que confluyen entre sí, las cuales los/as vecinos/as como parte de su desarrollo están en capacidad de modificar.

Una vez identificado y validado el escenario de riesgo con los actores sociales, partiendo de sus propuestas se formuló el proyecto “Conformación de una organización local para reducir el riesgo ante los desastres en Cachí, Paraíso, Cartago” que busca constituir una alternativa de organización endógena representada por los actores sociales organizados, las instituciones gubernamentales y las organizaciones religiosas presentes en Cachí.

Esta estrategia contempla que durante su primera etapa de ejecución se conforme la organización con representantes de los actores sociales antes mencionados, quienes a partir de un trabajo en conjunto en el que medien la incorporación de conocimientos técnicos y la problematización en torno al riesgo,

podrán planificar actividades de capacitación, divulgación, conservación ambiental, fiscalización y denuncias, manejo de los desastres, así como de coordinación y asuntos financieros. Áreas que de acuerdo con los actores sociales presentan limitaciones que hacen de su localidad una zona vulnerable.

Así, cuando la organización esté operando, la localidad contará con una nueva estructura para abordar los desastres, desde la cual se promueva la coordinación entre los actores sociales en el marco de un sistema que facilite ejecutar actividades comunes y maximizar los recursos locales.

Con la puesta en práctica del proyecto Cachí dispondría de un espacio coordinador al cual los/as vecinos/as puedan acudir para plantear sus necesidades con respecto al tema, al mismo tiempo que los actores sociales tendrían la posibilidad de incorporar paulatinamente desde su ámbito de competencia la discusión y acción sobre la visión integral del desastre. A raíz de ello, se desarrollaría en la localidad una labor sostenida en pro de la reducción del riesgo.

A su vez, el proyecto contribuiría a la transformación del estado de vulnerabilidad global que enfrenta Cachí, en la medida en que proporciona los mecanismos para contrarrestar el efecto de las prácticas de los/as vecinos/as sobre la gestación de los desastres, atacando así las causas que los originan y trascendiendo la intervención tradicionalmente enfocada a atender la emergencia y sus efectos.

Es así como, desde la gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres, la participación de quienes conviven en un escenario de riesgo cobra importancia, en tanto si bien es cierto, son los mismos actores quienes dan lugar a muchas de las condiciones que provocan la gestación de los desastres, también lo es el hecho de que a través de un sistema organizado de actores es posible transformarlo.

Esto evidencia que desde el enfoque en cuestión, el proyecto enfatiza en que son los actores sociales los que definen los procesos de gestión, negociación, concertación y dirección de acciones orientadas a la reducción del riesgo de su localidad, con lo cual logran incidir en la toma de decisiones y visualizar que instituciones gubernamentales que tradicionalmente han centralizado el abordaje de los desastres, constituyen un actor más de la amplia gama de entes responsables de reducir el riesgo.

Al mismo tiempo, la organización propuesta desde el proyecto representa una oportunidad para contribuir a la búsqueda del desarrollo humano sostenible, pues se pretende orientar las acciones y los recursos hacia la transformación del estado de vulnerabilidad global de una localidad, promoviendo así un proceso a partir del cual se redefinan las relaciones de los seres humanos con su entorno; a través de mejoras en cuanto a la conservación ambiental, la planificación urbana, la organización local, la capacitación sobre la visión integral del desastre y en cuanto a los recursos financieros, humanos y materiales destinados a este tema.

Un proyecto de gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres en el marco de las políticas nacionales

Al analizar el contexto político en el que se circunscribe el proyecto, se percibe que la política nacional en materia de desastres ha experimentado un salto importante en los últimos años, pues el estudio del Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, la Ley Nacional de Emergencias y de los lineamientos que establece la C.N.E. dan cuenta de los esfuerzos por introducir nuevos elementos referidos al riesgo, la vulnerabilidad, la necesidad de desarrollar acciones intersectoriales y de promover la participación de los actores sociales para abordar los desastres.

