



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CARRERA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

MODALIDAD SEMINARIO

**TÍTULO: GESTIÓN DEL ESTADO COSTARRICENSE PARA LA
RECUPERACIÓN DE ZONAS AFECTADAS POR EVENTOS DE DESASTRE
PARA EL CASO TERREMOTO SÁMARA EN EL 2012.**

ESTUDIANTES:

**KIMBERLY LÓPEZ ROJAS B13748
ANA CRISTINA PEREIRA MENESES B04755
MARÍA GABRIELA VALLEJO ASTÚA B06482**

AÑO 2017



Acta #96-2017
Tribunal de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión 96-2017 del Tribunal de Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 29 de agosto del 2017, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: Kimberly López Rojas, B13748; Ana Cristina Pereira Meneses carné B04755, y María Gabriela Vallejo Astúa carné B06482 quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación.

Presentes:

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez quien presidió; Lic. Leonardo Chacón Rodríguez como tutor; M.Sc. Carlos Picado Rojas como lector, M.Sc. Albert Mata Morales como lector y M.Sc. Olman Villarreal Guzmán quien actuó como representante de los profesores.

Artículo 1

El Presidente informa que el expediente de las postulantes contiene todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que han cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Pública*.

Artículo 2

Las estudiantes realizaron la exposición del Trabajo Final titulado "Gestión del Estado Costarricense para la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre: caso terremoto Sámara 2012"

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a las postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron Satisfactorias, en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación Satisfactorio, y lo declaró Aprobado.
(Satisfactorio/insatisfactorio)
(aprobado/no aprobado)




Artículo 6

El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a las aspirantes el resultado de la deliberación y las declaró Licenciadas en Administración Pública.

Se les indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y las estudiantes a las 19:20 horas.



Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director



Kimberly Lopez Rojas
Carné B13748




Lic. Leonardo Chacón Rodríguez
Tutor del Trabajo



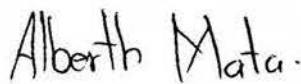
Ana Cristina Pereira Meneses
Carné B04755



M.Sc. Carlos Picado Rojas
Lector



María Gabriela Vallejo Astúa
Carné B06482



M.Sc. Albert Mata Morales
Lector



M.Sc. Olman Villarreal Guzmán
Representante de los profesores



Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".

Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: Estudiantes, copia: Esc. Adm. Pública



DEDICATORIA

Ser servidoras de la patria significa levantarnos cada día con la convicción, el entusiasmo y la pasión de trabajar por un país mejor. Este trabajo se lo dedicamos a todas esas personas y familias que se ven afectadas por desastres y que tienen el consuelo de contar con un sistema que trabaja día y noche por su bienestar.

Agradecimientos

Agradezco al primero y más importante ser: Dios y su Espíritu Santo por guiarme y darme la sabiduría para concluir una meta más y ser una profesional integra, gracias a los dos pilares de mi vida: mis padres, que siempre han sido ejemplo de superación, lucha y esfuerzo; y por supuesto a mis incondicionales y consentidores hermanos y hermanas.

A mis compañeras y amigas de tesis, Kimberly y Gabriela, conformamos un equipo unido que logró un trabajo no solo bueno, sino visionario y de calidad. A la Universidad de Costa Rica por formar profesionales con compromiso social y visión de desarrollo para una Costa Rica mejor. A todas aquellas personas a mi alrededor que de una u otra forma contribuyeron con esta tesis.

Ana Cristina Pereira Meneses

Infinitamente agradezco a mi familia, por el apoyo incondicional, por hacer de mí la persona que hoy soy. A Dios, por haberme dado la oportunidad de trabajar con personas tan maravillosas: Gabriela y Ana Cristina.

Kimberly López Rojas

A Dios, a mi familia, su apoyo incondicional me ayudó a estar hoy aquí. A las personas que estuvieron conmigo en este proceso y me motivaron siempre a seguir adelante.

María Gabriela Vallejo Astúa

A nuestro Director del proyecto de graduación, el Lic. Leonardo Chacón Rodríguez. Por su orientación, compromiso, paciencia y valiosos consejos a lo largo del proceso de investigación.

ii. Tabla de Contenidos

RESUMEN EJECUTIVO	1
CAPÍTULO 1. GENERALIDADES	3
DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1. Antecedentes.....	4
1.2. Justificación.....	7
1.3. Problema	12
1.4. Objetivos de investigación.....	13
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	14
2.1. La articulación del Estado Costarricense.....	16
2.2. Definición del régimen de excepción	21
2.3. Concepto de recuperación de zonas afectadas por desastre.....	22
2.4. Instituciones y reglas del juego que enmarcan el régimen de excepción.....	24
2.5. Gobernabilidad y gobernanza	30
2.6. Teoría de las organizaciones	32
2.7. Teoría de Sistemas en las Organizaciones	38
2.8. Acercamiento a la Gestión Pública	41
2.9. Procesos de planificación en la gestión	44
2.10. Gestión del Régimen de Excepción.....	46
CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO	48
3.1. Enfoque de la investigación.....	49
3.2. Alcance Temporal	50
3.3. Objeto de Estudio.....	51
3.4. Técnicas e instrumentos	57
3.5. Proceso de análisis de información	57
CAPÍTULO 4. MARCO POLÍTICO INSTITUCIONAL QUE AMPARA EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN	59
EN COSTA RICA	59
4.1. La finalidad del Estado ante la Emergencia	60
4.1.1. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo desde el Régimen de excepción. 62	
4.1.2. El Régimen de Excepción.....	68
4.1.3. Sobre la CNE.....	69
4.2. Contexto Histórico-Legal entorno al Régimen de Excepción.....	82

4.3.	Mecanismos de Gestión del Riesgo.....	87
4.4.	Jurisprudencia constitucional en el régimen de excepción	89
4.5.	Hecho Generador del Estado de Necesidad	91
4.6.	Plan General de la Emergencia.....	93
4.7.	Financiamiento del Régimen de Excepción.....	95
4.8.	Instrumentos de planificación que contemplan la recuperación.....	99
CAPÍTULO 5. RECUPERACIÓN DE ZONAS AFECTADAS POR EL TERREMOTO DE SÁMARA, OCURRIDO EN EL AÑO 2012.....		
5.1.	Descripción del evento.....	103
5.2.	Atención de la Emergencia.....	105
5.3.	Declaratoria de Emergencia Nacional	109
5.3.1.	Alcance.....	109
5.3.2.	Levantamiento de información	110
5.3.3.	Impacto.....	111
5.4.	Plan General de la Emergencia.....	112
5.4.1.	Descripción.....	112
5.4.2.	Financiamiento	122
5.5.	Presentación y Análisis de datos.....	125
5.5.1.	Capacidad de gestión de las Unidades Ejecutoras	127
5.5.2.	Coordinación Interinstitucional	132
5.5.3.	Evaluación del cumplimiento del PGE	133
5.6.	Integración de la estructura Ad Hoc, desde la perspectiva sistémica en el estudio de caso.....	142
5.6.1.	Insumos.....	144
5.6.2.	Procesos de transformación	145
5.6.3.	Factores Externos	146
5.7.	De la reconstrucción a la recuperación	152
5.7.1.	Concepto de recuperación.....	152
5.7.2.	Marco de recuperación	154
5.7.3.	Proceso de recuperación en el caso estudiado.....	158
CAPÍTULO 6. PROPUESTA DE MEJORA DE LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN		
6.1.	Seguimiento y Control del Proceso de Recuperación: Rol de la CNE	161
6.1.1.	Rol de la CNE desde la recuperación	167
6.2.	Divulgación y Capacitación del Régimen de Excepción en Costa Rica.....	168

6.2.1.	I Etapa: Divulgación.....	171
6.2.2.	II Etapa: Capacitación.....	172
6.3.	Estructuración de los niveles de intervención financiera del Régimen de Excepción.....	175
6.3.1.	Retención del Riesgo.....	176
6.3.2.	Transferencia del Riesgo.....	177
6.3.3.	Frecuencia e intensidad de los eventos.....	177
6.3.4.	Niveles de intervención.....	178
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES		187
7.1.	CNE, régimen de excepción y recuperación	189
7.2.	Enfoques teóricos utilizados.....	190
7.3.	Hallazgos a partir de la teoría aplicada	190
7.4.	Recomendaciones	193
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		195
ANEXOS		203
	Anexo 1. Decreto N° 37305-MP.....	204
	Anexo 2. Formularios para Reporte de Pérdidas	210
	Anexo 3. Instrumento para la Evaluación Cualitativa del Proceso de Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Terremoto De Samara en el Año 2012.....	227
	Anexo 4. Fotografías de los defectos estructurales de los edificios de CEN-CINAI reconstruidos luego del Terremoto Samara 2012.....	231
	Anexo 5. Sistematización de datos entrevista semiestructurada.....	235

iii. Índice de Figuras

Figura 1. Relación estratégica de los instrumentos de planificación.....	9
Figura 2. Dimensiones Teóricas.	16
Figura 3. Partes de la organización.....	34
Figura 4. La Organización Política.	35
Figura 5. La Organización Innovadora	36
Figura 6. Teoría de Sistemas.....	39
Figura 7. Línea de Tiempo en Estudio	50
Figura 8. Daños reportados Terremoto de Sámara 2012. Plan General de la Emergencia Nº 37305-MP.	52
Figura 9. Variables de estudio en objetivo 1	53
Figura 10. Variables de estudio en objetivo 2.....	54
Figura 11. Variables de estudio en objetivo 3.....	55
Figura 12. Variables de estudio en objetivo 4.....	56
Figura 13. Visión sistémica del Régimen de Excepción operando desde el SNGR.....	65
Figura 14. Ubicación de la CNE en la división clásica de poderes del Estado.....	70
Figura 15. Organigrama Funcional de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).	74
Figura 16. Esquema de funcionamiento de la estructura organizacional de la CNE.....	75
Figura 17. La Organización Innovadora.	76
Figura 18. Evolución del Marco Legal.	83
Figura 19. Articulación de los Mecanismos de Gestión del Riesgo y Atención de Emergencias.....	89
Figura 20. Proceso de elaboración del Plan General de la Emergencia, según Ley N°8488	94
Figura 21. Fuentes de Financiamiento del FNE.	97
Figura 22. Mapa de Amenazas Naturales en Costa Rica.....	102
Figura 23. Distribución de intensidades Mercalli, Sismo Sámara 2012.	105
Figura 24. Estructura organizacional adhocrática durante la atención de una emergencia nacional.	108
Figura 25. Ejemplo de formulario de reporte de daños.....	111

Figura 26. Estructura organizacional adhocrática durante la reconstrucción ante una emergencia nacional.....	114
Figura 27. Ficha Técnica para identificación de proyectos.....	115
Figura 28. Comparativo de estimación de daños y pérdidas con compromisos para la reconstrucción, montos en colones.....	121
Figura 29. Costo de Reposición en colones de Infraestructura dañada por Cantón.	126
Figura 30. Percepción de las Municipalidades respecto a: La inversión realizada tanto por la municipalidad como por la CNE logró solventar las necesidades originadas por el impacto del evento.....	128
Figura 31. Percepción de las Municipalidades con respecto a los recursos utilizados durante la emergencia.	129
Figura 32. Percepción de las Municipalidades con respecto a los procesos utilizados...	129
Figura 33. Percepción de las Municipalidades con respecto a la eficiencia en las acciones emprendidas durante la emergencia.....	130
Figura 34. Percepción de las Municipalidades con respecto a la comunicación durante la emergencia.....	131
Figura 35. Percepción de las municipalidades respecto a la coordinación con las demás instituciones públicas que desarrollaron acciones de reconstrucción.....	132
Figura 36. Diagrama de la estructura Ad Hoc desde la perspectiva sistémica en el Estudio de Caso Terremoto Samara 2012.....	143
Figura 37. Asignación de recursos económicos según Declaratoria de Emergencia vigente, montos millones de colones	148
Figura 38. Marco de Recuperación. Huracán Otto, CNE, 2017	154
Figura 39. Propuesta de mejora para el seguimiento del PGE: Integración de CNE y UE bajo unidades de gestión de proyectos.....	165
Figura 40. Perfil de entrada para capacitación en las UE.....	170
Figura 41. Perfil de salida de funcionarios y dependencias capacitados.....	175
Figura 42. Niveles de intervención desde la perspectiva financiera.	178

iv. Índice de tablas

Tabla 1. Lógica de las relaciones entre las diferentes dimensiones de la organización. ...	35
Tabla 2. Dinámica ambiental.	40
Tabla 3. Complejidad ambiental.	41
Tabla 4. Principios rectores en la planificación.	45
Tabla 5. Matriz de congruencia.	58
Tabla 6. Ámbitos de acción de la CNE.	77
Tabla 7. Nociones en relación al estado de necesidad y urgencia.	92
Tabla 8. Decretos declarados inconstitucionales y nulos.	92
Tabla 9. Recursos disponibles en el FNE a Julio 2017. Montos en miles de colones.	98
Tabla 10. Terremoto de Sámara.	103
Tabla 11. Monto ejecutado en Primer Impacto, Terremoto de Sámara 2012, monto en colones.	107
Tabla 12. Daños y pérdidas por sector. Terremoto de Sámara 2012, monto en colones.	112
Tabla 13. Compromisos institucionales para la recuperación. Recursos Fondo Nacional de Emergencia. Monto en colones.	116
Tabla 14. Compromisos institucionales para la recuperación de los daños originados por el terremoto Sámara 2012 con recursos del presupuesto ordinario. Monto en colones.	117
Tabla 15. Cuadro comparativo de daños y compromisos organizacionales, montos en colones.	119
Tabla 16. Ingresos al FNE para Decreto Ejecutivo N°37305-MP, monto en colones.	122
Tabla 17. Detalle de ejecución de fondos, Decreto Ejecutivo N°37305-MP, monto en colones.	124
Tabla 18. Porcentaje de ejecución del PGE con los datos disponibles a junio de 2017, montos en colones.	135
Tabla 19. Porcentaje de ejecución de proyectos aprobados fuera del PGE del caso terremoto Sámara, monto en colones.	139
Tabla 20. Marco de Recuperación. Enfoques Transversales.	156
Tabla 21. Marco de Recuperación. Principios Rectores.	157
Tabla 22. Identificación de oportunidades de mejora a partir del estudio de caso.	160

v. Acrónimos

ASADAS	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Comunes
AYA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BANHV	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAT-DDO	Catastrophe Deferred Drawdown Option
CCRIF	Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CGR	Contraloría General de la República
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Centro de Operaciones de Emergencias
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
DAF	Dirección de Administración Financiera
DCC	Dirección de Cambio Climático
DIIE	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo
FEPI	Fondo Especial de Prevención e Infraestructura
FNE	Fondo Nacional de Emergencias
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GPR	Gestión de Procesos de Reconstrucción
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud

MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica
PGE	Plan General de la Emergencia
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
RE	Régimen de Excepción
RSN	Red Sismológica Nacional
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SFV	Sistema Financiero de la Vivienda
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SNGR	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UE	Unidad Ejecutora

RESUMEN EJECUTIVO

Referencia Bibliográfica: López, K., Pereira, A., Vallejo, M. (2017). Gestión del Estado Costarricense para la Recuperación de Zonas Afectadas por Eventos de Desastre. San José, Costa Rica.

Profesor tutor: Lic. Leonardo Chacón Rodríguez

Palabras clave: Administración pública, régimen de excepción, desastres, CNE, reconstrucción, recuperación, Plan General de la Emergencia.

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo analizar la aplicación del régimen de excepción por parte de la CNE y las unidades ejecutoras, como el mecanismo de operación de la Administración Pública Costarricense para la recuperación de zonas afectadas por desastres, tomando como referencia el caso del Terremoto de Sámara en el año 2012.

Históricamente, Costa Rica tiene una de las mayores incidencias de riesgos ante desastre de la región, los eventos más probables y más recurrentes son las inundaciones, en promedio dos al año, esto por el efecto de varios fenómenos hidrometeorológicos que afectan al país de manera regular, luego los sismos, constituyendo estos los eventos más intensos (pero no frecuentes), en términos de las pérdidas que pueden generar. (Picado, 2017).

Si bien los desastres son asociados a eventos de origen natural que causan afectación sobre los bienes y servicios en una sociedad, es necesario entender que existe un incremento en la vulnerabilidad debido a condiciones sociales predominantes.

Para la recuperación de los daños ocasionados por estos desastres, la administración pública cuenta con un régimen de excepción que responde a un precepto doctrinario que contraría el sentido común, por cuanto se establece la posibilidad de recurrir a actos que implican un rompimiento del régimen social de derecho con la finalidad de proteger la vida y los bienes.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), es la institución quien tiene a cargo la administración del mencionado régimen de excepción; sin embargo, es por medio de las unidades ejecutoras quienes tienen a cargo la ejecución de

las obras consignadas en un Plan General de la Emergencia (PGE) para la recuperación. Este régimen se activa bajo la declaración de emergencia nacional, la cual es potestad del Poder Ejecutivo.

El análisis del régimen de excepción se aborda desde una perspectiva teórica que permite comprender el funcionamiento del mismo de manera que sea posible identificar sus principales componentes, características y la forma en que estos se interrelacionan. Lo anterior por medio de tres dimensiones teóricas aplicadas 1) Dimensión Político-Institucional que establece la concepción de Estado y las reglas que regulan el mismo. 2) Dimensión de la Administración Pública, la cual contempla los elementos relacionados a la gobernanza y gobernabilidad, 3) Dimensión organizacional que integra principalmente conceptos referentes a modelos organizacionales y teoría de sistemas.

El estudio de caso aunado a la aplicación teórica, evidencia que actualmente el régimen de excepción, la gestión de la CNE y demás organizaciones involucradas en la recuperación, tienen dificultad para atender la totalidad de las necesidades identificadas y establecidas en el PGE, esto reflejado en una ejecución del 37% del total de las acciones establecidas. Además, se identifica al PGE ejecutado bajo el régimen de excepción, como un mecanismo que debe permitir la generación de las condiciones para la recuperación. Por esta razón, la investigación propone una estrategia para mejorar la aplicación del régimen de excepción que involucra tres aspectos relacionados al rol de mando único de la CNE en el proceso de recuperación, la divulgación y capacitación en el régimen y una estructuración de niveles de intervención de la atención de los eventos de acuerdo con la relación frecuencia/intensidad.

CAPÍTULO 1. GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN

El presente capítulo contiene los principales elementos referentes a la investigación y busca orientar en los diferentes aspectos que se desarrollan durante el trabajo. Este apartado contiene básicamente tres componentes fundamentales desde la perspectiva del punto de partida del trabajo delimita los principales alcances y resultados esperados. Primeramente, realiza una breve reseña de los antecedentes históricos en relación con el objeto de estudio, seguidamente se refiere a la relevancia de la investigación y cierra con la definición de los objetivos que se van a desarrollar.

1.1. Antecedentes

A lo largo de la historia en Costa Rica se han tenido que enfrentar gran cantidad de eventos generadores de desastres de diferentes naturalezas, lo cual ha obligado a la administración pública al desarrollo de una institucionalidad la cual ha sido capaz de incorporar mecanismos legales para responder ante ello.

El marco constitucional de Costa Rica establece condiciones para hacer posible la atención de situaciones excepcionales de emergencia que el país puede vivir, particularmente en lo que se refiere a la disposición de recursos públicos. Concretamente, el artículo 180 de la Constitución Política que está referido a la administración de fondos públicos señala lo siguiente:

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de

la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento (Constitución Política de Costa Rica, 1949, Art. 180).

Como se observa en el párrafo tercero de la cita se indica que el Poder Ejecutivo puede variar el destino de las partidas autorizadas o abrir créditos adicionales, **pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública.**

Esta posibilidad que la Constitución Política le asigna al Poder Ejecutivo fue determinada como un régimen de excepción por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mediante el Voto N°3410-92, que no se limita solo a la posibilidad de usar de forma excepcional o extraordinaria los recursos públicos previamente presupuestados para otros fines, sino también para la ejecución de todo acto administrativo que resulte necesario para atender la necesidad o urgencia derivada de los tres hechos posibles que indica la Constitución Política.

Este régimen de excepción ha sido empleado prácticamente desde que la Constitución Política fue emitida desde el año 1949 (Picado, 2016). No obstante, fue hasta el año 1969 que se promulgó la Ley Nacional de Emergencia N°4374 (Reformada en el 2005), donde se tomaron disposiciones fundamentales para la atención y reconstrucción de las zonas afectadas por desastres. Dentro de ellas, se establece la potestad del Poder Ejecutivo de recurrir al régimen de excepción amparado en el artículo 180 de la Constitución Política. Previo a esa fecha, el mecanismo que se empleaba era la declaratoria de emergencia por parte de la Asamblea Legislativa y la creación de presupuestos extraordinarios que quedaban a cargo de una comisión de emergencia responsable de administrar los fondos.

La Ley N°4374 establece esencialmente tres medidas fundamentales para la aplicación del régimen de excepción:

- i. La potestad de uso del régimen por parte del Poder Ejecutivo mediante la declaratoria de emergencia mediante decreto.
- i. Creación del Fondo Especial de Emergencia (FNE)
- ii. Creación la Comisión Nacional de Emergencia, integrada fundamentalmente por ministros a cargo de administrar dicho fondo y conducir las labores de atención.

De tal modo, los recursos que el Estado dispusiera para la atención de los eventos declarados emergencia nacional se trasladan al FNE y es solo sobre estos que recae la posibilidad de aplicar el régimen mencionado.

Posterior al año 1969, la Ley de Emergencia ha sufrido dos modificaciones: en 1999 con la Ley Nacional de Emergencia N°7914 y en el año 2005 con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488. Igualmente, el régimen de excepción ha sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Sala Constitucional que han permitido obtener claridad sobre los límites constitucionales de aplicación de dicho régimen a efecto de evitar los posibles excesos que de su uso pueda hacer el Poder Ejecutivo.

Por una parte, es necesario mencionar que este régimen de excepción no ha sido objeto de estudio por parte de ningún investigador, salvo un análisis comparado que desarrolló la Red de Estudios Sociales de Desastres que quedó plasmado en el libro *Estado, Sociedad y Gestión De los Desastres en América Latina* en 1996, el cual por la naturaleza de la investigación que estaba orientada a conocer los avances de los países latinoamericanos entorno a políticas preventivas en materia de riesgo se enfoca a cuestionar los límites institucionales que todavía tenían para la fecha los temas relacionados con la prevención ante desastres.

Por otra parte, en relación con los antecedentes desde una perspectiva de recuperación por desastres, se identifica que es un concepto relativamente nuevo que se ha incorporado recientemente en los diferentes lineamientos internacionales y nacionales, que aborda la atención post desastre como un proceso que incluye una visión integral de desarrollo humano, social y económico. Actualmente se maneja el concepto de reconstrucción como se establece en la Ley N°8488 por medio del Subsistema de Rehabilitación y Reconstrucción, sin embargo, a lo largo de esta investigación se determina por medio de un análisis exhaustivo la diferencia entre los conceptos y la forma en que los mismos deben ser concebidos, sus alcances y su aplicación.

Después de la revisión bibliográfica realizada se determinó que, la mayor parte de investigaciones que se han desarrollado relacionadas al régimen, aluden fundamentalmente al Fondo Nacional de Emergencia y a la administración de los recursos mas no a las implicaciones del régimen de excepción en un contexto de gestión administrativa. De ello que la presente investigación exalta el régimen mismo como un tema atinente a la Administración Pública poco tratado en el ámbito académico.

1.2. Justificación

Por lo general al hacer referencia al marco de legalidad en el que se ejecuta la gestión pública se recurre a todo un cuerpo normativo que regula la función pública y todo el proceso de formación tanto del funcionario público como del profesional que quiera acceder a ella implica la necesidad de aprender las reglas del ejercicio público. Por la legalidad se determina el marco ordinario de gestión, entendiéndose que, el funcionario público solo puede hacer aquello que la ley le indique que puede hacer.

En ese contexto, cuando se refiere al uso de los fondos públicos la legislación evoca el principio de que solo se puede gastar en aquello que fue presupuestado y que cualquier desvío en su destino constituye un delito. No obstante, la Constitución Política prevé una alternativa que permite un uso extraordinario de los recursos públicos, que por las consideraciones dentro de las cuales ese uso es posible, el mandato constitucional ya no solo se limita al “desvío” en el uso de los fondos, sino también al ejercicio de actos extraordinarios, diferenciales en referencia a lo ordinario de la actividad administrativa.

En Costa Rica los eventos más probables y más recurrentes son las inundaciones, en promedio dos al año, esto por el efecto de varios fenómenos hidrometeorológicos que afectan al país de manera regular, luego los sismos, constituyendo estos los eventos más intensos (pero no frecuentes), en términos de las pérdidas que pueden generar. (Picado, 2017). Ante este panorama, año con año, las autoridades deben enfrentarse a combatir los efectos que dejan a su paso dichos eventos.

En el siglo XX, Costa Rica “fue afectado por 22 sismos y 11 eventos volcánicos con algún grado de afectación, siendo las más importantes en la historia reciente la erupción del Volcán Irazú entre 1963 y 1965 y la erupción del Volcán Arenal en 1968” (CNE, 2010, p.3).

Aunado a lo anterior, existen factores que no tienen que ver solo con eventos de origen natural si no que se relacionan al desarrollo de zonas urbanas en sitios donde existen factores de amenaza.

En la vida urbana se genera una sinergia de prácticas colectivas de tolerancia y omisiones sobre los factores de amenaza y en muchos casos de conductas agresivas de adaptación del medio que retan el equilibrio endeble y

maximizan las condiciones de amenaza a niveles de tensión insostenibles, que tarde o temprano, en ocasiones en forma reiterada, generan desastres (CNE, 2010, p. 4).

A partir de las altas probabilidades que tiene el país de sufrir las consecuencias de estos eventos, corresponde entonces a las autoridades y los entes encargados del tema concientizar sobre la prevención y gestión ante el riesgo, planificando, fortaleciendo y creando mecanismos e iniciativas que den soporte para combatir los efectos que pueden causar los desastres.

Debido a esta gran incidencia de eventos y multiamenazas, el país invierte gran cantidad de recursos en obra pública y en dotación de servicios para reconstruir y recuperar las zonas afectadas, que se ampara en un marco regulatorio de control y fiscalización que no es el ordinario y que hasta se puede mencionar están fuera del marco de legalidad que es conocido y afirmado como el único posible. Según el Voto N°3410-92 de la Sala Constitucional, la legalidad de esos actos responde a un precepto doctrinario que contraría el sentido común, por cuanto se establece que la posibilidad de recurrir a actos de esta naturaleza que significan un rompimiento del régimen social de derecho tiene por finalidad la protección de dicho régimen social.

En general, esto no solo aplica para Costa Rica, si no que generalmente todos los países tienen en su constitución alguna previsión para recurrir a este régimen. La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias órgano adscrito a la Presidencia de la Republica, es la institución quien tiene a cargo la administración del mencionado régimen de excepción. Sin embargo, la CNE requiere de las diferentes organizaciones que comprenden el sector público las cuales bajo el rol de unidades ejecutoras finalmente ejecutan las obras necesarias para la reconstrucción.

Para desarrollar estas obras, la CNE tiene que formular un Plan General de la Emergencia (PGE), el cual es elaborado con base en la información de pérdidas, necesidades, recursos y responsables. Este plan, entre otros aspectos debe contener información que sustente científicamente el nexo de causalidad entre el fenómeno generador, la emergencia ocurrida y las acciones y recursos necesarios para atenderla; lo cual alude a la determinación o confirmación documenta del caso o hecho fortuito causante de la emergencia y a la relación de este con las medidas y recursos requeridos para atender los efectos, bien sea por

factores naturales o por la acción humana, como un hecho impredecible o aunque predecible inevitable. Establecer este nexo de causalidad constituye el primer paso de determinación del marco de la legalidad; luego el Plan es el segundo. En la generación de estos elementos que contribuyen a la legalidad convergen no solo los elementos normativos del país, sino también una serie de elementos estratégicos nacionales e internacionales suscritos por el Estado Costarricense como lo muestra la Figura N°1.

Lo anterior opera en el régimen de excepción porque permite establecer la relación entre el fenómeno generador, las pérdidas que se reportan, las acciones e inversión necesaria; de tal modo que la actuación por parte de las instituciones no constituya un ejercicio de improvisación, ocurrencia o despilfarro de recursos. Según Picado (2016) se cita que “este plan de emergencia implica al régimen de excepción, lo que un plan operativo significa al presupuesto ordinario”, y es con este PGE que se asignan los recursos y se prioriza la inversión para atender las zonas afectadas.

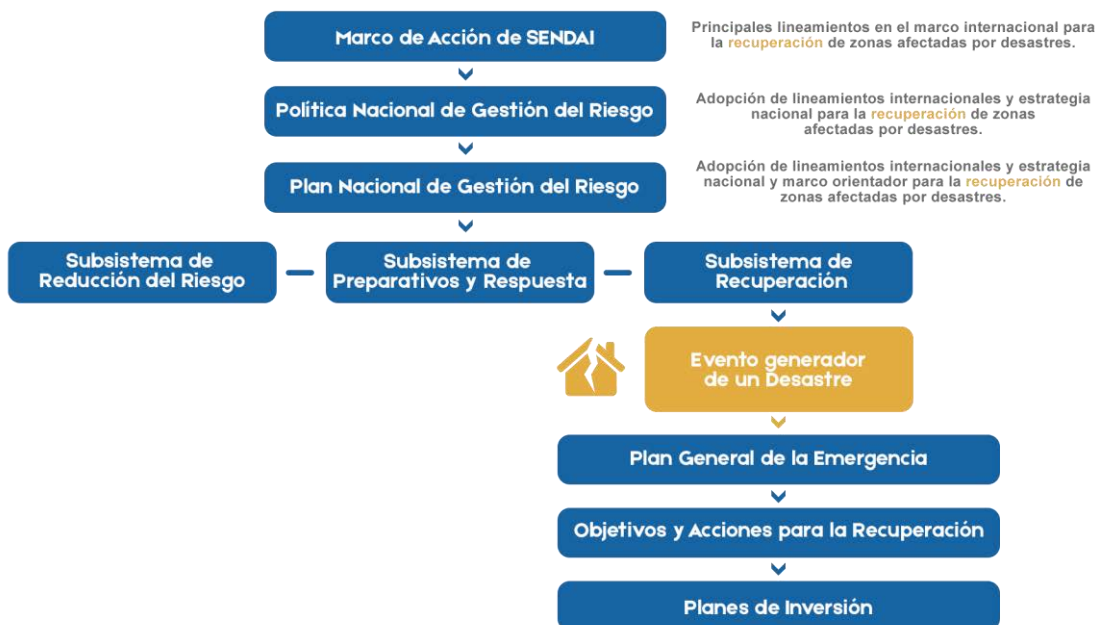


Figura 1. Relación estratégica de los instrumentos de planificación.

El Plan se elabora para atender las necesidades urgentes y lo requerido, como parte de la fase de reconstrucción, para recuperar la infraestructura y servicios dañados en condiciones tales que eventos similares, no vuelvan a repetirse porque las acciones deben estar orientadas de tal manera que reduzcan la vulnerabilidad de la zona afectada. Las acciones que se encuentran incluidas en el PGE cuentan con la condición especial que les confiere

el régimen de excepción, la cual permite que su trámite sea más ágil y expedito y con esto atender de forma rápida las necesidades y urgencias, reduciendo los tiempos de gestión para la ejecución de la obra o servicio. Este Plan además de lo ya mencionado, incluye las acciones que son llevadas a cabo durante la respuesta inmediata, las acciones de rehabilitación y la reconstrucción, esto con la intención de poder legitimar y documentar aquellas acciones que fueron emprendidas en las primeras fases de la atención de la emergencia.

El cuestionamiento que surge de esta disposición establecida en el artículo N°15 de la Ley N°8488, el cual establece las competencias extraordinarias de la CNE, es si realmente estos planes son asimilables al régimen de excepción y las acciones consecuentes por parte del Estado vinculadas a este instrumento normativo y de planificación logra efectivamente dar solución a la problemática que tiene que atender. Además, la tendencia actual internacional y nacional es migrar de un concepto puro de reconstrucción de lo dañado a un proceso más integral que implique la recuperación, en términos de llevar a la zona afectada a las condiciones deseables de desarrollo y bienestar, evitando la reproducción de la vulnerabilidad preexistente.

No obstante, el concepto de *recuperación* bajo la perspectiva de la gestión del riesgo ante desastres, como fue mencionado en los antecedentes, ha sido poco desarrollado tanto en el ámbito nacional como internacional y este es uno de los principales fundamentos para motivar una investigación de esta naturaleza; Generar un cambio en la conceptualización pasando de la reconstrucción a la recuperación. Es necesario partir del hecho de que no solo se debe reconstruir una obra, sino recuperar un servicio desde una visión integral, para alcanzar finalmente condiciones de vida seguras para los ciudadanos; es decir, cambiar las condiciones de vida de quienes son afectados por un desastre de modo que se asegure su bienestar y el desastre no se repita.

Para alcanzar los niveles de recuperación que se desean es necesario que el país invierta recursos en el cumplimiento del mencionado Plan General de la Emergencia para así recuperar los bienes y servicios que se afectaron. Sin embargo, es claro que el país no tiene actualmente la capacidad financiera requerida para promover los procesos de recuperación que se proponen (Montero, 2017).

A enero 2015 el déficit financiero del Gobierno Central alcanzó el monto de ¢222.581,1 millones, lo cual se traduce en 0,8% del PIB. Al comparársele con lo observado en el mismo periodo de 2014, se aprecia un aumento en el tamaño del déficit, en 0,1% del PIB (STAP, 2015).

El estado de la economía costarricense es sin lugar a duda crítico, cerrando el 2015 con un 5,9% de déficit fiscal y proyectando para el 2016 un déficit de 6,2% y hasta 7% para el 2017 (BCCR, 2016, p. 38). En relación con esto, uno de los alcances de esta investigación es conocer más allá de las limitaciones económicas, qué otros factores inciden para lograr una recuperación satisfactoria, y un nivel de cumplimiento positivo de los planes generales de las emergencias.

Si bien Costa Rica necesita una estrategia para aumentar sus ingresos fiscales y de contención de gasto de capital o corriente, es necesario preguntarse si sacrificar el porcentaje dedicado a la inversión pública resulta una decisión atinada. En este contexto de restricción fiscal es relevante por ende prestar también atención a la inversión que hace el país por medio del régimen de excepción y buscar cuáles son los puntos en los que se puede mejorar para alcanzar una inversión más ágil y eficiente. El interés que surge para desarrollar esta investigación es fundamentalmente cuestionar la capacidad de la Administración Pública para aplicar el régimen de excepción por medio de los PGE y que este sea eficiente en el cumplimiento de la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre, de modo que, a propósito con lo señalado, el país no pierda infraestructura y la que construya sea segura.

Dicho de otra forma, Costa Rica cuenta actualmente con un régimen de excepción legalmente establecido y reglamentado; sin embargo, el interés que surge de este trabajo corresponde al análisis de las capacidades y mecanismos de la gestión pública para satisfacer las demandas que nacen a partir de una declaratoria de emergencia. El caso de estudio que se propone para la presente investigación es el Plan General de la Emergencia elaborado para atender los efectos del terremoto de Sámara ocurrido en el año 2012, el cual fue declarado emergencia nacional mediante el Decreto Ejecutivo N° 37305-MP.

Finalmente, esta investigación sustenta sus conclusiones a partir del análisis del estudio de caso de la declaratoria de emergencia por el terremoto de Sámara ocurrido en el año 2012

y la elección de este evento se justifica por tres principales razones. La primera corresponde a un elemento desde la perspectiva de planificación debido a que el Plan General de la Emergencia es el primer instrumento de esta naturaleza que incluye las propuestas de proyectos para la reconstrucción, en años anteriores los instrumentos contemplaban solamente la información de pérdidas del desastre.

En segundo lugar, la vigencia del instrumento está establecida por ley en 5 años, por lo tanto el año 2017 se vence el plazo y con esto permite la evaluación de cumplimiento de las acciones. En tercer lugar, resulta pertinente a nivel metodológico ya que en término de la magnitud de pérdidas, los cantones declarados emergencia y las organizaciones involucradas constituyen elementos manejables para la aplicación de la metodología planteada en comparación con otras declaratorias que involucran mayor cantidad de actores lo cual haría más complejo su análisis.

1.3. Problema

Con base en el análisis del caso de la declaratoria de emergencia por el Terremoto de Sámara en el año 2012, el problema que se ha definido para la presente investigación constituye a cuestionarse si:

¿Es el régimen de excepción, utilizado por la Administración Pública costarricense, un mecanismo de operación efectivo para la recuperación de zonas afectadas por desastres?

La pregunta que se plantea permitirá en primer lugar estudiar el régimen de excepción como el mecanismo para recuperar las zonas afectadas por eventos que generan desastres. Además, vincula la posibilidad de analizar la relación entre la CNE con las Unidades Ejecutoras y demás instituciones que intervienen en el proceso de cumplimiento del Plan General de la Emergencia. Y finalmente, considerar con fundamentos técnicos si las acciones que se emprenden para atender la emergencia contribuyen a la recuperación y no a la reconstrucción de una obra meramente y que a su vez no reincidan en la reproducción de condiciones de vulnerabilidad en las zonas.

1.4. Objetivos de investigación

1.4.1. Objetivo General

Analizar la aplicación del régimen de excepción por parte de la CNE y las unidades ejecutoras, como el mecanismo de operación de la Administración Pública Costarricense para la recuperación de zonas afectadas por desastres, tomando como referencia el caso del Terremoto de Sámara en el año 2012.

1.4.2. Objetivos Específicos

- a. Caracterizar el marco político-institucional utilizado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para atender los eventos declarados emergencia nacional, al amparo del régimen constitucional de excepción.
- b. Determinar la relación entre las acciones incluidas en el PGE y los planes de inversión de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y las Unidades Ejecutoras, con las necesidades de recuperación de zona afectada por el Terremoto de Sámara 2012.
- c. Evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones consignadas en el PGE del Terremoto de Sámara, así como su administración en función de la atención de las necesidades de recuperación de la zona afectada.
- d. Diseñar una propuesta de mejora de las capacidades y los mecanismos utilizados por la administración pública para la recuperación ante un evento de desastre, a partir de los elementos identificados en el estudio de caso.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

En el marco del desarrollo de la presente investigación, es necesario definir que el principal objeto de estudio corresponde a lo que se conoce en Costa Rica como el **régimen de excepción**. Se reconoce que este es un mecanismo que utiliza el Estado para dar respuesta a las necesidades que surgen ante el impacto de un evento que obliga a emitir una declaratoria de emergencia nacional, tal cual lo sustenta la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 en su artículo 180, "...el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada, o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública..." (Constitución Política, 1949, art. 180).

Hacer uso del régimen de excepción implica la aplicación de mecanismos diferenciados a la práctica ordinaria de administración pública. Es por esto que, este capítulo pretende abarcar elementos de orden no solo referentes al régimen de excepción, sino más también explicar la forma del funcionamiento ordinario y cómo este se ve afectado para dar respuesta a tales requerimientos.

Una vez establecido el objeto de estudio que orientará la investigación a partir de un estudio de caso, es necesario definir primero los elementos teóricos que se relacionan al mismo y que son referidos a lo largo de la investigación para una mejor comprensión, de modo que facilite el análisis a desarrollar en la investigación.

A continuación la Figura N°2 representa la estructura de las dimensiones teóricas que serán base para la presente investigación. La ilustración muestra los diferentes niveles en los cuales se realiza el abordaje, estableciendo la dimensión político-institucional, la dimensión de administración pública y por último la dimensión organizacional. En la figura es posible apreciar desde los elementos más macro constitutivos como lo son el Estado y su organización, hasta componentes teóricos de los niveles más técnicos y operativos meso y micro, respectivamente.

Además, esta representación permite visualizar la relación del vínculo que existe desde la teoría y la doctrina en la conceptualización de la función del Estado para responder a sus fines y su clara línea deductiva para el alcance de resultados esperados. La figura expresa el orden en el cual se realiza el desarrollo lógico de las perspectivas teóricas. No obstante, se debe tener presente la transversalidad de algunos elementos y la estrecha relación entre los conceptos, lo cual impide desligarse por completo de los términos que verán a lo largo de la presente investigación.



Figura 2. Dimensiones Teóricas.

2.1. La articulación del Estado Costarricense

A partir de las dimensiones definidas, corresponde entonces primeramente preguntarse, ¿qué es el Estado? y ¿de qué manera está articulado? Sobre esta interrogante, se entiende que el Estado es aquella “asociación política soberana que dispone de un territorio propio con una organización específica y un supremo poder facultado para crear el derecho” (Arnaiz, 2003, p. 4). De igual manera Arnaiz, esclarece qué se entenderá por soberanía, siendo esta la “facultad del Estado para crear y garantizar el derecho positivo” (Arnaiz, 2003, p.4). El territorio entendido como el espacio físico definido sobre el cuál se ejerce la soberanía y el pueblo visto como la agrupación humana, o como bien lo indica la Arnaiz citando a Cicerón y Kant, “la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio” (Arnaiz, 2003, p. 80).

Los fines del Estado están plasmados en los denominados poderes o funciones del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial, que vienen a dar un balance entre gobernar, administrar, dar jurisdicción, evitar abusos de poder y garantizar seguridad y paz en los individuos (Hobbes citado por Arnaiz, 2003, p. 22). Además, el Título V de la Constitución Política de Costa Rica establece lo relacionado a los “Derechos y Garantías Individuales”, siendo su artículo N°50 de relevancia para esta investigación ya que estipula que “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país...” (Constitución Política, 1949, Art. 50).

Es importante resaltar que el poder del Estado es un poder único, el cual posee una estructura de frenos y contrapesos, mediante la separación de sus funciones. Según Jinesta, citando al Voto N° 4091-94 emitido por la Sala Constitucional, menciona que “los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución, entre otros, claramente asignan funciones

especializadas a diferentes órganos – Poderes – del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad” (Jinesta, 2012, p. 308). Esta garantía de libertad es en favor de los administrados sobre los gobernantes.

De acuerdo con Jinesta, los poderes del Estado son el Legislativo, el cual tiene como principal función la creación de leyes, el Poder Ejecutivo, quien ejecuta y administra la ley y por último, el Poder Judicial, encargado de juzgar la aplicación de las leyes. La Constitución por su parte, establece que el Estado “lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí (...) Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias” (Constitución Política, 1949, Art. 9).

El Estado, como asociación política posee fines específicos en determinadas áreas y se ha sedimentado en diversas organizaciones que permite cumplirlos y dar respuesta ante las necesidades del pueblo, el territorio y su soberanía. Puntualmente, Arnaiz señala que los fines del Estado además de lo ya referido, son “la estructura que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres políticos (...) Los medios de que dispone el hombre del Estado son el derecho y la autoridad. Las estructuras de las instituciones políticas surgen de esos propósitos” (Arnaiz, 2003, p. 6).

Uno de los pilares principales del Estado Costarricense, después de los establecidos a nivel constitucional, ha sido lo estipulado mediante los artículos N°1 y 2 de la Ley N°8488¹, el cual se relaciona con el objeto de estudio. En estos artículos, reside la naturaleza de esta Ley, vinculándola fundamentalmente con el resguardo de las vidas ante un evento de desastre. Asimismo, instaura la manera en la que el Estado costarricense debe trabajar para lograr esa finalidad, contemplando desde los elementos de prevención y gestión del riesgo hasta la atención de la emergencia y demás medidas para la reconstrucción de las

¹ Ley N°8488. 2005. Artículo 1º- La presente Ley regulará las acciones ordinarias, establecidas en su artículo 14, las cuales el Estado Costarricense deberá desarrollar para reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico; así como la actividad extraordinaria que el Estado deberá efectuar en caso de estado de emergencia, para lo cual se aplicará un régimen de excepción.

Artículo 2º-Finalidad. La finalidad de estas normas es conferir un marco jurídico ágil y eficaz, que garantice la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia.

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

zonas afectadas. A raíz de lo anterior, es posible determinar que, el Estado institucionaliza a la CNE como la principal estructura encargada de velar por este propósito.

Arnaiz menciona que, dentro de los ámbitos de aplicación del derecho del Estado, existe un enfoque interno-externo, en el cual:

Aparece uno de sus fines consustanciales: el de la seguridad política de los pactos en que el Estado interviene como sujeto de la relación... Al afianzar la organización política del orden social, el Estado, en esa situación concreta, origina una serie de valores concatenados: la armonía social, la solidaridad y la paz. Estamos en presencia, entonces, de un Estado con autoridad. En él las funciones jurídicas y políticas se centran en un haz de armonía y estabilidad (Arnaiz, 2003, p. 135).

Es posible visualizar que el Estado ante una eventual emergencia, interviene como principal actor en la recuperación de la estabilidad del mismo, entendiendo la estabilidad en su primera etapa como el restablecimiento de las líneas vitales y posteriormente de la recuperación de infraestructura y servicios, todo esto establecido en la Ley 8488. Esto lo logra a partir de su poder de coerción expresado en la declaratoria de estado de emergencia. Esta es la respuesta del Estado ante situaciones que atentan contra este orden y armonía pública, por medio de su poder coercitivo y la tutela administrativa ejercidas por el Poder Ejecutivo, se canaliza las acciones del Estado para recuperar el equilibrio político, económico y social.

Ahora bien, se ha dicho que el régimen de excepción es el medio que utiliza el Estado como respuesta ante una emergencia, pero solamente en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. Sobre lo anterior, la Sala Constitucional emitió su criterio en el Voto 3410-92, definiendo los casos en los cuáles es permitido aplicar el recurso de excepción. Para lo cual señala que,

De manera que la norma constitucional bajo análisis, sanciona expresamente las circunstancias de "guerra", "conmoción interna" y "calamidad pública", como las que pueden ser objeto de su propio tratamiento de excepción y que deben entenderse dentro de la más rancia definición de

la fuerza mayor o, a lo sumo, del caso fortuito, es decir, sucesos que provienen de la naturaleza, como los terremotos y las inundaciones, o de la acción del hombre, como tumultos populares, invasiones y guerra, o de la propia condición humana, como las epidemias, eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables; se trata, en general, de situaciones anormales que no pueden ser controladas, manejadas o dominadas con las medidas ordinarias de que dispone el Gobierno (Sala Constitucional, 1992, p. 5).

En cuanto a la aplicación del régimen de excepción, es relevante ahondar sobre el papel que juega el Estado, por medio del Poder Ejecutivo, que bajo la figura del Presidente de la República toma un papel de mando único de la emergencia, siendo este quien se responsabiliza de la toma de decisiones y dicte la ruta de acción que tomará el Estado en aras de la atención de la emergencia. “La atribución del Poder Ejecutivo de mantener la unidad de la función administrativa se deriva del propio texto constitucional al establecer su artículo 140, inciso 8), que le corresponde “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios públicos y dependencias administrativas”, en relación con los ordinales 1°, 9° y 188°” (Jinesta, 2012, p. 58). Jinesta, además señala que:

Tanto la dirección política como la administrativa la ejerce el Presidente de la República, asistido de sus colaboradores obligados. El principio de la unidad de mando que ejerce el Poder Ejecutivo, a través de la figura del Presidente... permite mantener la armonía, coordinación, coherencia, y unidad de la gestión administrativa, puesto que, de lo contrario existiría un caos y desorden administrativo... En tal sentido, el Estado debe velar por su propia existencia o continuidad en el tiempo, para lo cual debe determinar, a través de sus órganos fundamentales – Poder Ejecutivo y Legislativo – las líneas generales y los fines de la actuación de todos los entes públicos (Jinesta, 2012, p. 57).

Dada esta eventualidad, el Estado dará respuesta en aras de reestablecer el equilibrio, por lo que las garantías individuales no representan la prioridad del Estado, cuando se desenvuelve en un contexto de emergencia.

Según Clavero Arévalo, la urgencia en derecho administrativo lleva a una múltiple disminución de garantías para el administrado:

a) Porque pone en manos de la autoridad pública medidas mucho más enérgicas que las normales; b) Porque implica un procedimiento de carácter excepcional en el cual, como es lógico, las garantías del individuo son menores; c) Porque provoca una traslación de competencias, atrayendo un organismo administrativo competencias que son propias de otro, asumiendo "la Administración... facultades o poderes que, por su naturaleza y origen, son materialmente administrativos, pero que exceden de las facultades y poderes que normalmente le corresponden (Gordillo, 2004, p. 713).

Una de las concepciones del poder coercitivo del Estado que señala Arnaiz, es la materialista en la cual "el poder del Estado siempre es, con la autoridad y el derecho, el medio de imposición política del Estado" (Arnaiz, 2003, p.15). "Además, lo específico del Estado es el poseer la facultad suprema en la creación y ejecución del derecho. Sin esta potestad el Estado no existe" (Arnaiz, 2005, p. 47). Es este poder que le permite al Estado articular el accionar de la administración pública siempre y cuando sea en aras del bien común, "el Estado, los gobernantes, el poder político, y el derecho positivo llevan implícita la proyección axiológica que los justifica. La coercibilidad del derecho y la potestad de mando del Estado se justifican por sus finalidades civilizadoras" (Arnaiz, 2003, p. 141).

En este caso específico, la coercividad permite alinear los esfuerzos de las organizaciones y otros entes públicos y privados hacia la recuperación de una zona afectada por eventos de desastre, recobrando el equilibrio de las relaciones sociales y la legitimidad del -status quo-

El sociólogo Max Weber, permite complementar lo señalado anteriormente acerca de la idea del poder de coerción estableciendo que:

Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (Weber, 1919, p. 5).

2.2. Definición del régimen de excepción

La posibilidad del Estado de recurrir al régimen de excepción, implica la supresión temporal de garantías sociales e individuales se justifica en virtud de la necesidad el bien jurídico más fuerte: la protección de la vida.

