

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

***La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica***

**Trabajo Final de Graduación en modalidad seminario para optar por el grado de  
Licenciatura en Trabajo Social**

**ALLISON FERNÁNDEZ SANDÍ B62651**

**SOFÍA MONTERO CASCANTE B64555**

**NATALIA RAMÍREZ AMADOR B65686**

**Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San José, Costa Rica**

**2022**



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

**ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 144**

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día 28 de julio del 2022, a las 6:00 p.m. vía plataforma Zoom, con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de las estudiantes :

<b>SUSTENTANTES</b>	<b>CARNE</b>	<b>AÑO DE EGRESO</b>
Allison Fernández Sandí	B62651	II-2020
Sofía Alejandra Montero Cascante	B64555	II-2020
Natalia Ramírez Amador	B65686	II-2020

Quienes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad de **Seminario de graduación**, para optar al grado de **Licenciatura en: TRABAJO SOCIAL**.

El tribunal examinador integrado por:

Lic. Marcos Chinchilla Montes	Preside
Licda. María José Bermúdez Bonilla	Profesora Invitada
Dra. Cindy Calvo Salazar	Directora de T.F.G.
MSc. Laura Cerdas Guntanis	Lectora
Mtr. Edwin Chacón Muñoz	Lector

**ARTICULO I**

El Presidente informa que el expediente de las postulantes contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumplen con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondientes y, por lo tanto, se les solicita que se procedan a hacer la exposición.

**ARTICULO II**

Las postulantes hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

**"La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica".**

**ARTICULO III**

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

#### ARTICULO IV

De acuerdo a los artículos 26 y 27 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO ( ) APROBADO CON DISTINCION ( X ) NO APROBADO ( )

Observaciones:

El presidente del Tribunal le comunica a las postulantes el resultado de la deliberación y se les declara acreedores al grado de Licenciatura en: **TRABAJO SOCIAL.**

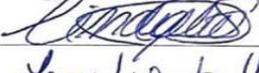
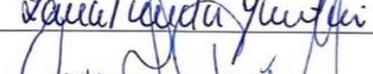
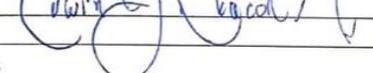
Se les indica la obligación de presentarse al Acto Público de Reglamentación, al que serán oportunamente convocados.

Medio electrónico utilizado para la defensa y comprobación de personas asistentes es vía plataforma Zoom <https://udecr.zoom.us/j/83653136795>

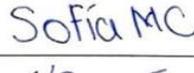
ID de reunión: 836 5313 6795

Código de acceso: 344005

A las \_8.27 p.m. se levanta la sesión.

Tribunal Examinador	
Lic. Marcos Chinchilla Montes	
Licda. María José Bermúdez Bonilla	
Dra. Cindy Calvo Salazar	
MSc. Laura Cerdas Guntanis	
Mtr. Edwin Chacón Muñoz	

Postulantes	
Allison Fernández Sandí	
Sofía Alejandra Montero Cascante	
Natalia Ramírez Amador	

## **Abreviaturas**

MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

IFAM Instituto de Fomento y Asesoría Municipal

INVU Instituto de Vivienda y Urbanismo

PNGR Política Nacional de Gestión del Riesgo

CNE Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias

MIDEPLAN Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social

MINAE Ministerio de Ambiente y Energía

DINADECO Dirección Nacional de Desarrollo Comunal

INEC Instituto Nacional de Estadística y Censos

BANHVI Banco Hipotecario de la Vivienda

SETENA Secretaría Técnica Nacional de Ambiente

MOPT Ministerio de Obras Públicas y Transportes

CNFL Compañía Nacional de Fuerza y Luz

AyA Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado

## Índice

Abreviaturas	1
Índice	2
Índice de Tablas	6
Índice de figuras	7
Resumen académico	8
Introducción	10
1. CAPÍTULO I: Marco Investigativo	12
1.1. Tema de investigación	12
1.2. Estado de la cuestión	16
1.2.1. El papel del Estado en la configuración histórica de los asentamientos humanos informales	16
1.2.2. Acceso a la vivienda como derecho.	19
1.2.3. La vulnerabilidad social de los asentamientos informales como condición de riesgo. 21	
1.2.4. Reflexiones en relación con el estado de la cuestión	26
1.3. Objeto	28
1.4. Problema de investigación	30
1.5. Objetivos	33
1.5.1. Objetivo general	33
1.5.2. Objetivos específicos	33
1.6. Estrategia Metodológica	33
1.6.1. Delimitación espacial y temporal de la investigación	33
1.6.2. Tipo de investigación	36
1.6.3. Técnicas	36
1.6.3.1. Entrevista	37
1.6.3.2. Análisis documental	39
1.6.3.3. Triangulación	40
	2

1.7.	Marco Teórico	43
1.7.1.	El desarrollo de la ciudad en el contexto del capitalismo.	48
1.7.2.	Los asentamientos humanos informales en el marco de la pobreza urbana: una expresión de la exclusión social y la vulnerabilidad.	53
1.7.3.	La Planificación Urbana en el desarrollo de la ciudad, y su importancia para la atención de la informalidad urbana	63
1.7.4.	Vulnerabilidad y gestión del riesgo: factores de impacto en los asentamientos humanos informales.	67
1.7.5.	Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda	74
2.	Capítulo 2: La evolución del enfoque conceptual de la Gestión del Riesgo en el marco normativo nacional.	79
2.1.	Transformación conceptual de la Gestión del Riesgo y su impacto en el marco internacional.	81
2.1.1.	Perspectiva Fisicalista:	81
2.1.2.	Coexistencia del Paradigma Fisicalista con el Paradigma Social:	84
2.1.3.	Paradigma Social:	89
2.2.	Análisis de cómo afectaron los cambios en la comprensión de la gestión del riesgo en Costa Rica en las Políticas Costarricenses	98
2.3.	Legislación Nacional en materia de asentamientos humanos y planificación territorial, analizada desde el enfoque de gestión del riesgo.	103
2.3.1.	Inicio de la Legislatura Nacional en tema de vivienda analizadas desde la perspectiva de gestión de riesgo: Las primeras leyes que influenciaron en las décadas de 60's y los 70's:	105
2.3.2.	Legislación de vivienda con un enfoque de riesgo, coexistencia entre lo Fisicalista y lo Social: Década de los 80's y 90's:	108
2.3.3.	Legislatura Nacional de Vivienda en la Décadas de los 2000: ¿Posee un enfoque Social del Riesgo?	111
3.	Capítulo 3: Las acciones del IFAM, MIVAH e INVU con respecto a los compromisos asumidos en la PNGR.	118

3.1. Facultades institucionales del IFAM, MIVAH e INVU en la atención de gestión del riesgo en asentamientos humanos informales	119
3.1.1. El papel del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:	119
3.1.2. El papel del Instituto de Vivienda y Urbanismo, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:	121
3.1.3. El papel del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:	123
3.2. El accionar institucional IFAM, MIVAH e INVU desde la perspectiva de los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo 2010-2020	125
3.2.1. Responsabilidades del MIVAH, INVU e IFAM en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015	127
3.2.1.1. Eje 1: Reducción de la pobreza y generación de resiliencia	128
3.2.1.2. Eje 2: Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo	132
3.2.1.3. Eje 7: Recuperación y reconstrucción ante los desastres	135
3.2.2. Responsabilidades del MIVAH, INVU e IFAM en el Plan de Gestión del Riesgo 2016-2020	137
3.2.2.1. Eje 1: Generación de resiliencia e inclusión social	140
a) Las acciones institucionales que se ejecutaron para la Generación de resiliencia:	140
b) Inclusión de la Gestión del Riesgo a nivel de Gobiernos Locales para la Generación de resiliencia:	143
c) Acciones institucionales ejecutadas que median para la inclusión social:	146
3.2.2.2. Eje 2: Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo:	148
3.2.2.3. Eje 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación	149
3.2.2.4. Eje 4: Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios	150
3.2.2.5. Eje 5: Planificación, Mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo	152
3.3. Acciones Institucionales en Tiempos de Pandemia	159

3.4. Las acciones del MIVAH, INVU e IFAM según lo planteado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y sus planes	162
4. Capítulo 4: Desafíos del IFAM, INVU y MIVAH en relación con la gestión del riesgo y posibles líneas de acción para el accionar en asentamientos humanos informales	171
4.1. Retos y desafíos de las instituciones estudiadas para intervenir en temas de gestión del riesgo en la dinámica de los asentamientos humanos informales	171
4.1.1 La Complejidad Institucional: Desafíos Institucionales del IFAM, MIVAH e INVU para la planificación y ejecución de sus acciones	171
4.1.1.1 La CNE, el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo y la Política	172
4.1.1.2 La institucionalidad pública retos para la gestión del riesgo	172
4.1.1.3 Articulación de la gestión municipal con la gestión del riesgo	174
4.1.1.4 Presencia de la gestión del riesgo en el accionar institucional	176
4.2. Atención en Asentamientos Humanos Informales: Obstáculos del IFAM, MIVAH e INVU para la intervención en asentamientos humanos informales	177
4.2.1. Los asentamientos humanos informales su configuración en un contexto de desigualdad	177
4.2.2. Invisibilización de los asentamientos humanos informales a nivel estatal	178
4.2.3. Participación ciudadana e involucramiento de la población en la gestión del riesgo	178
4.2.4. Ordenamiento territorial y planificación institucional	179
4.3. Propuestas de líneas de acción para la intervención en asentamientos humanos informales en materia de gestión del riesgo	180
4.3.1. Líneas de acción a nivel Institucional para impactar los retos en la intervención de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informas	180
4.3.1.1. Acciones Institucionales y municipales para el fortalecimiento de la gestión del riesgo en relación con la política y planes nacionales	181
4.3.1.2. El trabajo conjunto como estrategia para alcanzar la transversalidad de la gestión del riesgo	182
4.3.1.3. Los gobiernos locales como actores participes en la gestión local del riesgo	184

4.4. Acciones Institucionales para el tratamiento integral de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales:	186
4.4.1 Estrategias para la gestión del territorio	187
4.4.2. La participación ciudadana como apuesta a una gestión del riesgo contextualizada	188
4.4.3. Educación como herramienta para la gestión del riesgo	190
Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones	192
5.1. Conclusiones	192
5.2. Recomendaciones	198
5.2.1. Para la Universidad y Trabajo Social	198
5.2.2. Para la institucionalidad pública en cuanto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales	199
5.2.3. Para la Sociedad Civil	199
Referencias bibliográficas	201
Anexos	225
ANEXO 1: Guía de Entrevista del MIVAH	225
ANEXO 2: Guía de Entrevista del INVU	225
ANEXO 3: Guía de Entrevista del CNE	226
ANEXO 4: Guía de Entrevista dirigida a personas expertas	226
ANEXO 5: Guía de Entrevista del Personas Profesionales Experta en Vivienda	227
ANEXO 6: Guía de Entrevista del para Persona Experta en Temás de Asentamientos Humanos	228
ANEXO 7: Guía de Entrevista del Guía de entrevista Edmundo Abellán IFAM	229
ANEXO 8: Consentimiento informado	230

## Índice de Tablas

Tabla 1: Personas entrevistadas, institución en la que laboran y su rol	33
---	----

Tabla 2: Objetivos específicos y fuentes de información identificadas	34
Tabla 3: Lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015	124
Tabla 4: Síntesis de los lineamientos, ejes y ámbitos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020	135
Tabla 5: Ejes y temas incluidos en el diagnóstico territorial para elaborar un plan regulador	141
Tabla 6: Síntesis de las acciones que competen a IFAM, MIVAH e INVU a nivel de preparativos ante COVID-19 en asentamientos informales	156

### **Índice de figuras**

Figura 1: Categorías de análisis para el procesamiento de la información	37
Figura 2: Categorías Marco Teórico. Parte 1.	41
Figura 3: Categorías Marco Teórico. Parte 2.	42
Figura 4: Línea del tiempo sobre los cambios conceptuales en la comprensión de la gestión del riesgo y su relación con la normativa	80
Figura 5: Resumen de funciones del MIVAH	116
Figura 6: Resumen de funciones del INVU	118
Figura 7: Resumen de funciones del IFAM	120

## **Resumen académico**

La presente investigación pretende analizar la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales de Costa Rica. De esta forma, se plantea como objeto la Política Nacional de Gestión del Riesgo aplicada en los asentamientos y su implementación desde el Instituto Nacional de Fomento Municipal (IFAM), Instituto Nacional de Vivienda Urbana (INVU) y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) durante los años 2010 al 2020.

Los asentamientos humanos informales, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son áreas residenciales en las cuales las personas habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal, lo cual genera riesgo para las personas que residen en estos lugares (2015b). Además, al surgir de forma espontánea, generalmente, se ubican en espacios que no cuentan con las condiciones para ser habitados.

Por lo tanto, es necesario reflexionar acerca de las condiciones de vida de estas poblaciones y su vulnerabilidad a partir de la presencia del riesgo, por lo que resulta menester examinar la gestión del riesgo en los asentamientos desde el marco de la institucionalidad. A raíz de esto, se tiene como objetivo realizar un análisis conceptual de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, INVU y MIVAH en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

En congruencia con lo anterior, es necesario comprender que, en el marco de la gestión del riesgo, los desastres están relacionados con la vulnerabilidad que se crea a partir de la construcción social del riesgo y que se configura como un riesgo cotidiano para la población que reside en estos asentamientos. Ante esto, se estudia la gestión del riesgo en relación con las políticas y estrategias desarrolladas con la finalidad de reducir el riesgo, específicamente en los asentamientos humanos informales.

Con base en la revisión de documentos se pudo observar tendencias de investigación sobre el papel del Estado en los asentamientos humanos informales, así como el acceso a la vivienda visto como un derecho, y de la vulnerabilidad como condición de riesgo. No obstante, en la profesión de Trabajo Social se vislumbra la escasez de estudios en los que se aborde el componente de asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo desde la perspectiva del accionar estatal. Por ello, se propone como problema: ¿Cuál es la concepción de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en la

implementación de las acciones institucionales del IFAM, INVU y MIVAH específicamente en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, durante el periodo 2010-2020?

De manera que, para tratar de responder el problema planteado previamente, se quiere desarrollar una investigación de tipo exploratoria, con la utilización de técnicas tales como: la entrevista semiestructurada a personas funcionarias y actores clave en relación con el tema, el análisis documental de las políticas públicas, informes sobre la gestión de las instituciones en estudio, programas y proyectos atinentes al tema, y otras investigaciones de relevancia que aportan a la comprensión de la temática.

Por lo tanto, se evidencia la relevancia teórica y académica del estudio, porque contribuye a examinar las particularidades de los asentamientos humanos informales y su constante condición de riesgo debido al carácter de vulnerabilidad que presenta la población, ya que, según la ONU (2015b) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. Así como, vislumbrar la importancia de generar estrategias de intervención en estos espacios, desde el análisis conceptual de gestión del riesgo como eje transversal y con la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población que reside en los asentamientos humanos informales.

## **Introducción**

La presente investigación, con la finalidad de optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social, parte del estudio de los asentamientos humanos informales de Costa Rica, en relación con la gestión del riesgo durante el periodo 2010 - 2020.

Es importante mencionar la relevancia del tema debido a que los asentamientos humanos informales usualmente son criminalizados y no se les toma en cuenta en el desarrollo de las políticas, programas y proyectos nacionales. Usualmente, estos espacios se ven invisibilizados y estigmatizados, por su condición de informalidad y se priorizan otras situaciones.

Por lo tanto, se quiso analizar las acciones realizadas por el MIVAH, INVU e IFAM de acuerdo con la Política de Gestión del Riesgo, debido a que son instituciones que se les responsabiliza el velar por la seguridad y protección de las personas que habitan en los asentamientos humanos informales y, sin tener en cuenta la gestión del riesgo, se dificulta el mejoramiento de las condiciones de vida de estas personas.

Para el desarrollo de este estudio, fue necesaria la investigación de diferentes trabajos finales de graduación de diferentes áreas, como por ejemplo Trabajo Social, Antropología y Arquitectura, así como documentos estatales, políticas, proyectos, entre otros. Con base en la revisión documental, se pudo observar que no existen investigaciones que vinculen los temas de asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo. Ante esto, fue ineludible la creación de una investigación que estudiara y vinculara estos elementos.

De la mano con lo anterior, pareció importante la entrevista de personas profesionales en el tema, así como personas trabajadoras de instituciones relevantes para la investigación de diferentes áreas profesionales, como por ejemplo de arquitectura del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), profesionales de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), entre otros. Es relevante mencionar que existen dos periodos de estudio debido a que, durante el 2010, se plantea el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010 - 2015 y ocurren hitos importantes que determinan la gestión del riesgo en el país, como por ejemplo el terremoto de Cinchona, y termina el periodo en el 2020, debido a que finaliza el Plan de Gestión de Riesgo 2016 - 2020.

Se quiere empezar el documento destacando que, los asentamientos humanos informales no son comprendidos solo como espacios en los que viven personas producto de una toma de tierra, sino que es un espacio más complejo, en el que convergen las manifestaciones de la cuestión social y, a su vez, las personas trabajan para mejorar su calidad de vida. Por lo

que, son espacios habitacionales en los que las personas presentan una mayor vulnerabilidad ante el riesgo. Asimismo, la gestión del riesgo no es solo la atención del desastre, sino que es un proceso social, que asegura la protección de las vidas humanas antes, durante y después de un desastre.

En este sentido, con base en la investigación realizada, se puede observar a continuación, los resultados importantes en cuanto al análisis de la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales, situación que debe ser cada vez más prioritaria debido a que es una problemática que atañe a la población costarricense desde hace décadas y la vulnerabilidad de las personas sigue incrementando. Se destaca la relevancia de trabajar en los asentamientos desde la visión de gestión del riesgo para que todas las personas que habitan en estas localidades, se les puedan asegurar sus derechos de vivienda digna, a la ciudad y derechos humanos en general.

## **1. CAPÍTULO I: Marco Investigativo**

### **1.1. Tema de investigación**

#### **La gestión del riesgo en asentamiento humanos informales en Costa Rica**

Para la comprensión del tema de investigación es prioritario iniciar con la fundamentación de la importancia del presente estudio. El interés en torno a la vulnerabilidad social en los asentamientos humanos informales surge a partir de un proceso de voluntariado en la organización TECHO Costa Rica, específicamente, el programa de educación que se desarrolla en el espacio de Cuenca Sur de Guararí de Heredia.