Estos planteamientos dan lugar a que un proyecto de gestión local como el propuesto encuentre vinculación en la política nacional, en lo referente al discurso formal; no obstante, al indagar sobre el modo en que se operacionaliza esta política, las autoras consideran que iniciativas desde este enfoque se enfrentan al

desafío de lograr llevar a la práctica aquellos postulados que desde la C.N.E. como instancia rectora de esta política, visualizan la importancia de los espacios locales.

Lo anterior en tanto, esta institución es objeto de una estructura organizativa piramidal, la cual provoca que la toma de decisiones se centralice en esta entidad, de ahí que las disposiciones emanen en forma vertical desde el Poder Ejecutivo hasta los comités comunales, instancias definidas para la participación de los/as ciudadanos/as. Esta situación ha hecho que la capacidad de los actores sociales de gestionar alternativas para reducir el riesgo en las localidades se limite a la ejecución de acciones dictaminadas desde los niveles superiores.

Unido a ello, se identifica que aún subyace en la operacionalización de la política el énfasis que la C.N.E. otorga a las labores de atención del desastre, la reconstrucción de los daños y al desarrollo de acciones aisladas de prevención, a lo que se suma la injerencia político partidista en la toma de decisiones desplazando, en algunas ocasiones, el criterio técnico, así como la poca disposición de recursos financieros y humanos con los que cuenta para cumplir su labor.

Pese a este panorama, la organización que promueve el proyecto es una alternativa “de abajo hacia arriba” para la planificación y ejecución de acciones que respondan a las particularidades del riesgo que a su vez fomente la participación comunitaria en la autogestión de recursos y en el fortalecimiento de canales de comunicación entre los actores sociales que desempeñan algún papel en el tema, con lo que se busca que sean los actores locales los gestores de la reducción del riesgo que vivencian.

Congruente con estos planteamientos, el Trabajo Social contribuye a la reflexión del tema de los desastres y a la construcción de alternativas para

abordarlo desde los espacios macro y microsociales, en la medida en que ofrece una formación basada en la capacidad de realizar una lectura crítica de las situaciones en las que se interviene, de promover el desarrollo de las potencialidades de los actores sociales participantes en los procesos y de fortalecer la organización local como un medio para responder a las necesidades, demandas e intereses de las personas y grupos poblacionales.

Del mismo modo, estos elementos permiten a los/as Trabajadores/as Sociales involucrarse en los procesos tendientes a disminuir la vulnerabilidad global que incide en la gestación de los desastres, a través del fomento de cambios en la relación de los seres humanos con el medio ambiente, en la gestión de políticas relacionadas con el tema, en la visión de los actores sociales sobre su capacidad para proponer alternativas de solución a los problemas que los afectan, así como en la sensibilización y el acceso a la información de quienes conviven en una zona de riesgo.

Es así como, el hecho de que el proyecto sea formulado desde esta disciplina y considere que los desastres son un tema del desarrollo, aporta al logro de los propósitos orientados a contribuir con la resolución de una problemática que afecta a diversos sectores de la sociedad costarricense, bajo los principios del respeto a los derechos humanos, la promoción del desarrollo humano sostenible, la autogestión de mejores condiciones de vida, así como de la responsabilidad compartida que implica que tanto profesionales como el resto de los actores sociales asuman la participación comunitaria como un deber y un derecho para la construcción y puesta en práctica de iniciativas dirigidas a la reducción del riesgo y la prevención de los desastres.

Bibliografía

1. Araya Magda y otras. **Si no unimos lo que tenemos nadie va a hacerlo... Gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres en Cachí,**

- Paraíso, Cartago.** Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. 2002.
2. C.N.E. **Memoria Institucional 1998 – 2002.** San José. Abril, 2002.
 3. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). **IX Censo Nacional de Población y V de Vivienda del 2000: Resultados Generales.** Costa Rica. 2001.
 4. Madrigal Mora, Julio. **Informe técnico: análisis de multiamenazas, provincia de Cartago.** DPM – INF – 013 – 2000. C.N.E. 2000; **Informe técnico: inundaciones y deslizamientos en el distrito de Cachí.** DPM – INF – 439 – 98. C.N.E. 1998.
 5. Zilbert Soto, Linda **Guía de la RED para la Gestión Local del Riesgo. Módulo para la Capacitación.** La RED. 1998.