El Voto número 3410-92 de la Sala Constitucional deroga el artículo 22 de la Ley N°6890, que modificaba el artículo 1 de la Ley N°4374, y destaca lo siguiente:

XXIX- "...el régimen de excepción debe entenderse comprensivo de toda la actividad administrativa necesaria, sin limitación temporal, para resolver las imperiosas necesidades de las personas y la protección de los bienes, cuando exista, inequívocamente, el exigido nexo de causalidad entre el suceso que provoca el estado de "necesidad y urgencia" y los daños efectivamente provocados (Sala Constitucional, 1992, p. 15-16).

Con respecto al accionar ordinario de la CNE, la Sala establece cuales son los procesos que deben realizarse por medio del régimen ordinario e indica que,

XXXI- Los demás asuntos administrativos, como el presupuesto anual de ingresos y egresos de la Comisión Nacional de Emergencia, la atención de emergencias locales

menores, que aun constituyendo "estados de necesidad y urgencia", sólo afectan a pocas personas o bienes y que no ameritan una declaratoria de trascendencia nacional o regional, las ayudas directas del Estado en casos particulares, la forma de coordinar los esfuerzos de los entes públicos involucrados en la emergencia y en general, todo lo que sea necesario para el correcto funcionamiento del sistema integral de emergencias, se deberá regular conforme lo determine el legislador y los reglamentos que emita el Poder Ejecutivo (Sala Constitucional, 1992, p. 16).

El voto en mención es de gran trascendencia para el tema de la gestión del régimen de excepción, ya que controla y regula de manera tácita los criterios que se deben tomar en cuenta para declarar un estado de emergencia, este considerado, de por sí, un concepto que trasgrede el curso normal de la administración, y que en muchas ocasiones se deben ceder ciertas libertades individuales para lograr satisfacer el bienestar de la mayoría afectada por un evento de desastre, tanto así que señala lo siguiente,

(...) entendiendo que el bien jurídico más débil (la conservación del orden normal de competencias legislativas) debe ceder ante el bien jurídico más fuerte (la conservación del orden jurídico y social, que, en ocasiones, no permite esperar a que se tramite y apruebe una ley); y en el Derecho Penal, como "estado de necesidad", o sea, "una situación de peligro para un bien jurídico, que sólo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico" (Sala Constitucional, 1992, p. 16).

2.3. Concepto de recuperación de zonas afectadas por desastre

Como parte de la evolución que ha experimentado la gestión del riesgo en Costa Rica, se han introducido nuevas concepciones de atención ante eventos de desastre. En el reglamento a la Ley N° 8488, se establecen los lineamientos para la gestión del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo. Actualmente, el subsistema de rehabilitación y reconstrucción se enfoca en las "necesidades de rehabilitación y reconstrucción de las

obras de infraestructura pública e interés social, la producción de bienes, así como servicios públicos que resulten afectados por los desastres (Decreto N° 34361-MP. 2007. Art. 4, C.). El concepto de recuperación utilizado en esta investigación fue construido como parte de un trabajo interdisciplinario de organizaciones como la CNE, MIDEPLAN, PNUD, CEPREDENAC. La propuesta establece comprender la recuperación como:

Proceso orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones y la recuperación (restablecimiento) y protección de la infraestructura, los medios de vida y líneas vitales dentro del área impactada, llevado a cabo mediante un conjunto de decisiones y acciones que permitan la reactivación y el impulso de las dimensiones socioculturales, económicas, ambientales y político institucional con visión de desarrollo humano sostenible y seguro, previniendo que futuros eventos no generen un nuevo estado de desastre al evitar la consolidación de nuevas condiciones de vulnerabilidad y riesgo. El desastre debe convertirse en una oportunidad para mejorar y transformar las deficiencias que lo causan y fortalecer la capacidad de resiliencia de las poblaciones y comunidades afectadas (CNE et al, 2014, p. 11).

Como se visualiza en la definición anterior la recuperación es un proceso multidimensional que conecta la fase de acción humanitaria con la fase de reconstrucción bajo una óptica de desarrollo, restableciendo las capacidades de las personas, sus medios de vida, las instituciones y los territorios, para planificar y actuar en la recuperación y reconstrucción con transformación (CEPREDENAC, 2011).

Como parte de los esfuerzos que se están llevando a cabo en el país para incluir la recuperación en la atención de emergencias, se destaca la PNGR en la cual se aborda la el concepto como

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 (CNE, 2016, p. 39).

De esta forma se delimitan conceptos que serán clave para orientar el análisis de la presente investigación, tomando en cuenta el régimen de excepción y la recuperación como elementos fundamentales en este estudio. Aunado a lo anterior, existen reglas que enmarcan la gestión del Estado para operar el régimen de excepción como mecanismo para la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastres.

2.4. Instituciones y reglas del juego que enmarcan el régimen de excepción

Ahora bien, luego de evidenciar la organización del Estado, se encuentran las instituciones que como bien lo comenta el autor Douglas North “son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1995, p.13).

A partir de acá se parte del hecho que existe una formalización, aportada por las instituciones, que delimita no solo las relaciones en la sociedad o entre individuos sino también en la colectividad. “La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana” (North, 1995, p.16).

Al ser las instituciones parte de un Estado, que como bien se observó, ejerce un poder coercitivo, y como plantea North, (1995) el marco institucional tiene toda la potestad de regular sobre lo que es posible hacer y lo que es prohibido, esto como un método de control y orden, que en la colectividad de las instituciones se torna necesario para estructurar un modelo de gestión que puede resultar cada vez más ordenado. De esta forma también lo expresa Hermann, al mencionar que

La unificación general, para todo el territorio y regulada desde el centro de toda la actividad relevante para el poder del Estado requiere la existencia de un *jus certum*, válido para todo el territorio del Estado, un sistema de reglas unitario, cerrado y escrito, en el que, hasta donde sea posible, toda regla particular se ordene –según criterios políticos y no solamente jurídicos – sistemáticamente en la unidad del todo (Hermann, 1977, p. 150).

En general las instituciones deben ser vistas como un marco regulador de las interacciones humanas, es ahí donde toma sentido el hecho de dotar de potestades a estas para decidir sobre aspectos relevantes de la colectividad.

Peters (1999) da una pauta y habla sobre el factor político por el cual se ven influenciadas las instituciones y como éste forma parte de la potestad de actuar y regular las relaciones sociales y menciona que: “lo inconstante e inestable del comportamiento individual y la necesidad de orientarlo hacía propósitos colectivos requería la formación de instituciones políticas” (Peters, 1999, p.16).

Igualmente, como parte de la gestión que se realiza en la Administración Pública, existen una serie de reglas que deben cumplirse como parte del marco que rige y regula el accionar de los diferentes actores que interactúan dentro y fuera del aparato estatal. No obstante, en razón de abordar los alcances del régimen de excepción, es fundamental establecer la relevancia de la legalidad como principio que controla las acciones que se puedan ejecutar al amparo del régimen.

El principio de legalidad “significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general” (Gordillo, 2004, p. 711). Esto quiere decir, partiendo de un orden piramidal que la Administración Pública se encuentra sometida en un primer lugar a la Constitución, seguido de la potestad de emitir leyes del Poder Legislativo y finalmente acogida a toda aquella jurisprudencia o normativa dada desde la propia Administración. Todos aquellos actores que tengan la potestad y la competencia de tomar decisiones durante la atención de la emergencia deben tener presente este principio antes de ejecutar las acciones correspondientes para dar respuesta a las necesidades. Además, Gordillo añade:

El principio de legalidad enmarca y limita otros conceptos jurídicos, tales como el de discrecionalidad, que cabe ser entendida no como actividad libre de la ley, sino como actividad que la propia ley confiere y por tanto guía y limita, sometiendo además al necesario control judicial amplio; determina también el alcance y aplicación de los denominados conceptos jurídicos indeterminados, uno de los cuales es el de la urgencia (Gordillo, 2004, p. 712).

Agustín Gordillo (2004), establece cómo el mismo sentido de la palabra excepción implica flexibilidad, superponerse a la norma “ordinaria” con el fin de proteger las garantías individuales y sociales en un determinado espacio físico y temporal, como fue mencionado al inicio de este apartado. Por lo tanto, surge la necesidad de establecer principios jurídicos indeterminados, como aquellos elementos que permitan disponer, por ejemplo, de la razonabilidad y la buena fe para delimitar la actividad administrativa.

Al momento en el que se debe enfrentar una situación de “urgencia”, esta misma se convierte en un elemento jurídico indeterminado en el que debe prevalecer sobre cualquier circunstancia otro concepto jurídico indeterminado como lo es el “interés público”, o la búsqueda del “bien común”, entendido como “...aquellos que generan ventajas indivisibles en favor de todos, por lo que el placer de un individuo no sustrae nada al placer de los demás individuos...” (Bobbio, 1983, p. 145). Por lo tanto, es fundamental tener presente que “...en estos casos cabe siempre estar advertido contra la posibilidad de que dichos conceptos jurídicos indeterminados se transformen de hecho en poderes o potestades seudonormativas, por lo tanto, extranormativas y extrajurídicas (Gordillo, 2004, p. 713).

Por esta razón, en función de atender el interés público, la administración debe contar con mecanismos de planificación para los cuales se concede la aplicación de elementos diferenciados en función de “...utilizar formas de procedimiento o trámite administrativo más breves, sea acortando plazos, sea suprimiendo etapas procedimentales, sea incluso prescindiendo totalmente de la audiencia previa del o los afectados por la medida” (Gordillo, 2004, p. 718).

El principio de legalidad, en conjunto con los principios indeterminados, han sido, son y serán parte inherente del régimen de excepción y su aplicación, estos últimos como parte de los privilegios necesarios dentro de la administración pública para asegurar el bienestar

de los ciudadanos en casos de urgencia. Sin embargo, mediante el Voto 3410-92 de la Sala Constitucional, en el cual señala entre otros elementos, el abuso del concepto de *estado de necesidad y urgencia* y deroga con este Voto una serie de declaratoria son de necesidad para las comunidades, no caben dentro del concepto estudiado. En relación a esto, es requerido entender que:

(...) los privilegios son -como las potestades públicas- entidades peligrosas aunque absolutamente normales dentro del derecho administrativo, y como tales, existirán únicamente ahí donde estén autorizadas, en la medida en que lo estén. La interpretación extensiva que desarrolla el contenido del texto escrito es posible, pero solo dudosamente la analógica, que habría que evitar, salvo inminente peligro para un valor colectivo titulado por la Administración, que no pueda salvarse sin utilizarla (Ortiz, 1974, p. 141).

Asimismo, existen en este contexto de atención de las emergencias producto de las declaratorias, reglas y normas informales que se desarrollan en las interacciones humanas y las instituciones, mismas que deben ser tomadas en cuenta dentro del “juego”; por ejemplo, los códigos de conducta o acuerdos.

Dentro de una organización pueden existir tanto organizaciones formales, como informales y la convivencia de ambas genera afectaciones sobre el desempeño de la misma y por ende de la administración. Estos tipos de organizaciones son definidas por Chester Barnard, citado por De la Garza, mencionando que:

(...) la organización formal comprende las normas, políticas y reglamentos que definen el comportamiento esperado dentro de la empresa, y la organización informal², en la que se ubican las relaciones interpersonales gobernadas por la lógica de los sentimientos, esto es, por los sistemas de ideas y creencias que expresan los valores propios de los grupos de trabajo (De la Garza, 2003, p. 252).

² En la misma línea, otra definición de organización informal brindada por Barnard corresponde a la suma de los contactos e interacciones personales y los agrupamientos asociados de personas que se acaba de describir. Aunque por definición se excluyen los propósitos comunes o conjuntos, los resultados comunes o conjuntos de un carácter importante sí proceden de tal organización (Barnard, 1999, p. 216).

Para realizar un análisis sobre cómo se desenvuelve una organización, es fundamental conocer las personas que están en ella y sus formas de relacionarse. Por ello es importante saber que:

(...) la organización informal difiere de la organización formal en que la cooperación entre los individuos es más inconsciente y espontánea. De ninguna manera afirma Barnard que en todo pueda sustituirse la organización formal por la informal, pero enfatiza que el papel de esta última es muy importante ya que las cosas se hacen con mucha mayor facilidad cuanto mejor se está convencido de ellas, cuando parten del mismo que ha de realizarlas y cuando le son menos impuestas (Reyes, 1992, p. 136.).

El marco de referencia explicado en la Figura N°2, una vez entendido el primer nivel en donde el Poder Ejecutivo y su poder de coerción orientan el accionar del Estado, es mediante la administración pública que se delegan y llevan a cabo las funciones encomendadas por el Ejecutivo. Jinesta, define la administración pública como:

(...) el conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado. Ese grupo se encuentra conformado, grosso modo, por el ente público mayor o Estado y todo el resto de los entes públicos menores que han sido creados por un acto de imperio –normativo- del primero (Jinesta, 2012, p. 36).

Las organizaciones que conforman la administración pública, también cuentan con diferentes grados de autonomía³, los cuales Jinesta (2012) señala como autonomía administrativa, la autonomía política o de gobierno y la autonomía organizativa. Estos grados de autonomía le permiten a la administración poder ejecutar las tareas delegadas con ciertos grados de libertad.

³ “Entre autonomía y tutela administrativa existe una relación inversamente proporcional, puesto que, a una mayor autonomía corresponde una menor tutela administrativa y a una menor autonomía una mayor tutela administrativa. Consecuentemente, el grado de autonomía que posea un ente público menor depende del volumen e intensidad de la tutela administrativa o dirección intersubjetiva que ejerce sobre éste el ente público mayor o Estado. La autonomía, es una potestad de autodeterminación de alcances y extensión variable en función de la intensidad de la tutela administrativa” (Jinesta, 2012, p.44).

A pesar de la autonomía de la administración pública, el Poder Ejecutivo siempre debe mantener el orden y coordinación de la misma, por lo que por medio de la tutela administrativa ejerce esta función sobre las acciones emprendidas por la administración. Sobre este tema, Jinesta expone que,

El Estado o ente público mayor ejerce sobre los mismos una tutela administrativa, en el marco de una relación de confianza, al orientar, de forma general, su actuación para lograr una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos y de evitar la duplicidad de funciones (Jinesta, 2012, p. 38).

En relación con esto, es necesario retomar los conceptos de descentralización del Estado con el fin de delimitar el ámbito de injerencia que existe y su rango vinculante. Por este motivo, en el dictamen C-233-2004 de la Procuraduría General de la República, se establecen dos tipos de descentralización, la que ejercen las municipalidades, que corresponde a la descentralización administrativa territorial y la que tienen las instituciones autónomas respecto a la descentralización administrativa institucional. Asimismo, permite la existencia de figuras semiautónomas, que no poseen rango constitucional, pero son parte de la estructura del Estado (PGR, 2004, p. 1-12).

Ahora bien, la tutela administrativa se aplica mediante los planes estratégicos formulados por la Administración. La CNE como ente adscrito a la Presidencia de la República, como encargada de administrar el régimen de excepción, emite planes y políticas orientadas a la reducción de riesgo, pero principalmente dicta las directrices que deben tomar las demás organizaciones con el fin de ordenar y coordinar los esfuerzos orientados a la atención de las emergencias.

Bajo esta premisa es necesario resaltar que las organizaciones que participan del proceso poseen diferentes grados de autonomía, esto de acuerdo a su naturaleza, lo cual se requiere mencionar con relación a la interacción entre la CNE y las UE. Sobre esto, Jinesta señala que:

Los entes públicos menores, ciertamente ejercitan potestades de imperio y persiguen fines públicos, no obstante el ente público mayor o la Administración Pública Central los controla

o tutela mediante el ejercicio de las potestades de dirección, programación o planificación y control. Se produce, así, una relación de tutela administrativa entre el ente público mayor y el menor (Jinesta, 2012, p. 44).

Finalmente, se requiere entender que el concepto de unidades ejecutoras como la organización que ejecuta los recursos en la atención de las emergencias y que,

Son expresiones del Estado que orientan formalismos de organización ante un aparato público ya consolidado en lo ordinario, en dónde el régimen de excepción obliga a las organizaciones a crear procesos de ejecución de recursos paralelos a los ordinarios donde se varían las reglas de juego y supedita la organización tradicional a ejercer formas diferentes de hacer las cosas a partir de un acto político que crea entes públicos menores que han sido creados por un acto de imperio de la administración pública al amparo de un régimen de excepción (Mata, 2017).

2.5. Gobernabilidad y gobernanza

La disposición inicial con respecto al orden de abordaje teórico señala seguidamente la necesidad de realizar un acercamiento a los conceptos relacionados a la gobernanza y la gobernabilidad como factores que se podrían denominarse de alguna forma como elementos subyacentes en el estudio del régimen de excepción.

De esta forma se dice en primera instancia que la gobernabilidad por un lado, depende de la interacción de actores y por el otro, de la capacidad del rango jerárquico en conjunto con demás elementos constituyentes para el alcance de los objetivos que se planteen para solventar las necesidades.

Jiménez refiere lo siguiente: “La gobernabilidad se remite en últimas a la capacidad o facultad de un sistema gubernamental para dar respuestas adecuadas, frente a requerimientos y demandas sociales, mediante procesos de estructuración de políticas públicas” (Jimenez et. al, 2007, p. 99). Por lo tanto, el régimen de excepción es un ejemplo del concepto de gobernabilidad relacionado a la capacidad del gobierno de dar respuesta

por medio de la formulación y articulación de políticas públicas para responder a las necesidades de la sociedad.

Por tanto, sobresale la relevancia del protagonismo y el liderazgo que pueda adquirir el administrador sobre el administrado. Weber (1922) destaca los tipos de dominación legítima que resulta necesario definir como punto de partida para posteriormente abarcar el modelo burocrático que ha imperado en la administración pública, entendiendo la burocracia como un elemento crucial en el ejercicio administrativo.

Existen entonces tres fundamentos que dan espacio a la legitimidad en el ejercicio del dominio: el tradicional, el carismático y el racional. El primero se ejerce por medio de una autoridad tradicional en donde prevalece lo llevado a cabo desde tiempos lejanos y creencias cotidianas. El carismático, recae sobre aquel ser que sobresale por su personalidad ejemplar y que además tiene méritos por su entrega extra-cotidiana. Finalmente se encuentra el racional, que ejerce primordialmente una autoridad legal pues, respeta y cree en la legalidad y los derechos de mando. Este último es característico de las organizaciones burocráticas. Todo lo anterior abordado por el autor Max Weber.

Entonces, en relación con lo anterior, una de las formas de organización y que a su vez tiene relación con la autonomía y la credibilidad de la administración, es la forma en que se maneja el quehacer institucional, es decir, el modelo de burocracia y las variaciones de ésta que todavía hoy en día es utilizado en las instituciones. Tal como lo menciona el padre de esta teoría, Max Weber, la burocracia cumple funciones específicas ya que “rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas por lo general mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. Es decir, existe una firme distribución de las actividades metódicas” (Weber, 1992, p. 716). Por esto, una condición también importante para lograr credibilidad es que exista una burocracia regulada de manera rigurosa, científica, técnica y razonable.

La gobernanza ha sido un término ampliamente explorado por diferentes autores y desde diferentes enfoques. Sin embargo, para este estudio se adopta el concepto de “Gobernanza Moderna” según lo aborda Renate Mayntz, siendo el término que mejor se articula a la naturaleza y el campo de estudio.

Entonces, se entiende la gobernanza moderna como “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales

ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001, p.1).

Lo relevante de este concepto además de lo ya mencionado es que:

(...) las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997, p.53).

Una estructura característica de la gobernanza moderna, y que resulta de utilidad para el presente estudio, es la gestión de redes, o gobernanza en redes. Cita:

En muchos ámbitos de la acción administrativa sigue bien vigente el modelo administrativo o burocrático y en otros puede resultar perfectamente idóneo el modelo gerencial. En realidad, solo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo (Prats, 2005, p.148).

Así, se despliega de este concepto el espectro amplio que involucra actores de todas las naturalezas y participan en la dinámica socioeconómica. Entonces, corresponde profundizar en el rol de sector público que protagoniza el análisis de esta investigación, esto por medio del estudio de conceptos como el de organización e institución.

2.6. Teoría de las organizaciones

Harmon y Mayer (2000) compilan una serie de definiciones del concepto de organización estableciendo un análisis a partir de cada uno de ellos. Para efectos de esta investigación, se entenderá organización según lo define Dwight Waldo, como: “...la estructura de

interrelaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo...” (Waldo, 1955, p.6).

Además, en esa misma obra Harmon y Mayer (2000) establecen los campos de la organización pública que se consideran pertinentes resaltar en este capítulo. El primero de ellos es el campo interorganizacional, el cual corresponde al que nace de la representación que realiza el administrador público ante sus similares de otras organizaciones. Seguidamente, se encuentra el campo intraorganizacional. Este se traduce a las relaciones a nivel de estructura organizacional, involucrando los niveles jerárquicos y los diferentes roles establecidos en ella. Finalmente, se define el campo de la relación de la organización frente al individuo; este parte del intercambio que se genera con otros individuos ya sea dentro o fuera de la organización.

El siguiente concepto a desarrollar referente a la estructura de dimensiones teóricas definidas al inicio de este capítulo, corresponde entonces a la conceptualización de las organizaciones, a lo que De la Garza, citando a Barnard, expresa la organización como “sistema social cooperativo, es decir, como sistema de actividades o fuerzas sociales, biológicas y físicas conscientemente coordinadas, y cuyo balance tanto interno como externo debe mantenerse en equilibrio” (De la Garza, 2003, p. 252, 253).

Mintzberg por su parte, estructura la organización en seis partes básicas, tal cómo se muestra en la Figura N°3, siendo estas:

(...) el núcleo de operaciones, en la cual se encuentran las personas que desempeñan el trabajo básico de fabricar productos y proveer servicios. El ápice estratégico, donde se vigila la totalidad del sistema. La línea intermedia, es decir, una jerarquía de autoridad entre el núcleo de operaciones y el ápice estratégico. El grupo staff, donde se desempeñan tareas administrativas, planean y controlan de manera formal el trabajo de otros. Las unidades de apoyo administrativo y por último, su ideología (lo que significa una “cultura” bien sustentada o firme). La ideología abarca las tradiciones y creencias de una organización y es lo que la distingue del resto de las organizaciones e infunde cierta vida en el esqueleto de su estructura (Mintzberg, 1995, p. 2).

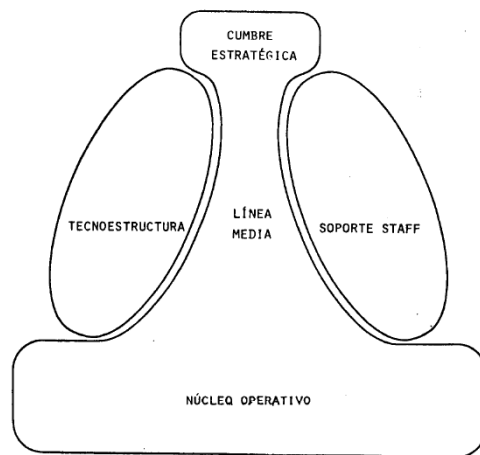


Ilustración 1. Las seis partes básicas de la Organización
(La ideología rodea a toda la entidad)

Figura 3. Partes de la organización.

Fuente: Mintzberg, 1995. p. 3.

El autor, también hace una diferenciación entre los tipos de organización, cada una de ellas posee una configuración específica. Dentro de éstas, Mintzberg (1995) menciona la organización empresarial, la organización máquina, la profesional, organización diversificada, la organización innovadora, la organización misionera y por último la organización política. Sobre ésta última, su principal característica es que no poseen una estructura definida, ninguna de las partes que la conforman es predominante, lo cual se visualiza en la Figura N°4. Puntualmente, señala que:

Las organizaciones políticas pueden poseer diferentes formas. Algunas son temporales, reflejando transiciones difíciles en cuanto a la estrategia o la estructura que evoquen conflictos. Otras son más permanentes, tal vez porque la organización deba enfrentar fuerzas competitivas internas (digamos, entre los departamentos necesariamente fuertes de mercadotecnia y producción), tal vez debido a una raíz política que se ha introducido pero que la organización está lo suficientemente atrincherada como para permitirle (al ser, por ejemplo, un monopolio o una unidad protegida por el gobierno) (Mintzberg, 1995, p. 21).

Es importante tomar en cuenta para este análisis los aspectos principales de cada organización. En la tabla N°1 se detallan los mecanismos de coordinación, la parte clave de la organización, así como el tipo de descentralización de cada una de ellas.

Tabla 1. Lógica de las relaciones entre las diferentes dimensiones de la organización.

CONFIGURACIÓN	PRINCIPAL MECANISMO DE COORDINACIÓN	PARTE CLAVE DE LA ORGANIZACIÓN	TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN
Organización empresarial	Supervisión directa	Cumbre estratégica	Centralización horizontal y vertical
Organización máquina	Estandarización de procesos de trabajo	Tecnoestructura	Descentralización horizontal limitada
Organización profesional	Estandarización de habilidades	Núcleo de operaciones	Descentralización horizontal
Organización diversificada	Estandarización de la producción	Línea intermedia	Descentralización vertical limitada
Organización innovadora	Adaptación mutua	Personal de apoyo	Descentralización selectiva
Organización misionera	Estandarización de normas	Ideología	Descentralización
Organización política	Ninguna	Ninguna	Varia

Fuente: Mintzberg, 1995, p. 22.

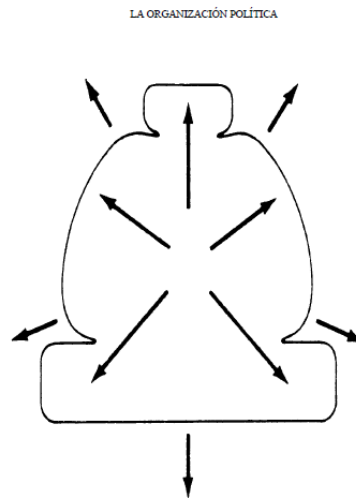


Figura 4. La Organización Política.

Fuente: Mintzberg, 1995, p. 20

Otra tipología que resulta pertinente mencionar corresponde a la organización innovadora; como se muestra en la Figura N°5, Mintzberg relaciona esta estructura con el concepto de adhocracia, entendida como:

(...) una estructura orgánica que para la coordinación depende de la adaptación mutua entre sus expertos altamente capacitados y altamente especializados, lo cual estimula, por el uso extensivo de los dispositivos de enlace - a los gerentes de integración, las comisiones permanentes y sobre todo las comisiones temporales y la estructura matricial (Mintzberg, 1995, p. 17).



Figura 5. La Organización Innovadora

Fuente: Mintzberg, 1995, p. 17

Estos equipos, a los cuales Mintzberg se refiere, son equipos o comisiones de expertos en distintas áreas que se les da la potestad de decisión o poder sobre algunos aspectos de la organización y que se pueden mover dentro de la estructura tanto vertical como horizontalmente, tal como lo menciona el autor citado “el poder es distribuido inequitativamente en toda la estructura, de acuerdo a la experiencia y necesidades de cada caso” (Mintzberg, 1995, p. 17).

En referencia a la presente investigación, resulta importante tomar en cuenta estos conceptos de la tipología de organización, para determinar tipo de organización desde el cual se aborda la estructura de la CNE. En consecuencia con Minsal, D., Pérez, puede identificarse en esta institución por una parte una estructura funcional y por otra parte, una estructura matricial. Ambas son de relevancia para el análisis que se desarrollará en esta investigación, con el fin de entender el tipo de estructura que está presente en la CNE y la forma en la que se articula. Dado lo anterior, la estructura funcional, es:

(...) el tipo de estructura organizacional, que aplica el principio funcional o principio de la especialización de las funciones para cada tarea. Es probable que la organización funcional sea la forma más lógica y básica de división por departamentos... Facilita considerablemente la supervisión porque cada gerente sólo debe ser experto en un área limitada de conocimientos y habilidades. Además, facilita el movimiento de los conocimientos y habilidades especializadas para su uso en los puntos donde más se necesitan (Minsal, D., Pérez, Y., 2007, p, 2).

Con respecto a la estructura matricial Minsal, D. y Pérez, Y. establecen que es aquella que

(...) cuenta con dos tipos de estructura simultáneamente... Una cadena de mando es la de funciones o divisiones... El segundo es una disposición horizontal que combina al personal de diversas divisiones o departamentos funcionales para formar un equipo de proyecto o negocio, encabezado por un gerente de proyecto o un grupo, que es experto en el campo de especialización asignado al equipo. Con frecuencia, la estructura matricial es un medio eficiente para reunir las diversas habilidades especializadas que se requieren para resolver un problema complejo (Minsal, D., Pérez, Y., 2007, p, 3).

Adicionalmente, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de las relaciones que ejerce la CNE como el ente rector de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, sobre la misma línea organizacional, resulta de interés comprender el concepto de la organización en red, la cuál será entendida como, “una cooperación implícita o explícita entre organizaciones autónomas mediante el establecimiento de relaciones semiestables” (Prats, 2005, p.148); o cual refiere al valor que se le da a cada una de las partes que componen dicha red para cumplir un objetivo. Esto se puede considerar muy importante respecto del accionar del régimen de excepción, porque involucra una amplia gama de relación de actores en su gestión.

Para enumerar algunas de las principales características de las redes se puede mencionar que son interactivas, por lo tanto, la comunicación entre los actores debe ser constante y fluida, es decir, son estructuras dinámicas que perfectamente pueden estar en constante cambio. Es importante recalcar que todos los actores de la red deben perseguir un propósito común en el accionar público este debería ser algo así como satisfacer las necesidades generales, creando así un nexo de pertenencia por referencia a la interacción con los otros agentes de servicio así como a los agentes a los cuales va dirigido el mismo.

2.7. Teoría de Sistemas en las Organizaciones

Las organizaciones han ido adaptándose según las necesidades del entorno. Chiavenato (1999) da razón de esta aseveración y establece la teoría de las organizaciones como sistemas abiertos y como figuras que no solo se relacionan hacia adentro si no que por el contrario se alimentan de las circunstancias de factores que se presentan externamente.

El sistema es un conjunto de elementos (partes u órganos componentes del sistema) dinámicamente relacionados, en interacción que desarrollan una actividad (operación o proceso del sistema) para lograr un objetivo o propósito (finalidad del sistema), operando con datos, energía o materia (insumos o entradas de recursos necesarios para poner en marcha el sistema), unidos al ambiente que rodea el sistema (con el cual se relaciona dinámicamente), y para suministrar información, energía o materia (salidas o resultados de la actividad del sistema) (Chiavenato, 1999, p. 2).

El autor además propone un modelo para el sistema abierto (ver Figura N°6) que permite comprender la idea lógica y la estructura procedimental que permite la obtención de resultados.

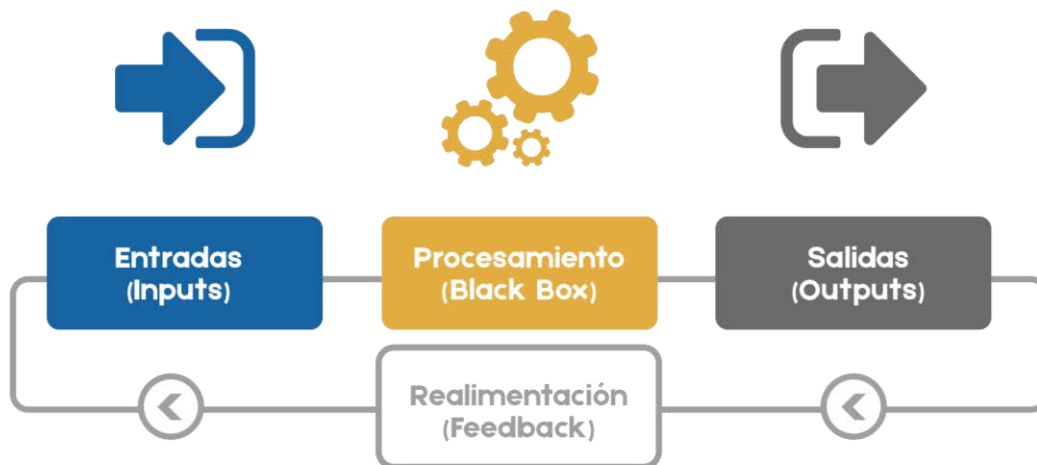


Figura 6. Teoría de Sistemas

Fuente: Elaboración propia, según Chiavenato, 1999, p.2.

Como parte de la descripción de la figura anterior, se definen las entradas o inputs como esos elementos que alimentan y nutren el posterior proceso de transformación. La línea que divide la categorización de un sistema como abierto o cerrado es poco clara y dependerá del contexto en el cual esté inmerso. Un sistema abierto tiene mayor interacción con el entorno o ambiente como lo indica el autor, relacionándose constantemente con el espacio exterior. Es necesario entender que no existe un sistema totalmente cerrado o totalmente abierto, el sistema necesita obtener los recursos del ambiente y entregar sus resultados al ambiente, por lo que se dice que un sistema meramente cerrado no podría funcionar de forma adecuada.

La observación de la Figura N°6 permite contemplar un proceso de transformación, procesamiento o también conocido como “caja negra” en el medio de las entradas y las salidas. Este proceso incluye una serie de acciones dentro de sí, que permitirán transformar los recursos en resultados.

Finalmente, el proceso de realimentación permite mantener el equilibrio dentro del sistema, realizar ajustes y demás medidas que sean necesarias aplicar con el fin de alcanzar los objetivos que dieron origen al sistema.

Chiavenato (1999), realiza un análisis sobre las organizaciones y el ambiente en el cual está inmerso el sistema bajo el que operan. Para efectos de esta investigación resultan

relevantes las generalidades del ambiente como el contexto en el que se encuentra el sistema circunscrito.

El autor determina entonces dos categorías: el macroambiente y el microambiente. El primero es el resultado de factores ajenos al control, injerencia e inclusive la previsión de los organizadores. El macroambiente "...se halla constituido por todos los factores económicos, tecnológicos, sociales, políticos, legales, culturales, demográficos, etc.; que ocurren en el mundo y la sociedad en general" (Chiavenato, 1999, p.4).

Por su lado, el microambiente constituye al ambiente,

(...) más próximo e inmediato a la organización. Cada organización tiene su propio ambiente de tarea, del cual obtiene sus entradas y en el cual sitúa sus salidas o resultados. En el ambiente de tarea se hallan las entradas y salidas del sistema, es decir, proveedores de recursos y clientes o consumidores. Y también los competidores y organismos reguladores (Chiavenato, 1999, p.5).

Por último, es necesario señalar la importancia del factor externo o ambiente que funciona como el determinante, en este caso de estudio, de la pauta organizacional. A continuación, se presentan los diferentes elementos que caracterizan la "Dinámica ambiental" y la "Complejidad ambiental" en las Tablas N°2 y 3 respectivamente. Los sistemas abiertos en la función pública, no hay que olvidar, se deben a la búsqueda de soluciones para atender las necesidades y requerimientos del pueblo. Por lo tanto, estar al tanto de esos factores ambientales, corresponde a parte de los insumos (inputs) que entran al proceso de transformación y búsqueda de resultados.

Tabla 2. Dinámica ambiental.

DINÁMICA AMBIENTAL	
ESTÁTICO	INESTABLE
Estable	Cambiante
Relaciones estándares	Reacciones diferentes
Rutinas	Ideas nuevas
Comportamiento conservador	Creatividad
Previsibilidad	Imprevisible
Repetitividad	Turbulento

Fuente: Elaboración propia, según Chiavenato, 1999, p.5.

Tabla 3. Complejidad ambiental.

COMPLEJIDAD AMBIENTAL	
HOMOGÉNEO	HETEROGÉNEO
Simplicidad Estructura organizacional sencilla Centralización Bajo grado de diferenciación en actividades	Unidades diferenciadas Atención a diversos segmentos Complejidad

Fuente: Elaboración propia, según Chiavenato, 1999, p.5.

En la presente investigación se desea estudiar tanto el comportamiento organizacional como la interacción de una organización con otras, tomando en cuenta diferentes factores del entorno. Bajo esta noción, el análisis por realizar será desde la óptica de un sistema abierto, puesto que se está inmerso en un contexto en el cual se obtienen insumos del entorno, los cuales son transformados mediante los procedimientos organizacionales con el fin de obtener un resultado o producto.

En relación con esto, Katz Y Kahn (1966) define que las organizaciones son sistemas abiertos, de manera que se pueda asegura el mantenimiento de la estructura, respaldarse en el ambiente, tener la posibilidad de adaptarse a sus cambios y coordinar y controlar sus actividades diferenciadas en subsistemas determinados.

2.8. Acercamiento a la Gestión Pública

El modelo de gestión pública posee ciertas características y descripciones que deben ser expuestas; dicha gestión será descrita como “la que se considera como una actividad genérica que incluye conocimientos, técnicas y habilidades compartidas que cruzan sistemas de valores, políticos e institucionales...” (Perry y Kraemer, citado por Pardo, 2004, p. 53).

Ampliando para una mejor comprensión, el concepto de “gestión pública connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales” (Sánchez, 2002, p.46). Esta definición es atinente al objeto de estudio en el tanto la atención y la recuperación de las zonas afectadas por los desastres requieren de una gestión proactiva y muchas veces innovadora como lo establece la propia definición, partiendo de la naturaleza altamente cambiante a la que debe responder el régimen de

excepción; el objeto de estudio de esta investigación.

El autor complementa la definición y establece que la gestión pública además implica un “conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas para alcanzar los fines de la organización estatal (eficiencia y equidad) dentro de las restricciones del marco jurídico-político” (Sánchez, 2002, p.49). Es importante la incorporación del elemento jurídico como parte de la definición dado que, el sector público, apegado en su sentido estricto al principio de legalidad, reconoce sus limitaciones al tener autorización para realizar solo y únicamente lo que se encuentra determinado en el marco legal, mientras que para el caso del sector privado, por ejemplo, sucede lo contrario, pueden actuar de la forma en que requiera, siempre y cuando la ley no se los impida.

En relación a la gestión que realiza la administración pública por medio de sus instituciones, Henri Fayol (1987), escribe que la administración es el conjunto de cinco funciones esenciales que consisten en:

Prever es escrutar el porvenir y confeccionar el programa de acción. Organizar es constituir el doble organismo, material y social, de la empresa. Mandar es dirigir el personal. Coordinar es ligar, unir y armonizar todos los actos y todos los esfuerzos. Controlar es vigilar para que todo suceda conforme a las reglas establecidas y a las órdenes dadas (Fayol, 1987, p.10).

Por tanto, se deduce que el arte de administrar y la gestión pública no son una responsabilidad exclusiva del mando superior o dirigente, si no que requiere la participación de todos los integrantes de las organizaciones para el alcance de sus objetivos.

Es fundamental entender cómo se concibe la gestión pública dentro de la dinámica del Estado y los diferentes procesos que involucran la gestión pública o *management público*. Asimismo, su alcance y su función estratégica en relación la identificación y desarrollo de política pública.

La gestión pública, el management público en su caso, implica, entonces, tomar responsabilidad por la acción del sistema público en toda su complejidad, abarcando todo el proceso de políticas públicas, trayectoria que va desde la

declaración hasta la ejecución de las políticas públicas y esta acción implica siempre trabajar en redes sectoriales e intersectoriales, con otras organizaciones públicas y privadas (Sánchez, 2002, p. 52).

Es decir, la gestión viene a ser la combinación de valores y normas institucionales con la aplicación misma de las actividades y/o funciones propias de la administración, está última vista como *management* y no como ciencia política, que si bien lo es, en un nivel más operativo se toma como administración pura, independientemente si es de lo público o lo privado.

La dimensión propuesta que refiere al nivel más específico y operativo en cada una de las instituciones, las capacidades con las que se cuenta o se debería contar para ejecutar de la manera más adecuada cada una de las actividades, políticas o programas públicos.

Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores (Carlos M. Vilas; 2001, citado por Moyado, 2002, p. 4).

En lo que respecta a la gestión de recursos económicos y financieros, es fundamental entender que la administración de los recursos implica un proceso integral desde la "...captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible" (CEPAL, 2000, p. 11).

Es por eso que la administración financiera requiere que se le preste especial énfasis en el estudio en cuestión, ya que una parte importante del régimen de excepción tiene que ver con el uso, a priori especial, que se le da a los recursos financieros. Es así como:

La administración financiera en conjunto con la administración de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes, debe posibilitar el suministro en tiempo, forma y calidad adecuadas, de los insumos necesarios para que las áreas productivas del sector

público (...) puedan ofrecer a la Sociedad lo que ésta le demanda con eficacia y eficiencia (Makon, 2000, p. 13).

El caso del régimen de excepción, funciona predominantemente bajo un modelo de financiamiento por medio de un fondo denominado Fondo Nacional de Emergencias, el cual se abordará a profundidad en los siguientes capítulos.

Así como en el régimen ordinario de planificar y presupuestar, el régimen de excepción también debe de ser planificado y presupuestado. Es por esto que es fundamental entender el proceso de presupuesto como un:

(...) sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos; requiere para su funcionamiento de niveles organizativos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas responsables de su operatividad (CEPAL, 2000, p. 17).

2.9. Procesos de planificación en la gestión

De lo anterior, adquiere especial relevancia la planificación que se desarrolla en la administración pública entendida como “la actuación y gestión administrativa definiendo los grandes objetivos, metas, y fines por alcanzar y los métodos o modos para lograrlos eficientemente” (Jinesta, 2012, p. 65). Además, la planificación resulta ser una de las funciones más básicas dentro de la administración y como tal debe ser examinada como medio fundamental para que los tomadores de decisiones administren los recursos en función de atender las necesidades de los ciudadanos. Jinesta (2012), Sobre esta misma línea, establece la importancia de definir principios rectores que sustente la planificación desde los ejercicios más simples hasta los más complejos, con expectativa de ejecución a corto, mediano y largo plazo.

Tabla 4. Principios rectores en la planificación.

PRINCIPIO RECTOR	DEFINICIÓN
Democratización y concertación	Debe partir de una planificación inclusiva, que involucre a todos los entes participantes en el proceso y contemplar sus intereses dentro de la programación.
Vinculante	Todos los entes públicos que se encuentren contemplados dentro de la planificación deben de estar obligados a trabajar por obtener o lograr lo que se estableció.
Racionalidad	Prevalece la decisión que signifique la maximización de recursos, respetando siempre el principio de eficiencia y eficacia.
Previsión	A partir de estudios y análisis pertinentes, prever las necesidades que se puedan presentar a corto, mediano y largo plazo.
Universalidad	Dependiendo de la naturaleza del plan, el mismo debe cubrir todos los sectores, territorios y demás variables que se circunscriban a la realidad y contexto.
Unidad	Debe implicar una coherencia e integralidad, de forma que sea compatible.
Continuidad	Es fundamental que el proceso de planificación sea continuo y permanente, es decir, partiendo de la naturaleza de los objetivos se establezcan etapas o momentos pero que sea sostenible en el tiempo.
Inherencia	Es inherente a la actuación pública para asegurar su racionalidad.

Fuente: Elaboración propia, según Jinesta, 2012, p. 66.

Para el caso en estudio, el enfoque “normativo” de la planificación que se pretende abordar es a partir de una declaratoria de emergencia. Por lo tanto es importante definir el proceso de planificación en función del proceso de recuperación de las zonas afectadas, entendiendo este como las “acciones tomadas después de un desastre, con miras a restaurar o mejorar las condiciones de vida de la comunidad afectada, al tiempo que se facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres” (PNUD, 2011, p. 11).

Es necesario clarificar que el PGE, es el instrumento que se utiliza para planificar las acciones de atención posterior a la emergencia. La Ley N°8488 lo define como un instrumento de planificación de la reconstrucción que incluye obras de infraestructura pública y de interés social, así descrito en el artículo 30 de la Ley N°8488. Sin embargo, contrarrestando esta idea con el concepto de recuperación desarrollado anteriormente se dice que la recuperación trasciende el mismo sentido de reconstruir meramente lo afectado,

sino además mejorar las condiciones previas a la emergencia, reducir su vulnerabilidad y el riesgo a un futuro evento. Por lo tanto, desde la perspectiva de planificación es necesario decir que, el alcance del PGE definido en la ley, es limitado en relación al concepto de recuperación planteado.

En adición, la tendencia es visualizar como “los desastres pueden transformarse en oportunidades para el desarrollo sostenible. Bajo esa óptica, la recuperación debe ir más allá del reemplazo o reparación de la infraestructura afectada y trabajar sobre los factores determinantes de la insostenibilidad y el riesgo” (PNUD, 2011, p. 11).

2.10. Gestión del Régimen de Excepción

CEPAL (2000) destaca la necesidad de realizar una gestión integral en todos los procesos que se impulsan desde la administración pública, esto implica desde los elementos más básicos de la planificación, la ejecución y hasta la evaluación.

Para efectos de este trabajo de investigación, se pretende hacer énfasis en la evaluación del proceso de recuperación, visualizando esto como una necesidad de toda la administración pública de valorar la efectividad de los programas, planes y proyectos que son implementados desde los diferentes espacios y que buscan generar impacto y valor público. Asimismo, es importante tomar en cuenta, para la evaluación del cumplimiento de los planes de emergencia y/o inversión lo que describe Jinesta:

Luego de la emisión de una directriz, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de fiscalizar o supervisar el desarrollo y cumplimiento efectivo de la misma. Para ese efecto, puede solicitarle a las instituciones autónomas o semiautónomas sometidas a la directriz informes periódicos y, de esa forma, tomar las medidas previstas por la legislación ante su incumplimiento grave, injustificado y reiterado (Jinesta, 2012, p. 95).

La relevancia de la evaluación de instrumentos y procesos actualmente es descrita por CEPAL de la siguiente manera:

- (i) La importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas;
- (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos;
- (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas (CEPAL, 2000, p. 5).

Por lo tanto, se destaca la relevancia tanto desde el ámbito político, como el económico y social, de realizar esfuerzos de evaluación que permitan medir el impacto y al mismo tiempo gestionar procesos de realimentación y optimizar los recursos y resultados esperados.

Todas las perspectivas teóricas que se establecieron anteriormente constituyen un marco teórico y conceptual que funciona como el abordaje de referencia para delimitar el análisis que se efectuará en el desarrollo de los objetivos planteados para esta investigación. Este esfuerzo es relevante para determinar la base teórica la cual sustenta la comparación con los demás elementos identificados en las demás variables de estudio definidas.

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO

3.1. Enfoque de la investigación

Siendo el régimen de excepción el principal objeto de estudio en esta investigación, se propone que el desarrollo de los objetivos cuente con un enfoque cualitativo, el cual considera dentro del mismo un estudio de caso. Esto permite identificar aquellos elementos característicos del modelo que tengan oportunidades de mejora y que con su aplicación sea posible obtener mejores resultados.

Esta investigación se realiza a partir del estudio de cuatro elementos principales. El primero de ellos tiene que ver con todo lo relacionado al fundamento teórico que se debe contemplar para el análisis desde los componentes más amplios referentes al Estado y la Constitución Política, hasta llegar a todo lo que comprende la teoría administrativa y organizacional. El objetivo es explicar desde conceptos teórico el comportamiento del régimen de excepción y asociar estos comportamientos a las diferentes teorías.

El segundo elemento involucra lo relacionado a la normativa y a la jurisprudencia emitida entorno al régimen de excepción y su aplicación. Debido a que el régimen de excepción es un elemento poco explorado desde el campo administrativo, se requiere partir desde las connotaciones jurídicas para determinar los mecanismos de operación bajo la perspectiva de la legalidad.

Dimensionado la investigación desde el plano práctico como tercer elemento se contempla los instrumentos de planificación, específicamente el Plan General de la Emergencia y los respectivos informes de seguimiento. Finalmente, se realiza el abordaje a algunos de los actores involucrados así como unidades ejecutoras seleccionadas que intervienen en el proceso de aplicación del régimen de excepción, las cuales tienen diferentes competencias asignadas según si injerencia territorial como las municipalidades o funcional como las instituciones públicas.

El estudio de estos cuatro elementos permitirá entender la aplicación del régimen de excepción por parte de la CNE y las unidades ejecutoras y determinar si este permite la recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre.

3.2. Alcance Temporal

La investigación, según Barrantes (2009), se encuentra clasificada como un estudio longitudinal o diacrónico ya que se enfoca en un determinado problema en distintos momentos, desde elementos determinantes en la conformación del régimen de excepción pasando por el estudio de caso y hasta la gestión actual del régimen de excepción.



Figura 7. Línea de Tiempo en Estudio

La Figura N°7 muestra la línea de tiempo que delimita la investigación. El estudio, como se aprecia, requiere el abordaje de elementos constitutivos del régimen de excepción que se remontan al año 1949 con la promulgación de la Constitución Política, pasando por las modificaciones legales con impacto en la forma de aplicación del régimen hasta cerrar con el estudio de caso del Terremoto de Sámara, ocurrido en el año 2012. Posteriormente, se realiza un análisis de la ejecución del Plan General de la Emergencia realizado para atender la recuperación de las zonas afectadas. Por tanto, se incluyen algunos elementos posteriores al año 2012, siendo por Ley cinco años el período máximo para la ejecución del Plan.

Barrantes (2009), define la profundidad para estudios como el que se propone, como una investigación descriptiva, esto debido a que, lo expresado y desarrollado se centra en la descripción de un fenómeno y utiliza la observación como una de las principales técnicas de investigación. Es decir, se describe y se realiza un levantamiento de los principales elementos del objeto de estudio, de manera que sea posible proponer posibles mejoras al modelo.

Es así como, mediante el estudio de los expedientes generados para el caso Sámara 2012, se determina el modelo de gestión actual de la CNE en la aplicación del régimen de excepción, tomando en cuenta tanto su proceso normativo como técnico, incluyendo al estudio a las unidades ejecutoras de los proyectos, las comunidades afectadas, insumos, procesos, estructura y resultados obtenidos. Aunado a lo anterior, es necesario desarrollar entrevistas semi estructuradas con el personal de la CNE, de las unidades ejecutoras involucradas en el caso y de la comunidad afectada.