La experiencia consistió en el desarrollo de talleres socioeducativos que tenían como fin el desarrollo de habilidades sociales, emocionales y académicas para personas menores de edad de entre 4 y 12 años, lo cuales se desarrollaban semanalmente. A partir de estas vivencias desde el voluntariado con la población de niños y niñas, se identifican factores de riesgo y vulnerabilidad en la población que habita el asentamiento informal, generando inquietud en una de las investigadoras acerca de las condiciones de vida y la violación de distintos derechos básicos en la población.

De la misma forma, se resalta el interés en común del equipo investigador por el tema de la gestión del riesgo, el cual se genera con el Trabajo Comunal Universitario (TCU 509) “Prevenamos los riesgos ante los desastres” en Cachí de Cartago, una zona de riesgo debido a sus características geográficas. Durante este proceso se logró adentrar en la cotidianidad y características de una comunidad expuesta al riesgo, esto generó grandes aprendizajes y conclusiones. Como conclusión se presenta la necesidad de dejar de lado una visión mecánica e inmediata del riesgo, y la importancia de abordarlo desde una visión crítica que comprende a la gestión del riesgo como un tema complejo y fundamental. Esto genera que las acciones metodológicas que se tomen tengan un impacto integral en las comunidades afectadas, abarcando más allá de una respuesta inmediata.

Asimismo, se rescatan aprendizajes a nivel profesional, empezando por un conocimiento a nivel teórico-metodológico de la gestión del riesgo, y su importancia en toda la sociedad, especialmente aquellas localidades vulnerables expuestas a mayor riesgo. Asimismo, se resalta como necesario el aprendizaje de la gestión del riesgo en las comunidades desde edades tempranas para su normalización y mejor manejo a nivel local.

Por lo anterior, se plantea como tema de investigación la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en el país, producto de la reflexión en torno a las condiciones de vida de las personas que habitan en estos espacios locales. Para ello, es necesario iniciar con el análisis de la vulnerabilidad a partir de la presencia del riesgo, como construcción social. Por lo que, se pretende realizar un análisis conceptual de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, INVU y MIVAH en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

Así pues, primeramente, cabe señalar que los asentamientos humanos informales se entienden como el conjunto de viviendas agrupadas, cuyo origen es la toma ilegal de la tierra (Mora, 2014). Sin embargo, la Fundación Promotora de Vivienda (FUPROVI, 2018) aclara que asentamiento informal es un término más complejo que hace referencia a la situación en la que vive la población, en la que posterior a la toma de la tierra, los espacios locales van desarrollando mejoras y pueden coexistir diferentes condiciones de ocupación.

Del mismo modo, Mora (2014) señala que las viviendas en los asentamientos informales al constituirse, generalmente, de forma espontánea suelen ubicarse en zonas no aptas para ser habitadas, generando condiciones de riesgo para las poblaciones que allí residen. Aunado a ello, Cruz (2017) señala que, las personas que habitan en estos espacios se encuentran vulnerabilizadas frente a desalojos forzosos, producto de la forma de tenencia de la tierra.

Por lo tanto, los aspectos sociales inciden en la vulnerabilidad ante el riesgo que viven las personas que residen en asentamientos humanos informales. Si se parte de la construcción social del riesgo, los modelos de desarrollo producen y reproducen condiciones de vulnerabilidad, que quedan al descubierto ante la ocurrencia de un desastre.

Al respecto, Lavell (2003) señala que el riesgo de desastre se crea entre los procesos económicos, sociales y políticos, de acuerdo con los modelos dominantes de desarrollo de la sociedad. En consecuencia, el autor señala que las amenazas y vulnerabilidades son dinámicas y cambiantes y dicho dinamismo lleva a hablar del riesgo en términos de un continuo o de proceso. A partir de dicha comprensión, según Lavell (2003), podemos hablar de gestión del riesgo. De modo que, la gestión del riesgo debe estar presente en gestión sectorial, territorial y ambiental del país, puesto que, los esquemas de planificación en estos ámbitos deben tomar en cuenta la gestión del riesgo para sus marcos de desarrollo, con el fin de dirigir procesos de desarrollo más sostenibles y así reducir el riesgo.

Con ello, se reconoce que los asentamientos humanos informales son un espacio en el que se potencian las amenazas naturales y antrópicas, por eso, las personas que ahí habitan presentan un mayor grado de vulnerabilidad ante el riesgo. Durante el 2011, se identificó que, de los 191 asentamientos dentro de la Gran Área Metropolitana (GAM), el 73.29% presenta riesgo de inundación y el 58.63% riesgo de deslizamiento (MIVAH, 2013). Asimismo, según el MIVAH (2016), del 1,7% de las viviendas en precario, el 48,5% presenta condiciones de vivienda inaceptable y el 6,1% deficientes. Cabe señalar que, la vulnerabilidad no solo se expresa en aspectos físicos, como la mala calidad de una vivienda, sino también en aspectos sociales, políticos y económicos que permean a las personas que habitan en asentamientos humanos informales, como el desempleo y la falta de instituciones fortalecidas.

De la mano con lo anterior, es fundamental mencionar que la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 toma en cuenta el eje ambiental al señalar que, “El derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, debe tener resonancia en el desarrollo de la vivienda sustentable” (MIVAH, 2014, p.74). De esta manera, se identifica que la gestión del riesgo es transversal en el desarrollo habitacional y territorial, así pues, se requiere particularizar en las características que acentúan condiciones de riesgo en los asentamientos humanos informales.

Por lo tanto, la planificación y el desarrollo territorial son temas también presentes en la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, en la que se señala (Lineamiento 2) la necesidad de:

identificar a los asentamientos humanos ubicados en sitios de amenaza, promover la reducción de los factores de riesgo, la reubicación de las poblaciones vulnerables y un ordenamiento territorial que potencie la seguridad y mejore la calidad del hábitat de los asentamientos humanos. (CNE, 2015, p.39)

Por otra parte, cabe destacar que, la gestión del riesgo se va a comprender como el proceso que tiene por objetivo reducir y controlar los factores de riesgo ante los desastres de manera continua, es decir, durante la creación del posible riesgo, la consolidación y/o permanencia del riesgo actual, la ocurrencia del desastre y la transformación del escenario de riesgo (Lavell, Narváez y Pérez, 2009). Aunado a esto, tal como lo menciona Lavell (2003), la vulnerabilidad ayuda a definir el grado de riesgo de desastre de una localidad, por medio de las condiciones de riesgo cotidiano prevalecientes en la población, producto de la ausencia de procesos difundidos de desarrollo integral. Por lo que, la reducción del riesgo ante desastres

debe ser implementada en un marco de transformaciones sociales y económicas, en procesos de desarrollo de cada sector local en particular.

En relación con lo anterior, dada la situación actual de crisis sanitaria, económica y social ocasionada por la pandemia del COVID-19, se hace evidente la pertinencia de la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales. Puesto que, las personas que residen en estos espacios pueden verse en una situación particularmente vulnerable ante el COVID-19, dado la alta densidad demográfica, las condiciones de habitabilidad inadecuadas, hacinamiento, limitaciones en el acceso a agua potable, infraestructura sanitaria deficiente, aunado a la pobreza y condiciones laborales informales.

A causa de ello, se comprende a los asentamientos informales como una manifestación de la cuestión social que, de la mano con una condición de pobreza, permea la vida de las personas, su acceso a servicios y garantía de sus derechos. Por consiguiente, es indudable la relación entre la gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales con el Trabajo Social, debido a que, desde la profesión, se analiza de manera crítica la vulnerabilidad y la necesidad de implementar acciones que promuevan los derechos de las personas habitantes en los asentamientos informales.

Cabe destacar que, desde el Trabajo Social, la vulnerabilidad de las personas habitantes de los asentamientos humanos informales se comprende a partir de una visión más amplia. Ante esto, es necesario desligar aspectos de culpabilización y victimización que socialmente son utilizados para describir las condiciones de vida en estos espacios. Esto con la finalidad de hacer evidentes las manifestaciones de la cuestión social que se identifican en la configuración de los asentamientos humanos informales, y la vulnerabilidad ante el riesgo que vivencian.

De la mano con lo anterior, se evidencia la relevancia teórica y académica del estudio, pues contribuye a analizar las particularidades de estos espacios locales y la vivencia diferenciada del riesgo dadas las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes y, en consecuencia, generar estrategias de intervención para la gestión del riesgo en estos espacios, como eje transversal. Por lo tanto, la investigación se torna relevante para la mejora de las condiciones de vida de la población que reside en los asentamientos humanos informales.

## 1.2. Estado de la cuestión

Para la elaboración del documento, se consultaron investigaciones en relación con el tema, tanto mediante el uso de plataformas digitales como Google Académico, por medio del internet, la base de datos OPAC del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información de la Universidad de Costa Rica (SIBDI). Se visitó la Biblioteca Luis Demetrio Tinoco y la Biblioteca Teodorico Quirós Alvarado para la ubicación de los documentos, como Trabajos Finales de Graduación, que se necesitaron para construir el presente estado de la cuestión. Asimismo, se examinó la base de datos Kerwá, EBSCO y el Repositorio Centroamericano SIIDCA, entre otros.

Se intentó localizar documentación en otros idiomas tal como el inglés, sin embargo, no se tuvo éxito debido a que, en Estados Unidos, no se encuentra la problemática de asentamientos humanos informales, sobre todo, se hace referencia a situación de indigencia, lo cual dista de la temática objeto de estudio. Por otro lado, se logró contar con investigaciones de países Latinoamericanos tales como: Panamá, Honduras, Perú y Colombia.

En relación con los trabajos finales de graduación consultados, son documentos de Maestría y Licenciatura de diversas áreas de conocimiento tales como: Trabajo Social, Arquitectura, Geografía, Sociología, Psicología y Derecho. Se pudo observar que los principales objetos y problemas planteados, se vinculan a la reubicación de personas en situación vulnerable y el repoblamiento, así como proyectos de viviendas de interés social. Asimismo, se ubicaron artículos en revistas académicas atinentes a la temática en general. No obstante, es importante mencionar que no fue posible ubicar investigaciones que trabajaran la Política Nacional de Gestión del Riesgo, en particular.

A partir de la revisión de los documentos de investigación referentes al tema, se extraen las siguientes tendencias de investigación: el papel del Estado en los asentamientos humanos informales, el acceso a la vivienda como un derecho, así como la vulnerabilidad como condición de riesgo. Dichas tendencias se articulan a la problemática que se quiere abordar en la investigación, a raíz de respuestas institucionales guiadas por paradigmas teóricos que dictarán el cómo se ejecutarán estas respuestas estatales en relación con los asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo. Al respecto se amplía a continuación.

### 1.2.1. *El papel del Estado en la configuración histórica de los asentamientos humanos informales*

Para iniciar, es importante destacar que los estudios analizados señalan que la vivienda en Costa Rica enfrenta un déficit cualitativo en infraestructura y en materia de espacios públicos,

además del componente de informalidad que nos ocupa. Los espacios locales con estas situaciones se han caracterizado por ser anillos de pobreza y segregación, ocasionando que las ciudades sean cada vez más desiguales (Araya, 2013).

Aunado a ello, Morgan (2001) señala que, dados los procesos de empobrecimiento y demanda de soluciones habitacionales, surge el Sistema Financiero Nacional de Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda, y a partir de esto, el proceso constructivo de vivienda de interés social recae en entidades privadas, financiadas con fondos públicos. Lo anterior, según Cruz (2017), propició que el proceso de dotación de vivienda se hiciera bajo la comprensión de mercantilización.

En esta misma línea, Morgan (2001) plantea que los objetivos originales de la Ley del BANVHI han sufrido serias distorsiones, de la mano de actores políticos que tergiversaron el proceso de otorgamiento de subsidios, lo cual ha impactado en la política de vivienda actual. Asimismo, Chacón (2016) y Morgan (2001) comentan sobre la implementación de la política de vivienda de forma proselitista, lo cual ha impactado negativamente y perjudicado a las poblaciones beneficiarias.

Román (2013) acota que, el Estado debe ser el impulsor de la constitución de la vivienda digna, no obstante, se han generado situaciones en las que los programas de vivienda brindan opciones habitacionales de baja calidad, puesto que, la prioridad es dotar a las familias de una casa, sin comprender la integralidad de la temática. Esto es lo que Cruz (2017) destaca como enfoque viviendista de la vivienda de interés social, que se enfoca en la construcción de unidades físicas de vivienda, sin tomar en cuenta los componentes sociales y culturales, así como la multiplicidad de necesidades que manifiestan las familias. En este sentido, Cruz (2017) señala en su estudio que el carácter viviendista de la política de vivienda se traduce en el escaso acompañamiento a las familias, y la incapacidad para disminuir la presencia de asentamiento humanos informales por parte del Estado.

En relación con ello, según los documentos consultados se puede observar que, el Estado, al ser un gestor directo de los asentamientos informales por acción y omisión, no ha logrado atender a la población que habita en estos espacios, lo cual provoca la fragmentación socioespacial del país. Asimismo, los estudios coinciden en que, la ausencia de la participación y del trabajo con las comunidades en las estrategias de políticas para enfrentar dicha problemática, tiene como consecuencia una acción estatal aislada y de enfoque viviendista.

En esta misma línea de investigación, tanto Rosales (2014) como Román (2013) subrayan que un atributo clave del ordenamiento territorial es la planificación urbana, la cual alude a un aspecto zonal y regional con base en las características del ámbito urbano que se trate. No obstante, según Morgan (2001), en el tema de vivienda, la intervención ha prestado escasa atención a la planificación y como consecuencia a la carencia de planificación territorial, lo que ha generado demandas no contempladas sobre infraestructura urbana y servicios sociales que las instituciones públicas no han podido solventar de forma oportuna.

En este sentido, los autores señalan la relación intrínseca entre los asentamientos informales y el ordenamiento territorial, los primeros constituyen un motor fundamental para el segundo, porque surgen en consecuencia a los procesos que originan un espacio social. Lo anterior, da pie a la articulación fundamental entre la planificación territorial y la gestión del riesgo, los cuales según Marín, Méndez y Sarmiento (2018) son fundamentales para contrarrestar los índices de precariedad y los niveles de vulnerabilidad.

Asimismo, Madrigal (2019) incorpora en su estudio, la dificultad de comprensión de la fragilidad urbana y cómo esto incide en que los abordajes para el ordenamiento y la gestión territorial sean ineficientes e insuficientes. Por ejemplo, las investigaciones sobre repoblamiento y reubicación destacan que esto último, implica un análisis de las repercusiones sociales que tiene para las personas que habitan en asentamientos informales, trasladándose de un espacio en el que se han construido relaciones sociales y culturales.

Por lo tanto, la política social en relación con la vivienda debe partir de un enfoque de derechos y de la comprensión de la vivienda como un espacio en el que se construyen relaciones sociales y se crean patrones culturales, que generan arraigo y sentido de pertenencia. Al respecto, Jáuregui (2003) destaca que, en el marco de la formulación de políticas públicas, deben tener como punto central la lucha contra la exclusión y la mejora de la calidad de vida de la población.

Sin embargo, los autores como Morgan (2001) y Kung (2015) coinciden en que la intervención estatal al estar centralizada ha ocasionado el debilitamiento progresivo de los entes locales, exponiéndose a una irreversible disminución de sus funciones y autonomía financiera, lo cual los ha llevado al establecimiento de prácticas de dirección corporativa, que aumenta su dependencia con respecto al gobierno central. Por lo que, Kung (2015) concluye que las municipalidades no han podido responder ante las particularidades del sector a su cargo, a pesar de los intentos de descentralización, las respuestas son de escaso alcance en relación con la

problemática, debido a la falta de recursos y de articulación con la sociedad civil y una política social también a su vez centralizada.

En relación con lo anterior, es importante tener presente que, como acota Díaz (2017), asignar una vivienda solo es una solución parcial a la problemática, porque responde a una necesidad particular, sin intervenir en el resto de las condiciones materiales de vida que generan vulnerabilidad. En este sentido, la autora concluye que la gestión del riesgo debe ser un eje transversal en el desarrollo de toda intervención pública.

Además, se destaca la importancia del estudio de la percepción de los actores sociales en torno al riesgo, debido a que coadyuva a comprender el escenario de riesgo desde sus múltiples aristas, inclusive desde la vivencia cotidiana y plantear alternativas para reducirlo que respondan a las demandas locales (Cerdas, 2016).

En síntesis, el estado del conocimiento sugiere que hay una tendencia en la política de vivienda por prácticas clientelares y proselitistas, donde se mercantiliza el proceso de la construcción de vivienda de interés social. Además, ofrece soluciones de vivienda de baja calidad y sin corresponder a las necesidades de la población, en tanto la participación de las personas beneficiarias no se suele priorizar. Por eso, las políticas públicas tienen una limitada intervención en materia de informalidad urbana y los factores que la reproducen. La falta de planificación territorial profundiza la precariedad y la vulnerabilidad, puesto que, genera carencias en cuanto a infraestructura e insuficiencia de servicios públicos, debido al incremento de la demanda de los servicios en un contexto de crecimiento acelerado y sin planificación de la población en un espacio.

### *1.2.2. Acceso a la vivienda como derecho.*

Según lo mencionado en el subtítulo anterior y con respecto a las investigaciones analizadas, Chacón (2017) destaca que la ciudad y la vivienda no deberían concebirse como mercancía, sino más bien articulada con el desarrollo sostenible, para que las personas que han sido excluidas por el sistema capitalista puedan acceder a los recursos a los cuales se le ha segregado, tal como las personas que habitan en los asentamientos informales.

Por otra parte, varios autores resaltan la estrategia de aplicar un modelo multifamiliar que logre brindar el acceso a vivienda a través de programas de interés social. Este modelo se toma como una manera de redensificación, que según Rosales (2014), esta propuesta de gestión para el repoblamiento inclusivo, pretende ser una herramienta que propicie la movilidad social para todas aquellas personas a las que se ha excluido del sistema formal para adquirir vivienda, por

medio del tratamiento arquitectónico mejorado a los edificios/ vivienda de calidad, cambios en los reglamentos en la ciudad (esfuerzos combinados de los sectores financieros, los colegios profesionales y organismos gubernamentales), planes de mantenimiento de edificaciones, intervención del gobierno durante la vida útil de los proyectos, así como soluciones habitacionales de diversos tamaños adaptados a las necesidades de los grupos familiares.

Aunado a ello, Cruz (2017) señala que la vivienda vertical como opción de interés social es exitosa en términos de la construcción de unidades habitacionales que satisfagan la necesidad habitacional, pero no ha contribuido en la construcción de asentamientos humanos equitativos sostenibles, accesibles e integrados. En este sentido, ha sido una práctica eminentemente vivandista, en la que no se toman en cuenta las repercusiones sociales debido a la inadecuada comprensión de los asentamientos en condición de tugurio o precario. Es decir, se impacta en el acceso a la vivienda más no en el derecho a la ciudad, puesto que este último, es un derecho compuesto y su satisfacción implica una comprensión integral del hábitat, así como de las limitantes y desigualdades que enfrenta la población en los asentamientos informales.

De igual forma, Jáuregui (2003) destaca la importancia de democratizar el disfrute de la “urbanidad”, para lo cual es necesario trabajar en el “déficit de ciudad”, que implica generar acciones para combatir los nichos de pobreza, generar conectividad y respetar los lazos sociales y culturales existentes, dejando de lado el desplazamiento o la reubicación. Es decir, superando prácticas que se centran únicamente en la construcción masiva de viviendas como respuesta a la informalidad urbana.

Aunado a lo anterior, la desigualdad social genera transformaciones en la constitución de las ciudades, lo cual, da paso a otro aspecto importante a resaltar cuando se habla de asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo, que es la segregación territorial y urbana que destacan Álvarez, Navarro, Quesada, Rodríguez y Vásquez (2017). Según estos autores, la segregación urbana produce que las personas se desliguen de bienes, servicios y fuentes de trabajo, y sean discriminadas por residir en estos espacios periféricos. Esto conduce a situaciones de aislamiento, donde también se encuentran relacionadas situaciones asociadas a la venta y consumo de drogas, la deserción escolar y la delincuencia. A causa de ello, debe reconocerse el derecho a vivir en asentamientos humanos equitativos y seguros, lo que implica el acceso a condiciones que garanticen el cumplimiento de sus derechos en la vida cotidiana.

En este sentido tanto Cruz (2017), como Chacón (2017) y Jáuregui (2003) plantean que se debe superar la construcción masiva de vivienda, como estrategia para dar solución a los

asentamientos humanos informales, puesto que, no se contempla que las condiciones de vulnerabilidad de la población que reside en estos espacios van más allá del acceso a la vivienda. Así pues, en los documentos investigados se vislumbra que las personas de los sectores empobrecidos construyen su hábitat ante una realidad social que los excluye de la ciudad y del acceso a la vivienda, ya que, son derechos que se han convertido en mercancía.

Asimismo, se denota un vínculo entre la desigualdad social y segregación territorial, lo cual provoca discriminación, asentamientos informales en zonas de riesgo y dificultades para acceder a los bienes y servicios. En consecuencia, las intervenciones estatales para mejorar las condiciones de quienes viven en estos espacios deben tener un carácter integral, para incidir en las condiciones de pobreza respetando los lazos sociales y el arraigo de las personas.

De modo que, Cruz (2017), Chacón (2017), Rosales (2014) y Jáuregui (2003) plantean la democratización de la ciudad, lo que significa recuperar la ciudad como bien colectivo, que apueste por los derechos de la población y el acceso a servicios como educación, salud, seguridad social, empleo, transporte y vivienda. Para esto, se torna relevante la planificación urbana, que es un aspecto fundamental en la gestión del riesgo. Además, la percepción del riesgo de las y los actores sociales de igual manera se contempla dentro de aquellas investigaciones que pretenden incorporar la gestión del riesgo como parte de sus propuestas, en las cuales es posible evidenciar cómo por un lado se orientan al plano de lo local, mientras que otras al plano institucional (Cerdas, 2016).

Por tanto, se reconoce la importancia de la gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales, de manera que, la intervención estatal con respecto a la seguridad y reducción del riesgo dentro de zonas excluidas debe partir de la integralidad del hábitat, lo cual, de acuerdo con las personas investigadoras, contempla factores, económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales.

### *1.2.3. La vulnerabilidad social de los asentamientos informales como condición de riesgo.*

De la mano con lo destacado en los apartados anteriores, varios estudios coinciden en la importancia de la articulación del riesgo y la vulnerabilidad social. En este sentido, destaca Mesquita (2017), la relación entre el impacto de la gestión del riesgo según las características habitacionales con el ordenamiento territorial. Asimismo, se aborda la influencia de nuevos factores de amenaza que incrementan el riesgo, reconocidas como un ineficiente diseño de la

infraestructura vial y fluvial, la escasez de mantenimiento a la infraestructura, las malas prácticas ambientales, así como el desorden del desarrollo habitacional y comercial.

Es menester indicar que el riesgo se expresa y se concreta con la existencia de las personas, su producción e infraestructura, expuesta al posible impacto de los diversos tipos de eventos físicos posibles, además de encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, la cual es una condición que predispone a la sociedad y sus medios de vida a sufrir daños y pérdidas (Narváez, et al. 2009).

Asimismo, de acuerdo con Cerdas (2016) destaca que vincular el riesgo al desarrollo, da cuenta de la necesidad de considerar la génesis de los procesos de desarrollo que, en el marco del modo de producción capitalista, determinan un orden social, político y económico, que incide en el deterioro del ambiente y más aún de las condiciones y medios de vida de las personas. Ello configura la génesis y desarrollo de la vulnerabilidad y más aún del riesgo.

En relación con lo anterior, Allen, Belkow, Escalante, Ríos, Kamiya, Lambert, Miranda, Wesley y Zilbert (2017) estudian la generación de riesgo en el espacio urbano y señalan que las trampas del riesgo surgen de la reproducción en el tiempo de condiciones de vulnerabilidad y amenazas diarias que afectan de forma desproporcionada a los sectores empobrecidos. Tal y como lo menciona Peña y Cuervo (2015), esto es debido a la existencia de presiones dinámicas que afectan a las poblaciones como son el acceso limitado al poder, a los recursos materiales, ideologías dominantes, falta de instituciones locales, factores que contribuyen a la configuración de escenarios de riesgo.

Ante esto, el riesgo de desastre se crea en los intersticios de los procesos económicos, sociales y políticos de los modelos dominantes de transformación, por lo que el riesgo es sinónimo de inseguridad y el desastre es el reflejo de la insostenibilidad (Lavell, 2003). Es decir, en el modelo económico capitalista se reproduce la pobreza a partir de repartición de riquezas en pocas manos, las cuales son las que propagan el poder y son dueñas de los recursos, dejando así a poblaciones vulnerables sin acceso a medios, poder o recursos. Por tanto, el sistema al seguir reproduciendo su ideología desigual es la que deja a estas poblaciones vulnerables, las cuales son las que se encuentran dentro de estas condiciones amenazantes e inseguras en donde se exponen constantemente al riesgo.

Es importante mencionar que, según Cerdas (2016), la historicidad del riesgo y el desastre se encuentran en el entramado de las manifestaciones de la cuestión social, las cuales están agudizadas por el tipo de organización de la sociedad actual, dividida en clases sociales.

Por lo tanto, implica el desarrollo de relaciones sociales basadas en la desigualdad, relaciones que colocan a los sujetos en posiciones distintas con respecto a la naturaleza, ya sea para la acumulación de riqueza o bien para la sobrevivencia, así como en relación con el acceso a condiciones que coadyuven a mejorar sus condiciones de vida y en este marco enfrentar las implicaciones del riesgo.

Por otro lado, en la actualidad existe una superposición de riesgos donde las personas empobrecidas se encuentran expuestas a los riesgos tradicionales tales como movimientos de tierra, inundaciones, sismos y epidemias, así como a riesgos de tipo industrial y a los riesgos socioeconómicos como son la violencia y la inseguridad, que es el caso de los asentamientos humanos informales (Peña y Cuervo, 2015). Por lo tanto, en estos espacios locales, al surgir de forma espontánea, generalmente se establecen en zonas no aptas para la urbanización, lo cual genera condiciones de riesgo para la población que habita en estas zonas (Álvarez, Navarro, Quesada, et al., 2017).

Asimismo, factores como bajos ingresos, planificación y estructura inadecuada, entre otros, generan las trampas del riesgo (Allen, et al., 2017). La escasez de sistemas de agua potable y de saneamiento, los depósitos de basura y la contaminación de los ríos cercanos a los asentamientos informales genera riesgos ambientales y de salud que obstaculizan las condiciones de vida mínimas (Álvarez, Navarro, Quesada, et al., 2017). Tal como lo indica Lavell (2003), la existencia de estas condiciones no solo se restringe a la población empobrecida, aunque mayoritariamente afecta a la población de escasos recursos; no obstante, no se puede prescindir de un conocimiento del problema de desarrollo y de la pobreza en general. El riesgo al ser una condición latente, si no se mitiga por medio de la intervención humana o cambios en las condiciones del entorno, ocasiona un nivel de impacto social y económico hacia el futuro (Narváez, et al., 2009).

Cabe destacar que, “El nivel de riesgo estará condicionado por la intensidad o magnitud posible de los eventos físicos, y el grado o nivel de la exposición y de la vulnerabilidad” (Narváez, et al. 2009. p.9). Con base en el estudio de Aguilar y Brenes (2011), la vulnerabilidad es el ámbito social del riesgo, esto por la debilidad de acción preventiva de la comunidad que imposibilitan el desarrollo de habilidades y capacidades requeridas para actuar ante un desastre de forma efectiva. Por consiguiente, se reconoce la vulnerabilidad social como una condición social del riesgo, la cual inhabilita e invalida a las personas en la satisfacción de sus necesidades (Liberoff, 2008). De modo que, dicha situación tiende a ocurrir en contextos sociohistóricos y culturalmente determinados como lo son los asentamientos humanos informales.

Es relevante tener en cuenta las acciones políticas y el modelo de desarrollo del país, debido a que estas inciden en la vulnerabilidad a la que se ven expuestos los sectores. La vulnerabilidad radica no solo en la exposición que se tenga frente al desastre, sino que también en la dificultad de recuperarse de sus efectos, puesto que debilita una región no solo en el ámbito económico, sino que también en lo psicológico y social (Díaz, 2017). Sin embargo, Lavell (2003) menciona que las amenazas y vulnerabilidad no son estáticas, sino más bien dinámicas y cambiantes, impacto de procesos sociales, económicos o políticos, por lo que permite el reconocimiento del cambio.

En este sentido, Díaz (2017) propone realizar un análisis de las repercusiones del riesgo en las condiciones de vida de las personas que habitan en espacios propensos a desastres, como lo son las personas que viven en los asentamientos humanos informales. Puesto que, tiene incidencia el modelo de desarrollo, las condiciones de amenaza y la vulnerabilidad global. Se comprende que, la vulnerabilidad social, económica, política y ambiental existente en las localidades, es lo que conlleva históricamente a la materialización del riesgo y, por ende, al deterioro de las condiciones de vida de la población. Asimismo, la vulnerabilidad se constituye a partir de la interacción de procesos antrópicos que exponen a la comunidad a situaciones de riesgo, por lo que el desastre es fundamentalmente un producto social, donde el fenómeno físico no determina necesariamente el escenario final (Brenes, 2007).

Tal como se ha venido subrayando, la vulnerabilidad define el grado de riesgo de una localidad producto de la ausencia de procesos difundidos de desarrollo integral, por lo cual, la reducción del riesgo se debe lograr adecuando los procesos de transformación sociales, económicos y ambientales, de acuerdo con cada población y localidad en particular (Lavell, 2003). La vulnerabilidad no es en general producto unilateral de la magnitud o intensidad del evento de riesgo, sino que, es una predisposición de las personas, sus medios de vida y mecanismos de soporte a sufrir daños y pérdidas frente a la ocurrencia de eventos potencialmente peligrosos (Narváez, et al., 2009).

Asimismo, Allen et al, (2017), plantean la necesidad de articular los esfuerzos vinculados a una perspectiva de largo plazo sobre los procesos de riesgo urbano, de manera que, de lo contrario se deja de lado “la violencia invisible y lenta de los riesgos cotidianos y desastres episódicos que afectan a un porcentaje considerable de mujeres y hombres empobrecidos” (Allen, et al. 2017, p.26).

Ante esto, se destaca la importancia de la gestión del riesgo, que comprende las decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales, incluyendo medidas preventivas y de mitigación de desastres, que desenvuelve la sociedad para definir políticas y estrategias, con la finalidad de disminuir el impacto de amenazas naturales, desastres ambientales y tecnológicos (Calderón y Quesada, 2018).

Por lo abordado anteriormente, cabe destacar la necesidad de crear un enfoque integral sobre el riesgo y relacionarlo con aspectos estructurales de la sociedad, como son los modelos de desarrollo, los modelos de ocupación del territorio y las segregaciones que son objeto algunas poblaciones. En relación con la propuesta de Peña y Cuervo (2015), de generar conocimiento para analizar escenarios de riesgo, así como lo señalan Allen et al (2017), existe escasa atención y formulación de intervenciones públicas asociadas a la gestión de desastres vinculados a la dinámica de los asentamientos humanos informales. Por lo tanto, la gestión del riesgo debería ser transformadora de realidades, que busque acoplarse y formar parte de procesos de desarrollo más sostenibles (Lavell, 2003).

Los estudios identifican que las características de los asentamientos humanos informales profundizan los escenarios de riesgo. En este sentido, la espontaneidad en la que se originan este tipo de asentamientos puede asociarse a habitar zonas no aptas para la urbanización que expongan a las personas a riesgos como inundaciones y deslizamientos.

Por lo tanto, la vulnerabilidad social limita el desarrollo de capacidades y habilidades para la prevención, actuación y recuperación de un desastre. A causa de ello, las intervenciones públicas deben vincular la gobernanza y la resiliencia urbana al riesgo de desastres, así como la construcción de capacidades en las poblaciones para gestionar el riesgo en los asentamientos informales.

Es importante recordar que la vulnerabilidad debe comprenderse en el marco del proceso de acumulación del capital, caracterizado por la concentración de los medios de producción y una división del trabajo cada vez más compleja en términos sociales y territoriales. Las cuales inciden en la marginación, la desigualdad social y económica de poblaciones que conviven cotidianamente en un estado de desastre permanente. Es en este marco de explicación, que el análisis histórico se coloca como una herramienta útil para ubicar condiciones vulnerables en un proceso de cambio social (Cerdas, 2016).

Así pues, Sandoval y Sarmiento (2018) señalan que, la gobernanza influye en las posibilidades de vías de acción para mejorar la situación de asentamientos humanos, como las

opciones financieras a largo plazo, un enfoque territorial multiescalar y el liderazgo del gobierno central. Puesto que, se parte de la gobernanza como aquello que propicia un entorno con un marco legal, de política pública y administrativo, además de, instituciones locales fuertes y capaces de responder a las necesidades de las personas (Sandoval y Sarmiento, 2018).

En relación con lo anterior, la resiliencia, como capacidad de las personas, comunidades y organizaciones que resistir, recuperarse y de reducir el daño a futuro (Sandoval y Sarmiento, 2018), no debe individualizarse. Por el contrario, como señalan Sandoval y Sarmiento (2018), debe verse reflejada en el abordaje de los asentamientos informales por parte de los gobiernos, de modo que, se parte de la gobernanza para la reducción del riesgo de desastres. De modo que, se deben generar estrategias desde los gobiernos para reducir la vulnerabilidad de las personas que habitan en los asentamientos, para así generar resiliencia.

#### *1.2.4. Reflexiones en relación con el estado de la cuestión*

A partir del análisis documental realizado, toma particular relevancia comprender las problemáticas abordadas desde un contexto neoliberal, el cual está transversalizado por la apertura comercial, la desregulación y la descentralización del Estado, tal como se expresan en las investigaciones de Kung (2015), Chinchilla y Guadamúz (2015), Araya y Monge (2016). En consecuencia, se comprende que la situación deficitaria de la vivienda es una manifestación de la cuestión social, enmarcada en un sistema de producción y reproducción social que propicia las relaciones desiguales.

Las respuestas estatales ante la problemática de los asentamientos informales son fragmentadas, paliativas y no han logrado detener la densificación de estos espacios locales. En este sentido, la planificación y el ordenamiento territorial deben ser analizados históricamente y se constituyen en una herramienta político estatal para la organización del territorio.

Por lo tanto, es necesaria la revisión de la política pública, esto porque, tal como expresa Elizondo (2017), la construcción de la política no gentrificadora y generadora de desigualdad y segregación espacial residencial es una tarea fundamental, la cual debe incluir los estudios técnicos necesarios y la consulta ciudadana. Lo anterior denota la relevancia de un estudio que analice las intervenciones estatales en gestión del riesgo tomando en cuenta las particularidades de los asentamientos humanos informales, concibiendo que la institucionalidad debe promover un desarrollo equitativo del hábitat.

Tal como lo expone Peña y Cuervo (2015) es necesario generar procesos de construcción de conocimiento emergente para analizar e incidir en los escenarios de riesgo. Por su parte,

Marín, Méndez y Sarmiento (2018) acotan la importancia de una aproximación interdisciplinaria, intersectorial e interinstitucional para mejorar las condiciones de vida de la población. Por otra parte, es necesaria la planificación en temas de vivienda y gestión del riesgo, debido a que la carencia de planificación territorial tiene como consecuencia demandas sobre infraestructura urbana y servicios sociales, las cuales no se han podido solventar de forma oportuna.

Se concluye que los asentamientos humanos informales son una de las manifestaciones de la cuestión social en las que el Estado incide desde la Política Pública. Sin embargo, como parte de sus acciones no se ha tomado en cuenta la gestión del riesgo de manera integral en estos espacios, aspecto que es fundamental, dadas las circunstancias en las que surgen los asentamientos informales y las condiciones de vulnerabilidad que ahí se reproducen, esto de la mano de las amenazas relacionadas con el cambio climático y el riesgo ante desastres. En este sentido, los riesgos que enfrenta la población en los asentamientos informales merman las condiciones de vida mínima de la ciudad. De manera que, se torna necesaria la implementación de acciones institucionales y políticas que impliquen la gestión del riesgo y propicien la protección de las personas en situación de vulnerabilidad, a pesar de estar constantemente respondiendo al sistema capitalista.

Cabe destacar que, los asentamientos humanos informales evidencian las condiciones de exclusión y vulnerabilidad que reproduce el sistema capitalista. Aunado a ello, el Estado no ha podido dar respuesta efectiva ante esta manifestación de la cuestión social, partiendo desde la falta de información actualizada en torno a las condiciones de vida en estos espacios, además, de la influencia de intereses políticos que han provocado el desarrollo de políticas vivenditas y prácticas proselitistas cuando se trata de temas de vivienda.

Lo anterior, genera vacíos para la implementación y respuesta estatal, siendo esta poco integral o nula. De manera que, la presente investigación, aportaría al análisis de la Gestión del Riesgo en el marco de la institucionalidad pública, particularizando en los asentamientos humanos informales. Además, de contribuir en el desarrollo de investigación vinculada al tema de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales necesaria para generar estrategias de acción posteriormente.