Por último, con la información recopilada se identifican oportunidades de mejora para generar la propuesta hacia la gestión de la recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre.

3.3. Objeto de Estudio

El objeto de estudio que se define en esta investigación corresponde al régimen de excepción como mecanismo de recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre. Así como los elementos que lo constituyen y las implicaciones que tiene la administración pública con la aplicación de este mecanismo.

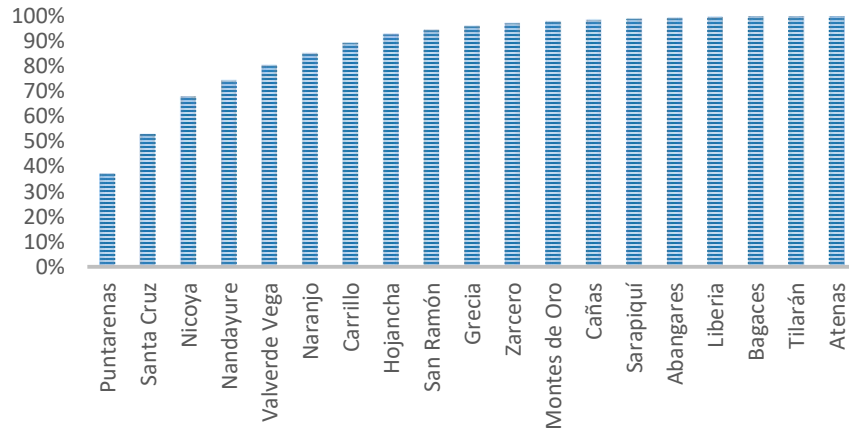


Figura 8. Daños reportados Terremoto de Sámara 2012. Plan General de la Emergencia N° 37305-MP.
Fuente: Elaboración propia según datos tomados del PGE N°37305-MP, 2012.

De acuerdo a la Figura N°8, los cantones por considerar para el trabajo de entrevistas son: Naranjo, Valverde Vega, Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Nandayure, Hojancha, Puntarenas. Estos ocho cantones representan el 80% del total de pérdidas registradas, correspondiendo a un monto cercano a los 40 mil millones de colones.

Las siguientes Figuras N°9, 10, 11 y 12, muestran la relación de las variables en estudio con cada objetivo, así como las dimensiones y respectivas definiciones conceptuales, operacionales e instrumentales que permitieron por medio de su cumplimiento alcanzar los resultados esperados.



Figura 9. Variables de estudio en objetivo 1

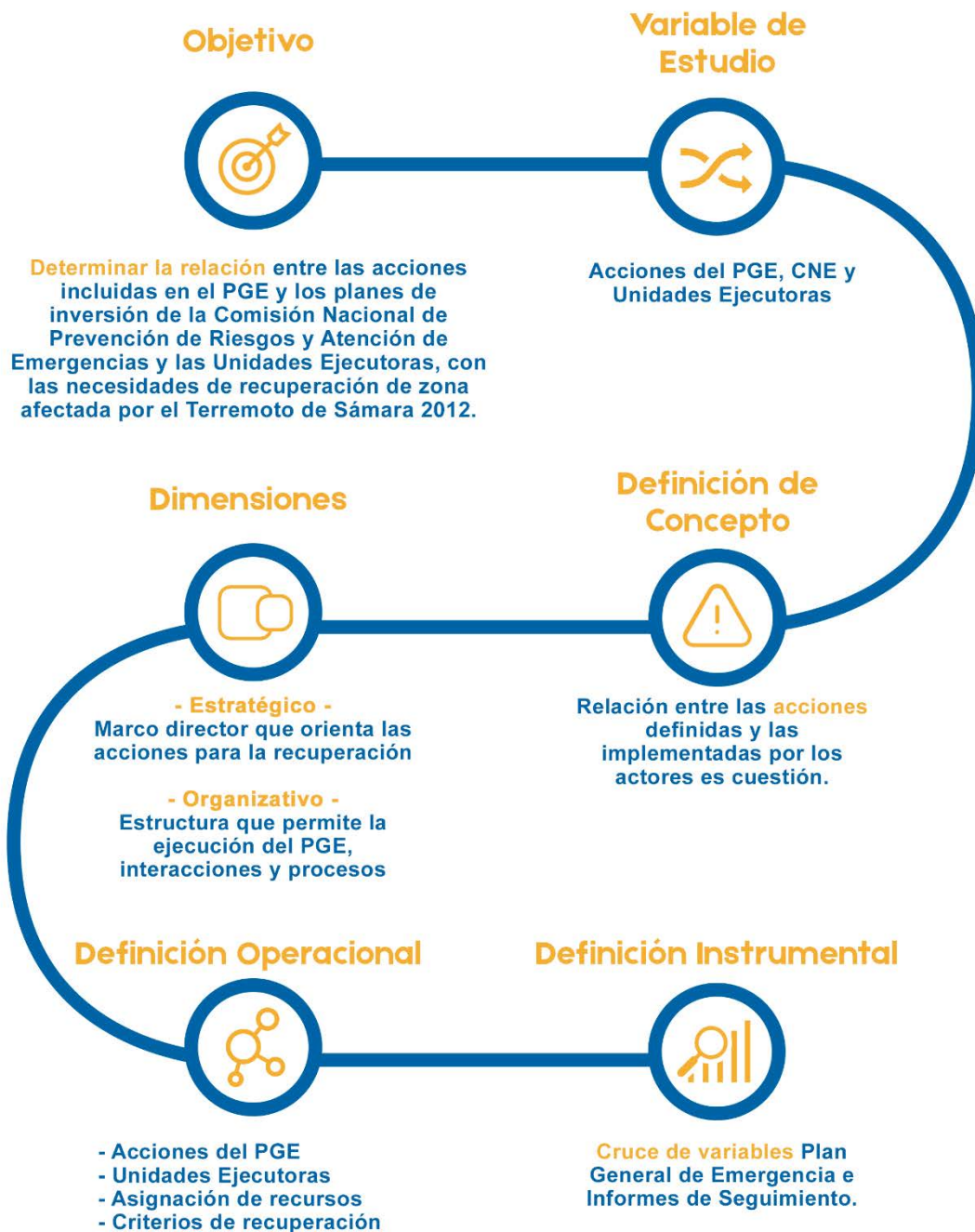


Figura 10. Variables de estudio en objetivo 2.



Figura 11. Variables de estudio en objetivo 3.



Figura 12. Variables de estudio en objetivo 4

3.4. Técnicas e instrumentos

La definición de las técnicas y los instrumentos se estructura bajo la misma lógica de los cuatro principales elementos a estudiar.

El análisis documental es la técnica que prevalece y que permite el análisis de los elementos referentes a la teoría, a la normativa y jurisprudencia y al estudio de los documentos de planificación. Mientras que para el abordaje de los actores involucrados se define a la entrevista como la principal técnica utilizada, de forma que permite acercarse a la realidad y a la experiencia de las municipalidades e instituciones seleccionadas para este estudio. Los instrumentos que se definen corresponden al cruce de variables y el formulario para la entrevista semi-estructurada y la entrevista a expertos, según corresponde.

En relación a las fuentes de información se realiza la consulta a la Constitución Política, las leyes, dictámenes, pronunciamientos y opiniones jurídicas principalmente de la Sala Constitucional, Procuraduría y Contraloría General de la República.

En cuanto a la entrevista se consultan los funcionarios de las diferentes áreas políticas y técnicas de las municipalidades mencionadas y las instituciones seleccionadas para este estudio. El anexo N°3 muestra el instrumento utilizado y el anexo N°5 una sistematización del mismo incluyendo los funcionarios consultados.

3.5. Proceso de análisis de información

La revisión y análisis documentación referente a la teoría y la normativa, permite definir el marco político-institucional que rige para la aplicación del régimen de excepción y sienta las bases para el análisis de los instrumentos de planificación como lo son el Plan General de Emergencia y sus respectivos informes de seguimiento. El cruce de las variables y su comportamiento aunado a los resultados de las entrevistas realizadas a los diferentes actores involucrados seleccionados, permite el análisis a partir la comparación de realidades y con esto la identificación de posibles oportunidades de mejora para la consecución del impacto esperado.

Finalmente, se expone un cuadro de congruencia que permite articular el problema de investigación con los objetivos planteados.

Tabla 5. Matriz de congruencia.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN
<p><i>¿Es el régimen de excepción, utilizado por la Administración Pública costarricense, un mecanismo de operación efectivo para la recuperación de zonas afectadas por desastres?</i></p>	<p>Analizar la aplicación del régimen de excepción por parte de la CNE y las unidades ejecutoras, como el mecanismo de operación de la Administración Pública Costarricense para la recuperación de zonas afectadas por desastres, tomando como referencia el caso del Terremoto de Sámara en el año 2012.</p>	<p>Caracterizar el marco político-institucional utilizado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para atender los eventos declarados emergencia nacional, al amparo del régimen constitucional de excepción.</p>	<p>¿Cuál es el marco político e institucional que cobija a la organización y que rige la recuperación ante desastres?</p>
		<p>Determinar la relación entre las acciones incluidas en el PGE y los planes de inversión de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y las Unidades Ejecutoras, con las necesidades de recuperación de zona afectada por el Terremoto de Sámara 2012.</p>	<p>¿Cuál es vínculo entre lo propuesto en el PGE, las disposiciones de las CNE y acciones de las UE?</p>
		<p>Evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones consignadas en el PGE del Terremoto de Sámara, así como su administración en función de la atención de las necesidades de recuperación de la zona afectada.</p>	<p>¿Cómo se gestionaron las acciones administrativas para recuperación establecidas en el PGE en el Caso del Terremoto Samara?</p>
		<p>Diseñar una propuesta de mejora de las capacidades y los mecanismos utilizados por la administración pública para la recuperación ante un evento de desastre, a partir de los elementos identificados en el estudio de caso.</p>	<p>¿A partir de lo identificado en el estudio de caso y en el marco operacional, cuál propuesta de mejora se puede implementar para optimizar la recuperación el Administración Pública?</p>

CAPÍTULO 4. MARCO POLÍTICO INSTITUCIONAL QUE
AMPARA EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN
EN COSTA RICA

El desarrollo de este capítulo obedece al análisis de la transformación que sufre el Estado con el fin de llevar a cabo uno de sus principales objetivos: salvaguardar la vida humana y sus bienes ante el impacto de un evento de desastre.

Asimismo, se expone la articulación del régimen como mecanismo de ejecución extraordinario con relación a la institucionalización y la organización de la administración pública, el marco normativo y jurisprudencia en general que regula y da legalidad al régimen de excepción. Además, se aborda el rol de la CNE ante la declaratoria de emergencia y la coordinación de los diferentes actores involucrados.

4.1. La finalidad del Estado ante la Emergencia

El concepto abordado por Arnaiz en cuanto a los fines del Estado, la autora señala que un fin del Estado es “la estructura que éste toma en orden a los propósitos y a los fines de los hombres políticos (...) Los medios de que dispone el hombre del Estado son el derecho y la autoridad. Las estructuras de las instituciones políticas surgen de esos propósitos” (Arnaiz, 2003, p. 6).

Para entender la manera en la que se articula el Estado en lo que concierne a este análisis, se desagrega el enunciado anterior, tomando en cuenta cuatro puntos principales para el desarrollo del presente capítulo. Primero, ¿cuál es el fin del Estado en esta materia?, segundo, ¿cuáles son los medios que dispone el hombre del Estado?, tercero, ¿cuál es la institución política que surge para dar respuesta a este fin del Estado? y por último, ¿cuál es la estructura que surge a raíz de esta institución?

Con respecto al primero, en esta investigación se aborda el *fin* del Estado desde lo constitucionalmente establecido bajo el artículo 50 y es el derecho al mayor bienestar de todos los habitantes del país. La Procuraduría General de la República, citando el Voto de la Sala Constitucional 17065-2014, se refiere a este fin del Estado al mencionar que “la vida de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado, quien debe velar por su protección y por la seguridad de los habitantes y en general por la conservación del orden social” (PGR, 2014, p.4).

Desde la perspectiva de este análisis, el Estado busca responder a este fin por medio de la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre, pero principalmente cuando se desarrolla en un contexto de estado de necesidad. Si bien es cierto que el derecho y las garantías individuales también han sido establecidas bajo la Constitución, es un hecho que ante un estado de necesidad y urgencia, el Estado debe responder y buscar el bienestar de toda la población, por lo que por medio del poder coercitivo el Estado puede violentar las garantías individuales en aras del bienestar de la colectividad.

Sobre este tema, la Ley N°8488 establece que,

(...) es una situación de peligro para un bien jurídico, que solo puede salvarse mediante la violación de otro bien jurídico, con el menor daño posible para el segundo y a reserva de rendir luego las cuentas que demandan las leyes del de control económico, jurídico y fiscal (Ley N°8488, 2005, Art. 3).

De igual manera, Picado (2014), agrega que “es una condición en la cual se rompe el Estado de derecho con la finalidad de defender el Estado de derecho” (Picado, 2014, p. 1).

En relación con segundo aspecto, el *medio*, como bien apunta Arnaiz, éste nace del derecho y la autoridad, los cuales se afianzan en la potestad que se le da al Poder Ejecutivo para poder variar las partidas presupuestarias, en función de responder al fin del Estado, que se ha abordado anteriormente. Sobre la autoridad, Picado, citando a la Sala Constitucional, señala que “el orden normal de las competencias legislativas cede por la necesidad de “conservación del orden jurídico y social que en ocasiones no puede esperar a que se tramite y apruebe una Ley” (Picado, 2014, p. 1).

Amparado en lo anterior, el Poder Ejecutivo cuenta con medios y mecanismos mediante los cuales da una respuesta más inmediata para lograr la recuperación de la zona afectada y por ende asegurar el bienestar de la población. Uno de estos medios recae en la posibilidad de hacer expeditos los procesos de contratación, por medio de la declaratoria de emergencia y sobre esta recae el poder de coerción del Estado para dictar las acciones que se deben llevar a cabo, siempre con el objetivo de responder al fin del Estado y solventar la necesidad que se presenta.

Bajo esta premisa, la CNE, al ser un órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, tiene también la potestad para administrar y emitir las acciones que se deben realizar, esto mediante la promulgación de los planes generales de emergencia, los cuales deben ser implementados por medio de planes de inversión que deben desarrollar las unidades ejecutoras que tienen competencias suscritas en el mismo.

Siguiendo con el tercer aspecto, el Estado *institucionaliza* su fin bajo la creación del régimen de excepción en la promulgación de la Ley N°8488 y su reglamento. Es en ellos donde se instauran los procesos, procedimientos, plazos y demás lineamientos que enmarcan la gestión del régimen de excepción:

Asimismo, esta Ley tiene la finalidad de definir e integrar los esfuerzos y las funciones del Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, que participen en la prevención y atención de impactos negativos de sucesos que sean consecuencia directa de fuerza mayor o caso fortuito (Ley N°8488, 2005, Art. 2).

Es importante resaltar que el poder de coerción del Estado ante un estado de calamidad y urgencia recae sobre el Poder Ejecutivo, dándole la potestad de intervenir de la manera que sea más pertinente respecto a la situación de emergencia que se presente, “el poder del Estado siempre es, con la autoridad y el derecho, el medio de imposición política del Estado” (Arnaiz, 2003, p.15).

Por último, respecto de *la estructura* se instaura en la figura de la CNE bajo esta misma ley, como la organización encargada de personificar la institucionalidad del régimen de excepción y por ende la aplicación del derecho expresado anteriormente.

4.1.1. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo desde el Régimen de excepción.

A todo lo anterior, el contexto en el que se desenvuelve la CNE corresponde a un sistema abierto, en el cual se está expuesto a cambios constantes, tanto externos como internos,

para los cuales necesita articular esfuerzos, que le permita dar respuesta ante la necesidad que se presente. El artículo N°33 de la mencionada Ley N°8488, establece que la CNE será el órgano que tiene el mando único y en su artículo N°43 define que es la organización encargada de la administración del FNE, de manera que es el responsable de la conducción para que las acciones sean ejecutadas de forma expedita. Menciona además que el tiempo de duración en el que se manejan las tres fases “se extiende en el tiempo hasta que se logre controlar definitivamente la situación” (Ley N°8488, 2005, Art. 4).

Para articular estos esfuerzos dentro de la lógica sistémica establecida por Chiavenato, referido en la temática de gestión del riesgo se crea en el 2006 el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo mediante la Ley N°8488, entendiéndose 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. (Ley N°8488, 2005, Art. 6).

Lo anterior se visualiza en la Figura N°13, en la cual es posible evidenciar el entorno en el que está inmerso el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, donde además se ubican las unidades ejecutoras y demás organizaciones involucradas en el régimen de excepción. Estas organizaciones a su vez coordinan entre ellas para llevar a cabo las acciones encomendadas como parte del SNGR a partir del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y en caso de una emergencia brindar la información pertinente para la generación de los informes que serán la base para el planteamiento de acciones por realizar.

La CNE como ente rector de este sistema, toma estos informes para generar los planes generales de la emergencia y por consiguiente los planes de inversión. Siendo éstos una

de las salidas del sistema. A su vez, en la Figura N°13 referente a los procesos de transformación en el sistema, se aborda la ejecución de las obras, de lo que se obtiene un producto tangible que es la obra como tal, alineada a los criterios técnicos y ambientales con los que se diseñó. Es importante tomar en cuenta que estas acciones se llevan a cabo en el marco de los subsistemas del SGNR. El Reglamento a la Ley, en el art. 4 define que son los siguientes: de prevención y mitigación de la emergencia, preparativos y respuestas y, pero principalmente desde el subsistema de reconstrucción. Este último es el que interesa al objeto de estudio de la presente investigación, es decir, el régimen de excepción y se complementa con elementos de del subsistema de preparativos y respuesta.

Igualmente, el sistema cuenta con un mecanismo de realimentación brindado principalmente, pero no excluyente, por la CNE, ya que al ser el ente encargado de dirigir, planifica y controlar los esfuerzos realizados por las unidades ejecutoras o bien por las organizaciones de apoyo técnico de la CNE en conjunto con las instancias de coordinación, brindan lineamientos para el cumplimiento de lo establecido en el PGE.

Adicionalmente, es importante tomar en cuenta por una parte el ambiente en el que se desarrolla el SNGR, involucra factores económicos, dentro de los cuales es importante rescatar el déficit fiscal, la estrategia financiera para la atención de desastres, la interrelación de estos factores en conjunto con elementos propios del manejo del proceso de recuperación han ocasionado una acumulación de pérdidas en los últimos años. Por otra parte, los factores políticos influyen en la toma de decisiones, el manejo de intereses y los juegos de poder son también un aspecto importante por tomar en cuenta. Ejemplo de ello se visualiza desde lo ocurrido con las oleadas migratorias en los últimos años y el conflicto fronterizo con Nicaragua en el año 2010, donde los intereses de ambos países se vieron en conflicto debido al no acuerdo entre sus gobiernos, recurriendo a negociaciones internacionales para poder resolver los casos. Además, dentro de los factores sociales se encuentran aspectos de carácter socioeconómicos de la población, por ejemplo, los asentamientos humanos en condiciones no seguras, población vulnerable que requiere atención diferenciada en un evento, entre otros.

Asimismo, el cambio climático que se presenta en la actualidad genera mayores eventos de desastre, cada vez es más recurrente la activación de mecanismos de emergencia con

el fin de atender los mismos, lo que a su vez afecta la liquidez del FNE, aunado a la acumulación de pérdidas que se menciona anteriormente.

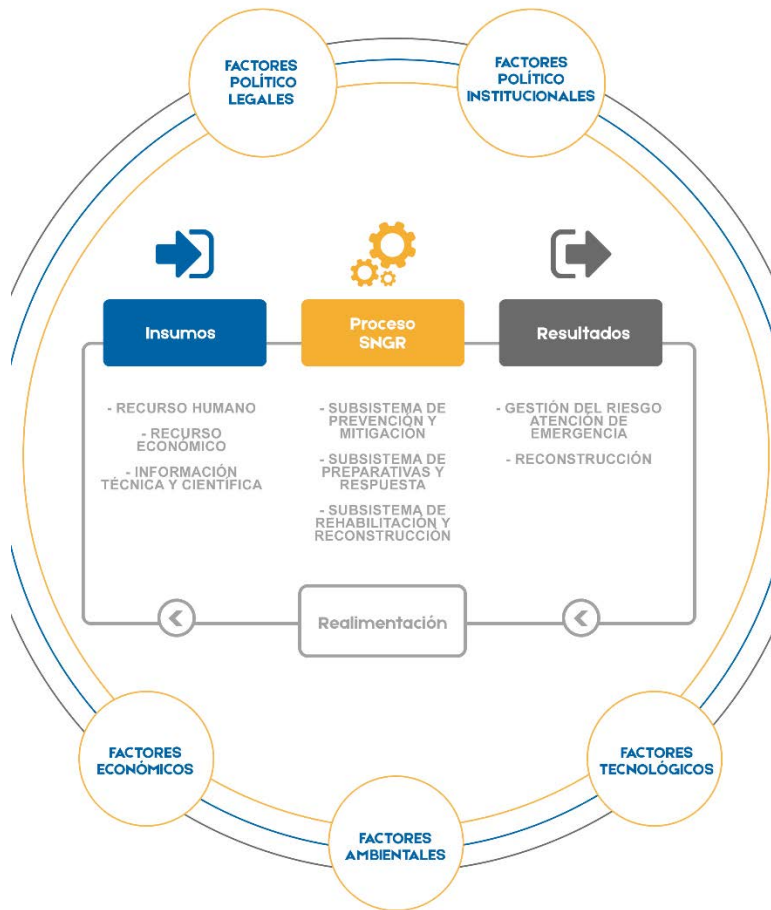


Figura 13. Visión sistémica del Régimen de Excepción operando desde el SNGR.

Fuente: Elaboración propia, según la estructura sistémica de Chiavenato, 1995.

Es importante resaltar cómo esta descripción de sistema visualizada en la Figura N°13 es correspondiente con el objetivo de la gobernanza moderna y la gestión en red, en relación a los diferentes actores de los subsistemas, así como los proveedores de los insumos correspondientes y los beneficiarios de los resultados, puesto que es fundamental que se dé una articulación entre todos los actores involucrados para la aplicación y ejecución de las políticas, las cuales irán orientadas a la recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre.

Dentro del marco de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, se hará énfasis en el eje de recuperación y reconstrucción ante los desastres, para el cual se ha establecido como objetivo estratégico “promover la planificación adecuada y el uso eficiente y ágil de los recursos durante los procesos de rehabilitación y reconstrucción, con la consigna de reducir los factores de riesgo y no reconstruir la vulnerabilidad, con una visión preventiva sobre la recuperación de largo plazo” (CNE, 2013, p.1).

Un aspecto importante para la consecución del objetivo anterior recae en la gestión en red y la coordinación entre los actores involucrados en el proceso. Sobre la coordinación, la Ley N°8488 establece dos niveles de coordinación: El primero de ellos se encuentra establecido en el artículo N°10, el cual define las instancias de coordinación para articular las diferentes acciones dentro de los subsistemas nacionales. Adicionalmente, se da la coordinación entre la CNE y las instituciones ante una declaratoria de emergencia, lo que correspondería a una coordinación a otro nivel. Al respecto la Ley establece que,

Bajo la declaratoria de emergencia, todas las dependencias, las instituciones públicas y los gobiernos locales estarán **obligados** a coordinar con la Comisión, la cual tendrá el mando único sobre las actividades, en las áreas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia. Las entidades privadas, particulares y las organizaciones, en general, que voluntariamente colaboren al desarrollo de esas actividades, serán coordinados por la Comisión (Ley N°8488, 2005, Art. 33).

El SNGR a su vez, está conformado por tres subsistemas, desde los cuales articula sus acciones en tres áreas principales. “Con el propósito de responder al objetivo de diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica, la CNE ha venido generando las condiciones necesarias para orientar la institución hacia esos fines” (CNE, 2013, p. 3). Dentro de ellas se encuentra la creación de los tres subsistemas o fases que se abordarán a continuación. “Este esfuerzo inicial permitirá en el futuro cercano, la articulación sistémica e integral de los programas como 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” (CNE, 2013, p. 3).

El primero de ellos es el Subsistema de Prevención y Mitigación, el cual tiene como principal función la coordinación de esfuerzos en aras de la prevención de situaciones de emergencia. Entendiendo la prevención como la “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” (Ley N°8488, 2005, Art. 3) y la mitigación como la “aplicación de medidas para reducir el impacto negativo que provoca un suceso de origen natural, humano o tecnológico” (Ley N°8488, 2005, Art. 4). Para ello, es fundamental la articulación de esfuerzos tanto con entes municipales como con las demás organizaciones del sector público y privado, para lograr el cumplimiento de lo establecido en las definiciones. El reglamento define el objetivo de este subsistema como la “modificación de las causas y factores generadores de riesgo” (Reglamento N°34361, 2006, Art. 4).

El segundo, el Subsistema de Preparativos y Respuesta, busca la atención oportuna y eficiente para lo cual, la CNE como ente rector del SNGR “establecerá las acciones, procedimientos de trabajo y sistemas de control y evaluación, que involucren de forma directa y obligatoria la participación del Estado, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, la empresa privada y la comunidad en general” (Reglamento N°34361, 2006, Art. 4).

Por último, el Subsistema de Rehabilitación y Reconstrucción, su principal función radica en la atención de la emergencia de primera mano con el fin de reestablecer los servicios públicos, rehabilitación de caminos, entre otros. Asimismo, la atención posterior de reconstrucción de obras públicas se contempla dentro de este subsistema. “Todo lo anterior bajo una visión de desarrollo que fomente la participación local y la reducción del riesgo en el mismo proceso de atención de las emergencias” (Reglamento N°34361, 2006, Art. 4).

En cuanto al proceso de reconstrucción, en el Reglamento de la Ley N°8488 se detallan dos aspectos puntuales sobre fase de reconstrucción. Como primer aspecto por considerar, se establece la forma en la que se deben realizar las obras con el objetivo de no reconstruir la vulnerabilidad. “Las obras por ejecutar durante la emergencia deberán realizarse con un

enfoque preventivo, procurando que en futuros eventos no vuelvan a generar un estado de emergencia igual” (Reglamento N°34361, 2006, Art. 25). Este elemento se desarrolla a partir de lo establecido en el artículo N°30 de la Ley 8884 Por otra parte, tanto el artículo N°30 de la Ley N°8488 y el artículo N°27 de su reglamento señalan, que la duración máxima de esta fase debe ser de un plazo máximo de 5 años.

4.1.2. El Régimen de Excepción

El régimen de excepción, como se ha mencionado en ocasiones anteriores, es la herramienta que utiliza el Estado para dar respuesta ante un estado de emergencia y con esto asegurar el bienestar de la población. Es por esto que se ha institucionalizado por medio de la Ley N°8488 y su reglamento, el cual, lo define de la siguiente manera:

El régimen de excepción deberá entenderse como comprensivo de la actividad administrativa y disposición de fondos y bienes públicos, siempre y cuando sean estrictamente necesarios para proteger la vida, el ambiente, la infraestructura vital y los bienes públicos y privados cuando, inequívocamente, exista el nexo exigido de causalidad entre el suceso provocador del estado de emergencia y los daños ocasionados por éste (Reglamento N° 34361, 2006, Art. 23).

La CNE es la estructura definida dentro del Estado para dirigir el régimen de excepción por lo que se procede a realizar un análisis de la CNE como organización que tiene esta responsabilidad.

Es importante recordar que, a pesar de que el régimen permite realizar procesos expeditos de contratación, no exime de los controles posteriores de las decisiones tomadas en el momento de la emergencia. Sobre esto, la Procuraduría General de la República se refiere en su oficio OJ-044-2012, respondiendo a la consulta sobre “el grado de responsabilidad que la Ley N°8488 y el Decreto N°36440-MP otorgan a la Comisión Nacional de Emergencia... respecto de la ejecución, fiscalización y supervisión de todas las obras y acciones realizadas bajo el Decreto de Emergencia N°36440-MP” (PGR, 2012, p. 1), bajo

este decreto se estableció el estado de emergencia ante “la violación de la soberanía costarricense por parte de Nicaragua, conocido como la invasión a Isla Calero”.

Es importante tomar en cuenta que la PGR solo puede brindar aclaraciones “que ayuden a esclarecer la autoridad administrativa” (PGR, 2012, p. 1), y sobre esta consulta, señala que:

(...) la Comisión ejerce control sobre las acciones y obras que realicen las distintas entidades que intervienen en la atención de la emergencia, particularmente cuando estas han sido nombradas como unidades ejecutoras. Además, le corresponde dar seguimiento al plan de inversión de cada una de las unidades ejecutoras dentro de la planificación general para atender la emergencia (PGR, 2012, p. 8).

A partir de los pronunciamientos, determinación jurídicas y administrativa de los alcances del régimen de excepción, mejoramiento de procesos y procedimientos y generación de capacidades de las unidades ejecutoras han permitido evidenciar la relevancia del régimen e impulsar procesos de atención de las emergencias con mayor claridad y articulación con el fin de atender las zonas afectadas por un evento de desastre.

4.1.3. Sobre la CNE

La Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Riesgo (CNE) nace bajo la promulgación de la Ley N°4374 en el año 1969 y desde la fecha ha sufrido varias modificaciones que serán abordadas a detalle. Sin embargo, se seguirá referenciando la Ley N°8488 que le define sus actuales objetivos y alcances en esta materia.

Es importante resaltar la misión organizacional, en donde se establece que,

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias es la institución rectora de la política del Estado en Gestión del Riesgo, promueve, organiza, dirige y coordina el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la ejecución de su Plan Nacional. Contribuye a reducir la vulnerabilidad, salvaguardar la vida humana y el bienestar de los habitantes del país (CNE, 2013, p. 1).

De la misión, se puede visualizar que el fin del Estado se encuentra plasmado como un pilar principal para el accionar institucional, llevando una línea clara del objetivo establecido en el artículo N°50 de la Constitución Política, el fin del Estado que se ha encomendado al Poder Ejecutivo y puesto en práctica desde la CNE.

Para entender la naturaleza de esta organización, es importante tomar en cuenta el artículo N°13 de la Ley N°8488, en el cual se especifica como un “órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio...” (Ley N°8488, 2005, Art. 13). Dada su naturaleza, la CNE tiene la potestad de dirigir las acciones de la administración pública en cuanto a la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre. Por medio de los planes de emergencia e inversión, articula y orienta el accionar del Estado hacia el logro de su fin.

Esta relación jerárquica se muestra en la Figura N°14.



Figura 14. Ubicación de la CNE en la división clásica de poderes del Estado.

Se debe tomar en cuenta que la CNE se desarrolla desde dos ámbitos de acción: el primero recae en sus competencias ordinarias, las cuales se relacionan principalmente con la prevención y gestión del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, estas se llevan a cabo bajo la estructura funcional de la CNE y fueron establecidas bajo el artículo 14 de la Ley N°8488, detallando algunas de ellas a continuación, con su respectivo inciso.

4.1.3.1. Competencias Ordinarias de la CNE

- a) Articular y coordinar la política nacional referente a la prevención de los riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia. Asimismo, deberá promover, organizar, dirigir y coordinar, según corresponda, las asignaciones requeridas para la articular el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y de sus componentes e instrumentos. Esta gestión la realizará en consulta permanente con los órganos y entes integrados al proceso.
- b) Realizar la promoción temática, por medio de programas permanentes de educación y divulgación.
- c) Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, basadas en criterios técnicos y científicos, tendientes a orientar las acciones de regulación y control para su eficaz prevención y manejo, que regulen o dispongan su efectivo cumplimiento por parte de las instituciones del Estado, el sector privado y la población en general. Los funcionarios de los órganos y entes competentes para ejecutar o implementar tales resoluciones vinculantes, en ningún caso, podrán desaplicarlas. A las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que edifiquen o usen indebidamente zonas restringidas mediante estas resoluciones vinculantes, se les aplicará la obligación de derribar o eliminar la obra, conforme al artículo 36 de esta ley.
- d) Ejercer control sobre la función reguladora realizada por las instituciones del Estado para controlar los procesos generadores de riesgo, según sus áreas de competencia, a partir de la facultad de la Comisión de emitir resoluciones vinculantes sobre condiciones de riesgo y atención de emergencias.
- e) Ejercer una función permanente de control, para que los órganos y entes del Estado incluyan criterios de gestión del riesgo, en la planificación y ejecución de los planes, programas y proyectos que promuevan el desarrollo del país.
- i) Establecer y coordinar una instancia multi-institucional permanente de planificación, coordinación y dirección de las operaciones de emergencia.
- j) Establecer y mantener relaciones con entidades, nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, cuyo cometido sea afín a la institución; suscribir, con dichas entidades, acuerdos, convenios o contratos de intercambio y cooperación que se estimen convenientes.

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

Por otra parte, las competencias extraordinarias conciernen a la respuesta de la CNE ante un evento de desastre, generada por un estado de calamidad o urgencia, gestionada desde una estructura adhocrática. Para este análisis, se aborda un mayor énfasis en el quehacer extraordinario de la CNE, sin dejar de lado la noción de su rol ordinario, ya que ambas competencias le permiten a esta entidad asegurar el bienestar de la población.

El artículo 15 de la Ley N°8488, establece puntualmente cuáles son estas competencias extraordinarias, delimitando el alcance de acción de la CNE en un contexto de emergencia. Le corresponde a la Comisión “planear, coordinar, dirigir y controlar las acciones orientadas a resolver necesidades urgentes, ejecutar programas y actividades de protección, salvamento y rehabilitación” (Ley N°8488, 2005, Art. 15).

Para lograr estas competencias, la CNE debe realizar acciones orientadas hacia el logro del enunciado anterior, por esto, además le corresponden las siguientes competencias, establecidas también en el artículo 15 de la Ley N°8488:

4.1.3.2. Competencias Extraordinarias de la CNE

- a) Coordinar la evaluación de los daños, para lo cual las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada del Estado, los Gobiernos Locales y las empresas estatales serán responsables de evaluar los daños y coordinar su realización con la Comisión.
- b) Planificar, coordinar, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento de los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- c) Coordinar las investigaciones científicas y técnicas necesarias para el Plan, así como los programas de recuperación física y económica, y darles el seguimiento necesario.
- d) Nombrar como unidades ejecutoras, a las instituciones públicas que tengan bajo su ámbito de competencia, la ejecución de las obras definidas en el Plan General de la Emergencia y supervisar su realización.

e) Contratar al personal especial que requiera por períodos determinados y conforme a la declaración de emergencia.

Para aquellas situaciones que no correspondan a un estado de emergencia, la CNE también debe reaccionar en su atención “sin que medie una declaratoria de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, las emergencias locales y menores que, por la alta frecuencia con que ocurren y la seria afectación que provocan en las comunidades, demandan la prestación de un servicio humanitario de primer impacto” (Ley N° 8488, 2005, Art. 15).

4.1.3.3. Estructura organizacional de la CNE

De acuerdo a la definición de organizaciones que establece Mintzberg, es posible visualizar que la estructura jerárquica de la Comisión posee las seis partes básicas de una organización. En la Figura N°15 se puede encontrar la estructura organizacional actual de la CNE donde se muestra la existencia de:

- Un ápice estratégico, representado por la Junta Directiva, Presidencia y Dirección Ejecutiva.
- La línea de staff y la tecnoestructura, correspondiente a la Auditoría, Relaciones Internacionales y Cooperación, la asesoría legal, Comunicación Institucional, Planificación institucional, Contraloría de Servicios así como las Tecnologías de Información.
- La línea media visualizada desde la Dirección de Gestión del Riesgo y la Dirección de Gestión Administrativa.
- El núcleo operativo: son las unidades ubicadas debajo de las direcciones mencionadas.

Como se mencionaba anteriormente, bajo esta estructura se desarrollan en mayor parte las competencias ordinarias y extraordinarias encomendadas en la Ley N°8488, como se muestra en la siguiente figura:

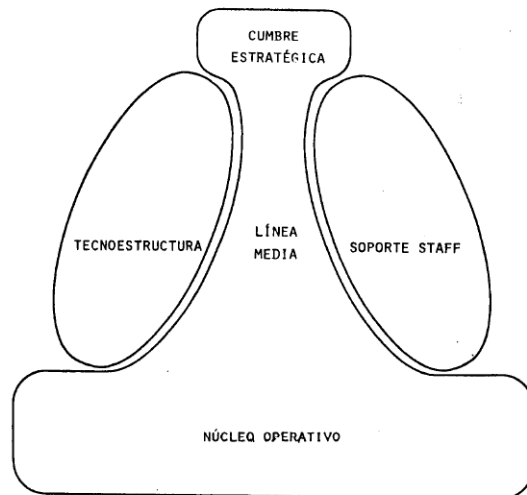
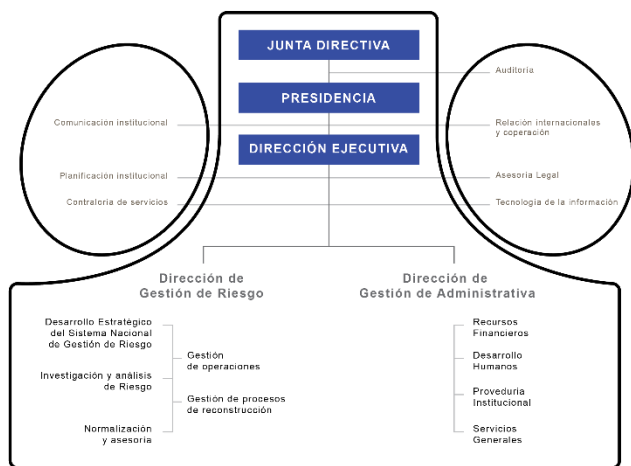


Ilustración 1. Las seis partes básicas de la Organización (La ideología rodea a toda la entidad)

Figura 15. Organigrama Funcional de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

Fuente: Elaboración propia, según CNE y Mintzberg 1995.

Ahora bien, a partir de un evento de desastre y posteriormente tomada la decisión de aprobar una declaración de emergencia nacional, la CNE debe atender la emergencia, y según la fase en la que se encuentre el evento, su estructura cambia temporalmente, volviéndose más plana, creando comisiones o grupos, para efectos de la realidad organizacional, temporales, y generando líneas de apoyo horizontal que involucran a personal de diferentes departamentos articulados en la atención de la emergencia que se da en el momento. En el esquema de funcionamiento de la estructura que se muestra en la Figura N°16, es posible evidenciar estas relaciones intraorganizacionales de la CNE, inmersa en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, creando una estructura adhocrática presente dentro de la estructura funcional.

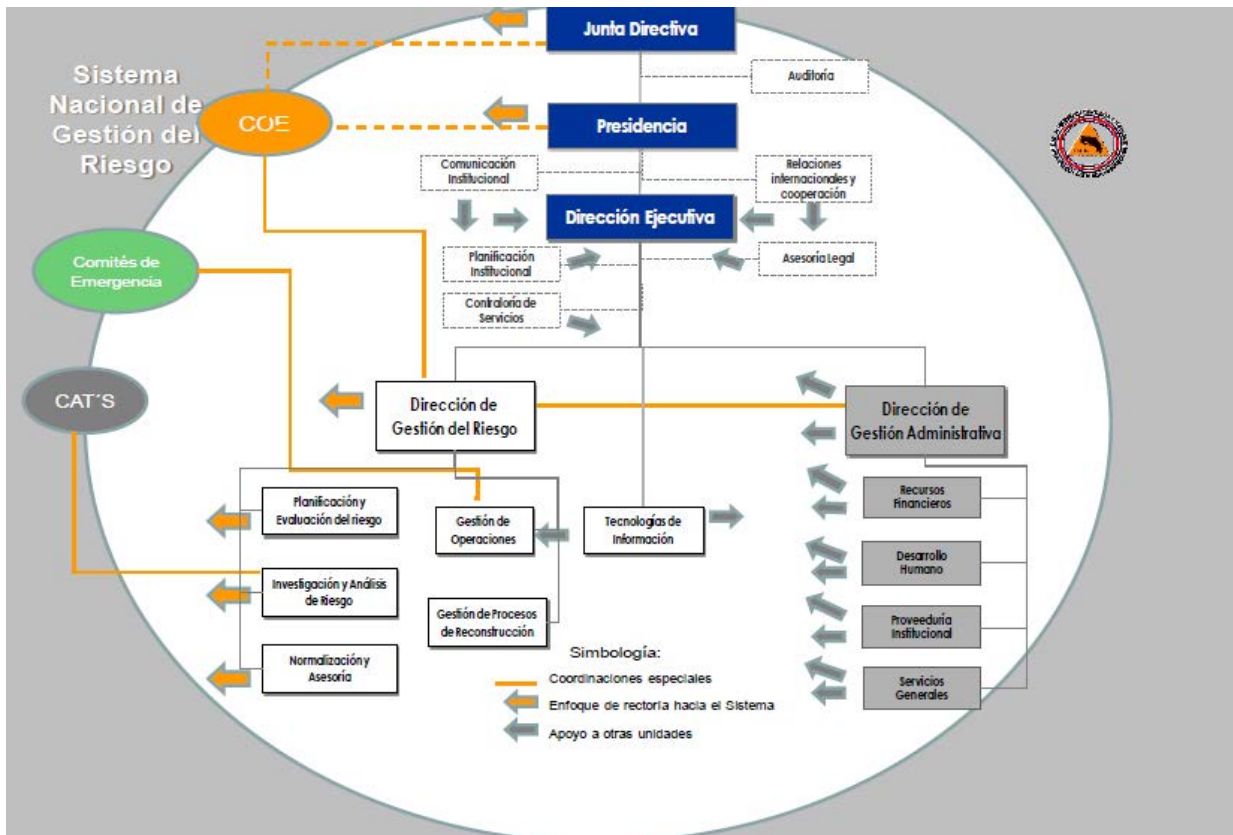


Figura 16. Esquema de funcionamiento de la estructura organizacional de la CNE

Fuente: CNE, 2010, p.22.

Esta estructura con respecto a la tipología señalada por Mintzberg, se adapta a la propuesta de una organización innovadora o adhocrática, recordando que el concepto contiene elementos clave como la coordinación, la dependencia mutua entre expertos capacitados y especializados, el uso de dispositivos de enlace, comisiones permanentes y da énfasis a las comisiones temporales y la estructura matricial. En la Figura N°17 se retoma la organización adhocrática o innovadora definida por Mintzberg, en la cual se evidencia que la estructura organizacional en su parte superior es similar a la estructura funcional de la CNE, sin embargo, en el núcleo operativo se vuelve más plana y temporal, esto por la creación de comités de apoyo, los cuales no son temporales, se organizan de previo, pero la activación de sus funciones se incrementan durante la atención de la emergencia; estas son las organizaciones de primera respuesta, las organizaciones públicas, la sociedad civil organizada y el sector privado.

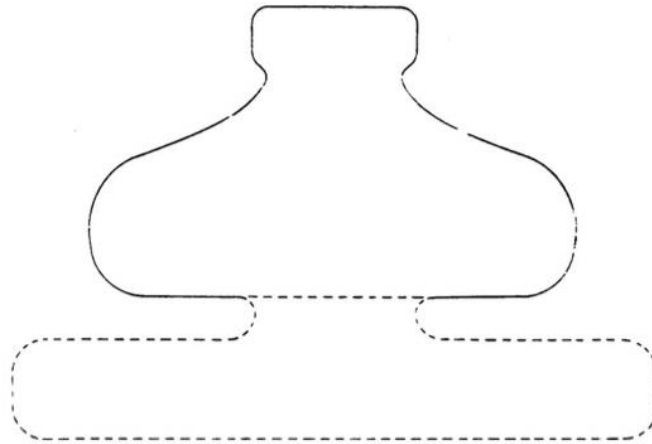


Figura 17. La Organización Innovadora.

Fuente: Mintzberg, 1995, p. 17

El caso de la CNE, se demuestra por medio de la figura, que cuenta con un componente de coordinación predominante, tanto generando relaciones hacia el Sistema (externo), como a nivel intraorganizacional. Además, siendo la CNE el ente con la rectoría temática del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, cuentan con expertos capacitados para emitir criterios técnico-científicos que orienten en la materia.

Desde la perspectiva anterior, el análisis permite visualizar la posibilidad de que esta organización esté inmersa en dos dinámicas ambientales de forma simultánea, puesto que, en un contexto de estado de emergencia las competencias ordinarias no se pueden dejar de lado, sino que deben realizarse en paralelo con las extraordinarias, incluso a costa de incumplir con lo primero. En la Tabla N°6, se amplía con mayor detalle los dos ámbitos de acción de la CNE.

Tabla 6. Ámbitos de acción de la CNE.

ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA CNE			
RÉGIMEN ORDINARIO		RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN	
Competencias ordinarias	Artículo 14 Ley N°8488	Competencias extraordinarias	Artículo 15 Ley N°8488: Estado de urgencia
Estructura funcional	Especialización por departamentos	Estructura por Procesos	Enfoque por equipos de proyectos. Insumos y productos específicos y definidos.
Dinámica ambiental estable	Responde a una planificación previa, con responsabilidades consensuadas. Se basa en instrumentos de planificación como la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional.	Dinámica ambiental inestable	Dependencia de la naturaleza, magnitud de los eventos y los recursos disponibles. Se basa en una planificación contingente que responda a los factores emergentes. Obedece a una administración reactiva con base a los impactos ocurridos.
Complejidad ambiental homogéneo	CNE como ente rector tiene el control y la claridad sobre las acciones. Promulga y promueve el cumplimiento de política pública, emite resoluciones vinculantes.	Complejidad ambiental heterogéneo	Actores diversos interactuando y diferentes grupos de poder involucrados en la toma de decisiones. Cada organización emite criterio en razón de su competencia directa.

Fuente: Elaboración propia, según Chiavenato, 1995 y Ley N°8488, 2005.

4.1.3.4. Relaciones Interorgánicas de la CNE

Cabe resaltar que la CNE tienen el mando único en una situación de emergencia, por lo que la adecuada coordinación entre los diferentes sectores y organizaciones involucradas es de vital importancia para la atención del evento, tanto inmediata como posterior a la emergencia, es decir, durante la etapa de reconstrucción. Debido a su naturaleza y a las competencias que le han sido encomendadas, le corresponde a la CNE ejercer el principio de tutela administrativa en cuanto a la formulación, seguimiento y cumplimiento de los planes generales de emergencia establecidos por la CNE, lo anterior se respalda en lo

indicado en el artículo 99 de la Ley General de Administración Pública que explica la esencia de las relaciones interorgánicas que pueden tener dos o más organizaciones públicas al indicar que:

Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares (Ley N°6227, 1978, Art. 99).

En el caso del papel que juega la CNE como ente rector del SNGR y el rol de tutela administrativa previamente mencionado, deben observarse y entenderse bajo la óptica de lo estipulado en el artículo anteriormente citado, y tomar en cuenta que, “cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar...” (Ley N°6227, 1978, Art. 100).

Sobre lo anterior, es importante acotar que la Junta Directiva de la CNE se encuentra conformada por:

El Presidente Ejecutivo de la CNE, los ministros de la Presidencia, de Obras Públicas y Transportes, de Hacienda, de Seguridad Pública, de Salud, de Vivienda y Asentamiento Humanos, de Ambiente y Energía, los Presidentes Ejecutivos del Instituto Mixto de Ayuda Social y del Instituto Nacional de Seguros, así como un representante de la Cruz Roja, designado por esta misma institución (Ley N°8488, 2005, Art. 17).

Mediante este órgano, se establecen las funciones que permiten a los ministros y ejercer control y seguimiento sobre el accionar de las unidades ejecutoras y disponer del uso de los recursos del FNE. Lo anterior se ha establecido tanto en la Ley General de la

Administración Pública N°6227, como en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488.

Para el caso del Presidente de la CNE se le designa la función de “coordinar, con los Ministros de Gobierno, las instituciones autónomas, las empresas públicas, las municipalidades y agencias de cooperación, entre otras, las acciones y negociaciones que procuren obtener asistencia técnica, material y financiera para cubrir las necesidades que la Comisión demande” (Ley N°8488, 2005, Art.19, inciso d).

Es relevante recordar que el Presidente de la República tiene la potestad de “dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada” (Ley N°6227, 1978, Art. 26, inciso b). Por tanto, de acuerdo a diferentes circunstancias de la emergencia, el Presidente de la República, basado en la cita anterior, puede asumir el rol de dirección y toma de decisiones.

Asimismo, se establece que “cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier otra naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre estas, la decisión corresponderá al Presidente de la República” (Ley N°6227, 1978, Art. 78).

Bajo esta noción, el Presidente tiene la autoridad de alinear los esfuerzos que se realizan para atender la emergencia, con lo cual dar seguimiento y ordenar la ejecución de los planes generales de la emergencia establecidos.

Las organizaciones involucradas en una declaratoria tienen diferentes grados de autonomía debido a su composición jurídica, por lo que la tutela administrativa que ejerce la CNE no puede ser la misma para todos los involucrados.

Por una parte, bajo la premisa anterior, se analiza la participación de la CNE en organizaciones con el primero grado de autonomía o autonomía administrativa. En este sentido se señala que “no puede existir autonomía administrativa sin tutela administrativa”, de lo contrario “generaría caos administrativo perdiéndose la unidad de mando y coherencia del accionar administrativo” (Jinesta, 2012, p. 121). Este grado de autonomía lo tienen las instituciones autónomas, sobre ellas la CNE, representando al Poder

Ejecutivo, tiene la potestad de dirección y orientación, mas no de imposición. Jinesta, citando a la Procuraduría General de la República mencionando que:

El Poder Ejecutivo ejerce poder de dirección sobre las instituciones autónomas a través de directrices, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Administración Pública. En ejercicio de tal poder, puede fijar el ámbito general de actuación de dichos entes, sin poder determinar el ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Poder Ejecutivo ordenarles actuar, ni impedir que actúen (Jinesta, 2012, p. 122).