Tal como Cerdas (2016) subraya, es necesario que se evidencien las causas estructurales y las particularidades existentes en los procesos de gestión del riesgo, donde la reducción de éste, así como la mitigación de los daños y las pérdidas por desastres son

relevantes. No obstante, es aún más relevante el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, desde la protección, defensa y exigibilidad de sus derechos.

### **1.3. Objeto**

*El análisis conceptual de Gestión del Riesgo inmerso en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y su implementación desde el IFAM, INVU y MIVAH, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, durante el periodo 2010-2020.*

El Estado se entiende como una relación social en la que se reproducen las relaciones de dominación, debido a que confluyen intereses antagónicos de las diversas fuerzas sociales. Al respecto, Puello-Socarrás y Gunturiz (2013) mencionan que las políticas sociales en el neoliberalismo son condicionadas al ser “parte de un contrato social mediante el cual la sociedad (a través del Estado) apoya a las familias pobres que están dispuestas a hacer el esfuerzo de “mejorar sus vidas”, es decir, los pobres meritorios” (p. 47).

De modo que, la estrategia neoliberal supone una reconfiguración de la política social, generando un incremento de la desigualdad y el detrimento de las condiciones de vida de la población. En este contexto, se expanden los asentamientos humanos informales, en los que el empobrecimiento de la población y el no poder acceder a una vivienda ocasiona procesos de toma de tierra y autoconstrucción, que constituyen espacios locales caracterizados por la segregación y vulnerabilidad.

Además, si se toma en cuenta que el riesgo es producto de procesos sociales y económicos, que se derivan del modelo de desarrollo de la sociedad y que la gestión del riesgo hace alusión a procesos cuyo objetivo es la reducción y control de los factores de riesgo (Lavell, 2003). Por lo tanto, es fundamental partir, entonces, de que la gestión del riesgo solo puede ser exitosa, si se considera parte de las políticas del Estado para un desarrollo inclusivo.

En concordancia con lo anterior, se torna relevante analizar la respuesta del Estado en relación con la gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales, debido a que las personas que habitan en este tipo de asentamientos se encuentran en condiciones de vulnerabilidad social, económica, política y ambiental, en consecuencia, según Marín, Méndez y Sarmiento (2018) se encuentran en exposición a amenazas tanto de origen natural y antrópico.

Asimismo, esta situación de vulnerabilidad constituye un desafío para las políticas habitacionales y de los sistemas de reducción y gestión del riesgo (Marín, Méndez y Sarmiento, 2018). En este sentido, para efectos de la presente investigación, se torna relevante analizar el

accionar institucional de gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales en función de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, comprendiendo a esta como política encargada de ejecutar acciones de reducción del riesgo, preparativos y respuesta ante desastre, y la recuperación ante desastre.

Así pues, dentro de la Política Nacional de Gestión del Riesgo sobresalen estrategias de intervención dentro de las cuales se encuentran inscritas y comprometidas distintas instituciones y organizaciones públicas dentro de toda la cobertura nacional. En el marco de dicha política el subsistema de Reducción del Riesgo le corresponde la etapa de planificación, por lo que, en concordancia con el problema de investigación, el análisis se circunscribe a instituciones asignadas a este subsistema, puesto que, en él se deberían de tomar en cuenta las vulnerabilidades de los asentamientos humanos informales para la reducción de posibles riesgos.

Para la presente investigación resulta importante analizar el accionar del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos Informales (MIVAH), el Instituto Nacional de Vivienda Urbana (INVU) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), puesto que, de acuerdo con la Política Nacional de Gestión del Riesgo, estas instituciones son responsables de: “proyectos y medidas de regulación que “transversalicen” la gestión del riesgo en la planificación y las prácticas sociales y económicas para evitar, mitigar, transferir y retener el riesgo, operando en el ámbito de las causas directas y los factores subyacentes” (CNE, 2015, p.50). Por tanto, realizan quehaceres de formulación y planificación de proyectos relacionados a la gestión del riesgo para que distintas instituciones las ejecuten.

Por otra parte, se plantea como inicio del periodo de análisis el año 2010, debido a la elaboración del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, así como por los desastres nacionales ocurridos en la época, los cuales dejaron pérdidas económicas y civiles importantes, como por ejemplo el terremoto de Cinchona en el 2009, marcando un punto de inflexión en la gestión del riesgo en el país. Asimismo, se resalta que el periodo de estudio finaliza en el 2020 debido a que en este periodo concluye el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, que junto con la política de estudio guían hacia la reducción del riesgo. Por lo tanto, el 2020 se toma debido a su característica de ser el año en el cual finaliza el plan nacional vigente y el primer quinquenio de la Política Nacional.

#### **1.4. Problema de investigación**

*¿Cuál es la concepción de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en la implementación de las acciones institucionales del IFAM, INVU y MIVAH, específicamente en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, durante el periodo 2010-2020?*

La condición deficitaria de la vivienda y la vulnerabilidad del hábitat presente en el país se materializa en los asentamientos humanos informales y su multidimensionalidad supone una atención integral. En consecuencia, dada la complejidad que estos espacios locales se torna de interés el análisis del accionar institucional en relación con la gestión de riesgo, debido a las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta la población que reside en este tipo de asentamientos. Tal como se expresa en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, este es inherente a la actividad humana, es una construcción social producto de las decisiones que se adoptan dentro de un cúmulo de alternativas y limitantes para satisfacer necesidades y generar bienestar (CNE, 2015).

En este sentido, se torna relevante comprender la gestión del riesgo en los espacios antes señalados, como parte fundamental de la respuesta estatal ante esta problemática. A causa de ello, las políticas públicas deben fomentar espacios de participación, desde el momento de la planificación, con el objetivo de incidir en las necesidades sentidas de la población, que en el caso del tema de investigación corresponde a las personas que habitan en asentamientos humanos informales. Puesto que, con base en lo estudiado el accionar institucional en esta materia no toma en cuenta las particularidades de la población, debido a que la respuesta estatal en temas de vivienda tradicionalmente ha sido de corte vivendista. Sin embargo, es necesario ahondar en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, puesto que las investigaciones en esta materia se centran en el tema de vivienda, como se señaló anteriormente.

Por lo tanto, es fundamental problematizar acerca del análisis conceptual de la gestión del riesgo en las políticas institucionales, ya que a partir de la revisión y análisis documental se logra demostrar que dicho abordaje ha sido escasamente investigado en la academia. Con ello, se destacan las acciones institucionales especialmente del IFAM, INVU y MIVAH en reducción del riesgo para los asentamientos humanos informales; partiendo que “el Estado y el sector privado deben garantizar la seguridad de la vida y la protección de los medios de vida ante desastres” (CNE, 2015, p.39). De manera que, se reconoce la incidencia de estas instituciones en velar por la seguridad y protección de la vida y bienes materiales de las personas que habitan en los asentamientos humanos informales.

Dichas instituciones, como se ha mencionado anteriormente, forman parte del Subsistema de Reducción de Riesgo de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, por lo cual, es relevante analizar la incidencia de su accionar en los asentamientos humanos informales y sus particularidades.

Sin embargo, antes de adentrarse en la importancia de la reducción de riesgo es fundamental indagar en el proceso continuo de la gestión del riesgo, según Lavell (2003) es necesario reconocer que lo que en otros momentos se ha llamado el ciclo, continuo, administración o manejo de “desastres” podría considerarse, más bien, un proceso continuo y secuenciado de gestión de riesgo. Esta sencilla afirmación ofrece uno de los sustentos necesarios para la elaboración de ideas, prácticas e intervenciones signados por la llamada gestión integral del riesgo (p. 28).

Aunando a lo anterior, en el pasado se comprendía la gestión del riesgo como un ciclo cuyas fases, “antes, durante y después” del desastre, eran abordadas como los marcos de acción de la gestión. Sin embargo, según lo mencionado anteriormente por Lavell (2003), esta división fue cuestionada, logrando que, a través del proceso continuo, la gestión del riesgo sea comprendida de una forma más integral.

Dentro de este proceso continuo se presentan tres maneras de analizar a la gestión del riesgo, de modo que se logran distintas elaboraciones de intervenciones, prácticas e información, siendo estas reconocidas como parte de la reducción de riesgo, prevención y respuesta. Por lo que, según Molpaceres (2012), estas tres formas de gestión del riesgo son:

- Gestión Prospectiva del Riesgo: Implica abordar medidas y acciones en la planificación del desarrollo para evitar que se generen nuevas condiciones de riesgo.
- Gestión Correctiva del Riesgo: Se refiere a la adopción de medidas y acciones de manera anticipada para reducir los riesgos ya existentes.
- Gestión Reactiva del Riesgo: implica la preparación y respuestas a emergencia. (p. 6).

En ese sentido, se comprende que estas tres maneras de indagar el accionar hacia la gestión del riesgo se reconocen entre sí dentro del proceso continuo, sin embargo, para fines de la investigación a realizar es fundamental indagar a la gestión prospectiva del riesgo, ya que está enfocada a la reducción del riesgo. Según Narváez et al. (2009) en la medida en que el riesgo no ha sido plasmado, desarrollado, asentado en el territorio aún, estamos en posición de anticiparlo y tomar acciones que buscan garantizar que nuestros nuevos procesos de desarrollo,

proyectos, acciones no construyen nuevos factores de riesgo. En este caso, estamos frente a lo que se ha dado en llamar “gestión prospectiva del riesgo”. (p.21)

Como parte de la gestión prospectiva del riesgo, la reducción o previsión se fundamenta en el entendimiento de cómo se construye el riesgo y sus factores constitutivos y cuáles son los procesos humanos involucrados. Partiendo así desde la comprensión de que estos procesos y factores se dan en distintos niveles e intensidades, es decir, se comprenden desde lo macro asociado con los sistemas hegemónicos económicos y políticos existentes, hasta lo micro en cuanto a las características del proceso de ocupación del suelo urbano relacionado con el funcionamiento del mercado de tierras y la renta urbana, por ejemplo (Narváez et al, 2009, p.22).

En este sentido, se destaca la importancia de conocer las estrategias del Estado en temas de gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales puesto que implica una visión más integral y de Derechos Humanos. Asimismo, la situación problemática de la vivienda constituye una manifestación de la cuestión social en la que se transversa la desigualdad y el inaccesso a derechos. Por tanto, el accionar dirigido a la reducción del riesgo parte del entendimiento que “(...) la gestión prospectiva está íntimamente relacionada con los procesos de planificación del desarrollo y la oportunidad de incidir a partir de ella en la visión y estrategias de desarrollo, así como en la adecuación de la inversión” (Narváez et al, 2009, p.41). Por lo que, al analizar al IFAM, INVU y MIVAH dentro del subsistema de reducción de riesgo, se reconoce la importancia de un accionar institucional integral.

Lo anterior podría dar respuesta al accionar estatal en estos espacios locales que han tenido un carácter vivandista, en el cual para considerar las necesidades de la población se torna relevante el accionar de las instituciones seleccionadas, debido a que, al analizarse desde los asentamientos humanos informales el tema de vivienda es fundamental, así como la planificación en la gestión del riesgo, puesto que como señala Reyes (2007), de la mano con el ordenamiento territorial, es un proceso que permite generar condiciones para un desarrollo territorial más equitativo.

Asimismo, dentro de la gestión del riesgo los gobiernos locales tienen una importante cuota de participación en el país. En este sentido, se evidencia la importancia del análisis del accionar estatal en materia de gestión del riesgo desde las instituciones IFAM, INVU y MIVAH. Aunado a las particularidades de la configuración de los asentamientos humanos informales cuya vulnerabilidad se entiende como una condición de riesgo.

## **1.5. Objetivos**

### *1.5.1. Objetivo general*

Analizar el concepto de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, INVU y MIVAH en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

### *1.5.2. Objetivos específicos*

1. Explicar la transformación conceptual de la Gestión del Riesgo y su atribución en la formulación del marco normativo nacional expresada en la Política Nacional de Gestión del Riesgo.
2. Identificar la coherencia en el accionar institucional del IFAM, INVU y MIVAH en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo.
3. Determinar los desafíos que enfrentan el IFAM, INVU y MIVAH en la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo y posibles líneas de acción que enriquezcan el accionar en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

## **1.6. Estrategia Metodológica**

### *1.6.1. Delimitación espacial y temporal de la investigación*

En primer lugar, se especifica la delimitación espacial y temporal de la investigación, tomando en cuenta el accionar institucional del IFAM, INVU y MIVAH, con base en la Política Nacional de Gestión del Riesgo durante los años 2010-2020, para observar su implementación en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

De acuerdo con FUPROVI (2018), para el 2012 se identificaban alrededor de 679 asentamientos, sin embargo, el país no cuenta con información actualizada sobre la cantidad de población, cantidad de asentamientos, su ubicación o su situación particular, por lo que dificulta la planificación de una atención óptima de la problemática dentro de estas zonas y formas de vida.

En relación con la delimitación temporal, se abarcó el decenio 2010-2020 puesto que, en el 2009 se publica el informe sobre el Impacto Económico de las Amenazas Naturales y Antrópicas para posicionar el tema de la Gestión del Riesgo tanto a lo interno del MIDEPLAN como a nivel nacional, además la coyuntura del terremoto de Cinchona contribuyó en este aspecto (Astorga, 2018). Dicha situación influyó en la elaboración del Plan Nacional de Gestión

del Riesgo 2010-2015, como consecuencia de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488 (2006), la cual es el instrumento de planificación que abre el camino a la elaboración de la Política Nacional de Gestión de Riesgo.

Cabe señalar, que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley N°8488, 2006), se le asigna a la CNE la función de diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Emergencias para la aplicación de la política, por lo que para efectos de la investigación cobra relevancia el plan 2010-2015. Además, en el 2010 en la XXXV Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se aprobó la “Política Centroamericana para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR)”.

Aunado a ello, durante este periodo se crea el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el cual toma la gestión del riesgo como un aspecto fundamental de la mano con la creación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, la cual se alinea con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. De igual manera, se formula el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, tiene la finalidad de proporcionar un accionar oportuno en la reducción, respuesta y recuperación ante los desastres (CNE, 2015). De modo que, el periodo de estudio finaliza en el 2020, al ser el año en que concluye el plan nacional y el primer quinquenio de la Política Nacional.

Por lo tanto, es necesario el análisis de este periodo debido a la presencia de hitos que contribuyen en la maduración de la Gestión del Riesgo en el país, esto porque Costa Rica es constantemente propenso a desastres y es necesario el estudio del accionar institucional para intentar reducir la vulnerabilidad de todas las personas, específicamente las que habitan en asentamientos humanos informales, debido a que no tienen los medios para responder ante los riesgos.

Con respecto a la escogencia de las instituciones para el análisis de la investigación, se decidió por el IFAM debido a que contribuye con el mejoramiento del Régimen Municipal mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, financiamiento y capacitación, actuando como socio estratégico de las municipalidades (IFAM, 2020). Asimismo, la Política Nacional de Gestión del Riesgo (CNE, 2015) destaca la necesidad de los regímenes municipales en cuanto a la gestión del riesgo, en tanto forman parte de los procesos de planificación y uso del territorio y en la política se apuesta por el fomento de la gestión local. De manera que, el IFAM apoya a las municipalidades del país en las situaciones problemáticas que pueden presentar,

como es el caso de los asentamientos humanos informales y los riesgos que enfrentan las personas que ahí habitan.

De igual manera, se escogió el MIVAH debido a que se torna fundamental conocer las intervenciones dirigidas a estos espacios y su articulación con la gestión del riesgo. Puesto que se encarga de responder a las necesidades y demandas de los estratos socioeconómicos y la facilitación del acceso a viviendas en relación con una planificación integral (MIVAH, 2020).

Por último, se escogió al INVU dado a que su quehacer radica en la planificación territorial, de forma que, según su objetivo estratégico de urbanismo, el INVU debe gestionar un adecuado ordenamiento territorial, propiciando el crecimiento y desarrollo urbano de los territorios costarricenses, esto con criterios de sostenibilidad ambiental y responsabilidad social para incrementar el bienestar integral (INVU, 2020). Por lo tanto, dicha institución ejecuta la planificación territorial a través de proyectos habitacionales, tema fundamental para la gestión del riesgo dentro de la informalidad urbana de los asentamientos humanos informales, por lo que, su análisis permitirá indagar información fundamental al tema de investigación.

Estas tres instituciones estatales mencionadas, según CNE (2015), al ser parte del Subsistema de Reducción del Riesgo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, son responsables de proyectos y medidas de regulación en las que se transversalicen la gestión del riesgo en la planificación. Por lo tanto, el IFAM, INVU y MIVAH son instituciones protagonistas en la reducción del riesgo en todas las áreas del país, por lo que se incluye en los asentamientos humanos informales.

Cabe señalar que, ante la crisis sanitaria generada por la COVID-19, la cual ha dejado en evidencia las condiciones de vulnerabilidad de la población, se presentan nuevos retos para la gestión del riesgo. Aunado a ello, es menester retomar algunas acciones implementadas por las instituciones de referencia, así como lineamientos y protocolos para la atención de la emergencia. Por ejemplo, el pasado 26 de marzo del 2020 el Gobierno de Costa Rica diseñó un protocolo de atención en los asentamientos humanos informales en respuesta a la crisis generada por la pandemia, proceso en el cual instituciones como el MIVAH, INVU e IFAM forman parte como responsables ejecutores de las acciones.

Por lo tanto, dicha crisis generó todo un marco de acción nuevo por parte de las instituciones de estudio para los asentamientos humanos informales, generando así acciones vinculadas a la gestión del riesgo, aspecto reciente y relevante de análisis para fines de esta investigación.

### *1.6.2. Tipo de investigación*

La presente investigación es un estudio cualitativo debido a que, tal como Castaño y Quecedo (2002) mencionan, intenta describir las características de variables y fenómenos, así como el descubrimiento de las relaciones causales, evitando asumir constructos o relaciones a priori. Cabe destacar que, la recolección de datos puede obtenerse con fines descriptivos y de análisis en estudios de tipo exploratorio. Por lo tanto, trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, así como las razones de su comportamiento y manifestaciones. Cabe destacar que lo cualitativo no se opone a lo cuantitativo, sino que se puede implicar e integrar donde sea importante (Martínez, 2006).

A pesar de haber investigaciones en relación con la gestión del riesgo o los asentamientos humanos informales de Costa Rica, no se ha encontrado ningún estudio, en el marco de esta investigación, que revele la vinculación entre estos dos aspectos ni el accionar estatal en este ámbito. Ante esto, resulta pertinente realizar una investigación de tipo exploratorio debido a que tal como lo explicitan Alesina, et al. (2011), se efectúan cuando el objetivo es examinar un tema escasamente estudiado o que no ha sido abordado anteriormente.

De modo que, a través de la revisión documental y el abordaje en la relación del accionar estatal en gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales en Costa Rica, se observa un gran vacío en la vinculación de estas dos temáticas. De igual manera, se denota la existencia de una variada y presente normativa institucional relacionada con gestión del riesgo, así como la consideración de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos. Sin embargo, se reflejan desafíos en cuanto su accionar dentro de los asentamientos humanos informales, por lo que resultó ineludible realizar esta investigación con la finalidad de analizar las particularidades que adquieren las acciones en la materia, desarrolladas desde el IFAM, INVU y MIVAH, durante el periodo 2010-2020.

### *1.6.3. Técnicas*

En relación con lo anterior, es menester señalar que la elección de las técnicas depende del objeto y problema de investigación planteados. Por lo que, se debe estar en una constante revisión de las técnicas seleccionadas para corroborar si son las óptimas para los fines que se pretende alcanzar con la investigación (Rojas, 2013). Igualmente, Yuni y Urbano (2014) exponen la estrecha relación entre el objeto de estudio y la selección de la técnica de recolección de información. De modo que, las técnicas son subsidiarias a las decisiones metodológicas que como personas investigadoras se adoptan para confrontar la teoría con el objeto de estudio.

Aunado a ello, para la presente investigación, tal como declara Bernal (2010) sobre la necesidad de objetivos claros y la población de estudio, entre otros; se seleccionan como técnicas de recolección de información: la entrevista, el análisis documental y la triangulación. De modo que, para el desarrollo de la investigación se utilizarán fuentes primarias y secundarias, puesto que, según Rojas (2013), la utilización de ambos tipos de fuentes puede complementar la información y brindar herramientas para el análisis. A continuación, se detallan las técnicas a utilizar y su pertinencia para la investigación.

#### 1.6.3.1. Entrevista

La entrevista consiste en recabar información mediante el proceso directo de la comunicación en el que la persona entrevistadora plantea preguntas en relación con el tema de estudio a la persona entrevistada (Bernal, 2010).

Para la presente investigación se utilizó la entrevista semiestructurada, la cual según Yuni y Urbano (2014) parte de un guion con los temas y preguntas relacionadas con el tema de estudio, pero estas funcionan como una guía por lo que en el desarrollo de la entrevista hay flexibilidad en cuanto al orden de las preguntas y a plantear nuevas interrogantes conforme se desarrolla la técnica. De manera que, se desarrollan guías de entrevista de acuerdo con la institución o área de especialización a la que pertenecía para persona entrevistada (Anexo 1-7). Además, dichas guías se crean una vez realizado el estudio documental de las acciones institucionales, con el objetivo de contar con mayores insumos para el desarrollo de las entrevistas.

Aunado a ello, para seleccionar a las personas a entrevistar se tomó en cuenta la experiencia en torno al tema de gestión del riesgo, así como en vivienda y asentamientos humanos. Con el fin de recuperar información en torno a los alcances y contradicciones del marco normativo institucional que responde al tema de estudio. Además, se contó con la participación de personas funcionarias del IFAM, INVU y MIVAH, con el fin de obtener insumos en cuanto al accionar institucional y sus desafíos. En este sentido, para encontrar y seleccionar a las personas entrevistadas se utilizó la técnica “bola de nieve”, la cual consiste en conocer personas que cumplan las características antes planteadas y ellas sean quienes presenten o sugieran a otras para ser entrevistadas (Yuni y Urbano, 2014).

De manera que, a lo largo de la investigación se desarrollaron 10 entrevistas, entre agosto y octubre del año 2021 y una en marzo del 2022, a profesionales que cumplieran con el perfil anteriormente descrito. Por lo que, a continuación, se detallan las personas entrevistadas:

Tabla 1: Personas entrevistadas, institución en la que laboran y su rol

Nombre	Institución	Rol
Carlos Picado Rojas	CNE	Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
Sigrid Solera Porras	TECHO Directora Operativa Territorial	Arquitecta con más de 10 años de experiencia en asentamientos humanos informales
Ramón Araya Araya	CNE	Departamento Normalización y Asesoría
Lidier Esquivel Valverde	CNE	Departamento de Investigación y Análisis del Riesgo
Geovanna Calderón Sánchez	INVU	Arquitecta experta en temas de ordenamiento territorial y urbanismo del Departamento de Urbanismo
Eduardo Morales Quirós	MIVAH	Ingeniero Civil Departamento de Análisis Técnico de Vivienda
Karla Vanesa Castro	CCSS	Comité de gestión del riesgo y atención de riesgo y atención de emergencias
Raquel Sánchez	INVU	Arquitecta de la Unidad de Inversión de Bienes Inmuebles
Edmundo Abellán	IFAM	Departamento de Gestión del Fortalecimiento Municipal

Elaboración propia.

En las entrevistas, como se observa en la tabla anterior, se cubrieron las instituciones objeto de estudio y, además, se contó con representante de instituciones especializadas en temas de gestión del riesgo, así como en asentamientos humanos informales. Además, cabe señalar que, al tratarse de temas de ordenamiento territorial y planificación urbana, se evidencia una importante participación en el tema por parte de profesionales en arquitectura. En las entrevistas se abordaron diferentes temas como la importancia de las municipalidades, asentamientos humanos, las líneas de acción de las instituciones, así como sobre la Política de Gestión del Riesgo.

Es importante señalar que, como toda investigación, se deben tomar en cuenta consideraciones éticas para el desarrollo del estudio. En este sentido, debido al contexto de pandemia por COVID-19 en el que se realiza la investigación, cabe acotar que, las entrevistas se realizan de forma virtual para proteger la salud de las personas entrevistadas, así como la de las investigadoras. Por lo que, al agendar la entrevista se le solicitaba a la persona la firma de un consentimiento informado (anexo 8), el cual también se leía al iniciar la sesión. En dicho documento se especifica que la participación en la entrevista es voluntaria, que la información va a ser utilizada solamente para los fines de la presente investigación.

#### 1.6.3.2. Análisis documental

Esta técnica, según Bernal (2010) consiste en utilizar fichas bibliográficas para analizar el material documental. De modo que, es un proceso de recolección, clasificación, recuperación y de distribución de información sobre el objeto y problema. Asimismo, Yuni y Urbano (2014) señalan que el análisis documental amplía el campo de observación de la persona investigadora y enmarca la realidad del objeto, lo cual contribuye a mirar la realidad desde una perspectiva holística.

De esta manera, es relevante mencionar que, para fines de la reconstrucción informática, en esta investigación se utilizaron artículos científicos e investigaciones vinculadas a los temas de vivienda, asentamientos informales y gestión del riesgo. Así como, informes y políticas desarrolladas por el IFAM, INVU y MIVAH.

Por tanto, el análisis documental es la principal técnica para utilizar en la indagación del tema y problemática del seminario, a manera que se pueda ampliar el conocimiento a partir del análisis y recolección de datos en investigaciones relevantes en el campo temático con un posicionamiento social y humanista, para así lograr alcanzar los objetivos establecidos en esta investigación.

En relación con lo anterior, se propuso la siguiente matriz en la que se detallan los objetivos y fuentes de información preliminares para el desarrollo de la investigación.

Tabla 2: *Objetivos específicos y fuentes de información identificadas*

<b>Objetivos de investigación y las fuentes de información identificadas</b>	
<b>Objetivo general</b>	Analizar la concepción de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, INVU y MIVAH en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Fuentes</b>
Explicar la transformación conceptual de la Gestión del Riesgo y su atribución en la formulación del marco normativo nacional expresada en la Política Nacional de Gestión del Riesgo.	<p>Planes Nacionales de Desarrollo</p> <p>Política Nacional de Gestión de Riesgo, Política Nacional de Vivienda, Política Nacional de Ordenamiento Territorial, entre otras pertinentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Leyes y decretos.</li> <li>● Normativa internacional.</li> <li>● Entrevistas a personas expertas.</li> </ul>
Identificar la coherencia en el accionar institucional del IFAM, INVU y MIVAH en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, de acuerdo con lo establecido en la Política Nacional de Gestión del Riesgo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plan Nacional de Gestión del Riesgo.</li> <li>● Plan de Acción de la Política Nacional de Vivienda.</li> <li>● Planes Operativos Institucionales.</li> <li>● Programas y Proyectos.</li> <li>● Entrevistas a personas funcionarias.</li> </ul>
Determinar los desafíos que enfrentan el IFAM, INVU y MIVAH en la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo y posibles líneas de acción que enriquezcan el accionar en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Informes del Estado de la Nación.</li> <li>● Políticas Públicas.</li> <li>● Programas y proyectos.</li> <li>● Estudios sobre las condiciones de riesgo en asentamientos humanos informales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 1.6.3.3. Triangulación

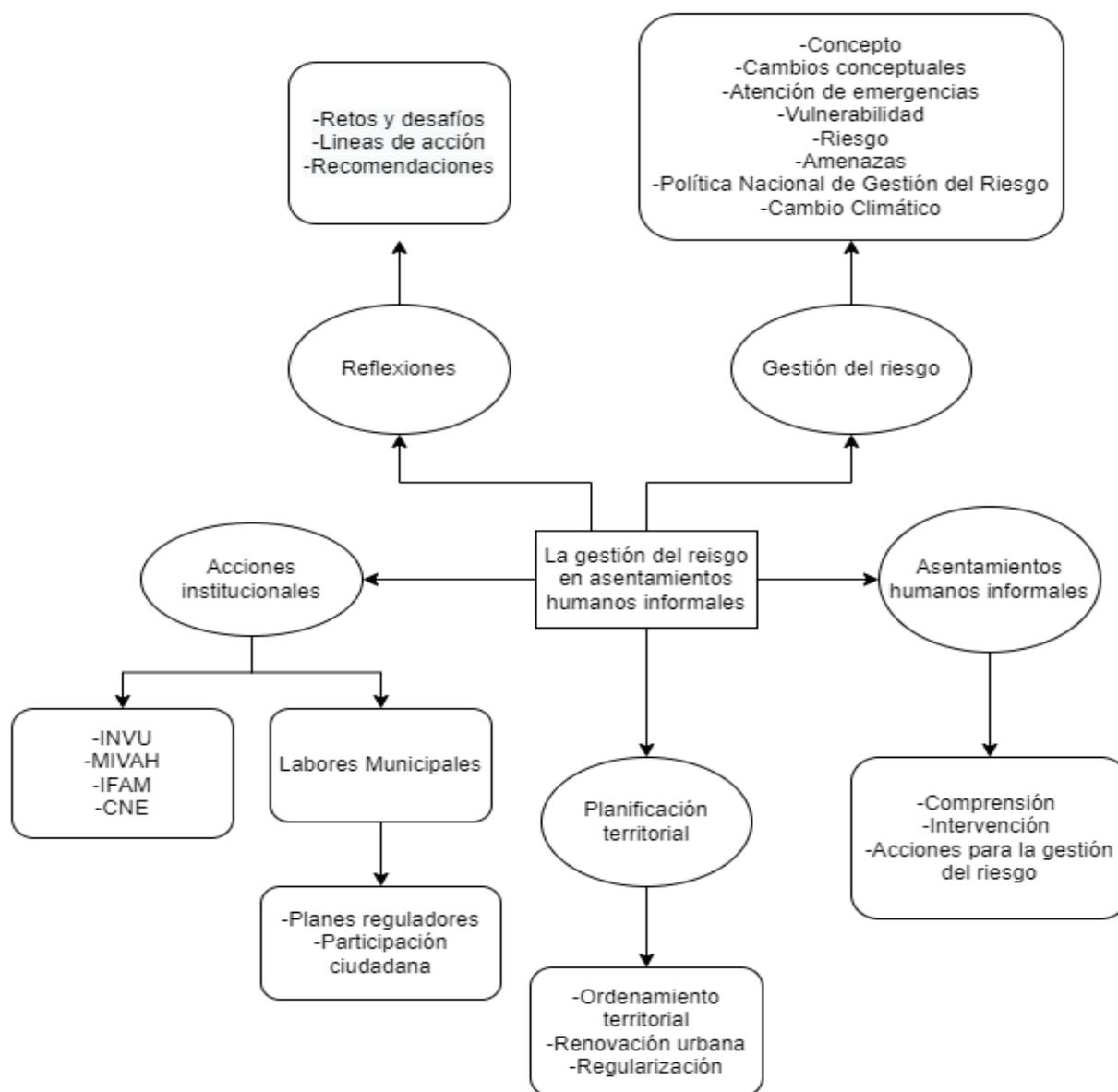
Por otra parte, la triangulación, de acuerdo con Yuni y Urbano (2014) consiste en combinar los resultados obtenidos a través de distintas técnicas de recolección de información y así contrastar distintos datos al análisis teórico. De manera que, en la investigación cualitativa,

según Okuda y Gómez (2005), comprende el uso de varias estrategias para estudiar el objeto, con el fin de verificar o comparar la información. Por tanto, esta técnica será de gran valor para la investigación ya que logra un alcance confiable, amplia reconstrucción y análisis de la distinta información recolectada.

En síntesis, de acuerdo con el objeto de estudio planteado, acerca del accionar institucional del IFAM, INVU y MIVAH en asentamientos humanos informales con base en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, se planteó una investigación exploratoria, de carácter cualitativo sobre el tema. En este sentido, para su elaboración se propuso fundamentalmente el análisis documental de las políticas públicas, las instituciones señaladas, programas y proyectos, otras investigaciones relevantes a esta indagación, entre otras fuentes. Aunado a ello, con el fin de ampliar la información, alcanzar los objetivos y realizar la triangulación, se utilizó la técnica de la entrevista semiestructurada tanto a personas funcionarias de las instituciones como otros actores clave con experiencia en el tema.

De manera que, una vez recabada la información y realizadas las entrevistas, se realizó el debido proceso de análisis de la información, para la cual fue necesario hacer la transcripción de las entrevistas. Además, de acuerdo con los temas abordados por las personas entrevistadas y la información recopilada sobre las acciones institucionales, la gestión del riesgo y las políticas públicas es que se establecen como categorías de análisis las siguientes:

Figura 1: Categorías de análisis para el procesamiento de la información



Como se refleja con la figura anterior, los datos obtenidos a través de las entrevistas y la investigación documental se procesan tomando en cuenta las categorías de análisis expuestas, con las cuales se establecen cadenas verbales a fin de realizar el respectivo análisis. En este sentido, es importante señalar que los datos se interpretan, también, a la luz de los enfoques teóricos que se expondrán a continuación.

Ahora bien, antes de continuar se torna relevante enfatizar en las limitaciones del estudio, las cuales se relacionan con el hecho de que la investigación se desarrolla en el contexto de la pandemia por COVID-19. Esto influyó, como se señaló anteriormente, en la modalidad de las

entrevistas y en la forma de comunicarse con las personas entrevistadas, debido fue imposible un acercamiento presencial y los espacios de discusión se realizaron por medio de las mediaciones de la virtualidad.

Lo anterior denota una experiencia retadora al establecer estos contactos en medio de dicho contexto sanitario, de forma que esa virtualidad y poco alcance al contacto generó dificultades para acceder a las instituciones, especialmente al IFAM, ya que, a comparación con las otras instituciones, esta institución no cuenta con tanta información disponible de forma digital, lo cual generó atrasos en el proceso de investigación.

### **1.7. Marco Teórico**

La expansión de la ciudad y el aumento significativo de la población que habita en este espacio ocurre debido a las tendencias económicas y sociales. Por lo que, la ciudad es el resultado de la interacción entre los grupos humanos, el espacio geográfico y las actividades económicas diversas. Asimismo, es el conjunto de instituciones y actores sociales que intervienen en la gestión del espacio.

La situación provocada por la era de la mundialización y la intensificación del capitalismo generó nuevas formas urbanas de exclusión, multiplicando los cinturones de miseria y el desarrollo caótico de la Gran Área Metropolitana de San José. Ante esto, se construyeron barrios marginales en la periferia y el alejamiento de las clases altas del centro de la ciudad en barrios exclusivos. Lo que generó importantes desequilibrios en las condiciones de vida de las personas debido, en parte, al inadecuado crecimiento en las ciudades.

En la actualidad, las ciudades no ofrecen condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, la concentración de renta y de poder aumenta la pobreza y la exclusión, lo cual contribuye al deterioro ambiental, la aceleración de procesos de urbanización, la privatización de bienes comunes y del espacio público. Ante esta situación, se espera que el Estado sea el promotor de un ordenamiento territorial como herramienta de la planificación de las ciudades; no obstante, ha estado actuando de manera omisa en muchos de los procesos urbanísticos de las últimas décadas.

Para efectos de nuestra investigación interesa explicar los procesos de segregación social relacionados con la proliferación de asentamientos humanos informales, los cuales, son considerados como una respuesta a un proceso de lucha de los sectores más empobrecidos por acceder a una vivienda digna que les brinde seguridad y protección. Al respecto, se parte de la noción de precariedad urbana la cual supone la privación de acceso a bienes y necesidades

básicas, como lo es un espacio habitacional que cubra las necesidades de protección que debería ofrecer una vivienda.

En el contexto de la ciudad una de las formas más explícitas de discriminación es la segregación territorial, que implica que los sectores empobrecidos son relegados a zonas periféricas, de manera que, surgen procesos de informalidad urbana y en consecuencia los asentamientos humanos informales. En este sentido la informalidad urbana es una manifestación de la cuestión social que se caracteriza por sectores poblacionales que no pueden acceder al mercado formal de vivienda, por lo que quedan excluidos de espacios de integración como los que apuesta a ser la ciudad.

Los asentamientos humanos informales, son producto de diferentes situaciones tales como: bajos ingresos, dificultad del acceso al suelo, falta de planificación urbana y proyectos de vivienda de interés social, clientelismo político y poco acceso a oportunidades laborales y de educación. Por lo tanto, deben analizarse de forma integral, dada la vulnerabilidad que se expresa tanto en el ámbito económico como en el social, cultural y ambiental. Así pues, se torna relevante una perspectiva crítica y de derechos humanos en el que se reconozca la integralidad de las personas y su acceso a derechos a pesar de sus condiciones de ocupación.

No obstante, el Estado, en un contexto neoliberal, ha sido cómplice de los procesos de segregación territorial, por medio de procesos de planificación que favorecen mayoritariamente a la reproducción del capital y no al bienestar social, por ejemplo, al promover desarrollos habitacionales exclusivos para sectores sociales medio-altos o altos. Además, ha demostrado ser ineficiente al momento de dar respuestas integrales a las personas que habitan en asentamientos humanos informales, generando exclusión de los beneficios del desarrollo urbano y estigmatización de las personas que viven en estos espacios.