Por otra parte, la autonomía de Gobierno o política se encuentra principalmente en Gobiernos Locales, universidades públicas, entre otros. En ellos, el nivel de tutela es menor, sin embargo, está presente, puesto que el Poder Ejecutivo al ser Gobierno Central, “siempre ejerce ciertos controles tutelares constitucionales sobre los mismos” (Jinesta, 2012, p. 123).

Ante este panorama, surgen discrepancias en el accionar del Estado, y es allí donde la capacidad prerrogativa de la CNE para articular las acciones entra en juego, ya que estas organizaciones “(...) al poder fijarse sus propios fines, objetivos y metas, las potestades más típicas (planificación, programación, dirección y coordinación) del ente público mayor en la tutela administrativa se ven seriamente debilitadas” (Jinesta, 2012, p. 123). A raíz de la necesidad de unidad en la actuación del Estado bajo un contexto de estado de emergencia, es que la Sala Constitucional se pronuncia aceptando “la planificación local elaborada por la Administración Central – Estado por medio del Poder Ejecutivo – cuando esa programación incluye competencias, cometidos y fines de carácter nacional o supra-local, puesto que si son exclusiva y claramente de naturaleza local la Administración Central no podría regularlos” (Jinesta, 2012, p. 125).

Con respecto al último grado de autonomía, o autonomía de organización:

(...) la tutela administrativa queda totalmente difuminada. Los entes públicos menores que tienen este grado de autonomía – universidades públicas – (...) la tienen tanto frente al Poder

Ejecutivo como ante la Asamblea Legislativa, consecuentemente, ni siquiera por vía de ley se les puede someter a potestades de planificación o programación, dirección y coordinación (Jinesta, 2012, p. 131).

Si este tipo de organizaciones se contemplan como unidades ejecutoras o actores importantes involucrados, lo anterior descrito sin ninguna duda complica la potestad de control y seguimiento sobre los planes de emergencia, puesto que la CNE puede emitir criterio o recomendaciones, sin embargo, no son de acatamiento por parte de estos entes, a no ser de que se cuente con el apoyo político para llevarlas a cabo y alinearse a la planificación establecida para la atención de la emergencia. Sin embargo, a través de la Junta Directiva, por medio de los Ministros de la Presidencia y el Presidente de la República incluso, es posible emitir directrices para lograr el cumplimiento de los planes generales de la emergencia.

Por último, el nivel de injerencia del Estado sobre el sector privado,

(...) la dirección política se ejerce tanto sobre el sector público como privado, siento que los instrumentos para que el segundo se adhiera voluntariamente a la misma – por no resultarle vinculante- varían ya que, el Estado, únicamente, puede limitarse a promover políticas de fomento tendentes a que los particulares también traten de implementar los lineamientos de política general o bien prohibir o regular por vía ley, ciertas actividades privadas (Jinesta, 2012, p. 131-132).

Aspecto que según la experiencia de la CNE, y con base en la consulta a expertos en el tema (Mata, 2017), no fue hasta hace poco tiempo que se empieza a trabajar con mayor visibilidad el tema con el sector privado y que según el mandato legal vigente, la ejecución de recursos públicos bajo una declaratoria de emergencia no pueden ser direccionados para atender necesidades de orden privado.

4.2. Contexto Histórico-Legal entorno al Régimen de Excepción

Como se ha venido mencionando, el contexto legal que engloba el régimen de excepción es parte fundamental de su descripción, gestión y evaluación. El marco jurídico creado y moldeado a través del tiempo para regular el régimen de excepción será descrito para así evidenciar y aclarar cómo funciona la excepción desde el marco legal. Para una mejor comprensión se elabora la Figura N°18, con el objetivo de visualizar por medio de una línea del tiempo la evolución de la regulación de las declaratorias de emergencia y el régimen de excepción.

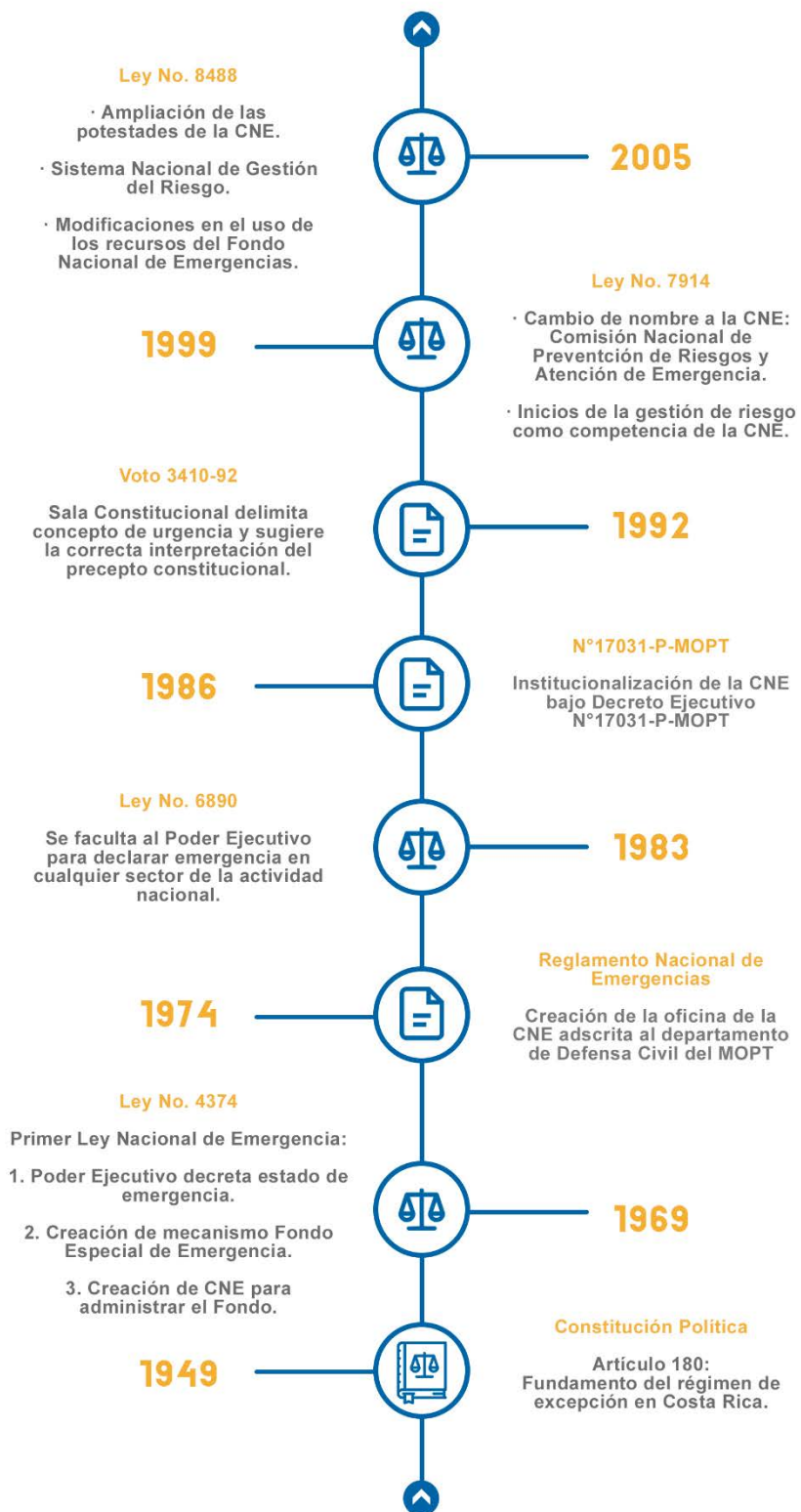


Figura 18. Evolución del Marco Legal.

El régimen de excepción aplicado a la administración pública costarricense tiene su origen en el año 1949, con el ya mencionado artículo N°180 de la Constitución Política, en el cual se establece el límite de acción del Poder Ejecutivo del Estado en cuanto al uso de los recursos públicos. Se define que solo en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de utilizar fondos para fines que no fueron los establecidos en su planificación presupuestaria; con la finalidad de atender la situación que afecte y comprometa la vida de los ciudadanos y su seguridad.

Es necesario notar la relevancia de este tema al nivel de lo social, ya desde la Constitución del 1949 se desarrollan los conceptos de un régimen de excepción, es decir, que nace de la mayor cota del orden jurídico, donde se identifica la necesidad de contar con la excepción a los procedimientos administrativos ordinarios en los casos en que por alguna de las causas que menciona el artículo N°180, se atenta contra la vida humana y sus bienes.

No obstante, no es sino hasta el año 1969 cuando se promulga la primera Ley Nacional de Emergencia, Ley N°4374, la cual fue impulsada debido a lo acontecido durante al período eruptivo del Volcán Irazú y el Volcán Arenal en la década de los sesentas, esto según datos de la CNE, en la misma se evidencian legalmente las facultades que posee el Estado para gestionar un régimen de excepción (Picado, 2017).

De la Ley N°4374 existen 3 aspectos de gran relevancia que deben ser analizados:

- El primero de ellos es la potestad establecida en su artículo primero que indica que será única y exclusivamente potestad del Poder Ejecutivo declarar la condición de emergencia nacional en cualquier parte del territorio, esto mediante decreto; descansa entonces en manos del Ejecutivo dictar esta condición. Se hace la salvedad que dicho artículo, N°1 de la Ley 4374 posteriormente es declarado inconstitucional y nulo, sin embargo, este tema se analizará más adelante.
- En segundo lugar, se tiene la creación de lo que se conoce como Fondo Nacional de Emergencias, llamado en esta Ley “Fondo Especial de Emergencia”, el cual corresponde al mecanismo con el que se transfieren los recursos financieros que serán utilizados bajo el régimen de excepción y destinados a atender las emergencias emitidas por decreto; dicho fondo estará “formado por aportes,

donaciones, y préstamos; así como las partidas del presupuesto nacional que se llegaren a asignar a este fondo” (Ley N°4374, 1969, Art. 4).

- Y el último aspecto en el que se desea hondar, no menos importante, es la creación de la Comisión Nacional de Emergencia, “organismo que será responsable del planeamiento, dirección, coordinación y control de los programas y actividades de salvamento y reconstrucción de zonas de desastre” (Ley N°4374, 1969, Art. 6). La Comisión estructurada como un órgano adscrito a la Presidencia de la República que tiene a cargo la administración y responsabilidad sobre el uso del Fondo Especial de Emergencia.

En el año 1974 se publica el Reglamento Nacional de Emergencias y se crea la oficina de la CNE adscrita al departamento de Defensa Civil del MOPT. Posteriormente en el año 1983 se faculta al Poder Ejecutivo a declarar emergencia en cualquier sector de la actividad nacional, con esto en 1983 se institucionaliza la CNE por medio del Decreto N°17031-P-MOPT.

Ahora bien, cronológicamente se dan varias modificaciones a dicha ley, esto principalmente por la escasa claridad en los parámetros para calificar cuales eventos podrían ameritar efectivamente una declaratoria de emergencia. Por ejemplo, este vacío legal provocó la aprobación de proyectos de obra pública mediante decreto de emergencia; que si bien tenían impacto sobre la economía y el bienestar de la sociedad, no correspondían propiamente a una situación de calamidad pública, estado de guerra o conmoción, en el sentido que la constitución lo estableció. Es decir, dichos proyectos concernían al accionar ordinario de la Administración Pública.

Durante estos años la Comisión se dedicaba a la reconstrucción, porque administraba el Fondo Especial de Emergencia, pero en 1986 fue “institucionalizada” por decreto, y fue cuando se le dieron tareas de preparativos de respuesta.

En el año 1992, a partir de la presentación de un recurso de inconstitucionalidad objetando ciertos artículos de la ley, la Sala Constitucional emitió el Voto 3410-92, con el fin de esclarecer los límites en los que el régimen de excepción puede ser aplicado, además de recalcar sobre la necesidad de justificar el estado de emergencia mediante resoluciones del Ejecutivo.

Ahora bien, en el año 1999 se aprueba una nueva Ley Nacional de Emergencias, Ley N°7914, misma que según su artículo N°1 tiene por objetivo regular la función extraordinaria del Ejecutivo frente a un estado de emergencia. Esta ley nace en el contexto inmediato posterior los efectos en Centroamérica del paso del Huracán Mitch, en el año 1998, según datos de la CNE. (Picado, 2017)

Dentro de los principales alcances por rescatar de esta ley se encuentra el inicio del cambio en las competencias, de la ahora denominada Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias; misma que no solo deberá enfocarse en la atención de las emergencias, razón por la cual fue creada y ha funcionado a través de los años, sino que se deberá ocuparse también por la gestión del riesgo, tal y como lo establece el artículo 23, “la Comisión es la entidad responsable de coordinar las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente de emergencia, mitigación y respuesta a situaciones de emergencia” (Ley N°7914, 1999, Art. 23).

Es decir, a lo largo del tiempo se evidencia cómo la CNE se transforma y adapta a las necesidades, reflejado precisamente en los cambios y modificaciones de las leyes hasta ahora planteadas, esto reflejado así en los hechos generadores de emergencia que continuamente experimenta el país, en los cuáles se demuestra la necesidad de trabajar para gestionar los riesgos, orientado a evitar o a reducir el posible impacto de los eventos de desastre.

No obstante, a esta última ley se le identifican vacíos, dificultades de interpretación y aplicabilidad limitaciones, aspecto que se aprovechó para promover una nueva modificación; proceso que concluye con la promulgación de una nueva Ley N°8488 en el año 2005, llamándose ahora Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

Los principales cambios de esta ley corresponden a la ampliación de las competencias de la CNE y a un marco de definiciones y principios que procurar orientar la correcta aplicación de la norma, particularmente en el campo de la prevención; sin embargo, en lo que se refiere a la declaratoria de la emergencia todo se mantiene de igual forma que como estableció en la ley original y según el pronunciamiento de Sala Constitucional.

Dentro del tema de las competencias, la ley define muy claramente en sus artículos 14 y 15 las competencias ordinarias y extraordinarias de la CNE; lo cual resulta de gran utilidad al régimen para lograr evidenciar lo que efectivamente se debe tramitar o gestionar bajo la

condición especial, extraordinaria o excepcional y lo que se debe realizar bajo la naturaleza procedimental normal de la CNE.

4.3. Mecanismos de Gestión del Riesgo

Para cumplir con la función rectora de la prevención ante desastres, una de las responsabilidades fundamentales de la CNE es articular y coordinar la política nacional de gestión del riesgo, para lo cual le corresponde promover, organizar, dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, lo cual es viene a ser uno de los principales aportes de la más reciente Ley de Emergencias. Este es “entendido 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.” (Art.6, Ley N°8488).

El Sistema tiene la finalidad de promover y ejecutar la política nacional de gestión del riesgo entre los distintos actores de la actividad nacional, en la planificación y prácticas de desarrollo. (Art.6, Ley N°8488). El Plan Nacional de Gestión del Riesgo es el instrumento de planificación por medio del cual se materializa lo que dicte la política y se cita textualmente la ley donde indica que:

“para la aplicación de la Política de Gestión del Riesgo, la Comisión queda obligada al diseño y la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, como instrumento de planificación estratégica, que permita la articulación sistémica e integral de los programas...” (Ley N°8488, 2005, Art. 7).

En referencia a la atención de desastres, en el marco del Sistema, el Artículo 10 crea instancias de coordinación con responsabilidades específicas en la respuesta tales como los comités de emergencia y el COE; las labores de reconstrucción y la recuperación dentro del marco del Sistema, las abordan las instancias sectoriales y el Comité de Seguimiento al Subsistema respectivo. Estas instancias y las instituciones que representan tienen a su cargo además las acciones que delimita el Plan Nacional de Gestión del Riesgo para ámbito

de acción, destinadas a generar las capacidades necesarias para el abordaje de la reconstrucción y recuperación, en el evento que así lo obligue.

El instrumento que dicta la ley en el artículo 38 para hacer frente a la atención del desastre es “Plan General de la Emergencia” que instruye como una responsabilidad de la CNE su elaboración, entendido como el instrumento que permite “planificar y canalizar en forma racional, eficiente y sistemática, las acciones que deban realizarse, la supervisión necesaria y la asignación de los recursos que se requieran para atender la emergencia, la cual se aborda en tres fases: primera respuesta, rehabilitación y reconstrucción” (Ley N°8488, 2005, Art. 38). El PGE tiene la relevancia, según lo ya analizado antes, en que contribuye a la legalidad de los actos que se ejecutan dentro del régimen de excepción, bajo mecanismos más ágiles que los ordinarios, pero además que lo incluido en él, tiene prioridad dentro de los planes de las instituciones que se ven involucradas por su marco de competencias. De conformidad con el criterio de la Procuraduría General de la República, el contenido del dicho Plan debe contemplar y hacer evidente la congruencia con los enfoques de la Política y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo; así lo expresa la Procuraduría General de la República en una de sus opiniones jurídicas:

(...) El Plan General de Emergencia y, por ende, las obras y proyectos que se ejecutan como parte de ese Plan, deben tener como eje transversal la gestión del riesgo. Lo anterior por imperativo de los artículos 5, 6 y 8 de la Ley. De allí la importancia de que la Comisión verifique que se actúa de conformidad con el Plan y con la política de gestión de riesgo. En consecuencia, que controle que lo actuado va a revertir las condiciones de vulnerabilidad de la población afectada, la infraestructura, los servicios públicos y el ambiente (PGR, 2012. p. 45).

En la Figura N°19, siguiente, se muestran cada uno de los planes y elementos desarrollados anteriormente, así como las instancias que los aprueban.



Figura 19. Articulación de los Mecanismos de Gestión del Riesgo y Atención de Emergencias.

Fuente: A. Mata, C. Picado, 2015

4.4. Jurisprudencia constitucional en el régimen de excepción

En la Administración Pública, independientemente del objetivo y mecanismo que el Estado utilice para cumplir su fin, el principio de legalidad debe de primar sobre su accionar, es decir, la función pública debe ejecutarse de modo tal que responda a normas escrita previa y donde prevalezca y pueda determinarse la proporcionalidad y razonabilidad de los actos; en su aplicación no puede haber contrariedades y los actos que se ejecuten debe soportar controles posteriores. En la aplicación del régimen de excepción, cuando el Ejecutivo decide violentar el régimen social de derecho y puede incluso suprimir temporalmente garantías sociales e individuales, estos preceptos, también constitucionales, prevalecen.

La Constitución Política de Costa Rica establece en su artículo N°11 que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella (...)” (Constitución Política de Costa Rica, 1949, Art. 11). Adicionalmente, la Ley General de Administración Pública, reafirma y refuerza este mandato constitucional estableciendo que,

La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa (Ley General de Administración Pública, 1978, Art.11).

Como se ha mencionado, el régimen de excepción supone un quebranto al Estado de derecho para permite la ejecución de acciones al margen de los procesos y procedimientos ordinarios; además, permite el desvío de fondos que han sido debidamente planificados y presupuestados para otros fines. En este sentido, esta posibilidad de amparo a un régimen de excepción es una contradicción a la normativa regular de la administración pública. Por esta razón, la CNE se ha visto obligada a crear un marco normativo y técnico particular, que derivado de la Ley 8488 permite actuar de forma diferenciada para cumplir su fin, sin irrespectar el principio de legalidad.

Tal como se mencionó, en lo que refiere al régimen de excepción la Ley N°8488es la norma que regula su aplicación y dentro de ello las declaratorias de emergencia, las cuales aunque siendo un acto meramente discrecional del Poder Ejecutivo debe cumplir con las disposiciones que dan la legalidad al acto y a la vez contribuyen a objetivarlo, porque por el nexo de causalidad debe probarse que el mismo responde a una situación de fuerza mayor. El Voto de la Sala Constitucional 3410-92 ofrece los elementos básicos en que debe sustentarse la legalidad de las declaratorias de emergencia y a partir de este, otros documentos de rango vinculante que se mencionan a lo largo del presente capítulo.

4.5. Hecho Generador del Estado de Necesidad

La declaratoria parte de un enfoque restrictivo y establece que los únicos motivos bajo los cuales el Estado puede justificar un *Estado de Emergencia* son en caso de *guerra, conmoción interna y calamidad pública*, como se ha indicado, según la Constitución Política. Por consiguiente, circunstancias desencadenadas por razones de esta índole establecen "...la posibilidad jurídica de que la Administración mediante procedimientos administrativos excepcionales, expeditos y simplificados, enfrente el estado anormal..." (Sala Constitucional, 1992, sentencia N°3410-92). Asimismo, la Sala Constitucional establece que estas situaciones deben entenderse, "**eventos que son sorpresivos e imprevisibles, o aunque previsibles, inevitables** [negrita añadida]" (Sala Constitucional, 1992, sentencia N°3410-92).

En tal sentido, corresponde caracterizar el evento que como lo menciona el Voto, constituye el hecho generador de la emergencia y a partir de este, todo el nexo de causalidad en cuanto al impacto, lo que va a permitir determinar las medidas, acciones y recursos necesarios para su atención. Tal responsabilidad de caracterización del evento y determinación del nexo de causalidad, la ley lo establece como propia de la CNE:

El Poder Ejecutivo podrá declarar, por decreto, el estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional. Las razones para efectuar la declaración de emergencia deberán quedar nítidamente especificadas en las resoluciones administrativas de la Comisión y en los decretos respectivos, que estarán sujetos al control de constitucionalidad, discrecionalidad y legalidad prescritos en el ordenamiento jurídico (Ley N°8488, 2005, Art. 29).

De tal manera, corresponde a la CNE desarrollar un acto administrativo de razonamiento para vincular de manera objetiva el evento dañino con su impacto y las medidas consecuentes. Es decir, es un acto de demostración científica, probatorio del carácter fortuito, imprevisible o inevitable del hecho generador y a partir de tal prueba la justificación de las consecuencias, en términos de pérdidas y daños, como de las medidas necesarias en circunstancias de fuerza mayor. La tabla N°7 permite una mejor comprensión de los alcances del régimen de

excepción y la aplicabilidad del mismo, partiendo de la definición de conceptos clave, como se muestra a continuación, por medio de una Sentencia de la Sala Constitucional la cual abordaba el principio de necesidad a la luz del artículo N°180 de la Constitución Política.

Tabla 7. Nociones en relación al estado de necesidad y urgencia.

	Estado de necesidad y urgencia	Urgente necesidad
Definición	Relacionado a un fenómeno excepcional	Necesidad de mejorar los servicios públicos
Implicaciones	Producción de actos extraordinarios para atender la necesidad	Inminente necesidad de atención por vías ordinarias

Fuente: Elaboración propia, según Sentencia 1369-01 de la Sala Constitucional (2001)

Por lo anterior, resulta de orden fundamental entender que una declaratoria de emergencia es la opción del Estado para atender una situación anormal y que no es un mecanismo para dar respuesta a situaciones que, aunque sean de urgencia pueden ser abordadas desde procesos y procedimientos ordinarios y que son producto de deficientes procesos de presupuestación, planificación o mantenimiento. Para ilustrar esta idea se presenta la tabla 8, siguiente, contiene algunos de los decretos de emergencia que con la emisión del Voto 3410-92 de la Sala Constitucional fueron desestimados ya que presentaban vicios de inconstitucionalidad, como parte del ejercicio de reglamentar y poner orden a las declaratorias. Posterior al Voto 3410-92, no se ha presentado ningún caso de inconstitucionalidad reconocido por la Sala Constitucional.

Tabla 8. Decretos declarados inconstitucionales y nulos.

Decreto	Título	Gaceta	Fecha
5829-G	La solución integral del problema penitenciario	44	04 de marzo, 1976
6453-P	El área comprendida dentro del distrito primero, cantón central de la provincia de Puntarenas en materia de infraestructura, salud y servicios.	208	30 de octubre, 1976
9875-TSS	Autoriza anticipar vacaciones de Semana Santa por emergencia nacional.	68	06 de abril, 1979

Decreto	Título	Gaceta	Fecha
12716	La difícil situación económica por la que atraviesa la Cruz Roja Costarricense y el Ministerio de Salud.	117	22 de junio, 1981
16697-J	El problema del Registro Nacional, en particular el registro público de la propiedad de vehículos motorizados.	207	30 de octubre, 1985

Fuente: Elaboración propia, sustento en Voto 3410-92, 1992.

4.6. Plan General de la Emergencia

Como lo indica el Capítulo II de esta investigación, el régimen de excepción puede catalogarse como un elemento de carácter o principio jurídico indeterminado que adquiere claridad y establece sus límites al momento en que se enfrenta la situación, por medio de la aplicación de elementos que permiten regular la actuación; establecido el nexo de causalidad, el Plan General de la Emergencia es el instrumento de planificación básico para la legalidad de las obras, acciones y la asignación de los recursos que se emprenden

La Ley N°8488 establece todo lo referente al Plan General de la Emergencia. El documento está constituido por una serie de componentes que permiten sustentar científica, técnica, legal y financieramente la pertinencia de las acciones por emprender.

El Plan General de la Emergencia establece primeramente el *efecto de causalidad* o *nexo causal* entre el evento ocurrido y las acciones que se proponen para la recuperación de la zona afectada. Es decir, para que esto ocurra, es necesaria una descripción técnico-científica del evento, por medio de la cual se explique el impacto y su magnitud y además justifique los posibles daños y pérdidas, así como las zonas afectadas. Para la elaboración de este informe se requiere la participación de instituciones de acuerdo con su competencia en cada uno de los sistemas afectados. Ejemplo de lo mencionado es la labor que realiza el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), el Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica (OVSICORI) o la Red Sismológica Nacional (RSN) en la determinación del fenómeno generador.

Una vez definido el fenómeno causal con pruebas fehacientes, se procede al levantamiento de daños y pérdidas. Para este proceso, igualmente sustentado en la Ley N°8488 en su

artículo N°38 y N°39, se realiza una valoración y evaluación de los daños y las estimaciones de las pérdidas por sector y por cantón afectado.

Para efectos de una mejor comprensión del proceso que se activa con la declaratoria de emergencia se elabora la Figura N°20, siguiente:

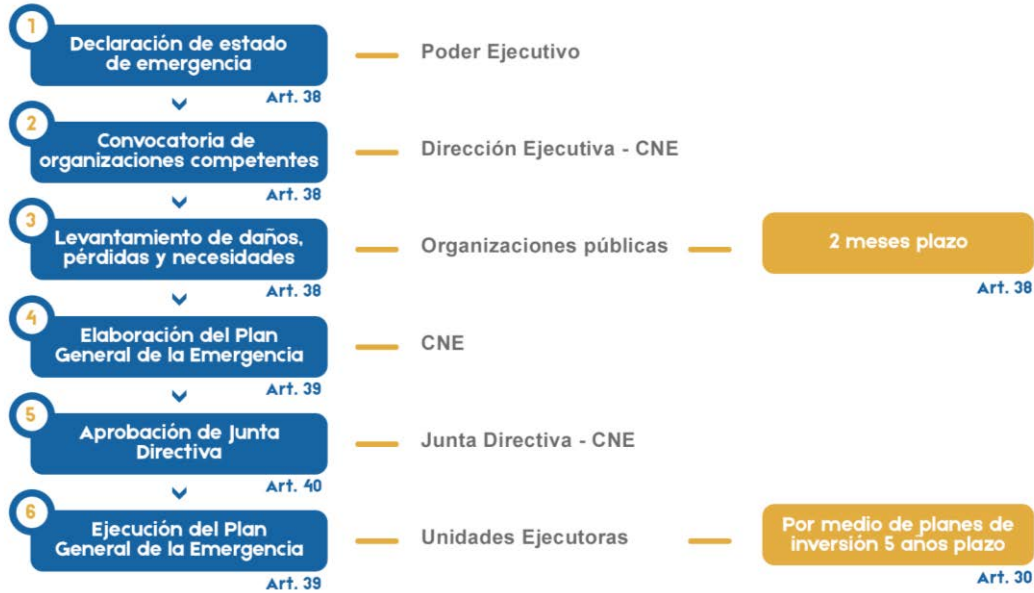


Figura 20. Proceso de elaboración del Plan General de la Emergencia, según Ley N°8488

Fuente: Elaboración propia, sustento en la Ley N°8488, 2005..

Los daños son entendidos como todo el recurso material y humano que fue afectado, mientras que las pérdidas se refieren a la valoración económica de los daños registrados. La CNE como ente encargado de coordinar el proceso de levantamiento de información para la elaboración del Plan General de la Emergencia, cuenta con formatos establecidos por sector, para que las instituciones y municipalidades que se vieron afectadas y debidamente incluidas en el decreto ejecutivo, emitan sus reportes. Actualmente, la CNE maneja 14 formularios para el levantamiento de la información, los cuales eventualmente y dependiendo de la naturaleza del daño, pueden ser modificados o adaptados con el fin de capturar con mayor exactitud la información. Los detalles serán ampliados en el siguiente capítulo. Sin embargo, es relevante destacar en este punto, la relación que debe existir

entre el evento, los reportes de daños y las acciones de reposición, con el fin de sustentar el uso del régimen de excepción.

En cuanto al plazo de ejecución del Plan General de la Emergencia, la Ley establece en el artículo N°30 un plazo máximo de 5 años para concluir con la fase de reconstrucción. No obstante, posteriormente en su artículo N°37 señala que para la cesación del estado de emergencia debe de existir un criterio técnico elaborado por la CNE que respalde el cumplimiento de los objetivos del plan y la debida atención a los daños que se sufrieron. En relación con esto la Procuraduría General de la República dictaminó que:

El cese de la situación de emergencia se hace depender del cumplimiento no de un plazo sino de las fases de la emergencia, por lo que si una acción de reconstrucción no ha concluido, no podría considerarse que la emergencia ha finalizado [subrayado añadido] y mucho menos podría concluirse que las acciones pendientes de ejecución no deben ser realizadas. (PGR, 2015).

Por tanto, según esta disposición, una vez emitido el criterio técnico y conocido por la Junta Directiva de la CNE, se recomienda el cese de la declaratoria.

Como se indicó, otro de los componentes del Plan General de la Emergencia corresponde a una estimación de los montos requeridos para invertir en la las tres fases de atención y por esta razón paralelo a la elaboración del Plan, es la búsqueda de recursos para el financiamiento del mismo.

4.7. Financiamiento del Régimen de Excepción

El Fondo Nacional de Emergencias es el principal mecanismo de financiamiento del régimen de excepción y la Ley establece que debe ser utilizado para "... atender y enfrentar las situaciones de emergencia y de prevención y mitigación" (Ley N°8488, 2005, Art. 43).

Por tanto, en esta investigación es necesario señalar algunos elementos referentes al Fondo como fuente de financiamiento de las obras y acciones que se emprenden para

recuperar las zonas afectadas por eventos de desastre. Es importante señalar que una vez que:

(...) se elabora el Plan General de la Emergencia, se identifican por una parte, las actividades que ejecutaran las instituciones con sus mecanismos ordinarios de gestión [subrayado añadido] y por otra, las que se ejecutarán bajo los mecanismos de excepción. Las primeras son ejecutadas con los recursos propios de las instituciones, por medio de su presupuesto [subrayado añadido], las segundas se realizan por lo general con recursos del Fondo Nacional de Emergencia” (Picado, 2014, p.9).

La cita anterior plantea la posibilidad de que las instituciones incluyan en el Plan acciones de atención que no necesariamente requieren recursos del Fondo, sino que, utilicen sus propios mecanismos de ejecución y financiamiento para atender las necesidades. Es decir, que al estar dentro del Plan pueden optar por un trato diferenciado y comprensivo en cuanto a la actividad administrativa, pero utilizando su propio presupuesto.

En relación a esto la Procuraduría General de la República se pronuncia de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento al artículo 45 sirve a los organismos públicos no solo para financiar preparativos para situaciones de emergencia, sino también para atender la emergencia ya declarada en sus diversas fases. Es decir, permite a los entes públicos financiar sus acciones para atender la emergencia con recursos distintos del Fondo Nacional de Emergencias.
(...) los entes públicos pueden atender situaciones de emergencia con sus propios recursos. (PGR, 2012).

Sin embargo, es importante establecer que “el deslinde de responsabilidades es de carácter financiero pero que en tanto se refiera al cumplimiento de las acciones y del Plan General de emergencia la responsabilidad es única” (PGR, 2012). Por lo tanto, las acciones

que una institución emprenda para atender la emergencia con recursos propios plantean una autonomía en relación a la ejecución y mecanismos de contratación pero la fiscalización en términos de resultado sigue siendo responsabilidad, en este caso de la CNE.

El Fondo Nacional de Emergencias está conformado por las fuentes de recursos que se presentan en la Figura N°21:



Figura 21. Fuentes de Financiamiento del FNE.

Fuente: Elaboración propia, sustento en la Ley N°8488, 2005

Como se muestra en la Figura N°21 la Ley establece básicamente 5 fuentes de financiamiento para dar recursos económicos al FNE:

- Los aportes, las contribuciones, donaciones y transferencias de personas físicas o jurídicas, nacionales o internacionales, estatales o no gubernamentales.
- Transferencias de las instituciones correspondientes al 3% de las ganancias y del superávit del presupuestario acumulado, libre y total, que las instituciones de la Administración Central, la Administración Pública Descentralizada y las empresas

públicas Se trata de un impuesto que la CNE debe cobrar. La transferencia referida en el artículo 46 de esta Ley.

- Las partidas asignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República.
- Los aportes obtenidos de los instrumentos financieros.
- Los intereses que se generen por la inversión transitoria de los recursos.

El Fondo Nacional de Emergencia es una figura que ha sido objeto de estudio en los últimos años, por parte de órganos fiscalizadores con el fin de apoyar la eficiencia en la gestión de sus recursos. La tabla N°9, expresa el estado del Fondo al primer semestre del año 2017. Es importante decir que el Fondo es una fuente de financiamiento muy dinámico esto por cuanto una parte importante de sus posibles ingresos depende de la voluntad política de jerarcas institucionales para hacer transferencias cuando ocurren las emergencias y porque carece de una programación de ejecución definida, estando sujeto a factores externos que marcan el ritmo de la ejecución de los fondos.

Tabla 9. Recursos disponibles en el FNE a Julio 2017. Montos en miles de colones.

DETALLE	MONTO (MILES DE COLONES)	PORCENTAJE
Fondo Nacional de Emergencia	¢87.763.088,12	100%
Menos Decretos de Emergencia	¢59.197.593,09	67,45%
Menos Otros	¢7.286.359,78	8,30%
Total de Recursos sin asignar	¢21.279.135,25	24,25%
Menos Reserva para atención de emergencias	¢4.000.000,00	4,56%
Saldo sin asignación real	¢17.279.135,25	19,69%

Fuente: Dirección de Gestión Administrativa, CNE, 2017.

La tabla N°9 señala que a julio 2017 hay en el FNE un total de ¢87 mil millones de colones de los cuales aproximadamente ¢59 mil millones lo que corresponde a un 67,45% se encuentran asignados en planes de inversión por medio de las declaratorias de emergencia. Además, el FNE contiene montos asignados para atender emergencias locales no declaradas y algunas otras acciones de gestión preventiva y de la operación administrativa. Asimismo, por medio del acuerdo de Junta Directiva 302-07-12 en el año

2012, se logró sostener permanentemente una reserva mínima de ₡4.000.000,00 para la atención de emergencias. Lo anterior demuestra un saldo disponible de 19% de los recursos del Fondo.

En general, según datos de la CNE, el Fondo mantiene un flujo promedio de 9 mil millones anuales, lo que significa que debe existir alguna propuesta que permita al Fondo brindar sostenibilidad financiera a los decretos vigentes y futuros, ya que la fuente de los recursos no aseguran disponibilidad.

El desarrollo de los elementos anteriores constituye el marco político-institucional que comprende el abordaje del régimen de excepción en Costa Rica. La información analizada es uno de los insumos para el estudio de caso que realiza en el siguiente Capítulo V.

4.8. Instrumentos de planificación que contemplan la recuperación

La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 establece dentro de su objetivo de desarrollo el concepto de recuperación de la siguiente manera:

“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 [subrayado no es del original]” (CNE, 2015, p. 32).

De esta forma se plasma en un instrumento de alcance y relevancia nacional el concepto de recuperación de manera que adquiere mayor atención y rigurosidad la generación de condiciones que permitan su cumplimiento.

En este mismo documento se definen ejes de intervención que abordan el tema de recuperación desde las diferentes perspectivas, los ejes 1,2,4 y 5 se refieren directamente elementos relacionados y se mencionan a continuación:

- **Generación de resiliencia e inclusión social:** En este eje se establece un lineamiento específico referente a la recuperación ante desastres el cual menciona que,

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. (CNE, 2015, p.36).

- **Participación y desconcentración para la gestión del riesgo:** Los lineamientos abordan asuntos relacionados al fomento a la gestión del riesgo y a las capacidades locales y al rol de la cooperación internacional por medio del establecimiento de acuerdos y convenios.
- **Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios:** Este eje incluye lineamientos relacionados con la inversión en poblaciones vulnerables, la disponibilidad y sostenibilidad financiera para la atención de desastres.
- **Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo:** Abarca elementos referentes a las alianzas público-privadas y el enfoque de largo plazo en los procesos de recuperación.

Este capítulo determina los principales elementos que constituyen el marco de acción desde la perspectiva legal e institucional. Este desarrollo es relevante para establecer el ámbito de acción del régimen de excepción desde la perspectiva de la constitución partiendo del fin del Estado, de la Administración Pública y de los componentes organizacionales propiamente.

El marco político-institucional delimita el contexto en el cual opera y se desenvuelve el régimen de excepción, por lo tanto debe tomarse en cuenta como punto de partida para el estudio de la aplicación del régimen en Costa Rica.

**CAPÍTULO 5. RECUPERACIÓN DE ZONAS AFECTADAS
POR EL TERREMOTO DE SÁMARA, OCURRIDO EN EL
AÑO 2012**

Costa Rica es un país con condiciones particulares en relación con las múltiples amenazas de origen natural que pueden eventualmente provocar eventos generadores de desastres. La Figura N°22 muestra las diferentes amenazas que coexisten en el territorio costarricense y permite visualizar un escenario saturado de elementos que pueden potencialmente ocasionar daños. Asimismo, se aprecia la diversidad de amenazas que pueden derivar en eventos de desastre: sismos, erupciones volcánicas y eventos relacionados a fenómenos hidrometeorológicos. El mapa además define las zonas con presencia de humedales y zonas con problemas de inestabilidad de laderas.

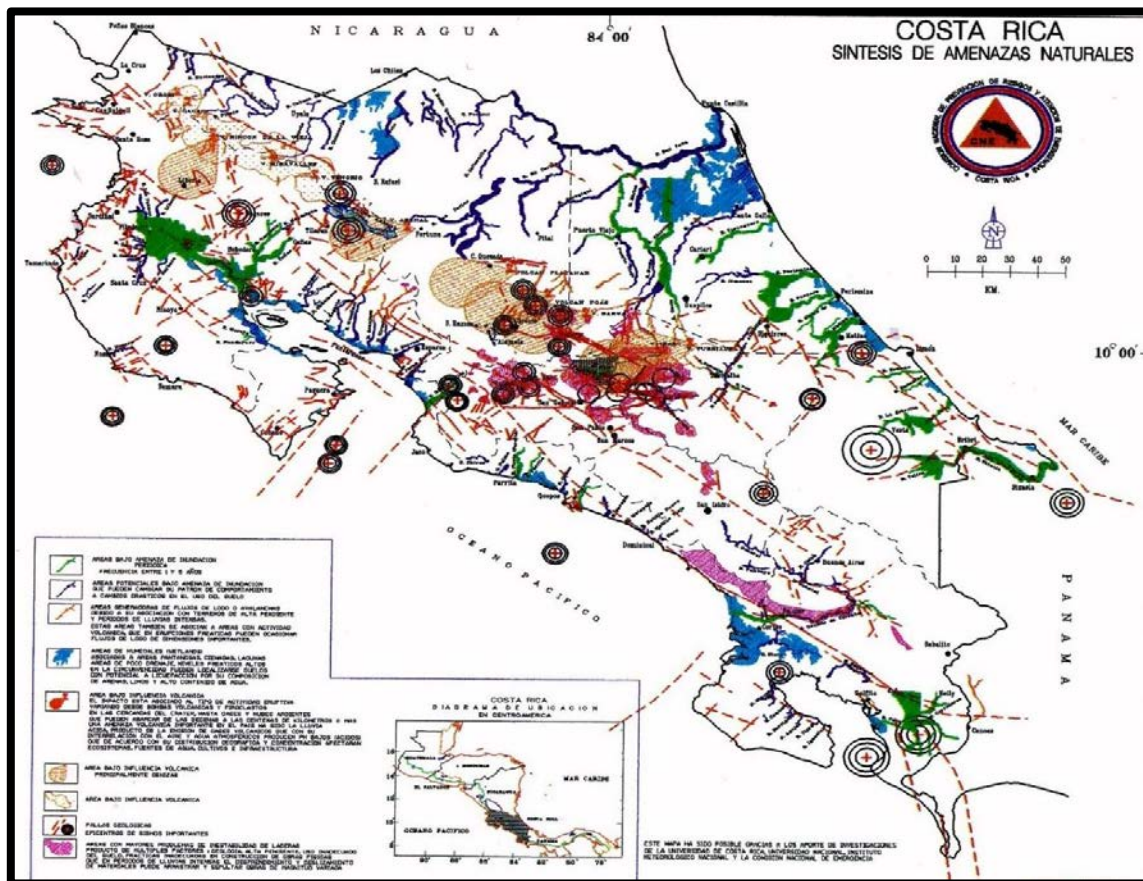


Figura 22. Mapa de Amenazas Naturales en Costa Rica

Fuente: CNE, 2013.

El caso seleccionado para la elaboración de este estudio corresponde al terremoto acontecido en el mes de septiembre del año 2012, con epicentro en Sámara, en el Cantón de Nicoya, Provincia de Guanacaste. El mismo corresponde a una consecuencia de la activación del movimiento de las placas Cocos y Caribe.

5.1. Descripción del evento

Según datos de la Red Sismológica Nacional, el terremoto de Sámara que afectó al país en el año 2012 ha sido uno de los más importantes en la historia del territorio costarricense. La magnitud que alcanzó este sismo ha sido solamente superada desde el año 1772 (inicio de las mediciones instrumentales) por el terremoto de Telire-Limón en el año 1991, el cual alcanzó los 7.7Mw. (RSN, 2012).

Tabla 10. Terremoto de Sámara.

CARACTERIZACIÓN DEL EVENTO	
Fecha	5 de setiembre del 2012
Hora	8:42 a.m
Magnitud	7,6 Mw
Profundidad	15,4 km
Localización	24 km al sur-suroeste de Sámara, frente a la Península de Nicoya
Replica mayor	08/09/12 a las 2:29 pm con una magnitud de 5,4 Mw
Fuente sísmica	Zona sismogénica entre las placas Coco y Caribe
Área de la ruptura	2200 km ²
Energía sísmica	1.58 x 10 ²³ ergios

Fuente: RSN, 2012.

La geografía del territorio se modificó tras el impacto del terremoto. En el golfo de Nicoya se produjo un hundimiento de 8cm provocado por el movimiento de las placas, mientras que la Península de Nicoya se elevó aproximadamente 60cm.

Este evento tiene grandes particularidades que se mencionan en el desarrollo del capítulo. Por ejemplo, de acuerdo a la entrevista realizada a Protti, por Mayorga (2016), en lo que corresponde al campo técnico- científico, la Península de Nicoya a finales de los años 90's se había convertido en un laboratorio a nivel mundial para estudios de zonas de subducción y cómo entender la sismo-génesis del territorio; estudios y análisis fueron llevados a cabo con ayuda de la cooperación internacional (Mayorga, 2016). Para el año 2001, Marino Protti, en conjunto con otros expertos, señalan la probabilidad de ocurrencia de un sismo en Nicoya, estableciendo que a partir de una serie de estudios y análisis, la brecha sísmica de

Nicoya tiene potencial para generar un terremoto de magnitud superior a los 7.5 grados” (Protti, González, 2002, p. 1).

Debido a este pronóstico, los esfuerzos para fortalecer las capacidades de respuesta y los preparativos para enfrentar el posible evento que se trabajaron por medio de las instituciones de respuesta como la CNE y entidades técnico-científicos, se incrementaron. Protti (2016) comenta que la sociedad civil se involucró en las labores y adoptaron un rol importante, tanto así que es posible decir que las cifras del impacto generado fueron menores gracias no solo como producto del Código Sísmico (instrumento que define condiciones mínimas aceptables para construcciones seguras) que rige en el país, si no, a todo el trabajo de preparativos previo al evento. El terremoto de Nicoya generó impactos que se identifican más adelante, sin embargo, es necesario mencionar que el elemento más positivo es que este sismo no implicó pérdidas de vidas humanas.

Los cantones en los cuales fue posible percibir los mayores impactos del movimiento de subducción y los efectos de la amplificación de las ondas se ubican en las provincias de Guanacaste, Puntarenas y Alajuela. Protti (2016). Explica que la magnitud del evento con relación a los daños generados demuestra un escenario positivo para Costa Rica, demostrando buenas capacidades a nivel de preparativos y respuesta para enfrentar fenómenos de esta naturaleza.

La Figura N°23 señala el nivel de intensidades según la escala de Mercalli. Es necesario aclarar que la medición de magnitud y de intensidades usada en este estudio se refiere a la escala de Richter y a la escala de Mercalli respectivamente. Ampliando, según información de la Red Sismológica Nacional, la escala de Richter es utilizada para medir la magnitud del sismo en términos de liberación de energía, con una escala de 1 a 10, en este caso fue de 7,6 Mw y la de Mercalli que mide la intensidad en cuanto a la percepción en las zonas que experimentaron el movimiento que depende del efecto en término de efectos y daños observables, con una escala de I a XII. Esta percepción es fluctuante dependiendo del tipo de movimiento que se genere, por tanto para el caso de estudio es posible visualizar en la Figura N°23 un aumento de la intensidad en la zona de Naranjo y Grecia por ejemplo, siendo un elemento que permite explicar la cantidad de daños en estos cantones.



Figura 23. Distribución de intensidades Mercalli⁴, Sismo Sámara 2012.

Fuente: Red Sismológica Nacional – ICE-UCE, 2012.

5.2. Atención de la Emergencia

Durante la fase de atención se desarrollaron una serie de acciones que permitieron restablecer las condiciones de los habitantes de estas zonas afectadas. Se realiza una breve mención ya que esta fase si bien no está relacionada directamente con objeto de estudio de esta investigación, es la fase que precede la activación del régimen de excepción, por lo que es necesario que sea definida y contemplada ya que genera las condiciones para la fase de reconstrucción. Durante la atención, la estructura organizacional de la CNE experimenta algunos cambios en función de generar la capacidad técnica y operativa para atender las necesidades que surgen con el objeto de salvaguardar la vida y los bienes.

La atención de una emergencia incluye acciones de asistencia humanitaria la cual contempla la habilitación de albergues, proveer alimentos, facilitar artículos de higiene

⁴ La escala de Mercalli mide la intensidad de los sismos. A diferencia de la magnitud, la intensidad se relaciona con los efectos sobre las personas y el grado de daño sobre las estructuras, la escala se mide en valores del 1 al 12 que se denotan con números romanos. (Laboratorio de Ingeniería Sísmica, INII-UCR, 2011)

personal y demás suministros para asegurar condiciones mínimas de vida de los afectados mientras se logra la rehabilitación de los servicios.

La Ley N°8488 establece en su artículo N°30 en el inciso a) que las acciones de primer impacto están:

(...) orientadas a salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la producción de bienes y servicios vitales, la propiedad y el ambiente, mediante acciones de alerta, alarma, información pública, evacuación y reubicación temporal de personas y animales hacia sitios seguros, el salvamento, el rescate y la búsqueda de víctimas; el aprovisionamiento de los insumos básicos para la vida, tales como alimentos, ropa, agua, medicamentos y la asistencia médica, así como el resguardo de los bienes materiales, la evaluación preliminar de daños y la adopción de medidas especiales u obras de mitigación debidamente justificadas para proteger a la población, la infraestructura y el ambiente (Ley N°8488, 2005, Art. 30 inciso a).

Para esta fase la CNE reportó un gasto de 165.322.861,49 millones de colones (CNE, 2012, p.12). Como se demuestra en la Tabla N°11, el monto incluye los gastos en los que incurrió la CNE para atender esta fase de la emergencia.

Tabla 11. Monto ejecutado en Primer Impacto, Terremoto de Sámara 2012, monto en colones.

CONCEPTO	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Mantenimiento de vías de comunicación	84.285.170,00	50,98%
Reparación de diques	59.545.000,00	36,02%
Alimentos y bebidas	12.364.785,50	7,48%
Viáticos dentro del país	5.584.416,19	3,38%
Combustibles y lubricantes	1.832.251,00	1,11%
Materiales y productos de plástico	1.227.414,88	0,74%
Útiles y materiales de oficina y computo	257.391,80	0,16%
Tintas, pinturas y diluyentes	109.138,05	0,07%
Materiales y productos eléctricos	67.784,07	0,04%
Mantenimiento Y reparación de equipo de transporte	28.000,00	0,02%
Transporte dentro del país	18.010,00	0,01%
Servicios generales	3.500,00	0,00%
TOTAL	165.322.861,49	100%

Fuente: Cuadro adaptado de CNE, PGE 37305-MP, 2012.

Las acciones de primer impacto además de lo descrito anteriormente, incluyen la intervención por medio de equipo y maquinaria para estabilizar la zona. La ley establece que se deben atender los “servicios vitales de agua, transporte, telecomunicaciones, salud, comercio, electricidad y, en general, las acciones que permitan estructurar la organización de la vida comunitaria y familiar, procurando la restauración máxima posible de su calidad de vida”. (Ley N°8488, 2005, Art. 30, inciso b). Del cuadro anterior se establece que 143.858.170,00 millones de colones fueron destinados a la limpieza y remoción de derrumbes, rehabilitación de rellenos, reparación de caminos y la demolición y limpieza de escombros, lo cual representa aproximadamente un 87% de la inversión por primer impacto. El monto restante corresponde a los gastos operativos de la CNE.