Por tanto, desde esta investigación se parte de que el ordenamiento territorial debería de tener una intencionalidad política que se traduzca en un plan de desarrollo, el cual, a su vez, señale las orientaciones a futuro mediante estrategias y programas en diferentes ámbitos que contemplen la informalidad urbana. Tradicionalmente, las acciones han ido encaminadas a estrategias tales como: la reubicación, el repoblamiento y la regularización para mitigar este fenómeno. No obstante, la informalidad urbana debe situarse desde una comprensión de la pobreza como fenómeno histórico, por lo que, adquiere una connotación distinta según el contexto social y cultural.

Finalmente, es importante considerar que dentro del fenómeno de la informalidad urbana existen condiciones de riesgo que vulneran a las poblaciones que habitan esos espacios debidos tanto a las condiciones geográficas, como a los procesos de construcción que no se apegan a las normas urbanísticas. Por tanto, para esta investigación, la categoría teórica de la gestión del riesgo es un elemento central para el análisis, el cual debe ser entendido desde una perspectiva crítica e integral, que apoye a entender las multiamenazas y la vulnerabilidad, así como sus distintas vinculaciones desde esa perspectiva dinámica y compleja.

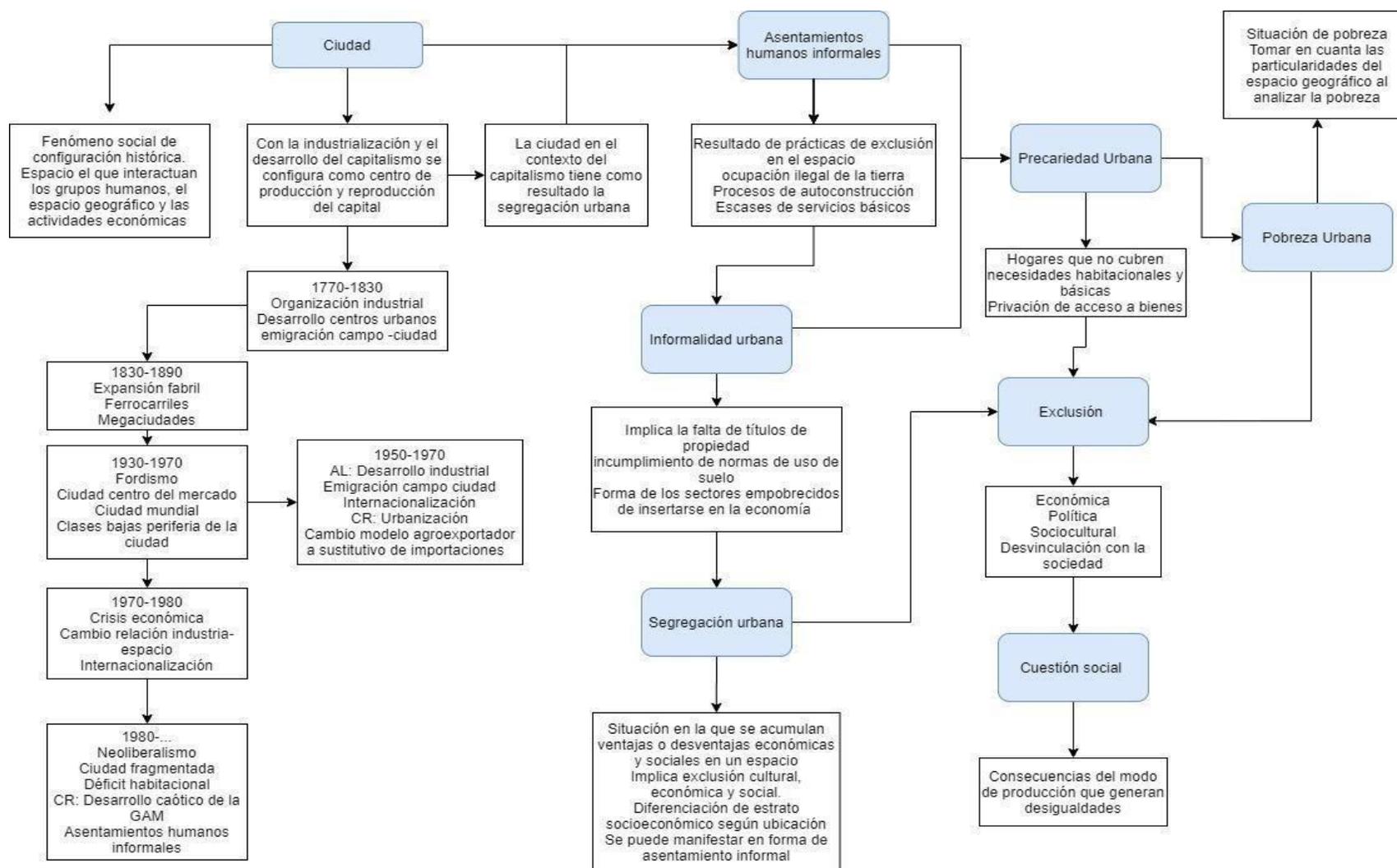
Es así como, el riesgo debe comprenderse desde su relación con la vulnerabilidad y, por tanto, con los procesos socioeconómicos y políticos, reconociendo el impacto del capitalismo. En esta línea, la vulnerabilidad y la acción humana en la amenaza son aspectos fundamentales para entender a la construcción social del riesgo, cuya comprensión y perspectiva es necesaria para esta investigación.

De forma que, según lo investigado y bajo la perspectiva crítica, se reconoce la reproducción de la exclusión por parte del sistema socioeconómico y político, generando así, vacíos políticos en la producción social del hábitat. En ese sentido, es fundamental buscar una articulación entre las respuestas sociales brindadas y los instrumentos de planificación y estrategias de intervención propias de cada territorio. Con ello, se asegura una adecuada reducción y gestión del riesgo para lograr el bienestar y dignidad de todas las personas.

A modo de síntesis, se comprende cómo los elementos descritos anteriormente forman parte del encuadre teórico a retomar, específicamente se desarrollarán las siguientes categorías: 1) El desarrollo de la ciudad en el contexto del capitalismo, 2) Los asentamiento humanos informales en el marco de la pobreza urbana: una expresión de la exclusión social y la vulnerabilidad, 3) La Planificación Urbana en el desarrollo de la ciudad, y su importancia para la atención de la informalidad urbana, 4) Vulnerabilidad y gestión del riesgo: factores de impacto en los asentamientos humanos informales, y 5) Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda.

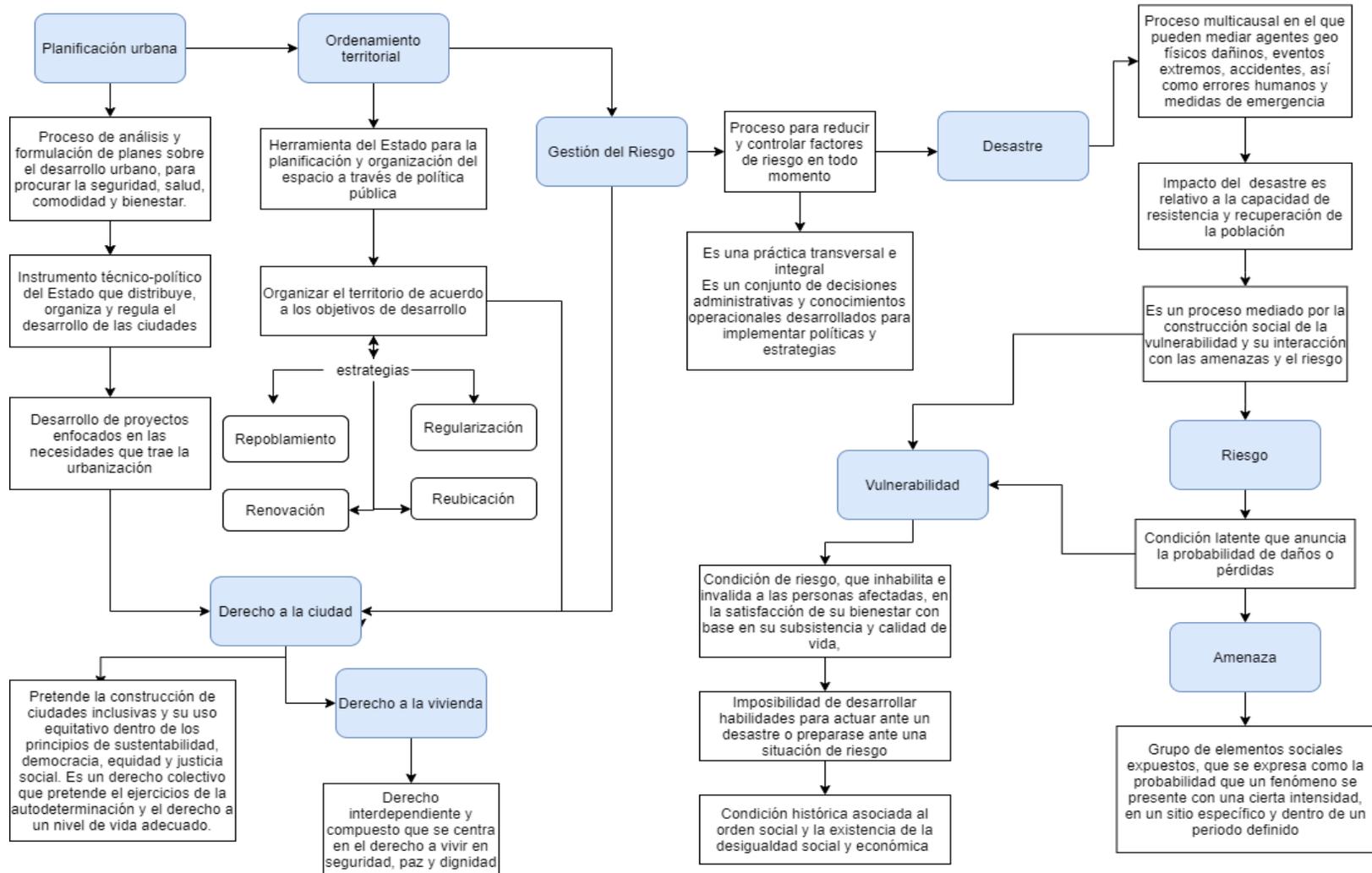
Cabe resaltar cómo los conceptos que guían este análisis se correlacionan entre sí, desarrollando una compleja construcción teórica que direcciona el estudio. Por lo que, a continuación se detalla en forma esquematizada dicha construcción teórica, la cual se divide en dos partes, ya que por razones de formato no se puede incluir en una sola página.

Figura 2: Categorías Marco Teórico. Parte 1.



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 3: Categorías Marco Teórico. Parte 2.



### *1.7.1. El desarrollo de la ciudad en el contexto del capitalismo.*

Durante las últimas tres décadas del siglo XXI se ha incentivado la expansión de la ciudad y el aumento significativo de la población que habita en este espacio, debido a las tendencias económicas y sociales. En este sentido, es importante señalar que la ciudad es el resultado de la interacción entre los grupos humanos, el espacio geográfico y las actividades económicas diversas. De modo que, es un fenómeno social en el que se desarrollan actividades productivas vinculadas a la industria, comercio y servicios y actividades no productivas, como las residenciales y recreativas (Pujol y Pérez, 2012).

El concepto de ciudad, de acuerdo con el Foro Urbano Mundial (2004), hace alusión a toda metrópoli, urbe, villa o poblado que tenga una organización institucional de gobierno local de carácter municipal o metropolitano. De modo que, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores sociales que intervienen en la gestión del espacio. Así pues, incluye tanto el espacio urbano como el entorno semirural y rural que forme parte de su territorio. Asimismo, de acuerdo con Ayala (2017), la ciudad tiene un carácter vivencial y experimental, en relación con las actividades realizadas por las personas habitantes, la cual, responde a un modelo de organización económico, político, social, cultural y morfológico.

Aunado a ello, la ciudad como fenómeno social tiene una configuración histórica, por lo que, a continuación, se hace un breve recuento del desarrollo de la ciudad en el marco de la industrialización y el desarrollo del capitalismo. En este sentido, la ciudad se desarrolla en el contexto de la fase del capitalismo denominada capitalismo competitivo que, de acuerdo con Netto y Braz (2008), esta fase se desarrolla desde la octava década del siglo XVIII hasta el último tercio del siglo XIX y se desencadena por los cambios políticos y técnicos que implicó la Revolución Burguesa y la Revolución Industrial. Además, cabe mencionar que con el surgimiento de la gran industria el capital se reorganiza y se produce un proceso de urbanización sin precedentes.

Así pues, Mansilla (2000) acota que, con el proceso de industrialización y la consolidación del capitalismo, la ciudad sufre una radical transformación, puesto que, pasan de ser un centro político- administrativo a un centro de reproducción y acumulación del capital. Así pues, este modo de producción se basa en la mercancía como forma hegemónica del sistema económico, en el que surge una contradicción basada en la diferenciación de nuevas clases sociales, la relación salarial y la división técnica y social del trabajo. Estas características reconfiguran las ciudades, convirtiéndose en un instrumento de reproducción del capital (Mansilla, 2000).

Cabe destacar que, el desarrollo del sistema capitalista y del proceso de industrialización, adquiere diferentes características dependiendo de la región y el país. En Europa y Estados Unidos en el periodo de 1770 a 1830 se da la organización industrial y la expansión de ventas, en el marco de una economía liberal con poca intervención estatal (Mansilla, 2000). En consecuencia, las ciudades surgen como centros urbanos caracterizadas por la expansión de las fábricas y el comercio y se da una emigración del campo a la ciudad para suplir la fuerza de trabajo necesaria para la industrialización.

Al respecto Mansilla (2000) destaca:

Las ciudades operan como polo de atracción para la industria justamente por estos factores esenciales (mano de obra y mercado); y a la vez la industria atrae nueva mano de obra y nuevos servicios. Por tanto, se produce una relación sinérgica entre el desarrollo de la industria y el proceso de urbanización (p.73).

Posteriormente, en el periodo de 1830-1890 con la generación de los ferrocarriles se produce una extensión de la mecanización y expansión fabril, que, a su vez, contribuye al crecimiento del mercado. En términos de la ciudad, Mansilla (2000) acota que emergen modernos centros urbanos en los países más industrializados, unidos por ferrocarriles y puertos marítimos.

Más tarde entre 1880-1930 se dio el fenómeno de las megaciudades, como Londres y Nueva York, en las que se establecieron los principales mercados de bienes de consumo, así como bancos y capital financiero. La ciudad, adquiere un rol de promoción de la gradual expansión de mercados en todo el mundo (Mansilla, 2000).

Durante el periodo de 1930-1980 con el ascenso del Fordismo y la producción masiva, las principales ciudades de los países industriales llegaron a ser los centros de crecimiento de los mercados para consumidores, investigación, servicios financieros y tecnologías de la información. Las ciudades mundiales, según destaca Mansilla (2000), fueron los centros de interacción y control de las multinacionales alrededor del mundo y con las ventajas que trajo el transporte aéreo y automotor, las ciudades aumentaron su poder, generando a su vez una relación de dependencia de la industria con el complejo sistema de relaciones que implica la ciudad.

Entonces, la primera mitad del siglo XX se caracteriza por espacios de producción manufacturera e industrial y por áreas residenciales integradas por grupos sociales de bajos

ingresos localizados en la periferia, mientras que las clases altas se desarrollaban en espacios exclusivos en los centros de las ciudades (López, 2018).

En cuanto a América Latina, posterior a la Segunda Guerra Mundial, muchos países tuvieron un desarrollo industrial que ocasionó la producción y consumo en masa. Los movimientos fronterizos de materias primas, bienes de capital y tecnología ocasionaron que las ciudades comenzaran un proceso de internacionalización e integración de las economías (Mansilla, 2000). En el caso de la región latinoamericana el proceso de industrialización fue tardío, pero acelerado, ocasionando un proceso de urbanización de escasa planificación.

Asimismo, de acuerdo con López (2018), en las ciudades latinoamericanas por el desplazamiento de la población rural a la ciudad, entre 1950 y 1970, se desarrollan barrios marginales en la periferia, incluso gestándose procesos de autoconstrucción, mientras que las clases altas ocupan barrios exclusivos y se alejaron del centro. Aunado a ello, se desarrolla la industrialización sustitutiva de importaciones que posteriormente entraría en crisis (Mansilla, 2000).

En la década de los años 70 y 80 se da la crisis de acumulación del capital, en el que es puesto en duda el sistema fordista, resultado de un proceso complejo que combinó los efectos de varias crisis específicas y generó cambios en la relación industria-espacio geográfico. Entre los cambios ocurridos, se destaca la transferencia de las actividades productivas a países con bajos salarios, acelerando así la internacionalización de la producción y de los mercados (Pulido, 2004).

Así pues, la expansión de la producción y de los mercados sobre territorios transnacionales pone en práctica, por parte de las empresas, una política de globalización. La mundialización del capital, por lo tanto, hace alusión a la extensión de la economía y un ensanchamiento de los mercados a escala mundial (Pulido, 2004). Este proceso produce cambios en los modos de producción, de consumo y en la regulación de las relaciones sociales, que a su vez reestructura la organización espacial.

En América Latina, posterior a las crisis de la década de los 80 se implementan los principios neoliberales, que tienen como consecuencia la tendencia a la privatización de las empresas e instituciones públicas, el estímulo de las exportaciones, el llamado de inversiones extranjeras, los acuerdos de libre comercio, la redefinición del Estado y la descentralización, los cual, según Pulido (2004), influyó en las tendencias de urbanización.

De modo que, entre 1970 y 1980 se reubicaron los espacios industriales en la periferia de la ciudad para aumentar la plusvalía y, por su parte, estas zonas pasaron a ser residenciales, por lo que, la ciudad pasó de crecer de forma continua y concentrada a hacerlo de manera fragmentada, de forma pequeña y localizada por la ciudad. Esto se acentúa en la década de los años noventa, como consecuencia de la globalización, en donde la distancia espacial entre la clase alta y la baja disminuyó, pero la segregación aumentó (López, 2018).

Además, López (2018) señala que, el neoliberalismo trae consigo la transformación de los estilos de vida, por ejemplo, el Estado como promotor de la demanda del mercado inmobiliario, el sistema bancario privado, las constructoras y urbanizadoras privadas y la mercantilización de la vivienda. Como consecuencia, el acceso a la vivienda está mediado por el capital, lo cual, genera una ciudad formal o planificada, y una ciudad informal o espontánea que es el espacio de resistencia y reconstrucción de la vida de las personas desplazadas por la violencia, la crisis rural, entre otros factores (López, 2018, p.103).