En referencia a la estructura organizacional de la CNE durante la atención de la emergencia se establece una relación con la ya mencionada estructura “ad hoc”, ya que la misma está articulada de manera tal que al momento de su activación sea posible la integración de las organizaciones correspondientes, tal como lo muestra la Figura N°24.

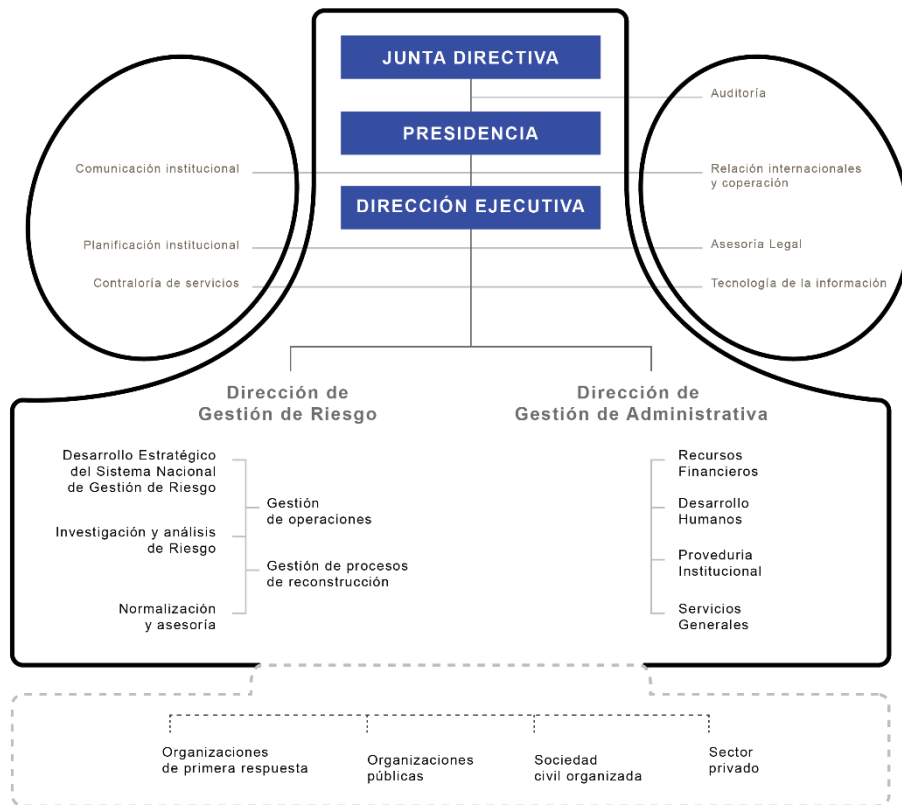


Figura 24. Estructura organizacional adhocrática durante la atención de una emergencia nacional.

Fuente: Elaboración propia según estructura organizacional de la CNE y la estructura organizacional de Mintzberg 1995.

Al momento de atender una emergencia, se convoca al Centro de Operaciones de Emergencia (COE). Tal como lo indica la Ley N°8488 en su artículo 10, inciso b), esta es la instancia de coordinación que reúne a las instituciones públicas y organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta. La coordinación del COE está a cargo de la CNE. El COE genera canales de conexión y enlace entre el “ápice estratégico” y los mandos operativos que se encuentran en el campo, permitiendo un flujo de información bilateral que facilita la toma de decisiones y el manejo de las operaciones en el campo. Mientras tanto, las demás áreas representadas en el organigrama, tanto sustantiva como administrativa, facilitan los procesos requeridos para una eficaz y eficiente atención de la emergencia.

Las relaciones que se generan durante un proceso de atención son temporales y la coordinación entre las diferentes organizaciones son variables dependientes de la naturaleza y la magnitud del evento. Es decir, la cantidad de recursos que se movilizan se encuentran supeditados al análisis de los mandos superiores en cuanto a la valoración de los requerimientos para enfrentar la emergencia.

5.3. Declaratoria de Emergencia Nacional

Como se ha establecido en capítulos anteriores el proceso de recuperación por medio del régimen de excepción, objeto de estudio de esta investigación, es activado al momento en el que el Poder Ejecutivo declara un Estado de Emergencia. Para el caso del terremoto de Sámara, el día 27 de setiembre del 2012, es decir, 22 días después de ocurrido el sismo, se publica el Decreto Ejecutivo N° 37305-MP, en el Alcance Digital de la Gaceta N°141 (Ver anexo 1).

5.3.1. Alcance

El Decreto Ejecutivo N°37305-MP, con el cual se emitió la declaratoria, en su artículo N°10 establece un **alcance temporal** en relación a los informes que emita la CNE y al plazo de 5 años de vigencia del PGE que dicta la Ley.

El **alcance espacial** se encuentra establecido en el artículo N°1 del Decreto y estipula lo siguiente:

Artículo 1º— (...) se declara estado de emergencia en los cantones de: Abangares, Liberia, Carrillo, Santa Cruz, Nicoya, Hojanca, Nandayure, Tilarán, Bagaces y Cañas, de la provincia de Guanacaste; cantón central de Puntarenas y Montes de Oro, de la provincia de Puntarenas; Naranjo, Valverde Vega, Atenas, San Ramón, Grecia y Alfaro Ruiz, de la provincia de Alajuela y Sarapiquí de la Provincia de Heredia (DE N°37305-MP, 2012, Art. 1).

Lo anterior significa que todas las municipalidades e instituciones que cuenten con bienes y servicios dañados o tengan injerencia funcional y territorial sobre estos cantones tienen el deber de reportar ante la CNE los daños sufridos.

Una vez declarado el Estado de Emergencia se procede a la elaboración del Plan General de la Emergencia como instrumento que pretende la articulación y planificación del proceso de recuperación. El caso del Plan elaborado para atender los efectos del terremoto de Sámara, incluye un nuevo elemento que lo diferencia a los instrumentos anteriores y es requerido resaltar. En años pasados el PGE incluía únicamente una cuantificación de daños y con base a eso se recibían las propuestas de inversión durante la vigencia del PGE. El caso de Sámara, a raíz de diferentes pronunciamientos mencionados en el Capítulo IV de esta investigación, se adopta la modalidad de presentar no solo un reporte de los daños sufridos, sino que se incluye por primera vez un apartado que contempla las propuestas de inversión de cada institución, delimitando así los proyectos que se desarrollarán en proceso de ejecución del Plan.

5.3.2. Levantamiento de información

Para el levantamiento de la información, la CNE utiliza una metodología basada en formularios para la recopilación estandarizada de las afectaciones (ver anexo 2). Cada institución de acuerdo con su competencia debe completar el/los formularios según corresponda. El rol de la CNE para esta etapa consiste en facilitar, asesorar y acompañar a las municipalidades e instituciones orientándolos para completar adecuadamente la información requerida.

Los formularios están estructurados para incluir los reportes que comprenden las siguientes áreas de afectación:

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. Población | 8. Agrícola |
| 2. Carreteras | 9. Pecuario |
| 3. Puentes | 10. Edificios Públicos |
| 4. Alcantarillas y Vados | 11. Obras de Corrección |
| 5. Sistemas de Agua | 12. Sistema Eléctrico |
| 6. Ríos y Quebradas | 13. Sistemas de Infocomunicaciones |
| 7. Vivienda | 14. Ambiente |

De esta forma, en congruencia con esta sectorialización, los reportes y manejo de información requerida se organiza, de manera que sea posible ordenar la información. A manera de ejemplo, en la Figura N°25 se presenta un ejemplo del formulario para el reporte de daños en carreteras, con el que fue recopilada la información para el PGE por el terremoto y que actualmente es utilizado por la CNE para la recopilación de información.

Una vez declarada la emergencia, la Dirección Ejecutiva de la CNE emite un comunicado a aquellas organizaciones que tienen afectaciones en sus bienes o servicios, facilitándoles los formularios y poniendo a disposición el apoyo y la asesoría para llenar estos formularios.

Como se ha mencionado, las organizaciones cuentan con un plazo de 2 meses establecidos en la Ley N°8488 y deben de hacer entrega de esta información de manera formal a la Dirección Ejecutiva de la CNE, misma instancia que los convoca. Finalmente, este reporte es consolidado por la CNE y en conjunto con la demás información que se menciona a continuación, es conformado el PGE.

FORMULARIO N° 2: CARRETERAS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
 Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:						Fecha:				
CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN				AFECTACIÓN			PROPUESTA	
		Poblado	N° de Ruta o Descripción del Tramo	Extensión Longitud (kms) Ancho (Metros)		Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
TOTAL							0,00		TOTAL	0,00
Comentarios:										
FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____						Cargo: _____				
Teléfonos: _____						Dirección Electrónica: _____				
Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos): _____						Cargo: _____			Firma: _____	

Figura 25. Ejemplo de formulario de reporte de daños

Fuente: CNE, 2017

5.3.3. Impacto

La información recopilada demuestra que el impacto que generó este sismo en la zona afectada fue importante y se cuantifica a continuación, en la tabla N° 12.

Tabla 12. Daños y pérdidas por sector. Terremoto de Sámara 2012, monto en colones.

INFRAESTRUCTURA	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Vivienda	13.953.380.000,00	27,57%
Infraestructura de Salud	12.621.470.125,00	24,94%
Infraestructura de Educación	8.171.085.021,38	16,15%
Carreteras	5.974.200.466,10	11,81%
Edificios Públicos	4.656.908.930,00	9,20%
Puentes	3.794.260.000,00	7,50%
Alcantarillas y Vados	610.682.000,00	1,21%
Sistemas de Agua	561.573.655,00	1,11%
Daños atendidos como Primer Impacto	143.858.170,00	0,28%
Distrito de Riesgo Arenal Tempisque	115.415.250,00	0,23%
Total	50.602.833.617,48	100%

Fuente: Cuadro adaptado CNE, PGE 370305, 2012, p.8

La Tabla N°12 evidencia una mayor afectación en los sectores de salud, vivienda y red vial, seguido por el sector educación. En total suman 50.602.833.617,48 millones de colones (CNE, 2012, P.8), esto representa poco más del presupuesto ordinario asignado al MAG para el año 2017, el cual suma los 42.713.000.000 o del MINAE, el cual alcanza los 55.787.391.609.

5.4. Plan General de la Emergencia

5.4.1. Descripción

El PGE es un documento que describe el evento ocurrido, los daños generados y su cuantificación, la planificación de las acciones que se requieren para la recuperación y el mecanismo de financiamiento de esas acciones, además es el documento que brinda legalidad para actuar bajo el régimen de excepción, este y demás elementos teóricos y legales fueron descritos en capítulos anteriores. Lo anterior debido a que en el PGE se establece cuáles son las acciones y obras que son posible realizar bajo el régimen, cerrando las posibilidades a la ejecución de fondos en acciones que no hayan sido contempladas y se encuentren fuera de alcance de la declaratoria.

Desde la perspectiva práctica, el PGE es la cartera de proyectos bajo el cual las Unidades Ejecutoras y CNE como contraparte deben de seguir para la reconstrucción de lo afectado.

Estas Unidades Ejecutoras son definidas bajo criterios de competencias de acuerdo la naturaleza del evento y por lo tanto de las obras que se requieren reconstruir. Para esto, la CNE articula una estructura adhocrática con el fin de dar una respuesta integral a las necesidades emergentes. De tal modo, la CNE adopta el mando y la dirección de una estructura compuesta por las organizaciones técnicas con compromisos en el PGE. La estructura mencionada se visualiza de la siguiente Figura N°26.

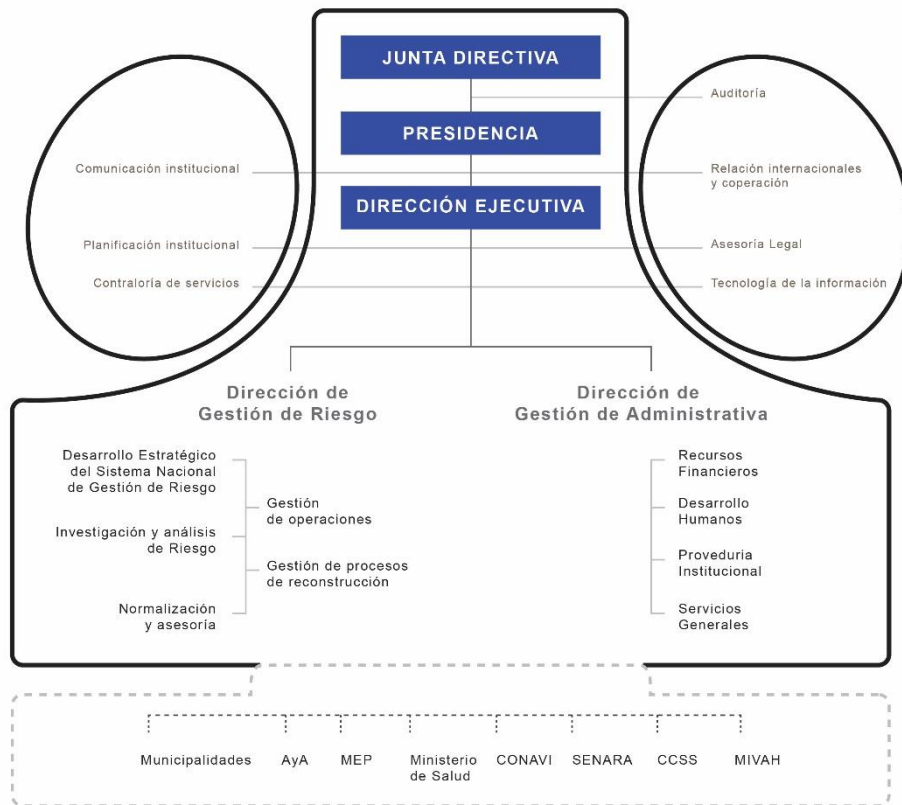


Figura 26. Estructura organizacional adhocrática durante la reconstrucción ante una emergencia nacional

Fuente: Elaboración propia con base en la estructura organizacional de la CNE y Mintzberg 1995.

Al igual que durante el proceso de atención, las diferentes unidades que conforman la CNE, apoyan mediante sus funciones técnicas y administrativas la adecuada ejecución del PGE.

Para el caso de estudio, el PGE por el terremoto de Sámara, incluyó por primera vez un capítulo que determinaba las acciones de reconstrucción previamente definidas. Este apartado del PGE es desarrollado con base en la información captada de un formulario que se implementa denominado “Ficha Técnica de Compromisos Institucionales”, como se muestra en la Figura N°27 con la cual se identifican los proyectos a desarrollar, tanto por vía de los recursos del FNE como por vía ordinaria de las instituciones, pero que tengan la finalidad de atender la emergencia.

PLAN GENERAL DE EMERGENCIA
EVENTO:
Declaratoria de Emergencia por Decreto: (N° del Decreto)
FICHA TÉCNICA DE COMPROMISOS INSTITUCIONALES:

1. NATURALEZA DE ACTIVIDADES:		2. SECTOR:				
3. COBERTURA	Zona de Intervención:			Población Meta:		
4. COMPETENCIAS	Institución Ejecutora:			Unidad Responsable:		
5. MECANISMO DE EJECUCIÓN	Ordinario (Con recursos propios)			Excepción (FNE)		
6. ACCIONES Y OBRAS POR REALIZAR	N°	Periodo de Ejecución (De-Hasta)	Descripción	Unidad de medida	Cantidad	Inversión Estimada (Miles de Colones)
	1					
TOTALES						
7. RESULTADO ESPERADO:						
8. FUENTE DE FINANCIAMIENTO:						
FUNCIONARIO RESPONSABLE (Nombre y apellidos)		Firma		Cargo		Sello

Figura 27. Ficha Técnica para identificación de proyectos.

Fuente: CNE, 2017.

A partir de esta información, es posible identificar las acciones específicas y el requerimiento económico para recuperar las zonas afectadas. En el caso del terremoto de Nicoya, se obtiene lo siguiente:

Tabla 13. Compromisos institucionales para la recuperación. Recursos Fondo Nacional de Emergencia.

ORGANIZACIÓN	ACCIONES	RESULTADO ESPERADO	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Sistema Nacional de Áreas de Conservación	Construir tres edificios, reparar 9, alquilar cuatro edificios. Nicoya, Santa Cruz, Hojancha, Nandayure, Cóbano, Lepanto	Recuperar la capacidad funcional de 9 edificios del SINAC en las áreas de conservación al mes de marzo del 2014.	2.375.500.000,00	81,34%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Reconstrucción de la tubería de distribución de 150 mm del sistema de abastecimiento de agua potable de Puntarenas.	1.000 metros de tuberías de distribución de 150 mm instalada y en operación normal, para abastecer a 8.335 habitantes	200.000.000,00	6,85%
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	Coordinación de las operaciones de emergencia y contratación de maquinaria para apoyar las labores de primer impacto de las municipalidades	Respuesta a la emergencia en su fase de primer impacto y rehabilitación de carreteras y reforzamiento del dique de Filadelfia	165.322.861,49	5,66%
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Reparación de sifones, vertedor, revestimientos y paso de alcantarilla, estabilización de taludes.	Recuperar la capacidad funcional del Sistema en la Red Principal, Proyecto Bagatzí: Sub Distrito Cabuyo y Piedras	115.415.250,00	3,95%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Rehabilitación de dos tanques de almacenamiento de agua potable de Cañas, Guanacaste.	Abastecimiento de agua para 19.618 habitantes.	55.000.000,00	1,88%
Ministerio de Salud – Dirección Nacional CEN- CINAI	Alquilar 9 edificios para la provisión de servicios de nutrición y desarrollo infantil	Atención en servicios de nutrición y desarrollo infantil a 357 niños y niñas entre 0 y 13 años	9.270.000,00	0,32%
Total			2.920.508.111,49	100%

Fuente: Cuadro adaptado de CNE, 2012, p.17.

Tabla 14. Compromisos institucionales para la recuperación de los daños originados por el terremoto Sámara 2012 con recursos del presupuesto ordinario. Monto en colones.

ORGANIZACIÓN	OBRAS Y ACCIONES POR REALIZAR	RESULTADO ESPERADO	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Caja Costarricense de Seguro Social	Reparación de centros de salud (Hospitales, clínicas, edificios administrativos y bodegas) en los cantones de Nicoya, Santa Cruz, Abangares, Nandayure, Hojanca y Puntarenas. Reconstrucción de sucursal de la CCSS en Nicoya	Recuperar la capacidad operativa y funcional de los hospitales, clínicas y EBAS y la infraestructura administrativa afectada por el terremoto	11.809.720.125,00	31,30%
Sistema Financiero de la Vivienda	Construcción y reubicación de viviendas en 18 de los cantones bajo declaratoria de emergencia	Reconstrucción completa de las viviendas que fueron dañadas, pero que sí pueden ser reconstruidas en el mismo terreno. Construcción, en nueva ubicación (traslado), de las viviendas que fueron dañadas, pero que no pueden ser reconstruidas en el mismo terreno. 1163 familias.	10.905.380.000,00	28,90%
Ministerio de Educación	Reparación de la infraestructura educativa pública en la totalidad de los cantones afectados por la emergencia (Con excepción de Sarapiquí.	Recuperar la capacidad operativa y funcional de los centros de salud y la infraestructura administrativa	8.171.085.021,38	21,65%
Municipalidades	Reparación de viviendas en el mismo terreno	Un aproximado de 1973 familias de los cantones afectados con las viviendas reparadas.	3.048.000.000,00	8,08%

ORGANIZACIÓN	OBRAS Y ACCIONES POR REALIZAR	RESULTADO ESPERADO	MONTO (EN COLONES)	PORCENT AJE
Consejo Nacional de Vialidad	Reparación de superficie de ruedo en 81 tramos, una alcantarillas, 25 obras de estabilización y limpieza de taludes, un deslizamiento, un hundimiento y reparación de 14 puentes	Restauración de los daños ocasionados por el terremoto en las carreteras y puentes de la Red Vial nacional al estado anterior al mismo, garantizando el tránsito fluido y seguro de los usuarios de las vías.	2.450.537.966,00	6,49%
Ministerio de Salud	Reparación de 38 edificios y reconstrucción de 8 edificios	Atención en servicios de nutrición y desarrollo infantil a 357 niños y niñas entre 0 y 13 años	1.121.026.500,00	2,97%
	Rehabilitación de sistemas de agua de los cantones afectados por la emergencia	Restablecer los sistemas de acueductos para funcionen de forma óptima para 314.306 habitantes	201.484.947,00	0,53%
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Rehabilitación de ASADAS: Morote de Nandayure, Nosara Centro, Guayabal de Santa Cruz, Playa Grande de Cabo Velas de Santa Cruz, Guinea de Filadelfia.	Restablecer los sistemas de acueductos para funcionen en forma óptima para 6200 habitantes	25.850.000,00	0,07%
Ministerio de Obras Públicas – Municipalidades	Reparación de la infraestructura vial cantonal	Pendiente la Información ¹	0,00	0,00%
Total			37.733.084.559,38	100%

¹Al momento de publicación del PGE no hubo reporte del Ministerio para que fuera incluido dentro del documento.

Fuente: Cuadro adaptado CNE, 2012, p.16.

La normativa establece que el Plan debe incluir únicamente las acciones que permitan reconstruir lo afectado y que estas acciones sean para recuperar los bienes y servicios que sufrieron problemas al momento del impacto del evento. Por lo tanto, el escenario ideal establece que las propuestas que se plantean en la Tabla N°13 y 14 estén estrictamente relacionadas a los daños reportados, apostando al nexo causal y que permitan reconstruir por medio de obras y acciones los daños que se generaron a partir del terremoto de Sámara.

Para este caso de estudio se analizan dos documentos específicos para establecer la relación entre los daños y las propuestas de acción. El primero de ellos es el reporte oficial de daños y los compromisos que establecieron las instituciones; ya sea para ejecutar con recursos de Fondo Nacional de Emergencias o bien aquellas que van a ser ejecutadas bajo mecanismos ordinarios, con fondos propios.

Bajo esta lógica se utiliza el método comparativo definido previamente para el análisis de la información presentado en la Tabla N°15.

Tabla 15. Cuadro comparativo de daños y compromisos organizacionales, montos en colones.

ÁREA DE AFECTACIÓN	INFORME DE DAÑOS Y PÉRDIDAS		ACCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN	
	MONTO	OBSERVACIONES	MONTO	OBSERVACIONES
Carreteras	5.974.200.466	Se reportaron daños en la red vial nacional y cantonal de todos los cantones incluidos en la declaratoria.	2.450.537.966	El CONAVI asume los daños de la red vial nacional incluyendo carreteras, puentes y alcantarillas.
Puentes	3.794.260.000			
Alcantarillas y Vados	610.682.000			
Sistemas de Agua	561.573.655	El informe de pérdidas relacionadas a ruptura de tuberías, problemas de infiltración y problemas con los tanques de almacenamiento, entre otros.	482.334.947	Se define la atención por parte del AyA de la reconstrucción de la tubería de distribución en Puntarenas y a la rehabilitación de tanques de almacenaje y sistemas el agua en general, así como la atención en las ASADAS.
Edificios Públicos	4.656.908.930	El reporte incluye edificios de diferentes naturalezas como salones comunales, gimnasios, iglesias, edificios municipales (Santa Cruz, Nicoya y Puntarenas),	2.375.500.000	Las acciones que se incluyen son las relacionadas a los edificios del SINAC.

ÁREA DE AFECTACIÓN	INFORME DE DAÑOS Y PÉRDIDAS		ACCIONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN	
	MONTO	OBSERVACIONES	MONTO	OBSERVACIONES
		instalaciones del SINAC, entre otros.		
Salud	12.621.470.125	Dentro de las afectaciones reportadas se encuentran las Áreas de Salud, CEN-CINAI, Clínicas y el Hospital de Puntarenas que corresponde al monto más significativo del reporte.	12.930.746.625	Para el sector salud se comprometen la CCSS y el Ministerio de Salud con acciones para la reconstrucción de la infraestructura afectada reportada con daños.
Educación	8.171.085.021	El MEP por medio de la DIIE reporta un total de aproximadamente 230 centros educativos con afectaciones.	8.171.085.021	Se contemplan en el Plan los 230 centros educativos reportados.
Distrito de Riego	115.415.250	Incluye obras en diferentes tramos de los canales de riego.	115.415.250	Reparación de sifones, vertedor, revestimientos y paso de alcantarilla, estabilización de taludes.
Vivienda	13.953.380.000	El reporte en el sector vivienda señala un total de 3136 viviendas con requerimientos de atención.	10.905.380.000 3.048.000.000	El Plan contempla un monto para ser ejecutado por medio del SFV y además contempla que el Ministerio de Hacienda trasladó a las Municipalidades para reparaciones.

Fuente: Elaboración propia con base a los reportes de la CNE, 2017.

De la información presentada en la Tabla N°15 se elabora la Figura N°28, la cual permite la comparación de las pérdidas económicas con los costos de reconstrucción y reposición. Se destaca una marcada diferencia en dos áreas de afectación específicas, las cuales son: infraestructura vial y edificios públicos. Al respecto, el reporte remitido por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), acerca de la infraestructura vial nacional, representa solo

un 24% del total de los daños reportados en este ámbito. El resto de los daños reportados en las vías corresponde a rutas cantonales que son las municipalidades las responsables de reportar y atender. En la Tabla N° 15 es evidente que las municipalidades no presentaron propuestas de proyectos para reconstruir carreteras.

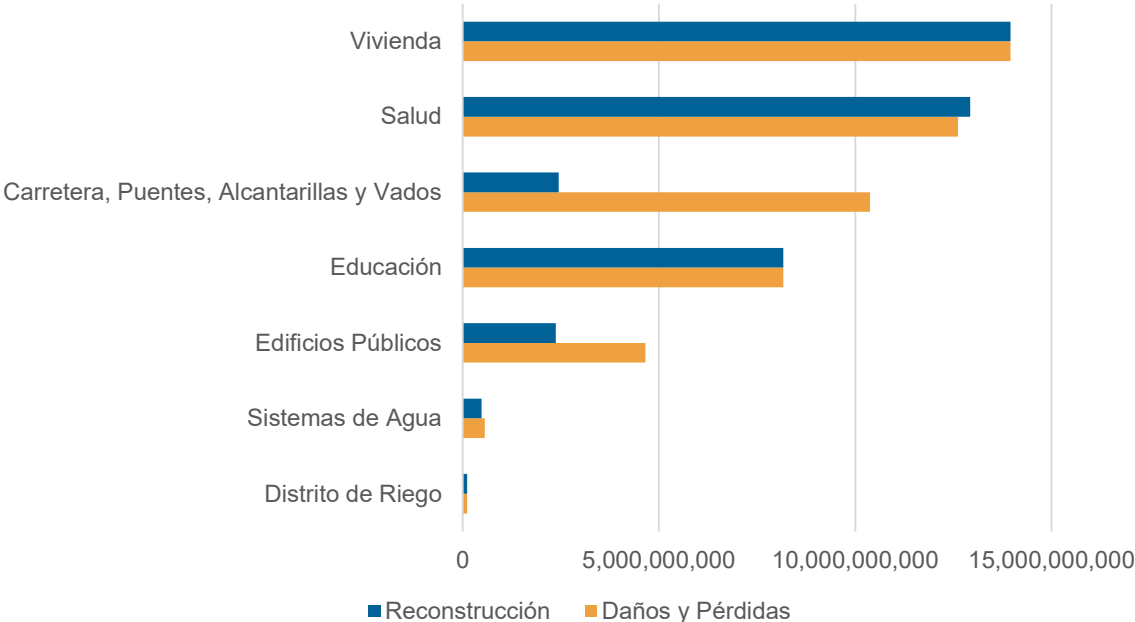


Figura 28. Comparativo de estimación de daños y pérdidas con compromisos para la reconstrucción, montos en colones

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE, 2017.

La Tabla N°15 permite visualizar por áreas de afectación las acciones que se planifican para la reconstrucción con relación a los reportes de daños presentados.

Los sectores de salud, educación, vivienda y las obras en el distrito de riego reflejan una coherencia entre los daños que se reportan y las acciones que se plantean para la reconstrucción.

Para el caso de los edificios públicos se percibe un vacío entre los daños reportados y las propuestas para la inversión. Esto se evidencia, por ejemplo, en los edificios municipales, en los cuales los moradores, se vieron en la necesidad de abandonarlos, por ejemplo, en el caso de la Municipalidad de Puntarenas resultó con daños pero no hubo alguna iniciativa del órgano municipalidad para formular la propuesta alguna de inversión que fuese parte del PGE. Igual es el caso de los edificios municipales de Nicoya y de Santa Cruz que

requerían de algún tipo de intervención pero la ausencia de propuestas por parte de ello, hizo que quedaran excluidos. Se reitera, que el levantamiento de la información sobre el daño existe en los reportes, pero no el levantamiento de las propuestas de proyectos.

Estos elementos cualitativos serán abordados más adelante en este capítulo con la experiencia de las Unidades Ejecutoras durante la implementación del PGE.

5.4.2. Financiamiento

El mecanismo de financiamiento del PGE se encuentra establecido en su último capítulo y textualmente establece:

Los recursos que se indican como ordinarios, serán dispuestos dentro de los presupuestos ordinarios de las instituciones. Incluye esto los recursos que ha procedido a asignar el Ministerio de Hacienda, mediante los Decretos 37381-H y 37403 – H, para el Ministerio de Educación y para las municipalidades y para estas últimas de conformidad con lo que instruye el procedimiento dictado por la Contraloría, mediante Oficio DFOE-DL-1247.

Los recursos para la atención por la vía de excepción serán administrados por la CNE, por medio del Fondo Nacional de Emergencia y sujetos a la disponibilidad (CNE, 2012, p.17).

Para el caso de esta declaratoria el informe de seguimiento elaborado por la CNE, correspondiente al primer semestre del año 2017 reporta ingresos por 4.156.547.975,93 de colones para atender las necesidades de esta emergencia.

Tabla 16. Ingresos al FNE para Decreto Ejecutivo N°37305-MP, monto en colones.

CONTRIBUYENTE	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Ministerio de Hacienda	3.000.000.000,00	72,18%
Instituto Nacional de La Mujer	500.000.000,00	12,03%
Recope	300.000.000,00	7,22%
Traslados del Fondo Nacional de Emergencias sin asignación para primer impacto	208.847.701,21	5,02%

CONTRIBUYENTE	MONTO (EN COLONES)	PORCENTAJE
Banco Interamericano de Desarrollo	98.566.000,00	2,37%
Instituto de Desarrollo Rural	35.000.000,00	0,84%
Otros aportes diversos	6.000.000,00	0,14%
Museo Nacional	5.000.000,00	0,12%
Consejo de La Persona Joven	2.900.000,00	0,07%
Recursos del FNE, 3% superávit y otros Decretos-	224.274,72	0,01%
Pueblo de Costa Rica	10.000,00	0,00%
Total	4.156.547.975,93	100,00%

Fuente: Informe semestral de seguimiento CNE, 2017.

Como se explicó en el capítulo anterior, el Fondo Nacional de Emergencias se financia por medio de una serie de mecanismos como lo son las transferencias del Ministerio de Hacienda, los aportes de otras instituciones, instrumentos financieros, del 3% del superávit de las organizaciones públicas, entre otros.

Para el caso de estudio, por un lado la Tabla N°16, refleja los aportes que se generaron para darle sustento financiero a las acciones que quedaron consignadas en el Plan. Por el otro lado, la Tabla N°17 expresa el estado de la ejecución de esos fondos que ingresaron. Como se permite visualizar, hay 3.965.548.154,26 de colones asignados en planes de inversión aprobados por la Junta Directiva, es decir, se ha aprobado un 95,4% de los recursos que han ingresado al Fondo. Más adelante en este capítulo, se analiza la forma cómo están siendo ejecutados estos fondos y el cumplimiento con lo establecido en el Plan.

La CNE únicamente tiene control sobre los recursos provenientes del FNE, sobre los cuales debe realizar seguimiento y fiscalización, esto establecido en la jurisprudencia previamente estudiada. Por tanto, solo es posible hacer análisis financiero pormenorizado de las obras que están siendo ejecutadas con estos recursos y el análisis de ejecución financiera de las obras que están siendo ejecutadas con recursos propios se realiza con la información disponible brindada por las instituciones a la CNE para los informes de seguimiento semestral. Lo anterior quiere decir que existe una clara debilidad de ambas partes en el seguimiento y control en términos de verificación de cumplimiento de obras y acciones contenidas en el Plan.

En la Tabla N°17, se señala que del monto aprobado en planes de inversión, aún resta aproximadamente un 45% por ejecutar el pago y al 31 de mayo del 2017, fecha de corte del último informe elaborado, persisten 190.999.821,67 disponibles para ejecutar en planes de inversión.

Tabla 17. Detalle de ejecución de fondos, Decreto Ejecutivo N°37305-MP, monto en colones.

DETALLE	MONTO (EN COLONES)
Presupuestos y planes de inversión asignados	3.965.548.154,26
Saldo disponible planes de inversión	1.785.781.107,69
Gestiones de compra	102.077.000,00
Órdenes de compra de contratos en ejecución	504.926.052,66
Recursos sin asignar	190.999.821,67

Fuente: Informe semestral de seguimiento del Sistema Financiero de la CNE, 2017.

Dependiendo de la naturaleza del evento y de las decisiones que se tomen a nivel estratégico como parte de la gestión de la reconstrucción, es posible contemplar diferentes mecanismos para financiar las obras. El caso bajo análisis permite identificar 3 mecanismos principales para financiar las obras:

- **Transferencia del Ministerio de Hacienda a las organizaciones:** El Ministerio realiza una transferencia directa a las municipalidades para que ejecuten bajo sus propios mecanismos por un total de **3.048.000.000 de colones**. Este mecanismo se utilizó para la atención de reparaciones a viviendas. Para los centros educativos se realizó un traslado de **4.000.000.000** al MEP nombrándola Unidad Ejecutora para la reparación de centros educativos por medio de las Juntas Escolares. Para el tema de la reparación de viviendas el Poder Ejecutivo emitió un Decreto H-37381 para transferir fondos a las municipalidades y que estas por medio de un procedimiento establecido por la CGR y un reglamento de ejecución, atendieran los casos de reparación.
- **Fondo Nacional de Emergencia:** Los proyectos que son financiados con recursos del FNE deben ajustarse a los procedimientos internos de ejecución y la CNE como se ha mencionado tiene total control sobre los mismos, esto quiere decir

que según el reglamento de contratación que rige para la aplicación del régimen de excepción, es responsabilidad de la Unidad Ejecutora presentar las facturas y los documentos a la CNE para que esta realice el pago en relación directa con el proveedor. Los fondos que ingresaron al FNE suman un total de **4.156.547.975,93 de colones.**

- **Transferencia desde el FNE:** La CNE tiene la potestad de transferir fondos directamente a las organizaciones públicas contemplando los medios de control que considere pertinentes, con el fin de agilizar la ejecución de los fondos. Esto significa que las proveedurías institucionales podrían actuar de forma independiente con recursos del FNE, siempre y cuando esté de por medio algún convenio debidamente negociado y aprobado por los entes respectivos que avale y regule la operación bajo este mecanismo. Este es el caso de los recursos que se dispusieron para la atención de vivienda por medio del Sistema Financiero de la Vivienda, los cuales suman un total del **10.905.380.000 de colones.**

5.5. Presentación y Análisis de datos

El trabajo de campo para la recopilación de información, referente la percepción de las unidades ejecutoras sobre la implementación del PGE, se realizó en los ocho cantones que registraron la acumulación el 80% de las pérdidas a raíz de la emergencia; dicha población de análisis abarca los siguientes cantones:

- Naranjo
- Valverde Vega
- Nicoya
- Santa Cruz
- Carrillo
- Hojancha
- Nandayure
- Puntarenas

Para el consulta se escogieron estos ocho cantones porque es en estos que los costos de reposición de infraestructura dañada son altos, en correspondencia con las pérdidas reportadas que son las más altas y significativas proporcionalmente (ver sistematización en anexo 5).

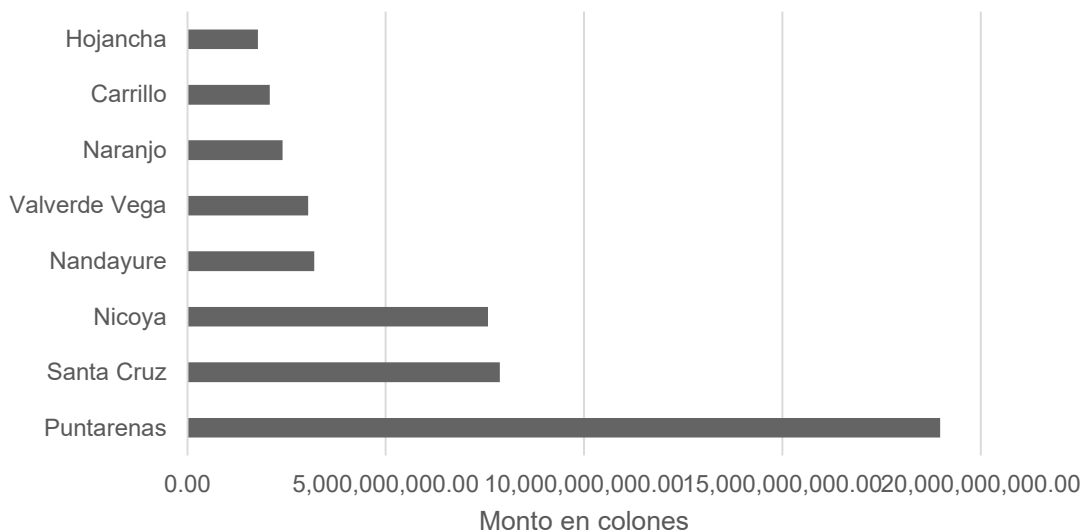


Figura 29. Costo de Reposición en colones de Infraestructura dañada por Cantón.

Fuente: Elaborado con base en la información del decreto de emergencia N°37305-MP, 2012.

La Figura N°29 evidencia los montos de reposición de infraestructura, en los 8 cantones que juntos representan el 80% del total de daños reportados. En Estos montos se aproximan a la suma de 20 mil millones de colones en promedio por cantón. Sin embargo, el cantón con el menor monto es Hojancha, con un monto que asciende a los 1700 millones de colones; estas cifras evidencian que la zona se vio seriamente afectada por el terremoto.

Los resultados del trabajo de campo efectuado se analizan a continuación: El instrumento que se aplicó corresponde a una entrevista semiestructurada (ver Anexo 3), dirigida a los funcionarios municipales de cada uno de los cantones mencionados⁵, que tuvieron a su cargo funciones, o se vieron involucrados, dentro de la recuperación del Terremoto.

Además se decide aplicar el instrumento a funcionarios del CEN-CINAI de Nicoya, en las comunidades de Nambí y Vigía, y finalmente personeros del SINAC del Área de Conservación del Tempisque, esto con el fin de cumplir con la muestra propuesta en la

⁵ Si bien en la metodología de la investigación se establecen los 8 municipios que representan el 80% de las pérdidas, por diferentes circunstancias no fue posible la aplicación del instrumento en la Municipalidad de Nandayure y Hojancha, debido a la no presentación de los funcionarios a la convocatoria realizada, por lo cual se entrevistó además de las municipalidades restantes, a personeros de la Municipalidad de Grecia y Sarchí.

metodología de la investigación. La totalidad de personas entrevistadas en el trabajo de campo corresponde a 15.

Para el análisis de la información se toman tres variables importantes, a saber: la primera de ellas corresponde a la capacidad de gestión de las unidades ejecutoras, en este caso municipalidades, Ministerio de Salud (mediante uno de sus órganos de desconcentración mínima, CEN-CINAI), y el Ministerio de Ambiente y Energía, mediante una de sus dependencias (SINAC). La segunda corresponde a la coordinación interinstitucional entre las unidades ejecutoras y CNE. Y la tercera reflejada en la capacidad de ejecución financiera de las unidades ejecutoras.

5.5.1. Capacidad de gestión de las Unidades Ejecutoras

Como parte de las entrevistas realizadas se consulta a los actores si las acciones emprendidas permitieron atender las necesidades ocasionadas por el terremoto de Samara en el año 2012, a lo cual el 100% de las Municipalidades responde con un contundente sí, evidenciando la satisfacción y aprobación de las acciones realizadas desde lo interno de las unidades ejecutoras; acciones que se enmarcan dentro del PGE y los planes de inversión utilizados.

La percepción que se tiene a nivel intraorganizacional es hacia la satisfacción en la aplicación de las acciones y el debido cumplimiento del PGE, esto se demuestra con la Figura N°30 que se presenta a continuación:

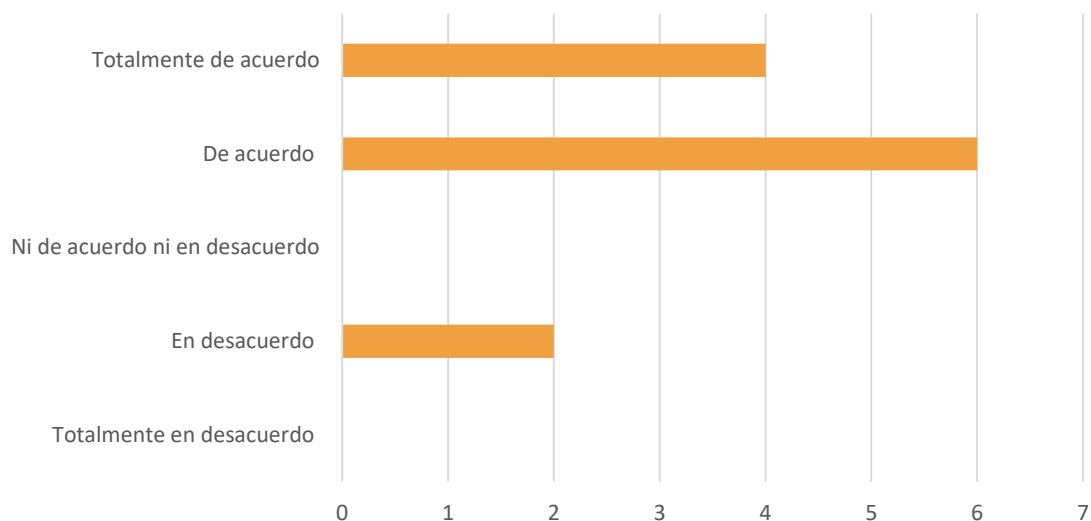


Figura 30. Percepción de las Municipalidades respecto a: La inversión realizada tanto por la municipalidad como por la CNE logró solventar las necesidades originadas por el impacto del evento.

Aunado a lo anterior, y con respecto a la capacidad de ejecución de recursos, aproximadamente el 50% de los entrevistados expresan que para la consecución de los objetivos que dicta el PGE fue necesario, además de sus capacidades de gestión técnica y administrativa, contar con un porcentaje de recursos propios que se debieron asignar y ejecutar al margen del PGE; llámense recursos humanos, materiales, económicos, etc. Nótese aquí la importancia de una correcta planificación y administración de los recursos ordinarios para lograr gestionarlos o dirigirlos a la atención de situaciones imprevistas como el caso en alusión, sin mencionar que además se debió ejecutar lo asignado por la CNE mediante el Fondo Nacional de Emergencias.

Estos recursos fueron utilizados adecuadamente para solventar las necesidades originadas por el impacto del evento; esto es lo que expresan los entrevistados, y no solamente la inversión municipal, sino que además califican como buena la gestión de la CNE y concuerdan que para lograr atender y recuperar estas necesidades estuvo dando acompañamiento.

Las figuras que se presentan a continuación muestran una serie de variables relacionadas con la percepción de la gestión del proceso de recuperación al amparo del Plan General de la Emergencia, de las cuales los entrevistados calificaron como *deficiente*, *regular* y *excelente*. En la variable relacionada con los recursos que fueron asignados se evidencia

una aprobación no solo en la cantidad, sino en la calidad de los recursos que se utilizaron, cabe resaltar, como se mencionó anteriormente, que estos recursos en buena parte corresponden a recursos propios de las municipalidades.

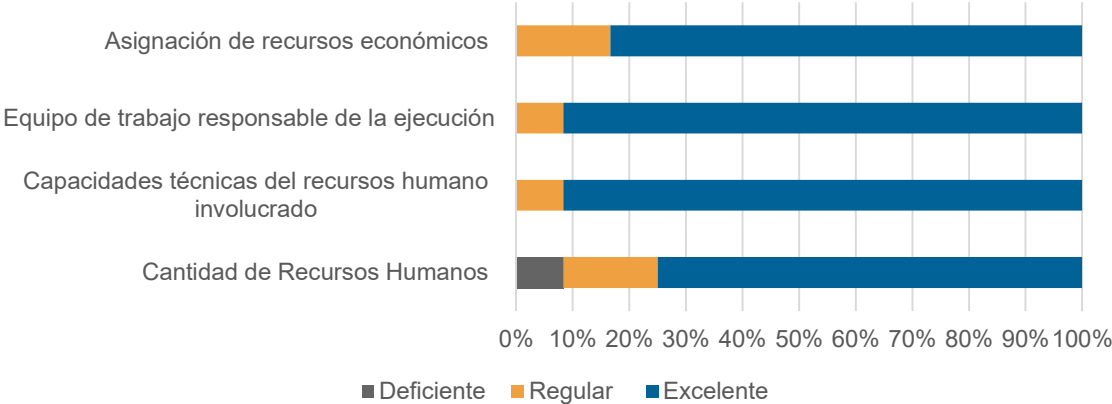


Figura 31. Percepción de las Municipalidades con respecto a los recursos utilizados durante la emergencia.

Una aseveración, por parte de la Municipalidad de Santa Cruz evidencia la importancia de mejorar la cantidad y capacidad del recurso humano que interviene en la atención de este tipo de emergencias para lograr así resultados más eficientes; este criterio se advierte también por parte del representante de la Municipalidad de Nicoya donde enfatiza nuevamente en la necesidad de mejorar las capacidades técnicas del equipo de trabajo responsable de la ejecución de proyectos.

Con respecto a los procesos utilizados tanto a lo interno de la municipalidad como en coordinación con otras organizaciones, la percepción es muy positiva. En procesos externos la calificación ronda alrededor del 70% con calificación excelente, tal y como lo muestra la Figura N°32:

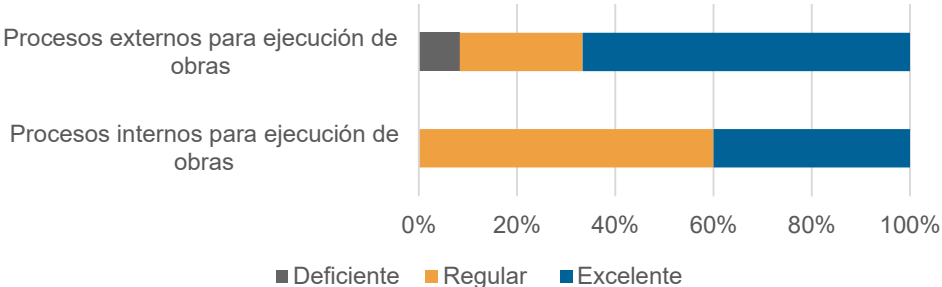


Figura 32. Percepción de las Municipalidades con respecto a los procesos utilizados.

Aunado a lo anterior, el representante de la Municipalidad de Nicoya concuerda con la necesidad de articular la forma de actuar en casos de emergencia ya que existen muchas instituciones que no cuentan con protocolos para la atención de este tipo de casos.

En el tema de ejecución de acciones del PGE, una de las entrevistas realizadas menciona que “la CNE brindó asesoría y acompañamiento, sin embargo, para este tipo de emergencia se necesita establecer un protocolo oficial específico que defina un solo procedimiento para todas las instituciones involucradas” (Entrevista funcionario Municipalidad de Santa Cruz, 2017). De lo anterior, se concluye que a pesar que existen formularios e instrumentos que guían a las unidades ejecutoras en las acciones a seguir, por ejemplo para levantar la información de los daños, no son suficientes o no resultan lo suficientemente útiles y accesibles para que las unidades ejecutoras los utilicen.

No obstante, algunos de los comentarios no expresan el sentir de la generalidad ya que, como se evidencia en la Figura N°32, en el tema de ejecución la mayoría de las reacciones se vuelcan hacia las calificaciones positivas entre regular y excelente.

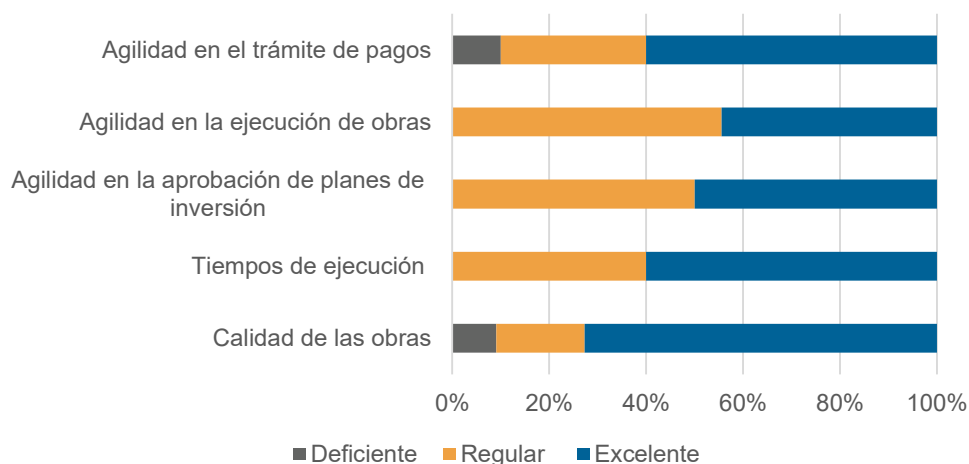


Figura 33. Percepción de las Municipalidades con respecto a la eficiencia en las acciones emprendidas durante la emergencia.

Una de las variables por mejorar según los entrevistados - en este caso dicho por el representante de la Municipalidad de Nicoya - , sugiere que se debe agilizar el tiempo de aprobación de los planes de inversión, disminuir el tiempo de ejecución de obra y aumentar

la calidad de las obras realizadas y finalmente acelerar el trámite de pago, entre los aspectos esenciales para lograr una adecuada atención de la emergencia.

Otro de los hechos que se resalta y que va en línea con la calidad de las obras, es la que emite el representante de la Municipalidad de Puntarenas, menciona que la intervención realizada al Hospital de esta provincia no fue la adecuada, y en este momento la estructura continua con problemas que no han sido resueltos. Por otro lado, el edificio municipal fue declarado inhabitable, por lo que aún hoy día se encuentran laborando en un espacio que no reúne ni las más mínimas condiciones para albergar una municipalidad.

Asimismo, se señala para el caso de las obras realizadas con recursos del FNE en los CEN-CINAI en Nicoya que la calidad de la estructura es realmente deficiente y los daños a las estructuras son evidentes (ver anexo 4). Por medio de la entrevista realizada al funcionario del CEN-CINAI, se constata la existencia de grietas, goteras y problemas estructurales severos en los edificios a tan solo 2 años de haberse concluido la obra.

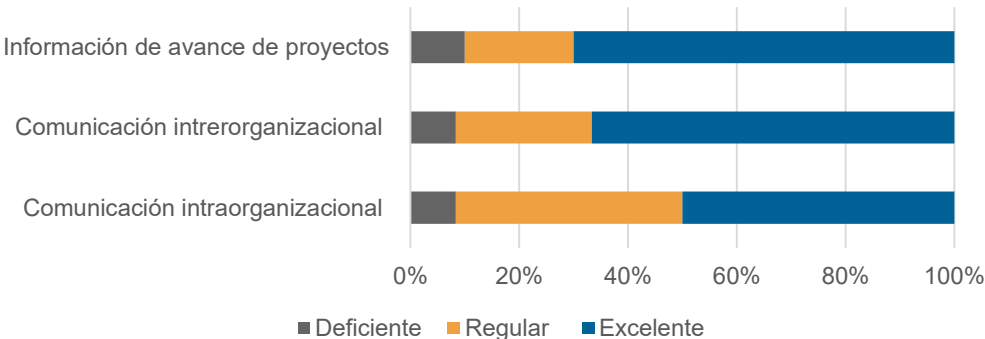


Figura 34. Percepción de las Municipalidades con respecto a la comunicación durante la emergencia

Dentro de los argumentos que señala uno de los entrevistados indica que sí existe una comunicación interorganizacional buena, más no excelente, y resalta que las unidades ejecutoras trabajan totalmente independientes de la CNE, esta relación de coordinación se analizará más adelante.

Tal como se mostró, existen percepciones diferentes en cuanto a la capacidad de ejecución de las unidades ejecutoras, no obstante, hay temas que arrojó el instrumento, como por ejemplo, el seguimiento y acompañamiento por parte de la CNE que resulta vital para capacitar en el tema de recuperación luego de una emergencia y no se está llevando a cabo

de esta manera. El hecho importante está en la revisión del proceso y protocolización del mismo, para lo cual la CNE debe estar más cerca del ejercicio de la UE durante la emergencia.

5.5.2. Coordinación Interinstitucional

En la variable de coordinación los hallazgos indican por ejemplo que se debe mejorar en gran medida la comunicación interorganizacional no solo con la CNE, sino también con otras unidades ejecutoras, como por ejemplo, Ministerio de Vivienda, BANHVI, IMAS, etc.

Como se evidencia en la Figura N°35, la coordinación es un tema en el que existe una oportunidad de mejora, si bien existe comunicación y trabajo interorganizacional, en estado de emergencia es importante contar con una línea de comunicación muy clara, fluida y asertiva para lograr cumplir con los objetivos.

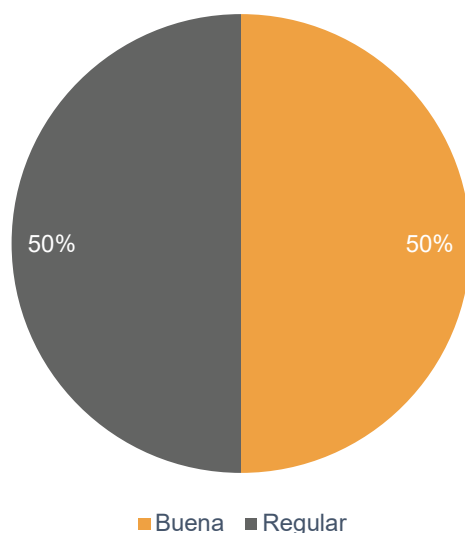


Figura 35. Percepción de las municipalidades respecto a la coordinación con las demás instituciones públicas que desarrollaron acciones de reconstrucción.

Una de las percepciones en las que concuerdan los representantes de las municipalidades de Nicoya, Santa Cruz, Valverde Vega, Carrillo y Naranjo es que la CNE sí cumplió con su rol de asesoramiento y acompañamiento durante la atención y recuperación de la emergencia, además existió una buena comunicación y coordinación, así como también atendió las consultas planteadas y apoyó en la emergencia a las unidades ejecutoras.

No obstante, existen criterios divididos al respecto; por ejemplo, una de las municipalidades expresó que no se podría decir que la CNE brindó la asesoría y el acompañamiento completamente.

Otra de las percepciones por parte de personeros del SINAC evidencia que sí existe una buena coordinación y asesoría desde la CNE para con las unidades ejecutoras en el momento de la atención de la emergencia, pero con el pasar del tiempo esa comunicación se va disminuyendo y no se da el control y seguimiento deseados.

Además, se evidencia en varias respuestas la necesidad de estandarizar estructuras de comunicación y de instrumentos para presentación de información ante la CNE, de esta forma se logra recopilar mejor la información referente a la emergencia y así analizarla con mayor facilidad.

Un ejemplo de los hallazgos en coordinación intraorganizacional se demuestra en la Municipalidad de Naranjo, en la cual se evidenció que el Departamento de Ingeniería Departamento de Gestión Social no posee comunicación alguna, debido a esto el desconocimiento de las acciones implementadas, la fiscalización, el seguimiento y en general el conocimiento de lo ejecutado es casi inexistente.

Como se evidencia en la información extraída de las entrevistas existen criterios divididos tanto positivamente y a favor de la ejecución de las acciones del plan y de la CNE, como también descontentos en cuanto a la forma de manejo de la situación de emergencia.

5.5.3. Evaluación del cumplimiento del PGE

De acuerdo con lo establecido en el Plan General de la Emergencia se realiza un análisis del cumplimiento de las acciones que se estipularon en el mismo. La información que se está evaluando corresponde al informe de seguimiento realizado por la CNE, en el cual se detalla el avance en la ejecución por parte de las unidades ejecutoras. Además, se toma en cuenta información brindada por la CNE sobre la cual se realizará el análisis del porcentaje de ejecución.

De acuerdo a las acciones que se incluyeron en el PGE, en la Tabla N°18 se incluye el monto ejecutado de cada unidad ejecutora, así como el porcentaje de ejecución. Sobre la

atención de primer impacto que brindó la CNE, se tuvo una ejecución de un 100%, con lo que se logró cubrir la necesidad en su totalidad.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) al cierre de junio no presenta un avance debido a que todos sus proyectos se encuentran en etapa de ejecución, y serán reportados a la CNE una vez que se hayan realizado los pagos. Es importante recordar que el plazo para la ejecución de las obras debe contemplarse en los 5 años establecidos, sobre este caso es posible evidenciar que si bien el SINAC tiene en ejecución sus proyectos a esta fecha, se presentaron los planes de inversión con mucha cercanía de la fecha límite de cierre de la vigencia del plan.

Con respecto al proyecto establecido por SENARA, fue finalizado en su totalidad con un 45.9% del presupuesto inicialmente aprobado, lo cual quiere decir que de este proyecto solo se giraron 54 mil millones de colones, poco menos de la mitad de lo que se había establecido.

Las obras realizadas por el Ministerio de Salud conllevan la reparación y construcción de los CEN-CINAI representando un 60,3% de los recursos asignados en el PGE. En cuanto a los alquileres que esta entidad presentó en el PGE, no se ha reportado ejecución.

La Caja Costarricense de Seguro Social presentó varios proyectos de rehabilitación y construcción de las áreas de salud; sobre este detalle se ha ejecutado un 30.7% correspondiente a una suma de 3,624 millones de colones. Además, se encuentran en ejecución 2 proyectos para el equipamiento de las áreas de salud que suman un monto de 97.121.561,30 colones.

En cuanto a la ejecución llevada a cabo por el MEP, es importante señalar que inicialmente se reportó en el PGE un monto total para inversión de 8,171 millones de colones, sin embargo, en posteriores aprobaciones se incluyeron proyectos, con lo cual el monto presupuestado por parte del MEP es de 16,572 millones de colones, es decir, el doble de lo reportado en el PGE. De este monto se ha ejecutado solamente 7,886 millones de colones, es decir, el porcentaje de ejecución real del MEP es de un 47.6%.

Las municipalidades han sido unidades ejecutoras principalmente en el tema de reparación de viviendas, sobre lo cual se ha ejecutado un 67,7%. Asimismo, sobre el tema de vivienda,

también se encuentra como unidad ejecutora el Sistema Financiero de Vivienda (SFV), que no ha reportado ningún avance en la ejecución.

Tampoco se ha reportado avances por parte del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Sobre este último, Picado comenta que

Previo a la declaratoria del terremoto de Sámara, el Estado por medio de la CNE, invirtió una importante cantidad de recursos destinados a la atención de infraestructura en los cantones afectados por causa del evento de emergencia por el paso de la Tormenta Tropical Tomás, también declarado emergencia, bajo Decreto 36252-MP. Al haberse dado una inversión previa en la zona al nivel político y de la Junta Directiva de la CNE, se desestimó la inversión en infraestructura vial cantonal, da la cual se tuvo pocos reportes y muchas atendidas por primer impacto (Picado, 2017).

Es posible visualizar además que el financiamiento del decreto proviene en su mayoría, en un 92.8%, de recursos ordinarios de las unidades ejecutoras, y solo un 7.2% proviene del FNE. Sobre lo anterior, dado que al FNE entraron más recursos que los inicialmente necesarios para atender la parte que correspondía por vía de excepción, la CNE señala que “ello hace suponer una mayor holgura para la CNE en cuanto a la disposición de recursos, pues le permite disponer... para obras distintas que las ya indicadas en el Plan” (CNE, 2016, p. 17).

Tabla 18. Porcentaje de ejecución del PGE con los datos disponibles a junio de 2017, montos en colones.

INSTITUCIÓN	CONCEPTO	ORDINARIO	EXCEPCIÓN	EJECUTADO	% DE EJECUCIÓN
CNE	Primer Impacto		₡165,322,861.49	₡180,183,933.28	100%
			₡14.861.071,79 ^a		
CONAVI	Carreteras y puentes	₡2,450,537,966.00			0%
SINAC	Edificios		₡2,375,500,000.00		0%
SENARA	Distrito de Riego		₡115,415,250.00	₡52,971,237.66	45.9%
AyA	(Puntarenas y Cañas)		₡255,000,000.00		0%
AyA	(Sistemas Propios)	₡201,484,947.00			0%

INSTITUCIÓN	CONCEPTO	ORDINARIO	EXCEPCIÓN	EJECUTADO	% DE EJECUCIÓN
AyA	(ASADAS)	€25,850,000.00			0%
Ministerio de Salud	Construcción y reparación de CEN-CINAI	€1,121,026,500.00		€676,344,881.45	60.3%
Ministerio de Salud	Alquileres		€9,270,000.00		0%
CCSS	Infraestructura de Salud	€11,809,720,125.00		€3,624,603,685.53	30.7%
MEP	Edificios Académicos	€8,171,085,021.38		€7,886,705,762.52	97%
SFV*	Vivienda	€10,905,380,000.00			0%
Municipalidades	Vivienda	€3,048,000,000.00		€2,064,107,962.04	67.7%
MOPT		No data			
Subtotal PGE		€37,733,084,559.38	€2,920,508,111.49		
Porcentaje de composición del PGE		92.8%	7.2%		
Total PGE		€40,653,592,670.87		€14,484,917,462.48	35.63%

**No se muestra reflejado en la tabla original.*

Fuente: Elaboración propia, según CNE, junio 2017.

Es importante señalar que si bien el plazo de vigencia del Plan General de la Emergencia es de 5 años, la declaratoria de emergencia no tiene un plazo definido, es decir, es el Poder Ejecutivo el que define el cese del estado de emergencia, bajo la promulgación de un decreto ejecutivo que así lo exprese. Las unidades ejecutoras deben realizar lo establecido en el PGE dentro del plazo establecido de 5 años, posterior a este período el Poder Ejecutivo debe analizar si las acciones realizadas permitieron recuperar las zonas afectadas por eventos de desastre, con lo que se declara el cese del estado de emergencia. Si por el contrario, no se resuelve la situación, con base en informes técnicos del estado de la situación, con lo cual se toma la decisión de ampliar o cesar el plazo de ejecución del PGE.

Sobre lo anterior el artículo 30 de la Ley N°8488 señala que el período para concluir la fase de reconstrucción es de un máximo de cinco años, es decir el período de vigencia del PGE. El artículo 37 de la misma ley se refiere a la vigencia del estado de emergencia, no del PGE, por lo que de acuerdo a este artículo la “declaratoria de emergencia se mantendrá vigente durante el plazo que el Poder Ejecutivo disponga, según los informes que sean emitidos

por la CNE o en su defecto por el plazo máximo que establece la Ley N°8488” (Ley N°8488, 2005, Art. 37).

El artículo 37 señala que el “Poder Ejecutivo deberá declarar la cesación del estado de emergencia, cuando se cumplan las fases de la emergencia definidas en el artículo 30 de esta Ley, y cuente con un criterio técnico emitido por la Comisión que así lo respalde” (Ley N°8488, 2005, Art. 37). Esta interpretación, ha generado confusión en la administración pública, por lo que se han realizado pronunciamientos por parte de la Procuraduría General de la República con el fin de aclararlo, para esto señala que:

Una vez iniciada la fase de reconstrucción, la Comisión cuenta con un plazo de cinco años para concluirla de manera que se logre la satisfacción plena de las necesidades originadas por la emergencia y, por ende, se solucionen los daños provocados, se elimine la vulnerabilidad que esta haya ocasionado para la vida, salud y propiedad de las personas afectadas.

A partir de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley, el estado de emergencia cesa cuando han concluido las distintas fases de la emergencia y, por ende, se han cumplido los objetivos a que tendía su declaratoria (PGE, 2015, p. 12-13).

En esta emergencia, bajo análisis, además de los proyectos incluidos inicialmente en el PGE, se llevaron a discusión nuevos proyectos, los cuales se han ido ejecutando con recursos del FNE y sobre los cuales también se indica el porcentaje de ejecución. En la Tabla N°19 se muestra el detalle con datos brindados por la CNE a finales de junio de 2017.

Esta información ha sido organizada por sectores, dentro de los cuales se ubican las diferentes unidades ejecutoras. Una de las áreas de afectación definidas corresponde a la de edificios públicos, lo que abarca tanto reparación como reconstrucción de obras. Dentro de esta área, el Ministerio de Salud ha reportado avances de un 101.6% en la construcción de los CEN-CINAI de Nambi y La Vigía de Nicoya, estas obras tienen dos años de haberse finalizado. De acuerdo a la información brindada por la CNE (2017), inicialmente se

presentó una reserva de 117 mil millones de colones, de los cuales se adjudicaron solamente 110 mil millones de colones. De esta adjudicación se presentó posteriormente una orden de modificación por 8 millones de colones, por lo que el monto asignado total fue de 118 mil millones.

Aunado a lo anterior, la Municipalidad de Santa Cruz ha reportado un 38,4% de ejecución en estudios de vulnerabilidad y readecuación de su edificio municipal. La Municipalidad de Grecia por su parte ha ejecutado un 92.7% en la construcción de muro de contención en el cementerio. En cuanto a la inversión en la red vial cantonal, las municipalidades han ejecutado un 35.6%, siendo la Municipalidad de Zarceró la que tiene una mayor ejecución. También, se ha realizado una ejecución de 47,5% en el área de ríos y quebradas, donde las acciones que se han llevado a cabo son principalmente estudios preliminares y diseño de obras de estabilización y encauzamiento.

Tabla 19. Porcentaje de ejecución de proyectos aprobados fuera del PGE del caso terremoto Sámara, monto en colones.

ÁREA DE AFECTACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	MONTO APROBADO	MONTO EJECUTADO	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN
Gastos en contrataciones de personal por emergencia	CNE	₡745.207.117,03	₡409.304.414,44	54,9%
Red Vial Cantonal	Municipalidad de Naranjo	₡1.088.121.561,40	₡495.742.576,00	45,6%
	Municipalidad de San Ramón	₡556.275.414,03	₡67.144.468,00	12,1%
	Municipalidad de Zarceró	₡37.095.232,00	₡35.431.189,14	95,5%
Edificio público	Ministerio de Salud	₡117.084.793,57	₡118.910.189,42	101,6%
	Municipalidad de Santa Cruz	₡23.450.000,00	₡8.997.258,00	38,4%
	Ministerio de Seguridad Pública	₡609.881.484,54	₡-	0,0%
	Municipalidad de Carrillo	₡230.129.899,44	₡-	0,0%
Obras de Corrección	Municipalidad de Grecia	₡100.000.000,00	₡92.679.856,60	92,7%
Ríos y quebradas	Municipalidad Valverde Vega	₡77.852.500,00	₡28.870.118,19	37,1%
	Municipalidad de Carrillo	₡10.653.329,00	₡10.435.000,00	98,0%
	Municipalidad de San Ramón	₡8.200.000,00	₡6.622.000,00	80,8%
Total FNE		₡3.603.951.331,01	₡1.274.137.069,79	35,4%
Total de presupuesto		₡44.257.544.001,88	₡15.759.054.532,27	35,6%

^aEl monto presupuestado fue menor al monto real ejecutado, por lo que el porcentaje de ejecución financiera excede el 100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la CNE, junio 2017.

En total, el monto presupuestado real del decreto corresponde a 44,257 mil millones de colones, esto tomando en cuenta lo contemplado en el PGE, más los proyectos aprobados al margen del plan.

A un mes de alcanzar los 5 años de vigencia del PGE, solamente se ha ejecutado un 35,6% de los recursos y se cuenta con 607.003.052,65 de colones en fondos asignados del FNE que están por ejecutarse. En total se puede decir que hay una ejecución de

16.366.057.584,92 de colones, lo que corresponde a un 37% del total de los recursos que se habían estimado para la reconstrucción.

Con relación a los tiempos de ejecución, la CGR realizó un estudio donde determinó lo siguiente:

(...) el tiempo promedio transcurrido fue de 15,6 meses entre la aprobación del plan general de emergencia y la correspondiente a los planes de inversión respectivos; entre la aprobación de éstos últimos y el inicio de las obras transcurren en promedio 10,7 meses; y el tiempo utilizado para la ejecución de las obras tarda hasta 27,9 meses, a pesar de que la contratación original se efectuó por 2,5 meses (CGR, 2014, p. 5).

En términos generales, existe una gran falencia en las capacidades de ejecución de la administración pública, ya que como se comenta anteriormente, está por cumplirse el plazo de vigencia y no se ha logrado ejecutar ni la mitad de los recursos que fueron asignados en primera instancia. De acuerdo con el trabajo de campo realizado esto se explica en gran parte por el desconocimiento de las unidades ejecutoras sobre la existencia del PGE, desconocimiento sobre la forma en que funciona el régimen, dificultades técnicas o legales que impiden la ejecución de las obras de manera más rápida.

Asimismo, la CNE señala que

(...) debe hacerse notar que este PGE que es objeto de evaluación, tiene delimitadas las obras principales que deben ser atendidas, no obstante, la mayor parte de los recursos que se han asignado responden a obras que en principio no iban a ser cubiertas, particularmente de ámbito municipal. En tal sentido, se requiere una revisión de los conceptos de gestión que están indicados en el Plan, para determinar la pauta a seguir en las asignaciones futuras (CNE, 2017, p. 27).

La evaluación desde la perspectiva física y financiera del Plan General de la Emergencia evidencia que hay un bajo nivel de cumplimiento en lo establecido. Si bien, el rol de la CNE ha sido positivo en cuanto al monitoreo de ejecución de acciones, no hay un seguimiento cercano a las unidades ejecutoras que permita alcanzar un mayor porcentaje de ejecución de manera eficaz y eficiente.

La Junta Directiva de la CNE, conformada por los ministros de los diferentes sectores involucrados, no ejerce un rol activo en el seguimiento de las acciones de las unidades ejecutoras con competencias afines a su campo.

5.6. Integración de la estructura Ad Hoc, desde la perspectiva sistémica en el estudio de caso.

De acuerdo con el análisis de la información y los insumos presentados en el capítulo en cuestión, se logra articular desde las diferentes perspectivas teóricas una relación entre los elementos que están involucrados en la aplicación del régimen de gestión en Costa Rica. Asimismo, se logra articular con los factores externos que influyen y contribuyen en diferentes medidas la aplicación y el funcionamiento del régimen.

A continuación, se explica mediante la representación gráfica señalada en la Figura N°36, la articulación mencionada.

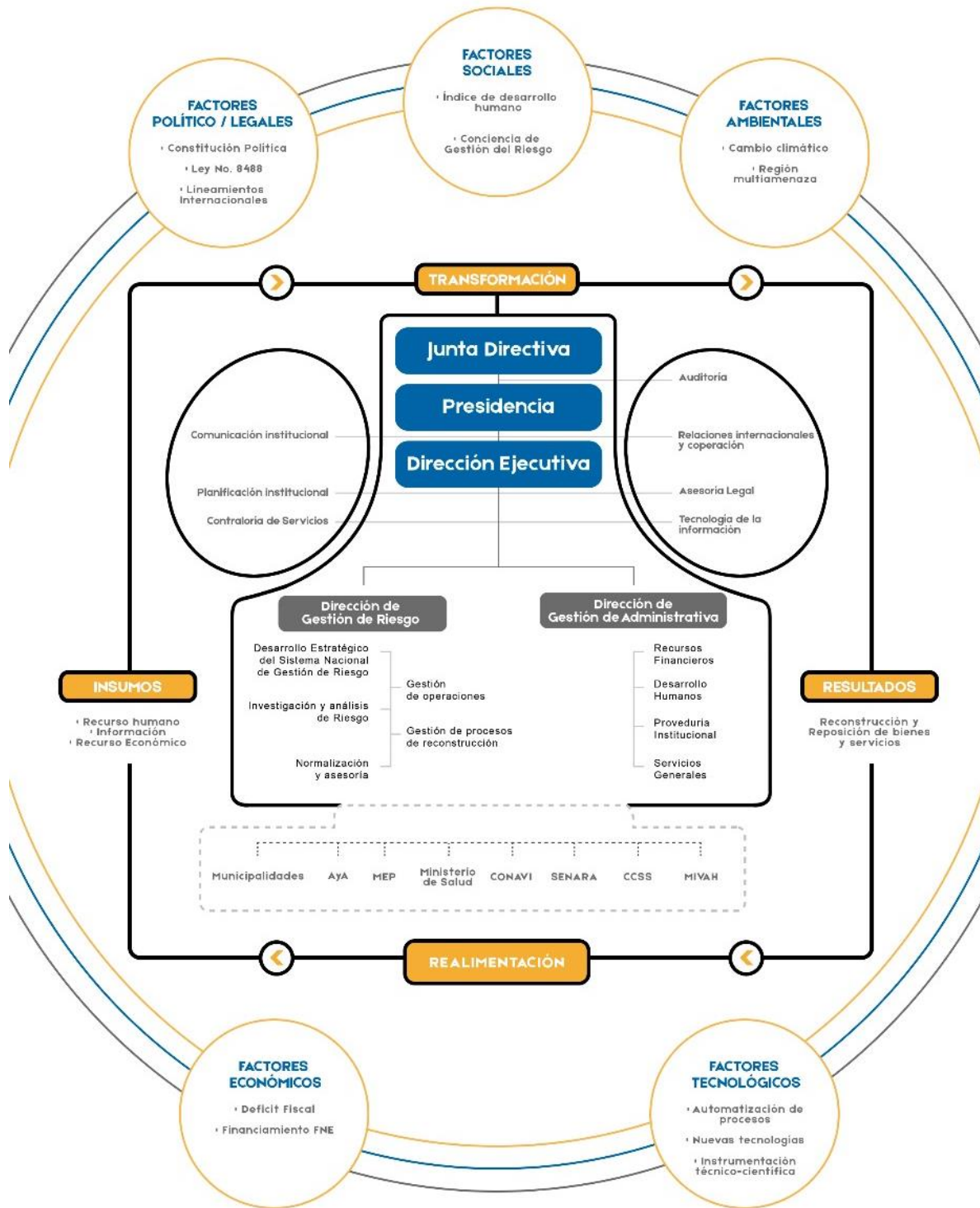


Figura 36. Diagrama de la estructura Ad Hoc desde la perspectiva sistémica en el Estudio de Caso Terremoto Samara 2012.

El diagrama anterior busca explicar desde una perspectiva sistémica, el resultado obtenido de la evaluación del PGE, en el cual se analizan los insumos, los factores externos del contexto, los procesos de transformación y los resultados.

5.6.1. Insumos

Los insumos que alimentan al sistema planteado corresponden a todos aquellos elementos y componentes que al ser transformados permitan la satisfacción de las necesidades identificadas.

Por un lado, uno de los insumos más importantes para lograr la ejecución del PGE es el recurso humano, el cual no cuenta con el conocimiento de la estructura del régimen como tal, ni de la existencia del PGE, esto fue evidenciado en la información recopilada en el trabajo de campo; este aspecto es uno de los principales factores que explican el bajo nivel de ejecución reportado, dando claras oportunidades de mejora en esta área.

Igualmente, las entrevistas evidenciaron una falencia en cuanto a la cantidad de recurso humano involucrado en la ejecución del PGE y no de capacidad de los mismos. Las personas consultadas expresan satisfacción en cuanto a los conocimientos técnicos para el desarrollo de obras y acciones, sin embargo, se visualiza una debilidad en cuanto al número de funcionarios asignados a la ejecución y seguimiento de los proyectos.

Por otro lado, como se muestra en el Figura N°36, otro de los insumos identificados corresponde a la información requerida para la toma de decisiones y la planificación en las diferentes fases tanto de atención como reconstrucción, es posible decir que, si bien actualmente existen instrumentos para el levantamiento y procesamiento de la información, los mismos no se ajustan a una lógica que articule los esfuerzos de forma sectorial, provocando en ocasiones un accionar desordenado y aislado entre las organizaciones.

Con respecto a la asignación de recursos financieros, para el caso en estudio, la asignación de recursos del FNE corresponde a un 7,2% de lo planificado inicialmente más un 8,14% ejecutado al margen de la planificación inicial, lo que evidencia que las organizaciones (UE) ejecutaron, para esta emergencia en particular, con recursos propios la mayoría de las acciones consignadas en este PGE, lo que podría abrir una ventana para que las organizaciones actúen de acuerdo a su planificación y no a la del PGE, ya que la CNE

puede fiscalizar y controlar en términos de resultado a las UE que están actuando con recursos propios; sin embargo, es difícil incidir en su dinámica organizacional para asegurar el cumplimiento, como si lo hace con la ejecución de recursos con fondos del FNE, lo que explica los bajos porcentajes de ejecución. Es necesario reiterar que este hecho es exclusivo del caso en estudio, ya que cada declaratoria de emergencia se comporta diferente respecto a las circunstancias en las que se encuentre inscrita.

5.6.2. Procesos de transformación

Como se evidencia en el análisis, a partir de la adaptación mutua que se da entre la estructura de la CNE y las UE al momento de reconstruir, es posible identificar procesos de transformación de insumos en productos que resultan en la satisfacción de necesidades que fueron generadas por la ocurrencia de un evento de desastre.

La adaptación entre los recursos, asesoría y seguimiento que da la CNE, en conjunto con la parte técnica que proveen las UE, carecen de una sinergia colaborativa que permita el cumplimiento de las acciones, esto por cuanto la CNE no cuenta con la capacidad instalada para asumir un proceso de reconstrucción, en términos de las capacidades que requieren las funciones que le son asignadas por Ley.

Lo anterior se sustenta en dos principales aspectos a resaltar, 1) La débil comunicación entre las UE y la CNE, esto así expresado por los entrevistados en el trabajo de campo realizado. 2) La capacidad instalada que posee la CNE no le permite ejercer el rol de mando único, establecido por Ley, dejando vacíos en el cumplimiento del PGE. Las demandas que emanan de un PGE sobrepasan la capacidad de control de la CNE en términos de cantidad de recurso humano, la magnitud de los proyectos y la asignación de recursos económicos.

Además, el proceso desarrollado en el trabajo de campo evidenció la falta de protocolos que regulen los procesos de levantamiento y presentación de la información. Existe duplicación de instrumentos que conlleva a un inadecuado manejo de la información. Asimismo, las instituciones no cuentan con mecanismos diferenciados previamente definidos, validados y socializados, de manera que exista un escenario claro de actuación para atender la fase de reconstrucción.

Los procesos de seguimiento, control y evaluación de las acciones llevadas a cabo por toda la estructura adhocrática conformada, se llevan a cabo en función de la eficacia mas no de la eficiencia del mismo; es decir, se realizan informes semestrales de seguimiento que verifican el cumplimiento o no de las acciones, sin embargo, no se constata la existencia de ejercicios de evaluación de los mecanismos y las capacidades en función del aprovechamiento de los recursos.

Asimismo, los proyectos de reconstrucción consignados en el PGE para la atención de la emergencia desestiman obras y acciones necesarias reportadas en los informes de daños elaborados por las organizaciones que eventualmente son nombradas con la aprobación del PGE como UE por la Junta Directiva de la CNE, igualmente y de manera inversa, llevándose a cabo proyectos que no se contemplaron en la planificación. Por lo tanto, se identifica algún problema dentro de los procesos de transformación de la información para plasmar las necesidades reales en los instrumentos de planificación y su posterior ejecución.

El trabajo de campo demuestra satisfacción por parte de representantes de las UE entrevistadas, ya que al ser consultadas manifiestan estar satisfechas con la inversión realizada. Con respecto a la ejecución financiera se refleja un bajo porcentaje de cumplimiento en las obras y acciones estipuladas en el PGE. Esta discrepancia demuestra el desconocimiento de las UE en el PGE y de las obras que han sido contempladas para la reconstrucción.

5.6.3. Factores Externos

- **Factores políticos**

El entorno político en el que están inmersas las declaratorias de emergencia corresponde a un factor externo que es necesario contemplar para el análisis del sistema que se plantea. En relación con esto, durante la ejecución del PGE se dio un cambio de Gobierno con otro partido ganador; esto a su vez incide en el sector municipal, el cual también se encuentra inscrito en este ambiente político, por las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los alcaldes municipales, viéndose afectada así la continuidad de los proyectos. Esta aseveración fue manifestada por las municipalidades consultadas, quienes admitían desconocer el PGE.

Otro de los factores políticos que inciden en la ejecución de los PGE's es la figura Poder Ejecutivo, aunque si bien la Ley N°8488 establece la prioridad de las obras sobre la planificación ordinaria, tiene la potestad de imponer las acciones contempladas en el PGE como prioritarias, igualmente puede ejercer control y seguimiento sobre las mismas, esta autoridad recae también sobre el Gobierno Local quienes, a pesar de tener una autonomía territorial, ante un Estado de Emergencia deben seguir los lineamientos y el control emitido por el Poder Ejecutivo quien está representado en la Junta Directiva de la CNE. A este nivel, es importante tomar en cuenta las relaciones políticas entre el Gobierno Central los alcaldes municipales, quienes tienen también su afinidad política, que no es siempre correspondiente con la del Poder Ejecutivo. Sin duda, estas relaciones generan tensiones en el sistema que inciden directamente en la ejecución del PGE.

En relación con este factor mencionado, para el caso de estudio, se hace una valoración positiva, ya que en el gobierno de turno se apreció un adecuado manejo de las demandas y relaciones. No obstante, es posible visualizar casos con escenarios son diferentes (Picado, 2017). Las relaciones de poder que surgen a raíz de una declaratoria de emergencia marcan diferencia en la atención de la misma. El rol de la Junta Directiva de la CNE le permite tomar ventaja del poder representado para emitir medidas de presión y ejercer control sobre la ejecución de las acciones.

Existen además dentro de los factores políticos aquellos incidentes, ya sea a nivel nacional o internacional que implican juegos de poder que afectan el funcionamiento del sistema planteado. Por ejemplo, a nivel nacional se evidencian presiones entre los mandos políticos persiguiendo algunas veces interés de grupos específicos. En el caso internacional existen tensiones políticas que inclusive pueden detonar en una declaratoria de emergencia cuando se vea violentada la soberanía del territorio.

Las relaciones diplomáticas con gobiernos que facilitan procesos de cooperación internacional resultan factores políticos que deben ser contemplados como mecanismos de apoyo para el fortalecimiento de las capacidades de atención cuando las necesidades superen las capacidades locales y nacionales.

- **Factores económicos**

En relación con los factores económicos es necesario entender que cada declaratoria de emergencia se circunscribe a una realidad fiscal nacional que incide en la cantidad de recursos que se le asignen y los instrumentos a los cuales se acceden para financiar la emergencia.

En Costa Rica, según datos de la CNE (2017), la relación del costo de las pérdidas reportadas en el periodo 2010-2016 en emergencias declaradas, corresponde a un 0,6% del PIB del 2016 y un 12,4% del gasto de capital del sector público 2015.

Actualmente se encuentran cinco declaratorias de emergencia vigentes y en proceso de ejecución. La Figura N°37 muestra, según decreto, el detalle de los ingresos al FNE para el decreto en específico, el monto que fue aprobado por Junta Directiva para el PGE y el monto que ha sido aprobado a la fecha ,con corte al 31 de mayo del año 2017.

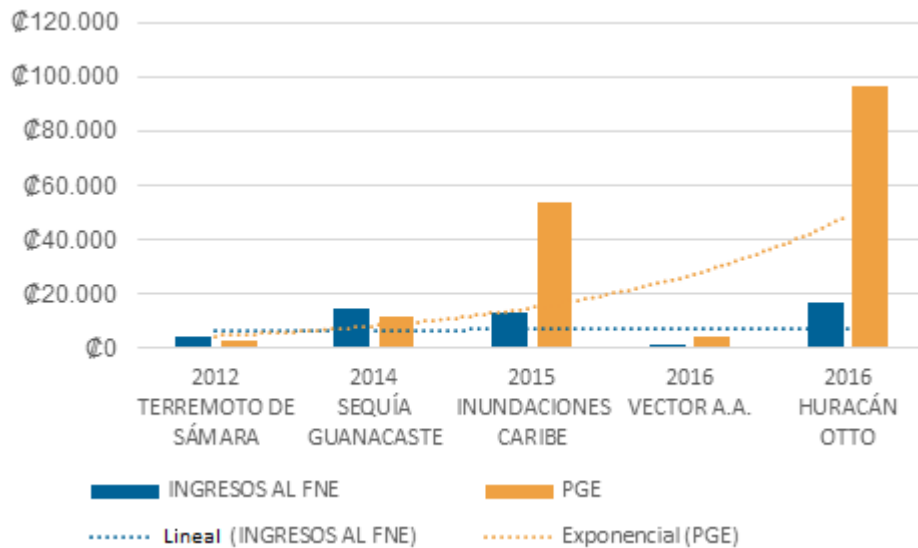


Figura 37. Asignación de recursos económicos según Declaratoria de Emergencia vigente, montos millones de colones

Fuente: Elaboración propia, con base a datos de CNE, 2017.

Los montos establecidos en los PGE's vigentes como se muestra en la Figura N°37, suman más de 196 mil millones de colones. Actualmente, los ingresos que ha tenido el FNE para

atender estas emergencias apenas alcanza aproximadamente el 30% del requerimiento establecido en la planificación.

Como lo indica el gráfico anterior, existe una tendencia al aumento del reporte de necesidades de atención, con mayor medida en las declaratorias relacionadas a los eventos hidrometeorológicos. Sin embargo, la tendencia de los ingresos al FNE para la atención de estas declaratorias se ha mantenido relativamente constante, lo que significa la apertura de una brecha entre la demanda financiera y los recursos disponibles para asignar. En consecuencia, hipotéticamente se podría pensar que hay más necesidades que atender y menos recursos que invertir.

La OCDE, mencionó en uno de sus estudios, en el año 2016, que el déficit público y la deuda en Costa Rica han ido en aumento desde el inicio de crisis mundial en el 2009 y que resulta urgente restablecer el equilibrio aumentando los ingresos fiscales y reduciendo el gasto.

- **Factores tecnológicos**

En cuanto a los factores tecnológicos, se evidencia algún avance para el levantamiento y recopilación de información; sin embargo, existen falencias al momento de sistematización de la misma. No se tienen a disposición mecanismos actualizados y automatizados para el manejo oportuno de la información, favoreciendo así la manipulación de los datos por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso de reconstrucción.

Las organizaciones técnicas-científicas que interactúen dentro del Sistema están en la obligación de investigar y actualizarse sobre el uso de nuevos instrumentos, metodologías y mecanismos existentes en el mercado para los efectos correspondientes de la atención y reconstrucción de los efectos provocados por los desastres.

- **Factores geológicos/ambientales**

Costa Rica presenta una estructura geológica con condiciones que favorecen una fuerte actividad tectónica. Dentro de los factores externos es necesario mencionar esta característica del territorio costarricense, el cual está propenso al impacto de sismos de leve intensidad constantemente y eventos de mayor intensidad con períodos de retorno

variables dependiendo del comportamiento de las fallas. Organizaciones, técnicos y científicos expertos han estudiado y analizado estos factores de forma que sea posible determinar el potencial sísmico y realizar acciones de preparación. Este es el caso de terremoto de Sámara, en donde a partir de estudios se determinó la posibilidad de este evento y se ejecutaron acciones para disminuir su impacto.

En cuanto a los factores externos relacionados al tema ambiental, es necesario mencionar el impacto que ha tenido y va a tener en los próximos años el cambio climático en el mundo. El cambio climático es concebido como un,

Fenómeno [que] ha dado como resultado una elevación de la temperatura media de la Tierra en unos 0.74°C en el último siglo (un incremento sin parangón en los últimos 10 siglos); ha provocado que la cubierta de nieve y hielo haya disminuido y que el nivel medio del mar haya subido entre 10 y 20 cm a lo largo del siglo XX (DCC-MINAE, 2017).

Desde la perspectiva ambiental, este fenómeno puede generar grandes afectaciones en la mayoría de las fuentes económicas en Costa Rica, siendo este país altamente dependiente del turismo y del ambiente como medios de producción. Las razones de esto están relacionadas a los cambios abruptos de fenómenos referentes al clima que pueden provocar mayor frecuencia y mayor intensidad de eventos, con consecuencia de inundaciones y sequías.

Asimismo, la OCDE (2016) establece que una de las principales vulnerabilidades en cuanto a la economía costarricense corresponde a estos patrones climáticos cambiantes que alteran la producción agrícola y otras actividades relacionadas.

- **Factores sociales**

Los desastres son asociados a eventos de origen natural que causan afectación sobre los bienes y servicios en una sociedad. Sin embargo, es necesario entender que los efectos de un fenómeno natural se minimizarían si al momento del impacto este no encontrara condiciones sociales de vulnerabilidad que generen daños.

Tal como se menciona en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015,

(..) el caso de Costa Rica hay una coincidencia en el desarrollo de zonas urbanas con los sitios donde se concentran factores de amenaza. En estas zonas la exclusión social, que normalmente es referida al ámbito político es también una exclusión geográfica, una presión demográfica que alimenta la tendencia a que los más pobres se ubiquen en los sitios más inseguros, en los lugares más peligrosos, bajo condiciones de hacinamiento y deficiencias en la dotación de servicios e infraestructura (CNE, 2010, p.3).

Para el caso de estudio se identificó que las viviendas más afectadas fueron las viviendas de “bien social” correspondientes a los bonos del gobierno, esto afirmado por los mismo ingenieros municipales entrevistados, lo que deja en evidencia que no se están tomando en cuenta las previsiones necesarias para la gestión del riesgo inclusive dentro de los mismos proyectos estatales. Este hecho fue identificado por medio del acercamiento con los departamentos de ingeniería que manifestaron la necesidad de dedicar esfuerzos adicionales para la intervención de estas viviendas.

Es por eso que los factores sociales dentro del sistema planteado son relevantes partiendo del protagonismo que adquieren al momento de los procesos de reconstrucción ya que persiste un reto para las acciones que sean ejecutadas por medio del régimen de excepción de trabajar sobre esos factores subyacentes e impedir que se reproduzcan las condiciones que generan desastre.

Es necesario al momento de analizar el sistema, tomar en cuenta todos estos factores externos que fueron mencionados como elementos que condicionan el funcionamiento del mismo y que pueden en diferentes medidas afectar los resultados esperados.

5.7. De la reconstrucción a la recuperación

5.7.1. Concepto de recuperación

El desarrollo de este capítulo permite visualizar de una manera clara la relación de actores y la ejecución de obras desde la perspectiva sistémica con un enfoque de reconstrucción. No obstante, como se ha definido en los diferentes niveles de la investigación y atendiendo a los objetivos planteados, es necesario referirse al régimen de excepción en términos de la recuperación de una zona afectada ante un evento de desastre.

Para este análisis se va a retomar el concepto de recuperación y otros elementos que se consideran relevantes para realizar una valoración objetiva del PGE en estudio y determinar el cumplimiento en función de una recuperación post desastre.

De acuerdo al concepto de recuperación abordado en el capítulo 2, se presenta de forma desagregada de manera que permita un análisis exhaustivo y comparativo con relación al caso de estudio.

- a) **“Proceso orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones y la recuperación (restablecimiento) y protección de la infraestructura, los medios de vida y líneas vitales dentro del área impactada (...)”** (CNE et al, 2014, p. 11).

Con relación a esta primera parte del concepto, el proceso que se llevó a cabo en los cantones afectados por el terremoto de Sámara logró de una u otra forma restablecer los medios de vida y las líneas vitales de forma que se mejoraran sus condiciones de vida en las entrevistas realizadas se expresó satisfacción en términos de la ejecución de obras, las cuales permitieron atender las necesidades más inmediatas.

- b) **“(...) llevado a cabo mediante un conjunto de decisiones y acciones que permitan la reactivación y el impulso de las dimensiones socioculturales, económicas, ambientales y político institucional con visión de desarrollo humano sostenible y seguro, previniendo que futuros eventos no generen un nuevo estado de desastre al evitar la consolidación de nuevas condiciones de vulnerabilidad y riesgo (...)”** (CNE et al, 2014, p. 11).

La segunda parte del concepto permite identificar elementos relacionados con la visión integral de las obras propuestas, de manera que cuenten con un enfoque prospectivo y contribuyan a la generación de capacidades y de condiciones propias del desarrollo humano y social, seguro y sostenible. En referencia a esto, se visualizan limitaciones con respecto a las obras desarrolladas en el caso de estudio. Las propuestas incluidas reponen estrictamente la infraestructura dañada, pero no contempla elementos de orden sociocultural, por ejemplo.

Es necesario admitir que esto tiene que ver con el alcance del PGE como instrumento de planificación definido en la Ley N°8488 y en el ámbito de acción del régimen de excepción. Esto quiere decir que, para cumplir con el segundo extracto de la definición de recuperación son necesarias algunas modificaciones a nivel de la concepción del término, pasando de una mera reconstrucción a una recuperación de la zona, la cual involucre elementos propios del desarrollo social y económico.

- c) **“(...) El desastre debe convertirse en una oportunidad para mejorar y transformar las deficiencias que lo causan y fortalecer la capacidad de resiliencia de las poblaciones y comunidades afectadas.”** (CNE et al, 2014, p. 11).

Finalmente, el acercamiento a las unidades ejecutoras permitió evidenciar que en algunos casos el desastre lejos de haberse convertido en una oportunidad para mejorar, generó condiciones que hasta el momento de este estudio no se han logrado subsanar. Un ejemplo de esto es el caso de los edificios de las municipalidades de Santa Cruz y Puntarenas, los cuales se vieron afectados a tal punto que obligó al desalojo y que ni por medio del PGE o algún otro mecanismo ha sido posible la recuperación de las condiciones adecuadas para la respectiva operación de las municipalidades.

Respecto de las capacidades relacionadas con la resiliencia de las poblaciones y comunidades afectadas es posible reconocer un nivel de afinidad en el caso de estudio: El terremoto de Sámara fue un evento estimado por expertos, de forma que permitió la preparación en alguna medida de las comunidades para la fase de respuesta, esta preparación influye indudablemente en procesos posteriores de recuperación, entendiendo

las fases no como componentes aislados si no como ciclos conectados que contemplan ejercicios de realimentación.

5.7.2. Marco de recuperación

El marco de recuperación es una construcción que se elabora a partir de las realidades y capacidades de cada país y región, en cuanto a la atención de emergencias post desastre. Puede ser entendido en su forma más simple como un instrumento o el conjunto de varios instrumentos de planificación, además incluye elementos propios de organización, mecanismos de ejecución, financiamiento y otros componentes que en su totalidad constituyen el marco de recuperación de una zona afectada por un evento de desastre.

Para el caso costarricense se señala que existe un instrumento denominado PGE y ampliamente desarrollado en esta investigación. El PGE, como se muestra en la Figura N°38, constituye un componente de la recuperación que se concentra en la reconstrucción de infraestructura y servicios básicos.



Figura 38. Marco de Recuperación. Huracán Otto, CNE, 2017

No obstante, atendiendo a la definición de recuperación, es posible determinar que, dependiendo del impacto del evento, el PGE puede resultar insuficiente para la naturaleza, alcance y magnitud de las obras requeridas. Desde esta perspectiva es necesario

mencionar dos elementos fundamentales que obligan a los tomadores de decisiones y técnicos a promover espacios y opciones de planificación alternas de manera que sea posible incorporar y visibilizar las acciones de recuperación. El primero de los elementos es comprendido en términos de los plazos de la intervención, ya que es posible que proyectos de recuperación ante los desastres con perspectiva de desarrollo, requieran más de los 5 años de vigencia establecidos para un PGE. El segundo elemento se plantea con relación a la legalidad de las obras incluidas en el PGE.

Como se mencionó en capítulos anteriores, la incorporación de un proyecto al PGE debe estar estrictamente relacionada a la reposición de un bien o servicio que se haya visto afectado con el evento, el nexo causal constituye un elemento requerido para que la obra o acción obtenga el aval y sea incorporada en el PGE, asimismo, no es permitido la inclusión de acciones que estén relacionadas a la prevención o a las competencias ordinarias de las organizaciones.

Bajo este escenario, es posible identificar una brecha entre la posibilidad de inclusión de acciones en el PGE y las necesidades generadas a partir del impacto del evento, esto debido a que surgen demandas de atención que no cumplen con los requisitos anteriormente descritos.

La Figura N°38 muestra un segundo componente constituido por un portafolio de proyectos relacionados a la atención de la recuperación demandada por el evento que no cumplen con el perfil para ser atendidos desde el régimen de excepción bajo mecanismos extraordinarios de ejecución. Estos proyectos pueden estar relacionados con diferentes naturalezas de intervención y cualquier organización puede participar en este portafolio, no solamente organizaciones públicas como es el caso de PGE.

En resumen, la recuperación ante un desastre se entiende como el conjunto de proyectos incluidos por medio del PGE (infraestructura y servicios básicos), esto como un primer componente y los proyectos contemplados en el folder de proyectos relacionados a diversas naturalezas de intervención, como un segundo componente.

La relevancia de este instrumento es que agrega valor adicional a los alcances del Plan General de la Emergencia, pasando de un concepto de reconstrucción a uno de recuperación, cuyo horizonte es de logros de más largo plazo y el abordaje de proyectos

orientados a la variación de condiciones causales de vulnerabilidad a desastres. Igualmente, es un instrumento que permite el control y el seguimiento ya que consolida las diferentes iniciativas de recuperación en un solo instrumento de planificación.

Las Tablas N° 20 y 21 muestran los enfoques transversales y los principios rectores que deben existir en los procesos de recuperación de las zonas afectadas, esto quiere decir que, al momento de iniciar un proceso de esta naturaleza deben de ser contemplados estos elementos de manera que permita orientar y brindar una visión integral al proceso.

Tabla 20. Marco de Recuperación. Enfoques Transversales

ENFOQUE	DEFINICIÓN
Enfoque de desarrollo humano y desarrollo sostenible	Responde a un modelo sostenible que posibilite el aprovechamiento de las diferentes ventajas estratégicas, priorizando el desarrollo a largo plazo y generando medios de vida donde los habitantes puedan gozar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.
Seguridad humana	El proceso de recuperación adoptará el concepto de <i>seguridad humana</i> en procura de proteger las libertades vitales de las personas; protegerles de las amenazas y de ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiración.
Enfoque de derechos humanos	Le corresponderá al Estado 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.
Enfoque de equidad de género	Este enfoque además de reconocer que mujeres y hombres, por su condición de género, son diferentes y enfrentan diferentes situaciones, apuesta por la búsqueda de relaciones equitativas e implica la posibilidad de tratar las diferencias para corregir las desigualdades que determinan diferentes condiciones vulnerabilidad entre hombres y mujeres en situaciones de riesgo y desastre.
Seguridad territorial	Implica el compromiso que beneficie a las comunidades humanas y a los ecosistemas, de manera que las dinámicas de unos no se conviertan en amenazas y riesgos de otros.
Adaptación al Cambio Climático	Visión de largo plazo en la planificación y la ejecución de las intervenciones, para propiciar resiliencia ante los eventos relacionados con la variabilidad del clima actual y preparar los sistemas de manera anticipada para resistir los cambios climáticos más extensos en el tiempo.