En relación con lo anterior, este grupo con limitado acceso a la vivienda tiene posibilidad de acceder a ella por medio de subsidios del Estado, sin embargo, ya sea por la vía de subsidios o por procesos de autoconstrucción, la vivienda se localizaba prioritariamente en la periferia urbana, promoviendo desde el Estado la segregación residencial con menores oportunidades de movilidad social, exigiendo además, acciones colectivas para el acceso a servicios básicos y equipamiento público (López, 2018).

En el caso de Costa Rica, Carvajal y Vargas (1987) acotan que, a partir de 1950 ocurre un proceso de urbanización, relacionado con el cambio del modelo agroexportador simple a un modelo sustitutivo de importaciones. Previo a esto, entre 1944 y 1950, la evolución de los centros urbanos del Valle Central se vincula con la consolidación del monocultivo del café, por lo que, las principales ciudades de Costa Rica desarrollaban actividades especializadas en relación con la economía agroexportadora, caracterizada por la separación de los espacios urbanos y rurales en el área metropolitana.

Posteriormente, entre 1950 y 1980, el proceso de urbanización se estructura a partir de la localización en la ciudad capital de actividades económicas y sociales. Además, se desarrolla el sector industrial, la expansión de servicios, actividades financieras y comerciales que generan la transformación de antiguos centros urbanos y zonas agropecuarias. De modo que, el café es desplazado como fundamento del ordenamiento territorial (Carvajal y Vargas, 1987).

Por su parte, el crecimiento industrial se desarrolla en el marco del régimen de incentivos del Tratado Centroamericano de Integración Económica, que, a la vez, concentró actividades secundarias y terciarias en el territorio cercano a la ciudad capital. Además, se destaca la aglomeración urbano central y la expansión hacia el sur de San José (Carvajal y Vargas, 1987).

Posteriormente, con la crisis económica del modelo de acumulación y la instauración del modelo neoliberal, se reconfigura el Estado, produciendo su achicamiento y desmantelamiento, así como la focalización de la política social. En consecuencia, se produce un empobrecimiento de la población y, según Chacón y Freer (1999), en 1986 el déficit habitacional era de 132 000 viviendas. La situación habitacional descrita, generó que las personas se organizaran y se manifestaran originando fuertes presiones sociales y políticas.

La década de los ochenta se caracterizó por las luchas sociales para demandar una solución habitacional, por parte de los sectores más empobrecidos, los cuales se organizaron en grupos llamados frentes de vivienda. Estos grupos, según Chacón y Freer (1999), ante la insuficiente respuesta del Estado, recurrieron a la ocupación ilegal de terrenos urbanos, la mayoría de propiedad estatal, por lo que se desarrollan asentamientos informales en el Gran Área Metropolitana. Consecuentemente, con la era de la mundialización de la economía se generan nuevas formas urbanas marcadas por la exclusión, por lo que se multiplicaron los cinturones de miseria y en consecuencia la Gran Área Metropolitana de San José se desarrolló de forma caótica (Madrigal, 2019).

Por consiguiente, mundialmente se ha presentado una tendencia a la urbanización, que se gesta de forma distinta dependiendo del país y su grado de desarrollo. El espacio, por lo tanto, se moldea históricamente a través de los diferentes modelos de producción y fases del capitalismo. En este espacio se forjan las relaciones sociales y las relaciones de poder, ocasionando que ciertos sectores sean segregados. Asimismo, como destaca Gudiño (2010) las ciudades no ofrecen condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, la concentración de renta y de poder aumenta la pobreza y la exclusión, lo cual contribuye al deterioro ambiental, aceleración de procesos de urbanización, privatización de bienes comunes y del espacio público.

Además, a pesar de que en las ciudades se concentra parte importante de las actividades industriales y de servicios de los países de América Latina, según Mansilla (2000), también se caracterizan por la concentración de personas sin empleo o subempleadas, la pobreza y los asentamientos en condiciones precarias, el alto costo de vida, la escasez y la precariedad de servicios y la desintegración y diferenciación social y económica. Por lo que, además de

condiciones deficitarias de vivienda y del espacio urbano, se generan otras manifestaciones de la cuestión social asociadas con la violencia y la violencia estructural.

Consecuencia de esto, el territorio se configura de forma desigual, en el que el acceso a los derechos y los servicios sociales es limitado. De modo que, se evidencian las desigualdades en las condiciones de vida de las personas y el inadecuado crecimiento en las ciudades ha generado nuevos retos para la gestión del riesgo en el espacio urbano, para la planificación urbana y en general para el accionar del Estado ante las deficitarias condiciones de la vivienda y las consecuencias que esto genera en el bienestar de las personas.

### *1.7.2. Los asentamientos humanos informales en el marco de la pobreza urbana: una expresión de la exclusión social y la vulnerabilidad.*

Los asentamientos humanos informales, según Mora (2014), son la manifestación más clara de la desigualdad social que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas. Por lo tanto, es fundamental reconocer que se comprende a asentamientos humanos informales como “(...) el resultado, en parte, de una ocupación ilegal o subdivisión no permitida de los suelos y, en parte, de prácticas de exclusión que han contribuido a la existencia de condiciones históricas de desigualdad en cuanto a crecimiento económico y distribución de la riqueza” (Fernandes, 2011, p.4).

Asimismo, se denota que, dentro de esta toma de suelos, por su informalidad, inicialmente se presentan viviendas en condiciones precarias, falta de acceso a servicios básicos, condiciones de hacinamiento, pobreza y exclusión. Pero con el paso del tiempo, “(...) las edificaciones se expanden, los materiales provisionales se reemplazan con otros más duraderos, y los servicios públicos comienzan a aparecer” (Fernandes, 2011, p.4). Por lo que, si bien son espacios que se han caracterizados por viviendas en condiciones precarias, también se debe señalar que los asentamientos van madurando y alcanzando derechos.

En ese sentido, los asentamientos humanos informales comprenden causas como los bajos ingresos, temas socioespaciales como el acceso al suelo, la escasez de viviendas de interés social, efectos de los mercados formales, planificación no realista, clientelismo político, problemas de gestión urbana y el sistema legal disfuncional (Fernandes, 2011). Reconociendo aún la presencia de acciones e inacciones excluyentes por parte de los Estados para estas poblaciones vulnerables.

Aunado a ello, se presentan algunas características del desarrollo inmobiliario informal, reconociendo que “(...) si bien tienen características distintas, los asentamientos con una o más

de estas características se clasifican frecuentemente como informales” (Fernandes, 2011, p.11).

Estas características son:

- Ocupación de suelos públicos, comunales y privados, seguida de autoconstrucción (favelas, barriadas, villas miseria, villas de emergencia, chabolas, tugurios), a veces en subdivisiones que habían sido aprobadas originalmente.
- La subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos para vender lotes individuales, seguida de autoconstrucción (barrios, loteos piratas, loteos irregulares, loteos clandestinos).
- Proyectos irregulares de viviendas públicas (conjuntos habitacionales), algunos de los cuales se han ido convirtiendo gradualmente en extralegales.
- La urbanización y el desarrollo de zonas catalogadas como rurales.
- La subdivisión no autorizada de lotes legales preexistentes para la construcción de edificios adicionales (casas de frente y fondo).
- La ocupación generalizada de orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y otras áreas ecológicamente protegidas.
- La ocupación de espacios públicos, como calles, pavimentos y viaductos (Fernandes, 2011, p.11-12).

Ahora bien, en las primeras etapas de asentamientos la tenencia suele ser insegura, en especial si estos fueron ocupados ilegalmente en suelos públicos, comunales o privados. Resaltando que, en suelo privado no cuentan, en general, con un registro formal de la propiedad, sin embargo “(...) sus ocupantes compran con frecuencia lotes demarcados ilegalmente por el dueño de la parcela o por los anteriores ocupantes, y cuentan en ocasiones hasta con boletos de compraventa” (Fernandes, 2011, p.5).

De esta forma, al hablar de asentamientos informales socialmente se relaciona con la ilegalidad, de manera que, es fundamental retomar la carga política y legal que portan los asentamientos humanos informales. Para empezar, si bien las personas ocupantes de los asentamientos no poseen los derechos del suelo, “(...) en muchos asentamientos consolidados, el uso y desarrollo informal de los suelos está gobernado estrictamente por prácticas establecidas, y muchas transacciones son autorizadas” (Fernandes, 2011, p.5), es decir, se reconoce una estructura cultural de la zona en temas de propiedad.

En esa misma línea, se reconoce dentro de una carga política la presencia de programas de regularización; sin embargo, “(...) los programas de regularización, en lugar de promover

la necesaria integración socioespacial, acaban por mantener y agudizar el status quo que originalmente provocó la informalidad urbana en las ciudades latinoamericanas. (Fernandes, 2008, P.28). De forma que, el Estado y el mercado han propiciado la segregación al promover la inversión en complejos habitacionales exclusivos para la población de clase media o alta, ocasionando que se proporcione mayor desigualdad y división en la sociedad en un mismo territorio.

Ahora bien, más allá de las cargas legales, los asentamientos también poseen cargas sociales fundamentales para su análisis, reconociendo que las comunidades de los asentamientos informales han sido excluidas del acceso integral a los beneficios del desarrollo urbano, como son los servicios públicos, la infraestructura, los espacios públicos y los establecimientos colectivos. (Fernandes, 2011, p.7).

Por otro lado, se hace fundamental mencionar la reproducción del estigma cultural asociado a las comunidades informales, en la cual a menudo las personas residentes “(...) se vean excluidos del mercado de trabajo formal llegando, incluso y literalmente, a que se construyan muros perimetrales en sus comunidades para aislarlas de las zonas adyacentes” (Fernandes, 2011, p.7), reproduciendo los estigmas, la desigualdad y la exclusión.

De la misma manera, en torno a este trabajo de investigación, es fundamental retomar las cargas urbano-ambientales presentes en los asentamientos informales. En este sentido, según Fernandes (2011), se reconoce como las condiciones generales de vivienda en estos asentamientos informales no cumplen con las mínimas normas urbanísticas, como lo son calles estrechas, ocupación densa, construcción precaria, acceso y circulación difícil, falta de ventilación, falta de alcantarillado y carencia de espacios públicos. Asimismo, “(...) la ocupación informal se produce en áreas cercanas a reservorios de agua, áreas propensas a aludes e inundaciones, o bosques protegidos, lo cual supone otra amenaza” (Fernandes, 2011, p.8).

Por tanto, la vulnerabilidad de estas poblaciones se expresa más allá de lo económico, en distintos ámbitos y aspectos, reconociendo el acceso desigual de los recursos y la pobreza, abriendo espacio desde un análisis crítico en el cual se resalta una visión más amplia e integral acerca de las personas que habitan en los asentamientos humanos informales, comprendiendo su situación a partir de esta perspectiva de derechos humanos, y dejando la revictimización y culpabilización cultural hacia estas zonas.

En este sentido, Fernandes (2008) rescata que las personas habitantes de los asentamientos humanos informales residen en esos espacios por ausencia a otra alternativa, de forma que:

(...) ni los mercados, ni las políticas de vivienda, ofrecen soluciones adecuadas de acceso al suelo y a la vivienda —suficientes y asequibles— para estos grupos. (...) lo que se observa con frecuencia creciente son personas viviendo precariamente en áreas de riesgo, en áreas de protección a manantiales, en áreas de preservación permanente, o en otras áreas públicas. (Fernandes, 2008, p.29).

De esta forma, es fundamental reconocer que “(...) los aspectos ilegales del desarrollo informal no significan, de ninguna manera, que las personas que viven en los asentamientos informales no tengan derechos, o que deberían ser reprimidos o desalojados” (Fernandes, 2011, p.6). Por tanto, es sumamente necesario reconocer que, las personas habitantes en asentamientos humanos informales siguen siendo en totalidad e integralidad, personas de derechos, y la ilegalidad del uso de la tierra no debe reprimir el acceso a ningún derecho, ni catalogar a estas personas como “de menor valor”. Subrayando así una vez más, que estas personas son sujetas de un sistema excluyente y reproductor de desigualdades, que impacta en el entorno físico en el que se desarrollan las personas y genera escenarios de riesgo.

Así pues, cabe destacar el concepto de informalidad e informalidad urbana como categoría de análisis. Cuando se menciona el término de informalidad, se reconocen dos tipos de informalidades, la resultante del mercado de trabajo y la resultante del mercado del suelo y la vivienda en la ciudad. Ambas “(...) se vinculan con estructuras de oportunidades que tienen que ver con la direccionalidad de las políticas que afectan, respectivamente, la configuración de esos mercados, con sus condiciones de accesibilidad y con sus relaciones e interacciones recíprocas” (Herzer et al, 2008, p. 110).

Sin embargo, para términos de esta investigación se hablará de informalidad urbana, partiendo desde el entendimiento que “La informalidad remite a una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal (Herzer et al, 2008, p.91). Por lo que, esta no solo supone el acceso al hábitat, sino que, también contempla en el contexto socioeconómico del mercado que se ha venido discutiendo, de forma que es necesario “también considerar las relaciones que existen entre las formas de acceso al hábitat y la dinámica del mercado de trabajo”. (Herzer et al, 2008, p.92).

En este sentido, la informalidad, según Clichevsky (2009), se comprende a raíz de aspectos de urbanización y de propiedad, implica la falta de títulos de propiedad o contrato de

alquiler y el incumplimiento de normas de división, uso, ocupación y construcción en la ciudad, también, y en relación con el tema de investigación, supone la falta de requerimientos ambientales para el uso del suelo, lo cual se torna relevante para la gestión del riesgo.

En esa misma línea, se mencionan distintos tipos de informalidad urbana, estas se relacionan con ocupaciones de suelo directas o a través del mercado informal, de forma que puede ser “primario” (suelo sin ocupación urbana anterior, comerciado de manera informal) o “secundario” (alguna de ellas como compleja forma de producción y uso, a través de la ocupación de tierra pública o privada en villa, favela, callampa, barriada, asentamientos, loteos clandestinos o “piratas”, etc) (Clichevsky, 2009, p.65).

Por lo tanto, el concepto de informalidad urbana señala la presencia de “(...) amplios sectores de la población que no logran articularse en los nuevos espacios de integración social, económica y territorial, generados por los procesos de urbanización e industrialización que se desarrollaron en la región desde mediados del siglo XX” (Herzer et al, 2008, p. 89).

De modo que, al referirse a informalidad se hace alusión a las formas de los sectores sociales empobrecidos de insertarse en la economía y acceder al mercado de trabajo y de vivienda. Por lo que, la informalidad urbana, da cuenta de la imposibilidad de sectores de la población para generar los ingresos monetarios necesarios que posibiliten el acceso al mercado inmobiliario formal, siendo la expresión más crítica de informalidad que acontece en las ciudades (Herzer et al, 2008).

Por consiguiente, para lograr incorporar la variable territorial al análisis integral de los asentamientos humanos informales, es fundamental señalar la categoría de segregación socioespacial, siendo esta consecuencia directa de la informalidad urbana. Por tanto, se comprende que el análisis territorial:

(...) permite definir la fisonomía que adquiere una ciudad, y que en términos generales se determina por la presencia de segmentos de territorios donde se concentran grupos sociales con características similares al interior de su estructura, pero muy diferentes entre ellas, lo cual trae como resultado la fragmentación socioeconómica de las urbes, lo cual refleja la acumulación de ventajas o desventajas económicas, políticas y sociales de sus habitantes y que genera la presencia de la segregación residencial. (Vázquez, 2011, p. 3).

De esta forma, una de las formas más explícitas de discriminación es la segregación territorial, de forma que “(...) el lugar de emplazamiento de la vivienda determina en modo casi invariable el estrato socioeconómico de pertenencia” (Mardones 2006, p.15). Por lo que, se

define a la segregación social (o segregación residencial) del espacio urbano, como “(...) un fenómeno espacial con complejas conexiones con las diferencias y desigualdades sociales... puede ser según condición étnica, origen migratorio, etaria o socioeconómica, entre otras”. (Sabatini, 2003, p.7).

Sin embargo, el autor establece la necesidad de plantear una definición de segregación urbana más completa, que refleje tanto los impactos sociales y urbanos como lo relativo a la política pública. De esta forma, se definen tres dimensiones en la segregación, siendo estas:

- El grado de concentración espacial de los grupos sociales.
  - La homogeneidad social que presentan las distintas áreas internas de las ciudades.
  - El prestigio (o desprestigio) social de las distintas áreas o barrios de cada ciudad.
- (Sabatini, 2003, p.7).

Por lo tanto, se denota como el concepto de segregación va más allá del carácter económico, reconociendo la presencia de una exclusión cultural, económica y social, en el cual se resalta cómo en estos espacios se expresa una homogenización de los aglomerados, en donde la mayoría de la población se caracteriza por una dinámica económica agroindustrial que los separa de las dinámicas sociales (Chavarría, 2018).

En ese sentido, se reconoce que las ciudades han relegado a los sectores empobrecidos a zonas periféricas, donde el costo de la tierra es menor, lo cual ha contribuido a la segregación socioespacial de las personas con bajos ingresos. Por tanto, la segregación territorial puede tomar la forma de asentamientos humanos informales, lo cual refuerza la exclusión social y urbana. (Winchester, 2008).

Ahora bien, al analizar lo descrito anteriormente se reconoce la categoría de precariedad, muchas veces se escucha el término “precariedad laboral” causada también por el complejo contexto socioeconómico en el sistema capitalista y la reproducción de la exclusión y desigualdad, sin embargo, para términos de este trabajo de investigación se hablará de precariedad urbana, la cual es entendida como:

(...) la proporción de los hogares que no tienen cubiertas sus necesidades habitacionales, tales como la materialidad de la vivienda, acceso a servicios (agua y saneamiento) y la tenencia- afecta tanto a los hogares pobres, como también, aunque en menor grado, a los hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza por ingresos (Winchester, 2008, p. 28).

En consecuencia, se reconoce como este concepto se encuentra sumamente relacionado con el término de exclusión, comprensión que se ampliará posteriormente. De forma que, la precariedad urbana reconoce la privación al acceso de bienes y necesidades básicas.

Asimismo, dentro de la precariedad urbana se expresa la pobreza urbana, la cual, se encuentra íntimamente atravesada por la desigualdad y la exclusión social. Por lo tanto, la pobreza urbana se manifiesta territorialmente como un mosaico de diversas realidades económicas, políticas y sociales, en la cual se expresan situaciones de falta de empleo y bajos ingresos, escasas oportunidades educativas, de servicios de salud y de actividad política; esto afecta directamente a la población más pobre y la dejan privatizan de la participación en la vida social. (Vázquez, 2011, p.2).