Fuente: CNE, 2014.

Tabla 21. Marco de Recuperación. Principios Rectores.

PRINCIPIOS	DEFINICIÓN
Integral	Reconocer que la población y el territorio afectado son un todo integrado de partes que se afectan y complementan, y por lo tanto no se debe proveer respuestas parciales sin tener en cuenta todos los factores que componen una realidad.
Participativo	Se propiciará y facilitarán las condiciones, espacios y mecanismos de participación y consulta para población afectada, la ciudadanía y otros actores, como sociedad civil organizada, gobiernos locales, sector privado y público centralizado y descentralizado con el fin que sus opiniones logren incidir y tener inherencia en los procesos de toma de decisiones relacionadas al diseño, discusión, programación y aprobación de las políticas, estrategias, proyectos y acciones dentro las áreas de impacto directo e indirecto vinculadas al proceso de recuperación.
Inclusivo	Responde a que todas las decisiones, diseño e implementación de acciones y políticas públicas en el marco del proceso de recuperación respetarán, impulsarán y ejercerán la igualdad de oportunidades y derechos para todas las personas, independientemente de su condición social, género, edad, condición de discapacidad, etnia, religión y opción sexual.
Solidario	Será prioritario en el diseño e implementación de toda decisión y acción vinculada al proceso de recuperación la atención de las necesidades de los más vulnerables bajo preceptos de equidad y razón.
Prospectivo	El proceso de recuperación evitará crear nuevas condiciones de vulnerabilidad y riesgos en las poblaciones, sus medios de vida y ecosistemas desde el momento mismo en que se está planificando y posteriormente, interviniendo, en las iniciativas de desarrollo.
Correctivo-transformador	El proceso de recuperación promoverá una gestión correctiva de riesgos existentes, procurando la transformación de condiciones sociales, ambientales, productivas, de uso y ocupación del territorio así como otros factores que pudieron haber incidido en la consolidación de estos en la población y los ecosistemas.
Coordinado, articulado y sistemático	La coordinación se plantea como un principio de acción para hacer confluir hacia un mismo fin, competencias diversas de distintos actores, sectores y territorios. Reconoce la autonomía e independencia de cada uno de éstos y direcciona las acciones de forma concertada, articulada y sistemática hacia propósitos comunes, generando y aprovechando las sinergias y complementariedades entre la población afectada, sector público y privado y otros actores relevantes.
Transparente y con rendición de cuentas	Se contará con instrumentos de seguimiento, evaluación e información del proceso de recuperación que estarán a disposición de los interesados a través de diferentes medios de información y divulgación como parte de los mecanismos para la rendición de cuentas.

Fuente: CNE, 2014.

5.7.3. Proceso de recuperación en el caso estudiado

La delimitación anterior permite decir que para el caso del estudio no ha existido un proceso de recuperación como se ha establecido conceptualmente. Si bien se emprendieron acciones para la reposición de infraestructura y servicios, estas se comprenden bajo una visión de reconstrucción y no de recuperación.

Una de las formas de comparar el proceso emprendido bajo la declaratoria de emergencia por el terremoto de Sámara en relación con la recuperación, se realiza a la luz de la adopción de los enfoques transversales y el cumplimiento de los principios definidos en las Tablas N°20 y 21, en donde los principios como el de “coordinación” o el “correctivo transformador”, no se visualizan de forma clara en la ejecución del Plan.

La transición de la reconstrucción a la recuperación requiere un cambio de paradigmas y de elementos conceptuales, administrativos y legales que faciliten la incorporación del concepto tanto en las mismas acciones emprendidas bajo mecanismos extraordinarios por medio del régimen de excepción, como las que son incluidas en el denominado folder de proyectos.

Este capítulo permitió realizar un ejercicio de teoría aplicada que explica las características del régimen de excepción a través del estudio de caso seleccionado. Por medio de este estudio fue posible identificar las principales debilidades en la aplicación del régimen las cuales serán retomadas en el siguiente capítulo, el cual propone las respectivas acciones de mejora al mismo.

CAPÍTULO 6. PROPUESTA DE MEJORA DE LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN

De acuerdo con los hallazgos evidenciados en los capítulos anteriores de esta investigación, se realiza una identificación de oportunidades de mejora definidas en la tabla N° 22, para estructurar una propuesta de mejora integral del régimen de excepción, que le permita al Estado dar respuesta al fin que se ha identificado a lo largo del presente estudio.

Aunado a lo anterior, esta propuesta aborda una perspectiva de gran trascendencia, puesto que contempla la transición del término reconstrucción, al término de recuperación, tomando en cuenta lo que esto implica; es decir, no reconstruir la vulnerabilidad de las zonas afectadas y lograr que el proceso de recuperación permita generar desarrollo integral social y humano.

Tabla 22. Identificación de oportunidades de mejora a partir del estudio de caso.

APLICACIÓN DEL ROL DE MANDO ÚNICO QUE EJERCE LA CNE EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN.	CAPACITACIÓN DE LAS UE PARA EL CONOCIMIENTO Y GESTIÓN DEL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN
Asignación de fondos para reconstrucción de acuerdo con las prioridades nacionales.	Difusión del régimen de excepción en la administración pública.
Desconocimiento por parte de las UE de la figura del régimen de excepción	Promoción de los PGE's.
Pertinencia de instrumentos para la aplicación del régimen de excepción.	Aprovechamiento de TIC's para mejorar la calidad y disponibilidad de información
Disponibilidad de recursos para la ejecución de PGE's.	Canales de comunicación entre la CNE y las UE.
Integración de esfuerzos y recursos organizacionales para mejorar la ejecución	Integración del concepto de recuperación en las obras y acciones

Resulta pertinente definir que la propuesta incluye elementos para la mejora en la concepción y aplicación tanto del régimen de excepción como de la recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre. Asimismo, para la elaboración de esta propuesta fueron tomados en cuenta los siguientes aspectos:

- i. Hallazgos obtenidos del estudio de caso.
- ii. Factores externos que afectan la aplicación del régimen de excepción en general.
- iii. Puntos críticos identificados a partir de entrevistas a expertos,

6.1. Seguimiento y Control del Proceso de Recuperación: Rol de la CNE

De acuerdo con los hallazgos presentados en el capítulo V, resulta importante establecer una estructura que facilite el seguimiento de la ejecución de los PGE, con el fin de hacer tangibles los esfuerzos y recuperar la zona afectada por el evento de desastre. Con ello, a su vez, el efecto de reproducción de vulnerabilidad se verá reducido, generando condiciones para un desarrollo social y contribuyendo con la disminución del riesgo.

Para lograr una mayor ejecución del Plan General de la Emergencia, es necesario establecer encargados para el seguimiento y monitoreo del mismo. Retomando la estructura funcional de la CNE actual, es posible encontrar bajo la Dirección de Gestión del Riesgo, la unidad denominada *Gestión de Procesos de Reconstrucción* (GPR). Esta unidad es la encargada de los elementos técnicos de los proyectos consignados en los PGE's. Sus funciones están relacionadas a la gestión de los proyectos de reconstrucción desde la colaboración con las UE para la formulación de los proyectos, el seguimiento, la fiscalización y hasta la gestión de algunos elementos de la parte administrativa de los proyectos. Está constituida por un promedio de 18 personas, ya que al contar con personal contratado por emergencia el número puede fluctuar año a año, de los cuales poco más del 60% son ingenieros civiles o industriales y el resto corresponde al personal administrativo.

La CNE debe tener una estructura orientada a proyectos, en donde cada decreto de emergencia corresponda a un proyecto. Para ello es necesario que la CNE establezca mecanismos de vinculación directa con las UE.

Tomando en cuenta lo anterior, se propone establecer un equipo interinstitucional de trabajo en el cual, no solo se dé seguimiento a los planes, sino que además se habiliten los espacios de comunicación y apoyo que la CNE debe brindar a las UE, y viceversa, estos equipos conformarán **unidades de gestión por proyectos**. Ejemplificado en el caso de estudio analizado en esta investigación, la unidad de gestión del proyecto que se debió conformar para el Decreto Ejecutivo 37305-MP sería el Proyecto Terremoto Sámara.

Por una parte, la GPR debe asignar al menos una persona que forme parte de la unidad de gestión del proyecto, que tenga conocimientos técnicos en el ámbito de acción sobre el cual se ejecuten los lineamientos establecidos en el PGE y principalmente sobre la naturaleza

del evento que provocó la declaratoria de emergencia. Por ejemplo, si la naturaleza del evento es de actividad sísmica, como lo es el caso analizado, el personal asignado debe poseer una afinidad académica, experiencia comprobada y demás atributos que aseguren el conocimiento técnico que le permitan tener una visión y criterios para el seguimiento y evaluación de las acciones realizadas por las UE.

Referente a las capacidades técnicas, se identifica la heterogeneidad de proyectos que deben formularse en el seno de las diferentes declaratorias de emergencia. Según información de la CNE, en los últimos 10 años se han enfrentado emergencias de naturaleza hidrometeorológica, las cuales han sido las más recurrentes, geológicas, biológicas y antropológicas. Asimismo, se atienden situaciones por emergencias no declaradas como por ejemplo las relacionadas a los temas vulcanológicos.

Lo descrito anteriormente, determina la necesidad de contar con personal capacitado en cada uno de esos campos dentro de cada unidad de gestión de proyecto con el fin de asegurar la calidad y pertinencia de los proyectos en cuestión. Por lo tanto, cuando sea estrictamente necesario es posible hacer uso del artículo N°15 de la Ley N°8488 en su inciso f) el cual faculta a la CNE para contratar personal especial para la atención de la emergencia por el tiempo de vigencia de la misma. Este personal siempre debe ejercer sus funciones en aras de satisfacer el interés público, o bien en este caso, lograr la reconstrucción de las zonas afectadas por eventos de desastre. Lo anterior de acuerdo a lo establecido en el artículo N°113 de la Ley N°6227.

El encargado designado por la GPR para cada unidad de proyecto, tiene además la función de realizar los informes semestrales de evaluación del cumplimiento y debe tener mayor presencia sobre las acciones emprendidas por las UE, ejercer mayor presión y asesoría (en caso de que sea necesario) para el cumplimiento de las mismas.

Sobre las jerarquías de presión, se retoma el papel de la CNE como la organización que tiene el mando único bajo una declaratoria de emergencia, por lo que el encargado de la GPR, debe dar visibilidad a la Junta Directiva de la CNE sobre los avances en la ejecución, así como las oportunidades de mejora que tengan las UE en aras de lograr una mayor ejecución que además sea de calidad, esto de acuerdo a las especificaciones técnicas de las obras.

Por otra parte, las UE igualmente deben designar al menos un encargado por proyecto a la unidad de gestión establecida. La nueva estructura adhocrática que se conforma tendrá a su vez una estructura de organización temporal, ya que su vigencia se mantendrá por el plazo establecido en la Ley N°8488, o bien una vez que el Poder Ejecutivo decreta el cese del estado de emergencia.

Retomando el concepto de adhocracia planteado por Mintzberg, es pertinente resaltar que al contar con una estructura que permite el uso de dispositivos de enlace y expertos especializados, es posible delegar las tareas de acuerdo con el área de experticia de cada uno. Dado lo anterior, la distribución del poder a lo interno de las unidades de gestión de proyecto será más equitativa. No obstante no se debe perder de vista el rol de mando único y coordinador de la CNE. El manejo político y técnico que ejerza la CNE dentro de las unidades de proyectos, puede incidir en la cultura del equipo, lo que a su vez afecta directamente el trabajo colaborativo y la ejecución de los proyectos. Por este motivo, la CNE debe permitir la colaboración de los demás expertos de la unidad, tomando en cuenta todos los criterios técnicos y de experiencias anteriores para la toma de decisiones.

Cada unidad de gestión tiene como líder al encargado designado de la GPR, quien debe realizar el seguimiento, la continuidad de la agenda de los proyectos, convocar las sesiones, así como realizar la documentación de las mismas, ser la línea de conexión entre el núcleo operativo (conformado por los encargados del proyecto de las UE), y el ápice estratégico que es la Junta Directiva de la CNE, así como con las demás unidades técnicas de la CNE que puedan brindar apoyo a las UE. Además, debe generar espacios de coordinación interinstitucional entre las UE, donde se aprovechen las capacidades y conocimientos de los recursos humanos para la gestión de las tareas.

Es importante resaltar que, si bien esta nueva estructura orientada a la gestión de los proyectos facilita las líneas de apoyo y comunicación, siempre existe el mando único de la CNE, por lo que el accionar de las UE debe alinearse a lo planteado en el PGE. El mando de la CNE recae sobre el encargado del GPR como líder de las unidades de gestión de cada proyecto. Sin embargo, de presentarse situaciones de incumplimiento o la no ejecución de las UE, se eleva el caso ante Junta Directiva, donde se emiten las sanciones correspondientes, desde el ápice estratégico de la CNE a los jefes de las UE.

Igualmente, el poder coercitivo e imperativo del Estado que recae sobre el Poder Ejecutivo, quien a su vez delega esta coerción a los Ministros de ramo, quienes de acuerdo a su afinidad organizacional, ejercen este poder como mecanismo de alineación estratégica y cumplimiento de la planificación establecida en el PGE con carácter prioritario. Es importante retomar que todas las acciones que se establecen en el PGE tienen carácter de urgencia, establecido mediante el Poder Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, el levantamiento de daños que se utiliza actualmente por la CNE, es en términos de áreas de afectación, sin embargo se debe recopilar esta información de acuerdo a la sectorialización establecida por el Poder Ejecutivo, esto con el fin de alinear los ejes de acción, asimismo esto permitirá que las acciones dispongan de un apoyo y responsabilidad a nivel político superior del Poder Ejecutivo por medio de un Ministro Rector de Sector. Sobre estos, se debe realizar la recopilación de daños, así como la planificación, siguiendo esa línea, la ejecución de las obras estará alineada a los sectores estratégicos definidos con lo cual se facilite tanto al Poder Ejecutivo como a la CNE, el seguimiento, control y avance de las obras de acuerdo al sector correspondiente.

De esta manera, se facilita el control de los ministros rectores sobre las UE ya que existe mayor claridad de los proyectos que se están ejecutando. Es necesario plasmarle esa visión integral a estos formularios de forma que sea posible empezar a dejar atrás la idea meramente de reconstrucción a proyectos de recuperación que permita generar condiciones de desarrollo que disminuya la posibilidad de reincidencia.

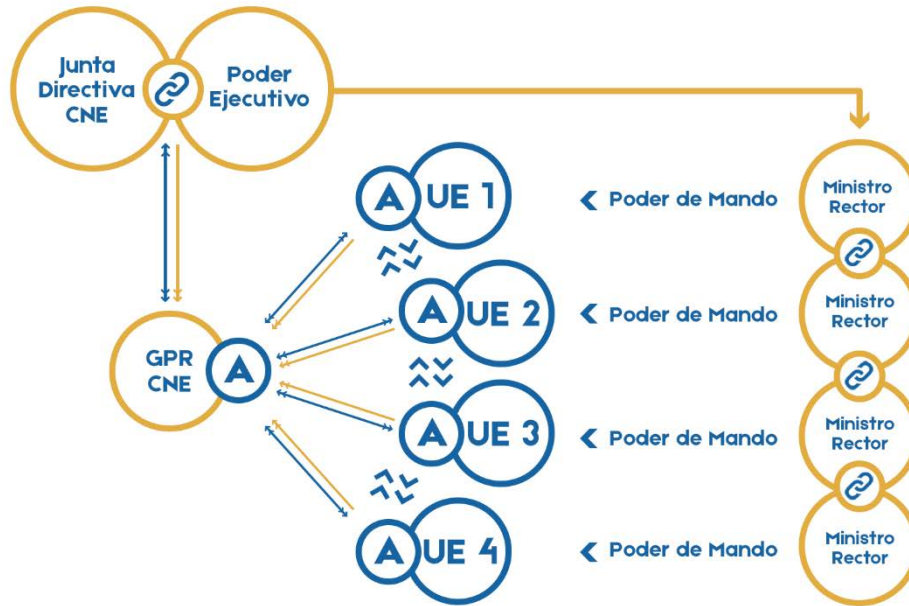


Figura 39. Propuesta de mejora para el seguimiento del PGE: Integración de CNE y UE bajo unidades de gestión de proyectos.

En la Figura N°39, es posible visualizar el funcionamiento de esta estructura adhocrática, en la que la CNE y cada UE cuentan con un miembro asignado para la conformación de la unidad de gestión del proyecto, representado con la letra A.

Además es posible evidenciar las relaciones tanto de colaboración y comunicación, representadas con flechas azules que van en ambas direcciones. Es importante resaltar que además, el uso de nuevas tecnologías de comunicación debe ser un pilar fundamental que permita la claridad y asertividad de la información compartida, así como los acuerdos tomados en cada sesión, facilitando el seguimiento de los proyectos y su ejecución. Las relaciones de mando a su vez, se encuentran mapeadas como líneas color naranja que van en un solo sentido.

Con respecto a los procesos, procedimientos y protocolos relacionados a la activación del régimen de excepción fue uno de los campos que más se debe fortalecer.

La CNE a la fecha, julio 2017, no cuenta con el levantamiento de los procesos ni procedimientos para el desarrollo las actividades que tiene a cargo, así como tampoco el de las UE. Por tanto, se debe realizar el levantamiento de manera que sea posible la

estandarización de cada uno de los procesos y procedimientos en la aplicación del régimen de excepción.

Esa identificación y levantamiento de procesos debe de realizarse a la luz de los requerimientos y demandas que tiene la CNE, con el fin de coordinar y alinear los esfuerzos que deben llevarse a cabo tanto a nivel intraorganizacional como interorganizacional. Por ejemplo, uno de los problemas para el FNE es la inexistencia de una programación de pagos que permita estimar la necesidad de liquidez mensual de manera que no es posible contar con una cartera de inversión eficiente que genere un rendimiento optimizado.

Con respecto a los lineamientos establecidos para la contratación bajo el régimen de excepción, existe un reglamento interno de la CNE que establece cómo debe llevarse a cabo esta tarea. Sin embargo, de acuerdo a lo evidenciado en el caso de estudio, la mayor parte de los recursos que se utilizaron para atender el PGE del caso Samara, son de recursos propios de las UE, lo que dificulta la gestión/fiscalización de la CNE sobre esos fondos y principalmente sobre los procesos de internos de contratación que cada UE apliquen. Por ello, se debe estandarizar estos procesos tanto para la CNE como para las UE, con el fin de aclarar las líneas de acción, de control y seguimiento, de acuerdo a los roles establecidos en la nueva estructura adhocrática. Con ello se genera mayor control por parte de la CNE en el accionar de las UE cuando ejecutan proyectos con recursos propios.

Otro de los elementos es la ausencia, más allá de lo establecido por ley, de protocolos que establezcan y regulen el accionar de cada organización que se consigne bajo la declaratoria de emergencia. Es decir, al momento de la publicación del decreto de emergencia se activa un proceso que pocas organizaciones conocen y que por lo tanto en cada declaratoria de emergencia, la CNE sufre desgastes no contemplados en su accionar, ya que al no contar con los protocolos definidos, debe generar acercamientos a cada UE para brindar asesoría conforme las situaciones que se vayan presentando.

En ese sentido, en las sesiones de trabajo de las unidades de gestión de cada proyecto, se debe negociar un protocolo que permita estandarizar y generar claridad del accionar de cada una de las organizaciones involucradas.

6.1.1. Rol de la CNE desde la recuperación

Aunando a lo anterior, resulta importante rescatar las consideraciones realizadas con respecto a la recuperación de eventos de desastre. Sobre este punto, es necesario que se promueva y fortalezca la gestión del Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación, el cual fue aprobado por acuerdo de Junta Directiva N°041-03-2016. En el mismo se establece la conformación del Comité por los siguientes integrantes: MIDEPLAN, IMAS, MH, MAG y MIVAH y una representación de la CNE, el cual en este caso corresponde al jefe de la Unidad de Gestión de Procesos de Reconstrucción.

El PGE contempla una visión de corto o mediano plazo, ya que está contemplado que su ejecución se desarrolle en un período de 5 años, lo que dificulta el abordaje de proyectos de recuperación que incluyan elementos que obliguen a un desarrollo de largo plazo. Por este motivo, estos proyectos se establece deben contemplarse e incorporarse en otros instrumentos planificación, local, sectorial y nacional, siendo el MIDEPLAN un actor relevante para coordinar y liderar este proceso y las acciones encomendadas para la recuperación.

Dentro de esta perspectiva, el rol de la CNE es pertinente para el logro de la recuperación de emergencias. No obstante, dicha organización no será el ente rector sobre la ejecución de los mismos, ya que el abordaje de los proyectos se realizará desde la vía ordinaria y con una perspectiva de estrategia nacional. Lo anterior, implica que estos proyectos no serán financiados con recursos del FNE, sino por medio de otros instrumentos financieros o de cooperación internacional y están a cargo de la gestión de cada organización. Además, están bajo la rectoría y acompañamiento del MIDEPLAN, quien es el encargado de guiar el proceso de recuperación. Estas funciones le competen al MIDEPLAN de acuerdo a lo establecido en el Reglamento N°23323-PLAN, artículo 4, incisos d, e, f, mencionando lo siguiente:

d) Velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno y su evaluación práctica en la asignación de los recursos de presupuesto, de preinversión, de inversión pública, y de cooperación externa, de manera que se maximice el potencial del desarrollo nacional.

e) Mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo de la evolución del desarrollo nacional, como un insumo vital para fortalecer los procesos de toma de decisiones; y evaluar el impacto tanto de los programas y acciones de Gobierno, como de elementos externos a la acción pública.

f) Proponer opciones de políticas públicas, proyectos de ley, de reglamentos, así como de directrices para la solución de los problemas identificados en las distintas áreas de la evolución del desarrollo nacional, o del accionar de los órganos y entes de la Administración Pública (Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 1994, Art. 4).

Es necesario que la guía de los diferentes actores involucrados permita orientar las acciones hacia la recuperación, de manera que las acciones de reconstrucción por medio del PGE generen las condiciones para alcanzar la recuperación.

Esta propuesta en cuanto al rol de la CNE entorno al proceso de recuperación, permitirá generar las condiciones de liderazgo requeridas tanto para la ejecución del PGE por medio del régimen de excepción como para el desarrollo de las acciones contempladas para la recuperación.

6.2. Divulgación y Capacitación del Régimen de Excepción en Costa Rica

Como se ha venido mencionando, y quedó evidenciado en el análisis FODA, una de las debilidades en la gestión al momento de actuar bajo el régimen de excepción es el desconocimiento del mismo, a nivel de organizaciones públicas, incluyendo algunas veces la misma Comisión.

Lo anterior conlleva a una seria inquietud al respecto, y es que en muchas ocasiones no se logra cumplir con las acciones plasmadas en el PGE debido a este desconocimiento; tal como lo menciona Álvaro Montero, ex Director Ejecutivo de la CNE, debe existir mayor noción y divulgación del régimen no solo en las organizaciones sino también en la academia, e indica que es usual la no aplicación del régimen por ignorancia y/o miedo al

mismo, además se expone un ejemplo a resaltar, en el AyA existen proyectos de excepción que esperan detrás de los proyectos ordinarios, este hecho hace pensar que es estrictamente necesario un plan para divulgar y capacitar sobre el Régimen de Excepción y las implicaciones del mismo en la ejecución de los proyectos incluidos en él.

Es por esto que, a continuación se presenta la estructura y los principales contenidos del plan de divulgación y capacitación que se propone, la cual contará principalmente con 2 etapas: la primera de se enfoca en la divulgación de lo que es el régimen de excepción, y la segunda dirigida a la capacitación de los funcionarios públicos y otros actores involucrados en el régimen.

- **Nombre del Plan**

Plan de Divulgación y Capacitación del Régimen de Excepción en Costa Rica (REGEX-Costa Rica)

- **Responsables del Plan**

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) con apoyo del Ministerio de Comunicación.

- **Identificación y Descripción del Público Meta**

Tanto para la primera etapa de divulgación como para la etapa de capacitación, el plan será dirigido a las organizaciones y funcionarios del sector público que, de acuerdo a la información que posee la CNE, están o han estado involucradas en la atención y recuperación de emergencias; es decir que han fungido como Unidades Ejecutoras o bien podrían serlo en algún momento. Se establece un perfil de entrada que tomará principalmente como público meta a los funcionarios de las unidades o departamentos de: planificación, proveeduría, gestión social, unidades de ingenierías o ejecución de obras, así como también a los enlaces interinstitucionales, estas podrán variar de acuerdo a la naturaleza de cada organización y del evento declarado emergencia. Por su lado, algunas organizaciones ya cuentan con unidades de gestión del riesgo, las cuales también se verían involucradas en el plan.



Figura 40. Perfil de entrada para capacitación en las UE

El plan está dirigido a funcionarios cuyo perfil este orientado principalmente a la toma de decisiones, planificación estratégica organizacional, presupuestación y aquellos cuyas funciones se enmarquen dentro de la contratación administrativa, compras y cadena de suministros.

Además, se establece la necesidad de llevar el plan a la academia, principalmente a los centros universitarios donde se impartan carreras afines a la Administración Pública y/o institutos o centros de estudios de posgrado involucrados en el tema, lo anterior para capacitar en la gestión del Régimen de Excepción. Dentro de la academia el perfil de la población serán las escuelas académicas, quienes deben abordar dentro de sus planes de estudio el tema de inversión pública, orientado tanto mediante recursos ordinarios como extraordinario (régimen de excepción)

- Objetivo General de REGEX-COSTA RICA

Formular acciones para la divulgación y capacitación de los procesos y las características propias del Régimen de Excepción utilizado bajo una Declaratoria de Emergencia Nacional.

- Objetivos Específicos
 - i. Divulgar por medio de formatos de información impresos y digitales referentes al Régimen de Excepción, su aplicación y características.

- ii. Disponer de canales de comunicación accesibles y directos con todas las dependencias, organizaciones públicas y gobiernos locales para divulgar los formatos de información
- iii. Capacitar a todas las dependencias, organizaciones públicas y gobiernos locales sobre el Régimen de Excepción, en los medios más apropiados de acuerdo al ámbito de acción de cada una de estas.
- iv. Actualizar periódicamente a todas las dependencias, organizaciones públicas y gobiernos locales sobre el conocimiento y ejecución del Régimen de Excepción.

- Justificación

Según lo establecido en la Ley N°8488 en sus artículos 32 y 33, específicamente este último menciona que “Bajo la declaratoria de emergencia, todas las dependencias, instituciones públicas y gobiernos locales estarán obligados a coordinar con la Comisión...” (Ley N°8488, 2005, Art. 33). De lo anterior, se denota la importancia del conocimiento que deben poseer las organizaciones públicas para coordinar y acatar los lineamientos que la CNE dispone durante la atención y recuperación de una emergencia.

El desconocimiento del Régimen de Excepción debe atacarse de igual manera desde la academia, es decir, universidades, centros de estudio y otras instancias educadoras con el fin de incluir en los futuros profesionales y en los investigadores del área la correcta interpretación del mismo.

Actualmente, muchos de los proyectos que deberían ejecutarse bajo la modalidad del Régimen de Excepción no son ejecutados gracias al desconocimiento y/o miedo a utilizar los mecanismos que este permite; por ejemplo, celeridad en los procesos, omisión de ciertos trámites o requisitos que, en muchas ocasiones son considerados violaciones a las leyes, sin saber de la existencia del Régimen que los permite.

6.2.1. I Etapa: Divulgación

En esta etapa se contempla la difusión y el conocimiento de lo que es el Régimen de Excepción y para qué funciona dentro de la gestión pública.

La divulgación de **REGEX- COSTA RICA** se logra a partir de la metodología que se propone a continuación para cada uno de los objetivos planteados:

- i. **Divulgar por medio de formatos de información impresos y digitales referentes al Régimen de Excepción, su aplicación y características.**

Acciones (Responsable CNE)

- a. Recopilación de información ya existente a lo interno de la CNE sobre el RE
 - b. Entrevistas a expertos del tema para profundizar en los alcances y aplicaciones de RE
 - c. Elaboración de formatos y diseños tanto físicos como digitales para difusión, tomando en cuenta para este último el aprovechamiento de las nuevas tecnologías
- ii. **Disponer de canales de comunicación accesibles y directos con todas las dependencias, instituciones públicas y gobiernos locales para socializar los formatos de información**

Acciones (Responsable CNE y Ministerio de Comunicación)

Definir de los canales formales de divulgación de los formatos de información (portal en línea, instrumentos accesibles, comunicación interinstitucional)

6.2.2. II Etapa: Capacitación

Con el fin de dar a conocer el RE y la forma en la cual opera es necesario incluir en las capacitaciones al público meta, previamente descrito, al menos las siguientes acciones

- iii. **Capacitar sobre el Régimen de Excepción a todas las dependencias, organizaciones públicas y gobiernos locales en los medios más apropiados de acuerdo al ámbito de acción de cada una de estas**

Acciones (Responsable CNE)

-
- a. Mapear las dependencias, instituciones públicas y gobiernos locales a los cuales se les capacitará.
 - b. Planificar y ejecutar las capacitaciones que contemplen al menos los siguientes temas:
 - 1- Origen, historia y fundamento legal del Régimen de Excepción en Costa Rica
 - 2- Activación y utilización del RE bajo la declaratoria de emergencia
 - 3- Principios de excepción que permite el Régimen
 - 4- Programación y planificación para gestionar bajo RE
 - 5- Inclusión de presupuesto para atención de emergencias
 - 6- Uso y aplicación de instrumentos a utilizar bajo RE
 - 7- Casos de éxito y mal uso en la aplicación del RE
 - 8- Marco de Recuperación paralelo al RE
- iv. **Actualizar periódicamente a todas las dependencias, organizaciones públicas y gobiernos locales sobre el conocimiento y ejecución del Régimen de Excepción.**

Acciones (Responsable CNE)

- a. Identificar espacios para la realización de talleres y otros mecanismos donde se capacite periódicamente a las organizaciones sobre el Régimen de excepción
- b. En el Foro Nacional sobre el Riesgo que se realiza anualmente, dar seguimiento a la divulgación y capacitación del Régimen de Excepción a las organizaciones, esto en el marco de trabajo del subsistema de recuperación.

El desarrollo de los temas mencionados podrá variar mínimamente entre las diferentes organizaciones con el fin de acercar al máximo la realidad de estas con el uso y aplicación del Régimen de Excepción.

- **Productos y/o resultados esperados**

Por medio del Plan de Divulgación y Capacitación del Régimen de Excepción en Costa Rica (REGEX-COSTA RICA) que tiene como fin dar a conocer los alcances del Régimen de Excepción y capacitar a las organizaciones en su conocimiento y debida aplicación. Se espera conseguir los siguientes productos:

- ✓ Comprensión y manejo del uso y las características del Régimen de Excepción.
- ✓ Fiscalización multilateral de las acciones que se implementan bajo el Régimen de Excepción.
- ✓ Evaluación de las acciones implementadas desde la CNE para las Unidades Ejecutoras.
- ✓ Aprovechamiento de las tecnologías de información para establecer canales de comunicación estables para divulgación, consulta, asesoramiento y seguimiento de las acciones que establece el Régimen de Excepción.
- ✓ Disponibilidad de información acerca del Régimen de Excepción
- ✓ Recurso humano calificado y capacitado para atender la reconstrucción de emergencias
- ✓ Creación de clasificador de gasto para presupuestar emergencias
- ✓ Comprensión del manejo de proyectos de recuperación gestionados en paralelo con lo establecido en el PGE

De acuerdo con los productos mencionados anteriormente, se espera obtener un perfil de salida una vez aplicada la capacitación en la gestión del régimen de excepción, en el cual se espera contar con las características evidenciadas en la Figura N°41.



Figura 41. Perfil de salida de funcionarios y dependencias capacitados.

6.3. Estructuración de los niveles de intervención financiera del Régimen de Excepción.

Una vez realizado el trabajo de campo, por medio de las entrevistas a los diferentes expertos y actores involucrados, se demuestra que existe una percepción de la declaratoria de emergencia como una forma para acceder a recursos económicos de manera que sea posible el financiamiento de obras y acciones que no es posible enfrentar bajo los propios medios de las organizaciones, de manera que esto genera presión sobre el Fondo Nacional de Emergencia para hacerse cargo del financiamiento de todas las acciones que queden consignadas en el PGE.

A lo largo de la investigación y una vez realizado el análisis de ejecución financiera del estudio de caso, se ha demostrado cómo las necesidades que son generadas por un evento de desastre son parcialmente solventadas debido tanto a la imposibilidad de FNE para financiar todos los proyectos como a la capacidad económica de las organizaciones de reorientar los recursos asignados a otros programas para atender las necesidades emergentes a raíz del desastre.

Es por esta razón surge la necesidad de realizar una propuesta de mejora al régimen de excepción desde la perspectiva financiera, de forma que permita una mayor sostenibilidad en el financiamiento de las declaratorias y evitar la acumulación de pérdidas año con año, trascendiendo más allá de la idea de que el FNE asuma la mayor responsabilidad financiera,

si no por el contrario el planteamiento de estrategias coexistentes que permitan desahogar la exigencia al FNE.

El objetivo que pretende esta propuesta de mejora, desde la perspectiva financiera, es lograr un adecuado financiamiento de las obras y acciones de recuperación por medio de la **identificación de una estrategia articulada de instrumentos financieros**, en donde el FNE se vea reflejado dentro de esta estrategia como un mecanismo más, pero no el único para enfrentar las diferentes demandas procedentes de una declaratoria de emergencia.

La propuesta consiste en el establecimiento de niveles de financiamiento, como se muestra en la Figura N°42, que permitan articular los instrumentos de forma ordenada, para hacer uso eficiente de cada recurso de manera que se optimicen los resultados. La idea planteada responde a una política de financiamiento *ex ante*, defendiendo que esta es la forma más eficaz y eficiente en términos financieros para atender una emergencia y reconstruir ante un desastre.

La propuesta que se hace responde a las necesidades por medio de innovadores mecanismos que existen hoy en día en el mercado financiero, y que permiten acceder a fuentes de capital de forma más ágil y oportuna. Se señala que la lógica instrumental que se presenta no corresponde un proceso excluyente, si no por el contrario obedece a una definición de elementos que deben ser activados de forma simultánea favoreciendo a una complementariedad y con esto una atención integral de las necesidades financieras desde los diferentes niveles establecidos.

A continuación, se definen algunos conceptos identificados como variables determinantes de la propuesta de mejora. Los mismos deben ser analizados como elementos del entorno que condicionan la aplicación de la estrategia presentada.

6.3.1. Retención del Riesgo

Determinar el ámbito de retención del riesgo es un elemento fundamental y que no puede quedar por fuera al momento de elaborar una estrategia financiera. Retener el riesgo significa,

(...) asumir las pérdidas potenciales o tomar el riesgo. Puede ser una estrategia consciente, resultado de un análisis de

optimización financiera. El autoseguro es una estrategia de retención que consiste en tomar medidas para el control del riesgo y asumir las pérdidas que se puedan presentar (Banco Mundial, 2013, p.153).

Para asumir esta retención es necesario elaborar un análisis de pérdidas probables y determinar hasta dónde existe capacidad financiera y hasta qué punto se deben buscar formas alternas de financiar las consecuencias de una posible materialización del riesgo.

La magnitud del riesgo que se retiene no responde a una fórmula o estándar específico, sino por el contrario, depende de una estrategia nacional previamente definida basada en estudios y controles que establezca el nivel del riesgo que el gobierno está dispuesto a asumir en caso de desastre.

6.3.2. Transferencia del Riesgo

Una vez determinado cual es el riesgo que se pretende retener, corresponde la transferencia del riesgo restante. La transferencia del riesgo se refiere al “acuerdo o contrato mediante el cual una parte, a cambio de una prima de riesgo, se compromete a tomar el riesgo y pagar a un cedente, durante un periodo de tiempo, las pérdidas que se pueden presentar” (Banco Mundial, 2013, p.153).

Más adelante en este capítulo se van a proponer los mecanismos de retención y transferencia considerados como pertinentes para la adecuada gestión financiera del régimen de excepción costarricense.

6.3.3. Frecuencia e intensidad de los eventos

Es necesario que exista una claridad en cuanto a las variables de frecuencia e intensidad con que se presentan los eventos promotores de los desastres. Lo anterior debido a que dependiendo de su comportamiento se deben establecer y negociar los mecanismos e instrumentos que se proponen y orientar a una retención cuando son eventos recurrentes, pero de baja intensidad o transferir cuando son poco frecuentes, pero de alto impacto.

6.3.4. Niveles de intervención

La propuesta de mejora desde la perspectiva financiera se estructura en tres niveles de intervención como se muestra en la Figura N°42, que se activan de forma articulada dependiendo de la magnitud y la intensidad del evento generado. A continuación, se exponen estos tres niveles y se amplía la forma en que se pretende sea su abordaje, de manera tal que permita una sostenibilidad financiera a todo el proceso de recuperación que se plantea.

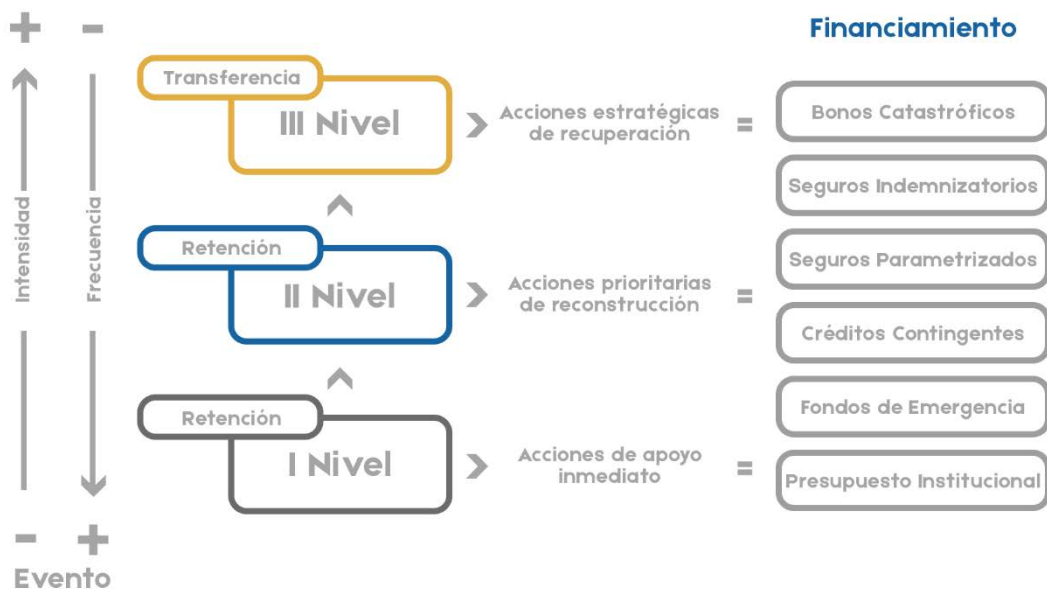


Figura 42. Niveles de intervención desde la perspectiva financiera.

i. NIVEL 1: ACCIONES DE APOYO INMEDIATO

El Nivel I que se propone abarca las acciones de primera respuesta o apoyo inmediato. Incluye los requerimientos de acciones desde la ayuda humanitaria como lo es la activación de albergues, hasta aquellas acciones de rehabilitación de bienes y servicios que se requieran para devolver las condiciones de vida mínimas aceptadas para la zona afectada. En este nivel es posible visualizar instrumentos de planificación como planes de contingencia u otros similares que no requieren de una declaratoria de emergencia para operar.

Para dar sustento financiero a este nivel de intervención se proponen las siguientes fuentes de recursos:

- **Fondos de Emergencias**

Fondo Nacional de Emergencias: El FNE actualmente bajo la administración de la CNE, por las razones ya mencionadas es sumamente limitado en cuanto a su capacidad para financiar todas las obras y acciones que se establecen en un PGE. Por tanto, esta propuesta establece que el FNE se utilice para financiar únicamente las acciones requeridas de primer impacto y rehabilitación, es decir, es un fondo de respuesta únicamente a las necesidades más urgentes.

Ampliando, actualmente el FNE pretende financiar todas las acciones de un PGE, sin embargo, los reportes financieros demuestran la incapacidad del FNE para asumir ese financiamiento. “El FNE cuenta con una capacidad nula para sustentar las demandas de recursos de los PGE’s vigentes” (Mora, 2017).

Por lo tanto, surge la necesidad de establecer algunas medidas que permitan replantear el alcance de los fondos contenidos en el FNE. Con relación a esto, se propone incluir en el PGE solo aquellas acciones que son prioritarias para salvaguardar la vida de los habitantes de las zonas afectadas y para la rehabilitación económica y social de las comunidades.

Por ejemplo, para el caso de la Declaratoria de Emergencia N° 39056 en el año 2005 debido a los efectos causados por el paso de un sistema de baja presión en el Caribe, Sarapiquí y Turrialba, la Municipalidad de Matina realizó el reporte de daños y necesidad de atención de la totalidad de la red vial cantonal. La propuesta planteada pretende controlar hechos como el descrito anteriormente e incluir en el PGE solamente, en este caso, aquellas carreteras que requieran estrictamente hacer uso del régimen de excepción para realizar intervención urgente y rehabilitar las condiciones mínimas del cantón y que en su defecto el resto de la infraestructura que se vio afectada, pero que no tienen una prioridad alta se incluyan dentro de un documento de planificación paralela y complementaria de manera que pueda ser atendido con recursos propios de las organizaciones con algún trato diferenciado.

- **Otros Fondos**

Algunas organizaciones en Costa Rica cuentan con fondos de emergencia para financiar eventos extraordinarios. Mencionando algunos es posible señalar el Fondo Especial de Prevención e Infraestructura (FEPI) administrado por la Corporación Bananera (CORBANA), Fondo Acumulativo para la Atención de Emergencias Sanitarias administrado por el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), entre otros.

- **Presupuestos institucionales**

La Ley N°8488 establece,

Aprovisionamiento presupuestal para la gestión del riesgo y preparativos para situaciones de emergencias. Todas las instituciones y empresas públicas del Estado y los gobiernos locales, incluirán en sus presupuestos una partida presupuestaria destinada a desarrollar acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencias en áreas de su competencia. Esta partida será utilizada por la propia institución, con el asesoramiento de la Comisión; para ello se considerará el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. La Contraloría General de la República deberá fiscalizar la inclusión de esa partida (Ley N°8488, 2005, Art. 45).

Como se señala, el artículo citado promueve la presupuestación para la gestión del riesgo y para la atención de emergencias. Por tanto, se aprovecha este recurso valioso para que sea explotado de una forma eficaz y eficiente, y así lograr atender las actividades de primera respuesta no solo con recursos del FNE, sino con sus recursos propios de la organización.

La propuesta establece un financiamiento colaborativo; es decir se plantea que, tanto el FNE, como los otros fondos específicos organizacionales y las reservas presupuestarias asuman el I Nivel de intervención, esto debido a que, bajo las instancias en las cuales se enfrenta una emergencia se exige un estado de liquidez de manera que se pueda acceder a los fondos de forma inmediata para brindar solución a las necesidades de salvaguardar la vida y los bienes.

La Ley N°8488 en su artículo 40 establece que "...aún sin haberse aprobado este Plan [refiriéndose al PGE], podrán tomarse decisiones de extrema urgencia cuando se trate de salvaguardar la vida de las personas o de los bienes que se encuentran en situaciones de peligro excepcional. (Ley N°8488, 2005, Art.40). Por tanto, este mandato se circunscribe a este nivel de intervención, recurriendo a los fondos del FNE para la ejecución de las acciones.

ii. NIVEL 2: ACCIONES PRIORITARIAS DE RECONSTRUCCIÓN

El Nivel II de intervención que se establece corresponde a la atención de las acciones prioritarias que se identifiquen en el Plan General de la Emergencia. Estas acciones deben de estar previamente evaluadas por profesionales en la materia, certificando la urgencia y pertinencia de que sean incluidas dentro del PGE.

La propuesta establece la necesidad de determinar e incluir dentro del PGE solamente aquellas obras y acciones que resulten necesarias para restablecer el orden social y económico de la zona afectada. Esto quiere decir que, las obras que se hayan visto afectadas de alguna forma pero que no califiquen bajo estándares predeterminados con un orden de prioridad 1, se desestimen del PGE. Lo anterior con el objetivo de contemplar dentro del Plan obras que se asegure que cuenten con fondos para ser ejecutadas en un corto plazo o mediano plazo y que además la CNE pueda, dentro de sus capacidades, controlar una cartera de proyectos que no sobrepase su alcance. Mientras que el resto de los proyectos con orden de prioridad 2 y 3 deben ser asumidos bajo mecanismos ordinarios de ejecución con recursos propios por las organizaciones competentes.

Para el Nivel II de intervención se establecen 3 mecanismos para financiar las obras que queden contempladas en el PGE.

- **Créditos contingentes**

Corresponde a una línea de crédito que proporciona liquidez inmediata para el financiamiento de las obras de reconstrucción requeridas. El crédito contingente es negociado con anterioridad con la entidad financiera para evitar *a posteriori* los trámites de formalización en caso de que sea requerido con carácter de urgencia y así agilizar el desembolso.

Un crédito contingente debe formar parte de una estrategia financiera ya que según lo establece el Banco Mundial, su objetivo corresponde a fungir como un puente que facilita recursos de una forma accesible y de manera inmediata, mientras se logran activar los diferentes instrumentos que permiten complementar las soluciones financieras definitivas requeridas.

Costa Rica actualmente cuenta con un crédito contingente con el Banco Mundial el cual es conocido como *Catastrophe Deferred Drawdown Option (CAT-DDO)*. Este crédito se negocia bajo ciertas condiciones que deben cumplirse para su desembolso, como por ejemplo la existencia de una declaratoria del Poder Ejecutivo de por medio, para su activación.

El Banco Mundial establece que la negociación de estos créditos contingentes se da en el marco de emergencias por eventos recurrentes, es decir, eventos que se den con alguna frecuencia y se requieran recursos con algún tipo de constancia.

Es necesario señalar que este crédito contingente es de carácter revolvente, por lo que en tanto el país realice abonos a la deuda puede volver a acceder a los recursos hasta el total del monto bajo el cual fue negociado el crédito.

En el año 2009, Costa Rica hizo uso de este crédito a raíz del impacto por el Terremoto de Cinchona y recientemente con el paso del Huracán Otto se está realizando el trámite para acceder a recursos para invertir bajo esta emergencia.

Algunos de los beneficios de este instrumento es la capacidad que se genera en un gobierno de estar preparado para enfrentar situaciones de importante magnitud que requieran el acceso a recursos externos.

- **Seguros Parametrizados**

Un seguro parametrizado corresponde a otra de las figuras que se proponen como fuente de financiamiento para las obras y acciones que sean consignadas bajo el Nivel II de intervención.

Por definición, los seguros paramétricos son “contratos de seguros, cuya compensación se basa en la intensidad del evento (Ej. velocidad del viento, intensidad del terremoto, volumen de las precipitaciones), o en el monto de la pérdida calculada por un modelo predeterminado” (Banco Mundial, 2014, p.16). Se habla de que los costos económicos para optar por seguros de tipo paramétricos son accesibles para países con economías en desarrollo y paga con mayor rapidez que un seguro tradicional.

“...el seguro paramétrico avalúa las pérdidas a través de una metodología predeterminada de variables exógenas, tanto para el asegurado como para la aseguradora, pero con una estrecha correlación con las pérdidas individuales...” (Banco Mundial, 2014, p.16). Para este caso, a diferencia de un seguro indemnizatorio o tradicional, el seguro paramétrico no requiere de una verificación *in situ* para autorizar el desembolso, sino que, al cumplirse algunos de los parámetros establecidos se paga el monto negociado.

Actualmente en Costa Rica se están realizando algunas negociaciones para abordar este tema de seguros parametrizados con una organización denominada *The Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* (CCRIF). Por lo que se propone fortalecer estas negociaciones con el fin de contar con opciones de seguros parametrizados y diversificar los instrumentos de financiamiento.

Es necesario tener claro que estos seguros se emiten solamente para categorías de eventos específicos y no para todos, por lo que debe ser otro elemento por considerar.

iii. NIVEL 3: ACCIONES ESTRATEGICAS DE RECUPERACIÓN

El Nivel II propuesto en este abordaje financiero requiere primeramente de una transición del concepto de reconstrucción al concepto de recuperación. De esta forma las acciones que se contemplen en este nivel presentan características de largo plazo, integrales y algunas veces un poco más complejas.

La reconstrucción definida por ley únicamente permite la reconstrucción de lo estrictamente afectado sin reproducir vulnerabilidad de una obra. Con base en este hecho la ley limita totalmente una visión de desarrollo humano y social que permita reconstruir obras con condiciones mejores a las existentes, de manera que, bajo esta premisa, no es posible visualizar un desastre como una oportunidad de desarrollo para una comunidad como se establece en documentos de política internacional en esta área como lo es el Marco de Sendai y nacional como la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030.

Sobre esta perspectiva, es necesario concebir la recuperación como un proceso articulado, planificado y de largo plazo que permite recuperar y mejorar los factores subyacentes generando condiciones adecuadas para enfrentar un futuro nuevo evento.

Para brindar sostenibilidad financiera a este proceso se proponen instrumentos que permiten sostener los proyectos que sean contemplados en este Nivel III de intervención.

- **Seguros Indemnizatorios**

Los seguros indemnizatorios corresponden a la modalidad tradicional de transferir el riesgo, de manera que por medio del pago de deducibles y posterior a verificaciones *in situ* es posible acceder a los recursos. Este instrumento debe ser analizado ya que no corresponde a un mecanismo que genere liquidez de forma inmediata, por lo que de no contar con una estrategia financiera previamente validada, podría generar desventajas al momento de su aplicación.

- **Bonos catastróficos**

El sistema de bonos catastróficos ha sido estudiado desde las diferentes economías mundiales. Para el caso latinoamericano, se tiene el caso de México como un caso exitoso y pionero a nivel mundial ya que han logrado implementar este instrumento desde el año 2006 en varias ocasiones.

Según información consultada del Banco Mundial, el mecanismo se puede calificar como exitoso, ya que en su aplicación ha podido obtener recursos de forma ágil y accesible. El gobierno mexicano ha procurado buscar la generación de condiciones para aumentar el uso eficiente y transparente de estos recursos. Por tanto, es una opción de financiamiento

que se propone para financiar procesos de recuperación que pueden ser costoso y de largo plazo.

La implementación de esta propuesta busca la disminución de la carga fiscal del gobierno tras la ocurrencia de un desastre y así fortalecer la resiliencia financiera a nivel país. Es necesario realizar estudios de evaluación de riesgos que permitan al gobierno determinar los márgenes de retención y transferencia de riesgos y lograr una combinación eficiente de instrumentos que minimicen el impacto en la economía nacional y maximicen el uso de los recursos en la atención de necesidades.

Concluyendo, la finalidad de esta propuesta integral es aprovechar las oportunidades de mejora halladas durante el desarrollo de esta investigación, tomando en cuenta las debilidades y oportunidades que se evidenciaron en el análisis FODA. De esta manera, se busca establecer una estrategia integral, que toma como primer punto de abordaje, la nueva estructura adhocrática que se debe conformar para la gestión de los proyectos, aclarando los roles y las funciones de los involucrados, pero principalmente se busca que la ejecución de los proyectos sea realmente expedita cumpliendo con la eficacia y eficiencia que propone el régimen.

Asimismo, el plan de divulgación y capacitación, será de conocimiento de las organizaciones que conforman la administración pública, principalmente las UE que conforman las unidades de gestión de proyectos. Además, se toma en cuenta el abordaje del régimen desde la academia, orientado a la formación de profesionales con perfiles académicos afines a la gestión pública, para que posean las capacidades en la aplicación del régimen de excepción.

Aunado a lo anterior, la definición abordada en la intervención financiera, permite fortalecer el mecanismo de financiamiento de las declaratorias, liberando la presión que tiene actualmente el FNE y estableciendo mecanismos alternos para una sostenibilidad financiera.

Finalmente, estableciendo una línea clara de mando se logran alcanzar una mayor ejecución en la planificación puesto que se le da un mayor y mejor seguimiento y acompañamiento a las UE en el desarrollo de sus proyectos.

La implementación de esta propuesta permite aprovechar al máximo los insumos a través de la mejora de los procesos y mecanismos de la estructura a cargo de la aplicación del régimen y con esto lograr la optimización de los resultados esperados. Los procesos de realimentación que se lleven a cabo desde las unidades de gestión de proyectos permiten además la mejora continua del sistema, generando así el impacto económico y social que demanda una zona al ser impactada por un evento de desastre.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Una vez aplicada la metodología definida en función del desarrollo de los objetivos específicos, se procede a plasmar en este capítulo las principales conclusiones alcanzadas, para lo cual se ha determinado su presentación en cuatro componentes a partir de los hallazgos arrojados por la investigación.

Retomando la pregunta de investigación planteada en este estudio, se evidencia que el régimen de excepción es un mecanismo que permite la reconstrucción de las zonas afectadas por eventos de desastre; sin embargo, no es posible lograr la recuperación, ya que este mecanismo no soporta una visión largoplacista que pueda abordar acciones para lograr el desarrollo de la población.

Desde la reconstrucción que se desarrolla actualmente, es posible generar acciones que aporten a la recuperación, tomando en cuenta criterios socioeconómicos, ambientales y culturales de la población afectada, no obstante, esta debe ser incorporada desde la estrategia nacional, generando proyectos y acciones que deben ser incluidas en el plan nacional de desarrollo.

Mediante la revisión documental y teórica se logró abordar la conceptualización del Estado y cómo este se transforma mediante una estructura adhocráctica, para atender una finalidad constitucionalmente establecida, generando mecanismos, instituciones, redes de coordinación y comunicación para el logro de su fin. El estudio de caso, por su parte permitió un acercamiento del abordaje teórico a la realidad organizacional, donde se logró determinar las oportunidades de mejora y fortalezas con que cuenta este régimen. Una de estas oportunidades se relaciona con los mecanismos de coordinación y control para la ejecución de los proyectos, además de otras que se detallarán en este capítulo.

Aunado a lo anterior, este análisis permitió evidenciar que la institucionalización del régimen de excepción, es un mecanismo fuerte, es decir, cuenta con un marco normativo robusto que brinda legalidad a las acciones incluidas en el PGE. Además, existe una estructura organizacional y un Sistema Nacional de Gestión del Resigo que permiten llevar a cabo los proyectos de inversión necesarios para la reconstrucción.

Si bien es cierto, esta institucionalidad representa una fortaleza para el Estado Costarricense, se encuentran oportunidades de mejora en cuanto a la normativa existente, orientadas principalmente en el esclarecimiento de elementos clave, como por ejemplo, el

plazo de vigencia del PGE y del decreto de estado de emergencia. Lo anterior es fundamental para eficientizar los procesos que la Administración Pública ejecute.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, es necesario señalar con mayor amplitud todos los elementos que esta investigación arrojó, con el fin de entender la forma en la que el Estado responde actualmente para la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre.

7.1. CNE, régimen de excepción y recuperación

- En el país existe la necesidad de contar con un mecanismo que facilite la disposición recursos y que le permita reaccionar de forma expedita para atender las necesidades generadas por situaciones de guerra, conmoción interna o calamidad pública. Por tanto, los resultados de esta investigación son fundamentales para la mejora del proceso de recuperación gestionado por la administración pública en Costa Rica.
- El régimen de excepción es un mecanismo para la reconstrucción de obras de forma ágil y expedita que genera las condiciones necesarias para el desarrollo de un adecuado proceso de recuperación. Por lo tanto, no permite la recuperación en si misma mas contribuye en gran medida a este proceso.
- La actual gestión del régimen de excepción como mecanismo para la ejecución, no está permitiendo el cumplimiento a cabalidad de las acciones del PGE.
- A pesar de los esfuerzos que existen actualmente para la reconstrucción de las zonas afectadas por eventos de desastre, el régimen de excepción debe fortalecer aspectos relacionados con el rol mando único que ejerce la CNE sobre el SNGR. Además, trabajar en los elementos relacionados al financiamiento del régimen y su divulgación, así como los mecanismos y capacidades de las UE, para que su aplicación sea el medio más eficiente que permita cumplir con la finalidad del Estado.
- En relación con los factores políticos, se determina que la injerencia política sobre la CNE, las UE y las acciones de reconstrucción no debe perjudicar la aplicación del régimen de excepción, si no por el contrario, es un recurso que debe orientarse a fortalecer el seguimiento y control del avance de las obras de reconstrucción.

7.2. Enfoques teóricos utilizados

- El marco teórico definido permitió analizar el funcionamiento del régimen de excepción en relación con los modelos estudiados, principalmente la teoría propuesta por Mintzberg por medio de la estructura organizacional adhocrática y la teoría de sistemas.
- Los abordajes teóricos utilizados permitieron evidenciar la transformación que sufre la administración pública para atender a las necesidades y con esto facilitar la identificación de las oportunidades de mejora planteadas.
- Dentro de las teorías estudiadas destaca el modelo de gobernanza moderna, en el cual la CNE, en conjunto con el SNGR presentan debilidades en sus capacidades y mecanismos de coordinación de manera que dificulta el trabajo colaborativo. Hay una carencia de interacción entre organizaciones del sector privado y otros actores relevantes que obstaculiza una adecuada gestión en red que genere valor entre sus relaciones.
- La institucionalidad en la que recae el régimen de excepción es una de las principales fortalezas identificadas. El SNGR brinda la articulación requerida para la atención de las emergencias.

7.3. Hallazgos a partir de la teoría aplicada

Dimensión político-institucional

- Si bien en la Ley N°8488 y su reglamento se establecen los tres subsistemas del SNGR, ninguna de ellas concibe la recuperación como parte del proceso. El enfoque que se maneja actualmente es el de reconstrucción, el cual no toma en cuenta los factores de desarrollo socioeconómicos de las zonas afectadas. Es pertinente homologar y armonizar los conceptos para su adecuada aplicación.
- La Ley N°8488 ni su reglamento establecen claramente la posibilidad de financiamiento con recursos propios que tienen las organizaciones para la reconstrucción de las acciones incluidas en el PGE. Únicamente se designa mediante el artículo N°45 de la Ley la obligación de presupuestar una partida para utilizarse en prevención, preparativos y atención, mas no se especifica si pueden

ser utilizados los recursos en la fase de reconstrucción. Asimismo, no existe un clasificador del gasto correspondiente a este artículo que les permita a las organizaciones presupuestar debidamente.

- La Ley N°8488 establece el período de vigencia del PGE, el cual se extiende por 5 años, y además establece que el cese del estado de emergencia se produce mediante una declaratoria ejecutiva que así lo indique; sin embargo, existen confusiones en las organizaciones de la administración pública con respecto a los plazos de vigencia.
- Se destaca la labor de seguimiento realizada por la CNE por medio de los informes de seguimiento semestral a los PGE's, sin embargo, es necesario identificar mecanismos de verificación de cumplimiento de las acciones ejecutadas con recursos ordinarios de las organizaciones.
- El ámbito político, representado por los jefes del Poder Ejecutivo en la Junta Directiva de la CNE, debe orientar sus esfuerzos al apoyo relacionado al cumplimiento de la planificación establecida en el PGE.

Dimensión administración pública

- Después del análisis de instrumentos y la normativa se concluye que la Política y el Plan Nacional Gestión del Riesgo son instrumentos recientes que responden a necesidades actuales y lineamientos internacionales por lo que se encuentra pendiente las modificaciones a la normativa de manera que se alinean y sean congruentes entre sí.
- El Fondo Nacional de Emergencias como mecanismo de financiamiento del régimen de excepción es una fuente insuficiente para la demanda de recursos que genera una declaratoria de emergencia nacional.
- La inversión por medio del PGE no permite solventar todas las necesidades que el PGE determina.
- Para el caso de estudio el rol de mando de la CNE como ente legítimo encargado del mando único de la atención y reconstrucción fue respetado, sin embargo, en otras situaciones contempladas y abordadas por medio del trabajo con expertos

determinó que algunas de las funciones de la CNE en el manejo de las emergencias, han sido suplantadas.

- Se evidencia que durante la atención y recuperación de la emergencia, la estructura que se adapta para responder a esta demanda, corresponde a la caja negra del sistema que se nutre de insumos que son algunas veces insuficientes lo que condiciona la calidad de los productos resultantes.

Dimensión organizacional

- Tanto las funciones ordinarias como extraordinarias de la CNE se mantienen durante la atención de la emergencia, es decir, son paralelas y no se deja de lado lo ordinario cuando se debe ejecutar lo extraordinario ni viceversa.
- La CNE y las demás organizaciones del SNGR se adaptan mutuamente generando relaciones temporales con el objetivo de cumplir la atención y reconstrucción de las zonas afectadas por eventos de desastre. Esto demostrado mediante la estructura adhocrática propuesta por Mintzberg.
- Si bien existe una estructura adhocrática demostrada en la investigación, la cual cumple con elementos como una gestión colaborativa, con personal especializado en distintos ámbitos, se debe fortalecer en una estructura matricial definida que permita aprovechar al máximo esas características.
- La planificación establecida en el PGE no necesariamente es tomada en cuenta, ni ejecutada tal y como se menciona en dicho instrumento; y por el contrario gran parte de las acciones que se ejecutan no se encuentran contempladas en el Plan. Además hay evidencia de daños considerables en los reportes que no son contemplados dentro de las propuestas de inversión en el PGE.
- El control, fiscalización y evaluación de obras y acciones implementadas bajo el régimen de excepción resulta un aspecto débil que requiere atención por parte de la CNE.
- El Fondo Nacional de Emergencias carece de una programación de gastos debidamente definida que le permita un mayor aprovechamiento de los recursos que posee para la atención y reconstrucción de las emergencias.

Principales limitaciones

- En relación con la metodología aplicada se evidenció la falta de conocimiento del equipo encargado de la ejecución del PGE en las diferentes UE consultadas, lo cual dificultó la obtención de información para el análisis de la evaluación cualitativa del PGE.
- Existió una dificultad para la sistematización y análisis de la información relacionada con la ejecución financiera del PGE del caso de estudio, debido a las inconsistencias que persisten en los informes que se presentan las unidades GPR y DAF para el seguimiento del Plan.
- En cuanto al respaldo bibliográfico fue posible consultar referencias sobre el régimen de excepción visto desde el ámbito legal, sin embargo, no existe a nivel administrativo documentación acerca del funcionamiento del régimen.

7.4. Recomendaciones

Las recomendaciones en este apartado son emitidas desde una perspectiva metodológica, con el fin de promover y orientar a los investigadores del área, en el desarrollo de estudios relacionados al régimen de excepción:

- El modelo de estudio desarrollado en esta investigación brinda la posibilidad de ser aplicado en otros análisis relacionados al tema, lo cual sienta un precedente a nivel teórico y metodológico para futuras investigaciones.
- El régimen de excepción es un objeto de estudio sumamente amplio que permite ser analizado desde diferentes disciplinas. La presente investigación abordó los componentes relacionados a la administración pública, por lo que es valioso continuar indagando sobre los demás elementos y ahondar en otras áreas competentes.
- Esta investigación circunscribe su análisis a un caso de estudio específico, sin embargo, resulta pertinente realizar el ejercicio a partir de otros casos, con el fin de determinar el comportamiento del régimen ante eventos de diferente naturaleza.
- Además de estas recomendaciones metodológicas y como consideración final, el grupo investigador establece la necesidad de adoptar la propuesta de mejora establecida en el Capítulo VI, la cual, contribuye con su implementación a la

adecuada aplicación del régimen de excepción y en consecuencia la recuperación de las zonas afectadas por eventos de desastre, cumpliendo así con unos de los principales fines del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnaiz, A. (2003). *Estructura del Estado*. México, IV Edición. Editorial McGrawHill.
- Asamblea Constituyente de la República de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001). *Proyecto de Ley –Expediente N. 14452 Reforma de Varios Artículos de la Ley Nacional de Emergencia, N° 7914, de 28 de setiembre de 1999*. Recuperado el 23 de junio de 2016 de: <https://www.cne.go.cr/CEDO-Riesgo/docs/2878/2878.pdf>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1969). *Ley Nacional de Emergencia No. 4374*. Recuperado el 05 de marzo de 2016 de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=1245&nValor3=1332&strTipM=TC
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1999). *Ley Nacional de Emergencia No. 7419*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República. (2005). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Ley N°8488*. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa República de Costa Rica. (1978). *Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227*. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. (2016). *Revisión Programa Macroeconómico 2017-2018*. Recuperado el 13 marzo 2016, de: http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/politica_monetaria_inflacion/RevisionPM2017-2018.pdf
- Banco Mundial. (2014). *Asociación entre el Caribe y Centro América para Aseguramiento Contra Riesgo Catastrófico*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington DC, USA.
- Barnard, C. (1999). *Las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales*. En Clásicos de la Administración Pública, México.
- Bermúdez, M. (2009). *Inversión pública: Se renueva o se asfixia*. El Financiero. Tomado de http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/septiembre/27/economia2090784.html
- Barrantes, R. (2009). *Investigación: Un camino al conocimiento un enfoque cualitativo y cuantitativo*. EUNED. -16. Reimp. de la 1 ed. San José, Costa Rica.
- Bobbio, N. (1983). *Diccionario de Política*. México DF, México.
- Castro Monge, Edgar. (2010). *El estudio de caso como metodología de investigación y su importancia en la Dirección y Administración de Empresas*. Revista Nacional de Administración, Vol. 1 (2): 31-54

- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado el 03 de marzo de 2016 de http://www.conred.gob.gt/www/documentos/base_legal/PCGIR.pdf
- Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado el 03 de marzo de 2016 de http://www.conred.gob.gt/www/documentos/base_legal/PCGIR.pdf
- Chiavenato, Idalberto. (1999). *Administración De Recursos Humanos* Quinta Edición. Editorial Mc Graw Hill
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. (2000). *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2000). *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2012). *Plan Nacional de Emergencias. Decreto No. 37305-MP*. Recuperado el 13 de noviembre de 2016 de: https://www.cne.go.cr/decretos_2015/pdf/spa/plan003.pdf
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2013). *Información institucional*. San José, Costa Rica. Consultado el 17 de junio de 2017 de: <https://www.cne.go.cr/index.php/informacinstitucional-menuprincipal-91/iquienes-somos-menuprincipal-104>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2014). *Propuesta conceptual para el abordaje de la recuperación de los desastres en Costa Rica*. San José, Costa Rica.
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José, C.R.: CNE. Recuperado el 03 de marzo de 2016 de: http://cne.go.cr/Documentos/planificacion/POLITICA_NACIONAL_DE_GESTION_DEL_RIESGO.pdf
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. Recuperado el 22 de mayo de 2016 de <http://politica.cne.go.cr/index.php/plan/plan>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2016). *Plan General de Emergencia. Informe de seguimiento*. San José, Costa Rica
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2017). *Plan General de Emergencia. Informe de seguimiento*. San José, Costa Rica

- De la Garza, Enrique. (2003). *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. FLACSO México, UAM, FCE. Consultado el 20 de mayo de 2017 de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51932.pdf>
- Dirección de Cambio Climático. (2017). *¿Qué es cambio climático?*. Consultado el 30 de julio 2017 de: <http://cambioclimaticocr.com/>
- Easton, D. (1965). *Categorías para el análisis sistémico de la política*. En Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Páginas 221-230. Edición de Albert Batlle, Editorial Ariel.
- Echebarría, Koldo. (2009). *Capítulo I. La especialidad de la gestión pública: el concepto de management público*. Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración. República de Uruguay.
- Fayol, H. (1987). *Administración Industrial y General: Coordinación, Control, Previsión, Organización, Mando*. Decimocuarta Edición. Librería "El Ateneo" Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- Gallardo, M. (2009). *Informe Nacional intermedio en la implementación del Marco de Acción de Hyogo*. Recuperado el 03 de marzo de 2016 de: http://www.eird.org/perfiles-paises/perfiles/images/Costa_Rica.pdf
- Global Facility for Disaster Reduction and Recovery. (2014). *Country Program Update: Costa Rica*. Recuperado el 08 de marzo de 2016 de <https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/region/CR.pdf>
- Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo: Cap. VI Legalidad y Urgencia en el Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Harmon, M., Mayer, R. (1999). *Teoría de Sistemas: las organizaciones como entidades propositivas*. Cap. VII. Pp. 196-239. En "Teoría de la Organización para la Administración Pública". México: Fondo de Cultura Económica.
- Hermann, H. (1977). *Supuestos Teóricos del Estado Actual. En Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica
- Instituto de Investigaciones en Ingeniería. (2011). *Artículo 11. Magnitud e Intensidad*. En Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.lis.ucr.ac.cr/index.php?id=11>
- Instituto de Investigaciones en Ingeniería. (2011). *Artículo 225. Terremoto de Japón del 11 de marzo del 2011*. En Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.lis.ucr.ac.cr/index.php?id=225>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2011). *X Censo Nacional de la Población y VI de Vivienda 2011*. Obtenido el 10 de noviembre de 2016 de: http://www.cipacdh.org/pdf/Resultados_Generales_Censo_2011.pdf

- Inter-American Development Bank. (2015). *Documento de cooperación técnica*. Recuperado el 06 de marzo de 2016 de:
- Jinesta, E. (2012). *Tratado de derecho administrativo*. San José, Costa Rica: Guayacán.
- Katz, D., & Kahn, R. (1966). *The psychology of organizations*. New York: HR Folks International.
- Lavell, A., Franco Temple, E. (1996). *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina*. Lima: La Red, 1° Ed.
- Makon, M. (2000). *Sistemas Integrados de administración financiera pública en América Latina*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Santiago, Chile
- Mata, Alber. (2017). *Entrevista no estructurada*. Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Dada el 17 de junio, San José, Costa Rica.
- Mayntz, Renate. (1998) *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.
- Mayntz, Renate. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 21, Caracas, Venezuela.
- Mayorga, Armando. (2016). *Marino Protti: 'Necesariamente ocurrirá un terremoto de 7,2 a 7,4 grados en zona sur' [video]*. Consultado el 25 de junio 2017 de: http://www.nacion.com/dialogos/Marino-Protti-Necesariamente-ocurrira-terremoto_0_1586241411.html
- Minsal, D., Pérez, Y. (2007). *Organización funcional, matricial... En busca de una estructura adecuada para la organización*. Revista Acimed 2007;16(4). Consultado el 17 de junio de 2017 de: http://www.bvs.sld.cu/revistas/aci/vol16_4_07/aci101007.html
- Minsal, D., Pérez, Y. (2007). *Organización funcional, matricial... En busca de una estructura adecuada para la organización*. Revista Acimed 2007;16(4). Consultado el 17 de junio de 2017 de: http://www.bvs.sld.cu/revistas/aci/vol16_4_07/aci101007.html
- Mintzberg, H. (1995). *La estructura de las organizaciones*. Traducción de: *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Barcelona, España.
- Montero, A. (2017). *Entrevista semiestructurada: Régimen de excepción como mecanismo para la recuperación de zonas afectadas por eventos de desastre*. Dada el 11 de junio de 2017, San José, Costa Rica.
- Mora, A. (2017). *Entrevista no estructurada, Jefe de Recursos Financieros CNE*. San José, Costa Rica.

- Moyado, F. (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11.
- Naciones Unidas. (2015). *Marco de Acción de Sendai para la reducción del riesgo a desastre*. Sendai, Japón.
- North Douglass C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University. USA.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica
- OCDE. (2016). *Estudios económicos de la OCDE Costa Rica*. Febrero 2016 Visión General. Consultado el 30 de julio 2017 de: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Costa-Rica-2016-vision-general.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Extracto del Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF.206/6). Recuperado el 03 de marzo de 2016 de http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado el 03 de marzo de 2016 de http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- Ortiz, Eduardo. (1974). *Revista de Ciencias Jurídicas de la UCR: Los Privilegios de la Administración Pública*. Núm 23. San José, Costa Rica.
- Otárola, S. (2015). *Costa Rica ejecuta proyectos por más de \$3.300 millones financiados con préstamos*. Recuperado el 04 de marzo de 2016 de: <http://gobierno.cr/costa-rica-ejecuta-proyectos-por-mas-de-3-300-millones-financiados-con-prestamos/>
- Pardo, M. (2004). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México. Primera Edición.
- Peters, B. (1999). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Picado, C. (2014). *La Declaración del Estado de Emergencia en Costa Rica*. Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias. San José, Costa Rica.
- Picado, C. (2017). *Entrevista no estructurada: El Régimen de Excepción en Costa Rica*. Dada el 25 de mayo, San José, Costa Rica.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. (1994). *Decreto N° 23323, Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. San José, Costa Rica.

- Poder Ejecutivo. (2007). *Reglamento a la Ley N°8488, Decreto N° 34361-MP*. Recuperado el 05 de marzo de 2016 de:
http://www.cne.go.cr/Documentos/legal/REGLAMENTO_A_LA_LEY_NACIONAL_DE_EMERGENCIAS.pdf
- Poder Ejecutivo. (2012). *Decreto Ejecutivo N° 37305-MP*. Consultado el 10 de noviembre de 2016 de:
https://www.cne.go.cr/Documentos/planes_grales_emergencia/Terremoto_Samara.pdf
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Instituto Internacional de Gobernabilitat de Catalunya.
- Procuraduría General de la República. (2004). *Dictamen C-233-2004*. San José, Costa Rica. Consultado el 7 de mayo de 2014 de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?Param1=PRD¶m2=2&nParam6=1&nDictamen=12670&lResultado=13&strSimp=simple&strTipM=T
- Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2012). *Opinión Jurídica: OJ-070-2012* del 1 de octubre del 2012. San José, Costa Rica.
- Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2012). *Opinión Jurídica: OJ-044-2012*, del 20 de julio del 2012. San José, Costa Rica.
- Procuraduría General de la República de Costa Rica. (2015). *Dictamen C-131-2015*. San José, Costa Rica
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011). *Guía Metodológica para procesos de planificación de la recuperación posdesastre*. Ecuador.
- Protti, M., González, V. (2002). *Monitoreo geodésico de una Brecha Sísmica Madura: Nicoya, Costa Rica*. Consultado el 25 de junio 2017 de:
https://www.researchgate.net/profile/Marino_Protti/publication/280684586_Monitoreo_geodsico_de_una_Brecha_Ssmica_Madura_Nicoya_Costa_Rica/links/55c152c108ae9289a09d0494
- Red Sismológica Nacional UCR-ICE. (2017). *Sismos Históricos en Costa Rica*. Consultado el 25 de junio 2017. Recuperado de: <http://rsn.ucr.ac.cr/actividad-sismica/ultimos-sismos/26-sismologia/sismos-historicos/3460-terremoto-de-samara-5-de-setiembre-del-2012>
- Reyes, A. (1992). *Administración moderna*, Editorial Limusa.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (1992). *Voto 3410-92*. San José, Costa Rica.
- Sala Constitucional de la República de Costa Rica. (2001). *Voto 1369-01*. San José, Costa Rica.
- Sala Constitucional. (2014). *Resolución N. 17065-2014*. San José, Costa Rica.
- Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda. (2015). *Cifras fiscales Gobierno Central Enero 2015*. San José, Costa Rica.
- UNISDR. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030*. Sendai, Japan: UNISDR. Recuperado el 05 de marzo de 2016 de: http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Weber, Max. (1919). La política como vocación dentro de El político y el científico. Disponible en el archivo del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Francisco Marroquín
- Weber, Max. (1922). *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. Consultado el 10 de mayo de 2017 de: <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>
- Yamin. L. E.; Ghesquiere, F.; Cardona, O. D. y Ordaz, M. G. (2013). *Modelación probabilista para la gestión del riesgo de desastre: el caso de Bogotá, Colombia*. Banco Mundial, Universidad de los Andes.

ANEXOS

Anexo 1. Decreto N° 37305-MP

ALCANCE DIGITAL N°141
Jueves 27 de septiembre de 2012

PODER EJECUTIVO
DECRETOS
N° 37305-MP
LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA
Y EL MINISTRO A.I. DE LA PRESIDENCIA

En ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 140, incisos 3) y 18), 146 y 180

de la Constitución Política, artículos 25 inciso 1), 27 inciso 1), 28 incisos b) y j), de la Ley N° 6227 del 2 de mayo de 1978 que es Ley General de la Administración Pública, y artículo 29 de la Ley N° 8488 del 22 de noviembre del 2005, que es la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo.

Considerando:

1°—Que el día cinco de setiembre del dos mil doce, al ser las ocho y cuarenta y dos minutos de la mañana, se presentó un sismo de fuerte magnitud en la provincia de Guanacaste, cuya magnitud se determinó de 7,6 grados en la escala de Richter y con epicentro ubicado en la península de Nicoya. El evento fue sentido prácticamente en todo el país. La causa de este sismo, según reportes del Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica y de la Red Sismológica Nacional, se asocia a la subducción, interacción entre las placas Cocos y Caribe. En forma posterior al evento principal, han ocurrido miles réplicas de magnitudes bajas y moderadas, entre ellas varias entre 5 y 5,6 grados en la escala de Richter.

2°—Este evento provocó daños en los bienes y las personas en forma directa, debido al colapso estructural o funcional de estructuras en zonas cercanas al epicentro, presentándose además afectación en cantones de la Gran Área

Metropolitana en comunidades asentadas en terrenos quebrados o en laderas. Se generaron daños en la red vial por derrumbes y obstrucciones, con colapso de dos puentes en rutas nacionales y afectaciones en rutas cantonales, reportándose además la salida de operación del Hospital Nacional Monseñor Sanabria, por daño no estructural y estructural, interrupción en la prestación de servicios públicos como telecomunicaciones, abastecimiento de electricidad y agua, por lo que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, declaró en forma inmediata a la ocurrencia del evento, alerta roja para los cantones con impacto directo por el sismo.

3°—Que como consecuencia de este suceso, se iniciaron de inmediato las operaciones de atención de las personas damnificadas y los trabajos de restablecimiento de los servicios públicos, así como la apertura de albergues en diferentes comunidades, instalados por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

4°—Que la vida de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado, quien debe velar por su protección y por la seguridad de los habitantes y en general por la conservación del orden social.

5°—Que la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo dispone que, en caso de calamidad pública, ocasionada por hechos de la naturaleza o del hombre, que son imprevisibles o previsibles pero inevitables, y no puedan ser controlados, manejados ni dominados con las potestades ordinarias de que dispone el Gobierno, el Poder Ejecutivo podrá declarar estado de emergencia en cualquier parte del territorio nacional, a fin de integrar y definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos, entidades públicas, privadas y poder brindar una solución acorde a la magnitud del desastre.

6°—Que en razón de lo expuesto, se hace necesaria la promulgación de un marco jurídico para tomar las medidas de excepción, que señala la Constitución Política y

la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, para hacerle frente a los efectos ocasionados por este sismo y mitigar las consecuencias que ocasionó su impacto en las diferentes zonas del país. **Por tanto,**

DECRETAN:

Artículo 1º—Ante las condiciones y daños provocados por el terremoto ocurrido el día cinco de setiembre del dos mil doce, a las ocho horas con cuarenta y dos minutos de la mañana, se declara estado de emergencia en los cantones de: Abangares, Liberia, Carrillo, Santa Cruz, Nicoya, Hojancha, Nandayure, Tilarán, Bagaces y Cañas, de la provincia de Guanacaste; cantón central de Puntarenas y Montes de Oro, de la provincia de Puntarenas; Naranjo, Valverde Vega, Atenas, San Ramón, Grecia y Alfaro Ruiz, de la provincia de Alajuela y Sarapiquí de la Provincia de Heredia.

Artículo 2º—Para los efectos correspondientes, se tienen comprendidas dentro de la presente declaratoria de emergencia las tres fases que establece la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, a saber:

- a) Fase de Respuesta.
- b) Fase de Rehabilitación.
- c) Fase de Reconstrucción.

Artículo 3º—Se tienen comprendidas dentro de esta declaratoria de emergencia, todas las acciones y obras necesarias para la atención, respuesta, rehabilitación, reconstrucción y reposición de la infraestructura, las viviendas, las comunicaciones y la agricultura y en general todos los servicios públicos dañados que se ubiquen dentro de la zona de cobertura señalada en el artículo 1º de este Decreto, todo lo cual deberá constar en el Plan General de la Emergencia que aprobará la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de

Emergencias, para poder ser objeto de atención conforme al concepto de emergencia, salvo las medidas urgentes de primer impacto que sean necesarias.

Artículo 4º—La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, será el órgano encargado del planeamiento y coordinación de los programas y actividades de protección, salvamento, atención, rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en estado de emergencia, para lo cual podrá designar como unidades ejecutoras a las instituciones que corresponda por su competencia.

Artículo 5º—De conformidad con lo dispuesto por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, el Poder Ejecutivo, las instituciones públicas, entidades autónomas y semiautónomas, y empresas, del Estado, municipalidades, así como cualquier otro ente u órgano público están autorizados para dar aportes, donaciones, transferencias y prestar la ayuda y colaboración necesaria a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Artículo 6º—Para la atención de la presente declaratoria de emergencia, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, de conformidad con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, podrá destinar fondos y aceptar donaciones de entes públicos y privados.

Artículo 7º—La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, para la atención de esta emergencia podrá utilizar fondos remanentes no comprometidos de otras emergencias finiquitadas o vigentes, según disponga la Junta Directiva de este órgano.

Artículo 8º—Los predios de propiedad privada ubicados en el área geográfica establecida en esta declaratoria de emergencia, deberán soportar todas las servidumbres legales necesarias para poder ejecutar las acciones, los procesos y

las obras que realicen las entidades públicas en la atención de la emergencia, siempre y cuando ello sea absolutamente indispensable para la atención oportuna de la misma, de conformidad con lo dispuesto en la primera fase de la emergencia.

Artículo 9º—Con base en las disposiciones contenidas en los ordinales 45 constitucional, y

35 y 36 de la citada Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, en caso de ser absolutamente indispensable y mientras se mantenga vigente la presente declaratoria de emergencia, queda habilitado el Poder Ejecutivo para expropiar, sin previa indemnización, los bienes, las propiedades o los derechos indispensables para cumplir las acciones y obras necesarias para la atención, reconstrucción y reposición de infraestructura pública dañada que se ubique dentro de la zona de cobertura señalada en el artículo 1º de este decreto.

Artículo 10.—La presente declaratoria de emergencia se mantendrá vigente durante el plazo que el Poder Ejecutivo disponga, según los informes que sean emitidos por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias o en su defecto por el plazo máximo que establece la Ley N° 8488.

Artículo 11.—Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los veinticuatro días del mes de septiembre del año dos mil doce.

LAURA CHINCHILLA MIRANDA. —El Ministro de la Presidencia a í., Francisco Marín

Monge. —1 vez.—O. C. N° 15853.—Solicitud N° 110.—C-69560.—(D37305-IN2012093624)

Anexo 2. Formularios para Reporte de Pérdidas

FORMULARIO N° 1: POBLACIÓN
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

PROVINCIA	CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN		TIPO DE AFECTACION	PERSONAS AFECTADAS				
						Movilizados			Total de personas	
			Poblado	Barrio o Localidad (Por Puntos de Referencia)		N° de Personas	N° de Familias	Lugar de Movilización	N° de Personas	N° de Familias
					Total	0	0	Total	0	0

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE

(Nombre y apellidos): _____

Cargo: _____

Teléfonos: _____

Dirección Electrónica: _____

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):	Cargo:	Firma:
--	--------	--------

**FORMULARIO N° 2: CARRETERAS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN**

Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN				AFECTACIÓN		PROPUESTA		
		Poblado	N° de Ruta o Descripción del Tramo	Extensión		Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
				Longitud (kms)	Ancho (Metros)					
TOTAL							0,00		TOTAL	0,00

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____ Cargo: _____
 Teléfonos: _____ Dirección Electrónica: _____

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):	Cargo:	Firma:
--	--------	--------

**FORMULARIO N° 4: ALCANTARILLAS Y VADOS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN**
 Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

FORMULARIO N° 3: PUENTES
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN

Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN			CARACTERÍSTICAS (DEL PUENTE)	AFECTACIÓN		PROPUESTA		
		Poblado	N° de Ruta o Descripción del Tramo	Nombre del Cauce (Río, Quebrada, Canal y Otros)		Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
SUBTOTAL							0,00		SUBTOTAL	0,00

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE

(Nombre y apellidos): _____

Cargo: _____

Teléfonos: _____

Dirección Electrónica: _____

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):	Cargo:	Firma:
--	--------	--------

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN			CANTIDAD	CARACTERÍSTICAS (Alcantarillas o Vados)	AFECTACIÓN		PROPUESTA		
		Poblado	N° de Ruta o Tramo	Nombre del Cauce (Río, Quebrada, Canal y Otros)			Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
SUBTOTAL								0,00		SUBTOTAL	0,00

Comentarios:

**FUNCIONARIO
INFORMANTE** (Nombre y apellidos):

Teléfonos:

Cargo:

Dirección Electrónica:

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):

Cargo:

Firma:

FORMULARIO N° 5: SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN

Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

DISTRITO	POBLADO	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA		AFECTACIÓN		PROPUESTA		
		Fuente: Presa, Naciente o Pozo	Obra, Estructura o Componente Afectado	Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
				TOTAL	0,00		TOTAL	0,00

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):	Cargo:	Firma:
---	---------------	---------------

FORMULARIO N° 6: RÍOS Y QUEBRADAS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:	Fecha:
--------------------------------	---------------

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN		NUCLEO FAMILIAR				CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA			AFECTACIÓN			DOCUMENTO DE REFERENCIA	PROPUESTA	
		Poblado	Dirección (Por Puntos de Referencia)	Nombre del Jefe de Familia	N° de Cédula	Teléfono	Número de Integrantes	Material Predominante	M2 de Construcción	Tenencia (Propia, Alquilada, Prestada, Otro)	Descripción de Daños	NIVEL DE DAÑOS (Leve, Parcial, Total)	Monto Estimado de Pérdidas		Solución (Reubicar, Reparar, Obra de Protección, Reposición de Enseres)	Monto Estimado
							TOTAL								TOTAL	0,00

RESUMEN DE MONTOS DE INVERSIÓN PARA LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

CANTÓN	Reubicación y Reconstrucción		Reparación		Obras de Protección		Recuperación de Enseres		TOTAL DE MONTOS
	Cantidad	Montos	Cantidad	Montos	Cantidad	Montos	Cantidad	Montos	
		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00
		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00
		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00
		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00
Totales		0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0,00

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE

(Nombre y apellidos): _____

Teléfono:

nos: _____

Cargo:

:

Dirección:

Electrónica: _____

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):

Cargo:

Firma:

FORMULARIO N° 8: AGROPECUARIO: SUBSECTOR AGRÍCOLA

DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante:											Fec	
CANTONES	DISTRITO	POBLADO	AFECTACIÓN								Monto Estimado de Pérdidas	Nive Prior
			Actividad o Productos	N° de Fincas o Productores	Cantidades Estimadas (Peso)	Infraestructura Agrícola	Insumos	Área Afectada (Ha.)	Naturaleza de Daños			
			Total	0	0			Total	0	Total	0,00	

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____

Teléfonos: _____ Dirección Ele

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):

Cargo:

FORMULARIO N° 9: AGROPECUARIO: SUBSECTOR PECUARIO
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:

Institución Informante: _____ Fe

CANTONES	DISTRITO	POBLADO	AFECTACIÓN								
			Actividad	N° de Fincas o Productores	Cantidad (N° Animales)	Infraestructura Pecuaría	Insumos	Área Afectada (Ha.)	Naturaleza de Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad
			Total	0	0		Total	0	Total	0,00	

Comentarios: _____

FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____

Teléfonos: _____

Dirección E

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos): _____	Cargo: _____
--	--------------

**FORMULARIO N° 10: EDIFICIOS PÚBLICOS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:**

Institución Informante:

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN		NATURALEZA DE USO	CARACTERÍSTICAS DEL EDIFICIO			AFECTACIÓN		
		Poblado	Dirección (Por Puntos de Referencia)		Material Predominante	M2 de Construcción	Tenencia (Propia, Alquilada, Prestada, Otro)	Descripción de Daños	NIVEL DE DAÑOS (Leve, Parcial, Total)	Monte Estimado de Pérdidas

RESUMEN DE MONTOS DE INVERSIÓN PARA LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

CANTÓN	Reubicación y Reconstrucción		Reparación		Obras de Protección	
	Cantidad	Montos	Cantidad	Montos	Cantidad	Montos

		0,00		0,00		0,00
Totales		0,00	0	0,00	0	0,00

Comentarios:

FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____

Teléfonos: _____

Dir _____

Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos): _____

Cargo: _____

FORMULARIO

**11: OBRAS CORRECTIVAS
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°:**

(Resumen por Cantón)

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN			AFECTACIÓN	PROPUESTA
--------	----------	-----------	--	--	------------	-----------

		Poblado	Nombre del Cauce (Río, Quebrada, Canal y Otros)	OBRA O COMPONENTE AFECTADO	EXTENSIÓN (En metros) o Cantidad	Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Mon Estim. de Co de Ob y Labor
TOTAL							0,00		TOTAL	0

**FORMULARIO N° 12: SISTEMA ELÉCTRICO
DAÑOS, PÉRDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
Declaratoria de Emergencia, Decreto N°**

Institución Informante: INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	Fecha:
--	---------------

CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN			AFECTACIÓN		PROPUESTA			
		Poblado	Descripción del Tramo	Extensión		Monto Estimado			Monto Estimado	

					Descripción de los Daños	de Pérdidas (millones de ¢)	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	de Costo de Obras y Labores
TOTAL						0,0	TOTAL		
Comentarios: Nota (1)									
FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y apellidos): _____ Cargo: _____ Teléfonos: _____ Dirección Electrónica: _____ Firma: _____									
Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos):					Cargo:				

FORMULARIO N° 13: SISTEMA DE INFOCOMUNICACIÓN
DAÑOS, PERDIDAS Y PROPUESTAS DE ATENCIÓN
 Declaratorio de Emergencia, Decreto N°

Intitución Informante: INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD						Fecha:	
CANTÓN	DISTRITO	UBICACIÓN	AFECTACIÓN	PROPUESTA			

		Poblado	Descripción del Tramo	Extensión	Descripción de los daños	Monto Estimado de Pérdidas (Colones)	Nivel de Prioridades	Descripción de las Obras o Labores requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores (Colones)
Total						0,0	TOTAL		
Observaciones:									
FUNCIONARIO INFORMANTE (Nombre y Apellidos): _____					Cargo: _____				
Teléfonos: _____					Dirección Electrónica: _____				
Nombre del Funcionario Responsable (Nombre y Apellidos): _____						Cargo: _____		Firma: _____	

Formulario N° 14: DESCRIPCIÓN DAÑO AMBIENTAL
Plan General de Emergencia Declaratoria de Emergencia
Bajo Decreto Ejecutivo N°

CANTÓN N	DISTRITO O	UBICACIÓN			AFECTACIÓN	PROPUESTA
-------------	---------------	-----------	--	--	------------	-----------

		Poblado	Nombre de Cuencas o Subcuencas	COMPONENTE AFECTADO	EXTENSIÓN (En Hectáreas)	Descripción de los Daños	Monto Estimado de Pérdidas	Nivel de Prioridad	Descripción de las Obras o Labores Requeridas	Monto Estimado de Costo de Obras y Labores
TOTAL							0,00	TOTAL		0,00

Anexo 3. Instrumento para la Evaluación Cualitativa del
Proceso de Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el
Terremoto De Samara en el Año 2012.

INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN CUALITATIVA DEL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL TERREMOTO DE SÁMARA EN EL AÑO 2012.

Objetivo: Recopilar información relevante sobre la gestión del Plan General de la Emergencia (PGE) por el Terremoto de Sámara orientado a las capacidades y mecanismos institucionales y municipales utilizados para el cumplimiento de las acciones consignadas en la planificación.

1. El rol de mando único que ejerció la CNE en la atención de la declaratoria de emergencia permitió la ejecución de las obras y acciones establecidas en el PGE.

- Sí
 No

Explique su respuesta

2. Las acciones emprendidas permitieron atender las necesidades ocasionadas por el Terremoto de Sámara en el año 2012, de manera que se restableciera el orden social.

- Sí
 No

Explique su respuesta

3. Describa la relación de coordinación con las demás instituciones públicas para llevar a cabo las acciones contenidas en el PGE (medios de comunicación, atención a solicitudes, articulación de propuestas, reuniones de seguimiento, flujo información, líneas de trabajo definidas)

- Buena
 Regular
 Mala

Explique su respuesta

4. Considera usted que la CNE como ente administrador del PGE, brindó la asesoría y acompañamiento requerido durante el proceso de elaboración del PGE.

- Sí
- No

Explique, _____

5. ¿Fue necesario alguna inversión adicional al margen del PGE para atender las necesidades originadas por el impacto del evento?

- Sí
- No

Explique, _____

6. La inversión realizada tanto por la Municipalidad como por la CNE logró solventar las necesidades originadas por el impacto del evento.

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo

7. Califique del 1 al 10 cada una de las variables mencionadas de acuerdo al proceso de recuperación al amparo del Plan General de la Emergencia, llevado a cabo en el cantón.
1=Pésimo / 10=Excelente

Variable	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cantidad de recursos humanos involucrados										
Capacidades técnicas del recurso humano involucrado										
Equipo de trabajo responsable de la ejecución de proyectos										
Procesos internos para la ejecución de obras y acciones										
Procesos externos para la ejecución de obras y acciones										
Comunicación intraorganizacional										
Comunicación interorganizacional										
Asignación de recursos económicos										
Calidad de las obras realizadas										
Tiempos de ejecución de obras										

Asigne una valoración general del 1 al 10 a la gestión de Plan General de la Emergencia para llevar a cabo la ejecución de las acciones de recuperación. 1=Pésimo / 10=Excelente

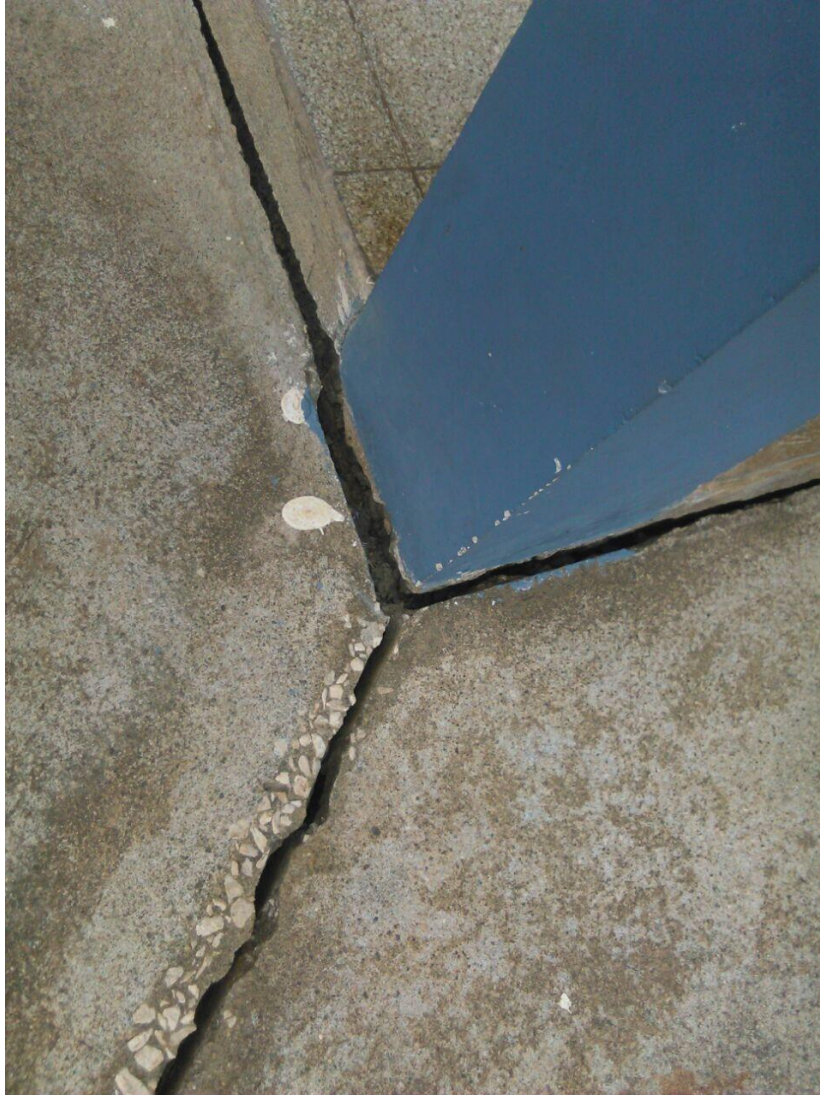
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Anexo 4. Fotografías de los defectos estructurales de los edificios de CEN-CINAI reconstruidos luego del Terremoto Samara 2012

Edificio CEN-CINAI Vigía



Edificio CEN-CINAI Vigía



Edificio CEN-CINAI Nambí



Anexo 5. Sistematización de datos entrevista semiestructurada

ORGANIZACIONES	Municipalidades de Naranjo, Carillo, Valverde Vega, Santa Cruz, Nicoya, Puntarenas y Grecia SINAC y CEN-CINAI
FECHA DE APLICACIÓN DE INSTRUMENTO	28, 29 y 30 de junio de 2017
INFORMANTES	Ingenieros Municipales, Gestores Sociales, Gestores del Riesgo y Directores (Marcos Picado López, Ingrid Soto Rodríguez, Adriana Castro Pérez, Mauricio Salazar Molina, Giorgia Ruiz Sánchez, Diego Rodríguez Galagarza, Didier Monge Jiménez, Jeanneth Pérez Alfaro, Diego Brenes Z., Nelson Marín Mora, Silvia Zamora, Ana Lorena Villafuerte Viales)

ASPECTOS POSITIVOS
<p>Las acciones emprendidas permitieron atender las necesidades ocasionadas por el Terremoto, principalmente a</p> <p>Exlstió buena articulación y comunicación intra e interorganizacional</p> <p>La cantidad y calidad de recursos humanos involucrados, el equipo de trabajo y los procesos internos y externos para</p> <p>La CNE brindó asesoría y acompañamiento, sin embargo para este tipo de emergencias, se necesita establecer un protocolo oficial específico que defina un solo procedimiento para todas las instituciones</p> <p>Buena gestión y asignación de recursos</p>

ASPECTOS PARA REFORZAR
<p>No hubo una representación ni acompañamiento de la CNE durante el proceso de reconstrucción</p> <p>Oportunidad para mejorar en los tiempos de ejecución de las obras y la agilidad para aprobar los planes de inversión así como en la agilidad para los trámites de pagos.</p> <p>Falta unificación de instrumentos y reglamentos para la distribución de dineron en vivienda.</p> <p>Opción de mejorar la cantidad y calidad de recursos humanos involucrados, el equipo de trabajo responsable de la ejecución de proyectos</p> <p>Debido a que muchas instituciones no cuentan con protocolos para una emergencia los procesos no son ágiles para los afectados.</p> <p>Existen limitaciones jurídicas y presupuestarias que permitieron una solución parcial.</p> <p>La discontinuidad en el proceso y personal, hay que realizar procesos de inducción.</p> <p>Coordinación con otras instituciones resulta lento.</p>

OBSERVACIONES ADICIONALES
<p>Fue necesaria la inversión adicional de las Municipalidades en recursos humanos, maquinaria y caminos</p> <p>Hay un problema de seguimiento con los cambios de gobierno, no hay continuidad</p> <p>El promedio de valoración del PGE es 8</p>