De esta manera, es fundamental recalcar que se habla de pobreza urbana en lugar de pobreza ya que, la intensidad, manifestaciones y componentes de la pobreza urbana son distintos a la pobreza rural, por lo que, en su evaluación, el diseño y la aplicación de políticas sociales debe reconocerse que las carencias de bienes y servicios en la que viven los sectores populares deben ser confrontadas con el patrón de vida medio, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en ese espacio urbano (Zaccardi, 2008), es decir, la pobreza urbana posee características propias relacionadas a su contexto, hábitos y formas de vida urbana.

En ese sentido, las características propias de la pobreza urbana representan las particularidades de la pobreza presentes en las ciudades. Estas características son: la vulnerabilidad a la economía de mercado, la heterogeneidad en cuanto a los procesos y actividades económicas, la segregación socioespacial, los riesgos ambientales y de salud y el acceso deficiente a los bienes y servicios (Winchester, 2008).

Aunando a lo anterior, se resalta a la vulnerabilidad como característica inherente de la pobreza urbana y su complejidad dentro de la desigualdad, exclusión y segregación. Por lo que, es fundamental adentrarse al análisis de este concepto, resaltando así la importancia de asociar la vulnerabilidad con los procesos económicos, políticos y sociales del desarrollo, así como con sus implicaciones en las condiciones y medios de vida de las personas (Cerdas, 2016).

En este sentido, la vulnerabilidad debe comprenderse en el marco de acumulación del capital, en la cual se contemplan la concentración de los medios de producción y una división del trabajo cada vez más compleja social y territorialmente, lo cual incide en la marginación,

desigualdad social y económica de poblaciones que cotidianamente conviven en un estado de desastre permanente (Maskrey, 1989).

Asimismo, es necesario comprender la vulnerabilidad como una contradicción, debido a que, generada desde el proceso de acumulación de capital, esencial para su reproducción, amenaza con la estabilidad de este proceso, ya que garantiza la reproducción de lo que se denominan los grupos marginales. Por tanto, es posible tomar en cuenta factores como: la evolución de los sistemas de producción de bienes y servicios, la concentración de los recursos financieros en determinados grupos sociales, el incremento del desempleo, subempleo, entre otros (Maskrey, 1989).

Aunado a ello, la vulnerabilidad son las condiciones del estado de comunidad, las cuales aumentarán la probabilidad y severidad de los daños en una situación de estrés, gobernada por condiciones sociales, significativas en relación con la incidencia, extensión y distribución de los daños (Hewitt. 1996).

Debido a lo anterior, la vulnerabilidad es un elemento de crisis en el modo de producción, que más allá de ser determinada mecánicamente por el proceso y cambio social, actúan como contradicciones con potencial para crear nuevas condiciones históricas para su reproducción. Por ello, la historicidad resulta fundamental en el análisis de la vulnerabilidad, lo cual podría asociarse con la aprehensión de su origen, reproducción y particularidades que adquiere según sea el contexto en el que se desarrolla (Cerdas, 2016).

En relación con esta perspectiva, según Blaikie et al. (1996), la vulnerabilidad, toma en cuenta tres niveles: las condiciones inseguras, las presiones económicas y sociales, y las causas de fondo subyacentes.

En cuanto a las causas de fondo son el conjunto de procesos establecidos dentro de una sociedad y economía mundial que dan origen a la vulnerabilidad y la reproducción con el tiempo, tales como los procesos económicos, demográficos y políticos, los cuales afectan la asignación y distribución de recursos. Es decir, son el reflejo de la distribución del poder en la sociedad mediada por sistemas económicos, políticos e ideológicos (Blaikie et al., 1996). Además, son canalizadas hacia formas particulares de inseguridad por una serie de presiones dinámicas, como por ejemplo el crecimiento de la población y urbanización, presiones financieras internacionales, degradación de la tierra, cambio ambiental, que están interrelacionadas entre sí (Cerdas, 2016).

Por otra parte, las condiciones inseguras, las presiones dinámicas y las causas de fondo, se colocan sujetas a cambios constantes, por lo que es necesario considerar la dimensión temporal de la vulnerabilidad, al referirse a procesos globales implícitos en las causas de fondo que interactúan entre sí de maneras complejas y particulares. (Cerdas, 2016).

De acuerdo con lo abordado anteriormente, el espacio geográfico es un reflejo de las desigualdades sociales y económicas, en donde el acceso a recursos no es uniforme (Blaikie et al., 1996). De esta manera, el acceso diferencial a ingresos y recursos de la sociedad, determinan la vulnerabilidad, por lo que es necesario analizar la manera en la que funciona la distribución de recursos (Cerdas, 2016).

Por lo tanto, la relación entre vulnerabilidad y pobreza, observada desde diferentes posturas, si bien no son sinónimos, existe una relación intrínseca entre ambas. En este sentido, se hace fundamental resaltar el concepto de exclusión social, reconociendo que esta no sólo refiere a aspectos materiales, sino también aspectos normativos (Moya, 2013). Es decir, es el mismo Estado que niega y arrebató las posibilidades de igualdad e inclusión a la minoría, invisibilizando los medios para el desarrollo integral y equitativo, y reproduciendo el sistema de poder y desigualdad.

Al analizar teóricamente el concepto de exclusión social se podría señalar, a grandes rasgos, tres dimensiones de la exclusión, siendo estos:

- la económica, donde el individuo no participa en los intercambios productivos.
- la política, en la cual existiría una desigualdad de los derechos civiles de los individuos.
- a sociocultural, donde habría impedimentos de acceso por parte de los individuos a la dinámica social. (Moya, 2013, p.5).

En ese sentido, "(...) la exclusión social está siendo concebida como lo opuesto a la integración social, ya que el individuo quedaría en una situación de desvinculación con respecto a la sociedad" (Moya, 2013, p.5). Por lo que, se reconoce que, "La exclusión a menudo no se limita al acceso a los beneficios que la ciudad ofrece, sino también a la participación en las decisiones que afectan a la ciudad" (Winchester, 2008, p.35).

Ahora bien, a lo largo del apartado se han abarcado comprensiones de vulnerabilidad, pobreza y exclusión, sin embargo, para fines de esta investigación es necesario retomar estas categorías a través de la visión del Trabajo Social, reconocido así la categoría de cuestión social, la cual está vinculada a la pobreza y desempleo, dados los cambios económicos y crisis del

capital ocurridas durante la década del setenta y ochenta, que generaron en América Latina procesos de segregación territorial, como los asentamientos humanos informales (Clichevsky, 2009).

En relación con lo anterior, la desigualdad y exclusión en aumento posiciona el término de cuestión social, concepto fundamental para la labor profesional en Trabajo Social, ya que es a partir de esta en que se realizan acciones interventoras dadas sus expresiones. La cuestión social proviene de la reproducción del capitalismo, y nace "(...) a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran, a la vez, agentes y víctimas de la revolución industrial" (Gómez, 2015, p.299).

Del mismo modo, las manifestaciones de la cuestión social se reconocen como las expresiones de desigualdad causadas por el modelo económico capitalista, en donde se representa la contradicción capital-trabajo, en la cual se presenta una dinámica en la cual se presenta a "los dueños de los medios de producción" como los poseedores del poder, y la minoría vendiendo su fuerza de trabajo a través de su papel en el sistema económico capitalista, siendo este un papel de mano de obra explotada. En ese sentido, la Cuestión Social se reproduce:

En el contexto de la globalización mundial bajo la hegemonía del gran capital financiero, de la alianza entre el capital bancario y el capital industrial, se presencia la revolución técnico-científica de base microelectrónica, instaurando nuevos patrones de producción y de gerencia del trabajo. A la vez, se reduce la demanda de trabajo, se amplía la población sobrante según las necesidades medias del propio capital, haciendo crecer la exclusión social, económica, política y cultural de hombres, jóvenes, niños, mujeres de las clases subalternas, que hoy son el banco de la violencia institucionalizada. (Iamamoto, 1998, p.30).

Por lo tanto, la Cuestión Social resalta el desempleo generalizado de larga duración, inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones de trabajo urbano y el incremento del déficit de vivienda, los cuales, han provocado condiciones de exclusión y desigualdad en el espacio urbano. Además, de las dificultades para el acceso a créditos, los servicios sociales y a la educación, la segregación territorial y la mala calidad de las viviendas (Zaccardi, 2008).

Finalmente, al analizar este apartado se logra reconocer que los asentamientos humanos informales son una expresión compleja de las desigualdades, exclusión y segregación espacial. A pesar de que responden a un proceso de lucha de los sectores más empobrecidos por acceder a una vivienda digna que les brinde seguridad y protección, en el marco de un contexto sociohistórico en el que se reproduce la desigualdad.

En este sentido, se evidencia la complejidad de la dinámica social, en el contexto socioeconómico actual, que genera que se siga reproduciendo la vulnerabilidad y desigualdad en estos espacios, por lo que prevalece la exclusión social y la vulnerabilidad. De modo que, es fundamental analizar los asentamientos humanos informales desde la pobreza urbana, de forma que se particularicen las características de la informalidad urbana y condiciones de los asentamientos humanos informales en Costa Rica.

### *1.7.3. La Planificación Urbana en el desarrollo de la ciudad, y su importancia para la atención de la informalidad urbana*

En relación con los procesos de segregación espacial, informalidad urbana y exclusión social, se torna relevante el análisis de la planificación urbana. Por su parte, la Ley de Planificación Urbana, Ley N°4240, define la planificación urbana como “el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad” (Asamblea Legislativa, 1968). En este sentido, consiste en la formulación y gestión de proyectos de inversión que inciden en la configuración del espacio de acuerdo con un Plan de Desarrollo Territorial (Chiarella y Yakabi, 2016).

Por lo que, la planificación urbana hace alusión, según Carmona (2016), al desarrollo de ciudades integrales con la participación de los diferentes actores sociales que median en la ciudad, que se sintetiza en planes, programas y proyectos enfocados en los diversos intereses y necesidades que trae consigo la urbanización. Es un instrumento técnico-político del Estado que distribuye, organiza y regula el desarrollo de las ciudades, por medio de los planes reguladores y las normativas en este tema, las cuales determinan acciones de los diversos actores sociales para el desarrollo urbano (Barquero y Madriz, 2021).

Entonces, la planificación territorial procura una coherencia en las acciones que se llevan a cabo en un espacio geográfico, por lo que, es una intervención para mantener o modificar el orden en un territorio. Aunado a ello, según Chiarella y Yakabi (2016) la planificación es la base del ordenamiento territorial, como proceso para establecer un orden espacial que responda a los desafíos de la sociedad. Por lo que, los planes de ordenamiento territorial deben estar estrechamente articulados a los Planes de Desarrollo.

En relación con lo anterior, el ordenamiento territorial se entiende como una herramienta de la planificación para la organización espacial por parte del Estado, a través de las políticas públicas y abarca todos los ámbitos (social, económico, ambiental, cultural, etc.) con incidencia

en lo territorial (Chiarella y Yakabi, 2016). El ordenamiento territorial es una práctica llevada a cabo por los gobiernos para organizar y adecuar los territorios en función de los objetivos de desarrollo planteados. Por lo que, detrás del ordenamiento territorial hay una intencionalidad política, que se traduce en un plan de desarrollo, el cual a su vez señala las orientaciones a futuro de la sociedad, estrategias y programas de diferentes ámbitos y el plan de ordenamiento territorial potencia el plan (Villagómez, Cuesta, Sili y Vieyra, 2019).

Así pues, el ordenamiento territorial urbano aborda la ciudad desde un enfoque holístico, al ser una forma de planificación y gestión que toma en cuenta las relaciones entre el mercado, el Estado y la Sociedad y es una política centrada en el territorio. El ordenamiento territorial, se sustenta en principios de cohesión social, gobernanza y participación, de la mano con la gestión entre actores sociales, para alcanzar el desarrollo sostenible (Gudiño, 2010).

En el marco normativo costarricense, la Ley Orgánica de Ambiente, N° 7554, en su artículo 28 establece que el Estado debe ejecutar políticas de ordenamiento territorial a fin de regular y promover los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales y el desarrollo espacial, con el objetivo de lograr la armonía entre el bienestar de la población y la protección del ambiente (Asamblea Legislativa, 1995).

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, por su parte, establece que el ordenamiento territorial es un ejercicio administrativo y una política del Estado, que consiste en la toma de decisiones coordinadas y articuladas para garantizar el desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión de los recursos y el desarrollo económico del territorio (MIVAH, 2012). De modo que, el ordenamiento territorial es una herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas, por medio de asentamientos humanos que brinden acceso a la vivienda, a los servicios, a las funciones productivas que permitan el desarrollo social.

El ordenamiento territorial es un proceso que permite generar condiciones territoriales para el desarrollo sostenible, mediante una planificación adecuada del uso y ocupación del territorio. Por lo tanto, el ordenamiento es política pública, que debe ser llevada a cabo por el Estado, de modo que desarrolle la ciudad bajo los parámetros normativos para un adecuado modo de ocupación territorial.

En relación con la planificación urbana y el ordenamiento territorial, se identifica la reubicación, el repoblamiento y la regularización como estrategias para mitigar la informalidad urbana de los asentamientos humanos informales. La reubicación, según Fenner (2011), se refiere a un conjunto de personas que se ven obligados a abandonar el espacio que habitan para

trasladarse a otra área y esta acción supone una mejoría en las condiciones de existencia. Entonces, la reubicación es el cambio del escenario geográfico de un asentamiento humano o del lugar de habitación de las personas, lo cual, puede significar una menor vulnerabilidad ante el riesgo. No obstante, implica la ruptura de dinámicas cotidianas, como desintegración familiar, desarraigo, y pérdida de empleo.

Consecuencia de esto, se transforman los mecanismos de subsistencia de las personas, lo cual, puede generar dificultades para aprender a adaptarse a los requerimientos del nuevo lugar de residencia. Así pues, la reubicación genera la necesidad de un proceso integral de reconstrucción del tejido social, de recuperar relaciones, dispositivos, redes institucionales y no institucionales que permiten que las personas se vinculan significativamente en los espacios locales (Aguilar y Brenes, 2011). Es evidente entonces la pertinencia de la participación comunitaria como punto central de los procesos de reubicación, con el objetivo de fomentar las propuestas desde la comunidad y el empoderamiento comunitario.

La renovación urbana, por su parte, es una forma de ajuste planificado para responder a las necesidades presentes y futuras de una ciudad, puesto que se reconoce el envejecimiento y necesidad de adaptar infraestructura para nuevos usos (Rosales, 2014). Es así, como se menciona que se utiliza la renovación urbana como un mecanismo de mejora de la infraestructura y espacios que se encuentran en deterioro.

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, 2017) define la renovación urbana como un proceso en el que se brindan condiciones óptimas para la calidad de vida de habitantes de espacios deteriorados. Además, se busca conservar el ambiente y aumentar la competitividad del territorio, de modo que, el proceso está enfocado en erradicar estructuras inhabitables, zonas con vivienda en condiciones precarias y conservar y prevenir el deterioro de las áreas urbanas.

Cabe destacar que, según Sánchez, Soto y Villalobos (2018), la principal idea de la renovación no es solo la recuperación o intervención en áreas con deterioro, sino también la intervención en la funcionalidad de la ciudad, para la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Aunado a la renovación, el repoblamiento hace referencia a volver a poblar, es decir, utilizar los espacios que han sido abandonados para volver a utilizarlos y repoblar, según Rosales (2014) el objetivo es atraer el interés de vivir en la ciudad nuevamente, por medio de proyectos urbanísticos. De manera que, es una estrategia para hacer frente a problemáticas como el despoblamiento y la sobrepoblación (Fernández, 2016).

El Programa de Regeneración y Repoblamiento de San José, acota que el repoblamiento permite revertir la pérdida de población en centros urbano, por medio de una estrategia de atracción de población, mediante una mezcla residencial, de producción de ingresos y políticas e incentivos que hagan atractiva la ciudad (MIDEPLAN-MIVAH, 2004).

Por lo que, la repoblación debe mezclar vivienda, residencias diversas e integradas a la propuesta urbana, cohesión social e incentivos económicos, con el objetivo de que las nuevas propuestas de desarrollo inmobiliario generen beneficio tanto para los habitantes originales, los nuevos y los inversionistas privados. De modo que, el repoblamiento debe ser inclusivo y atractivo para todo tipo de personas (Sánchez, Soto y Villalobos, 2018).

El repoblamiento, entonces, implica el reordenamiento de las ciudades dado a sus características de deterioro o su pérdida de funcionalidad, de modo que se apuesta por conservar, rehabilitar y remodelar los espacios con características de deterioro. Asimismo, el repoblamiento debe ser inclusivo para garantizar accesibilidad equitativa a la vivienda, bienes y servicios y el mejoramiento de las ciudades.

En cuanto a la regularización, ante el contexto de los asentamientos humanos informales el Estado implementa políticas de regularización dominial y urbanística para mejorar las condiciones de hábitat de estos asentamientos e integrarlos al régimen de propiedad (Di Virgilio, Guevara y Arqueros, 2014). La regularización asegura la posesión de una porción de suelo, del que ya se practica un dominio útil, de modo que se garantice el derecho a la propiedad, evitando acciones de remoción del territorio por la fuerza (Ruiz, 2020). También, la regularización reconoce la existencia de un asentamiento y lo incorpora al perímetro urbano y a la red de servicios públicos (Baena, 2020).

Aunado a ello, Di Virgilio, Guevara y Arqueros (2014) distinguen tres tipos de políticas de regularización que son: las que tienen por objetivo sanear la situación dominial, las que tienen por objetivos sanear la situación urbano-ambiental y las integrales (articulan las primeras dos). Al respecto, Baena (2020) acota que la regularización de asentamientos humanos informales debe de realizarse desde una perspectiva crítica, en la que se tomen en cuenta las problemáticas que llevaron a la conformación del asentamiento informal en primera instancia.

Puesto que, el hecho de otorgar legalidad a un proceso urbano que surge fuera de estos mismos márgenes no da una respuesta integral a la complejidad que suponen los asentamientos informales, cuyas problemáticas van más allá de estar fuera de los márgenes del ordenamiento jurídico, por lo que su solución no es simplemente el otorgamiento de títulos de propiedad. Así

pues, Baena (2020) enfatiza en que se deben identificar y solventar las problemáticas socioeconómicas que acaecen en el ámbito urbano.

Así pues, la planificación urbana y el ordenamiento territorial son herramientas del Estado para organizar el espacio, de modo que se promueva la armonía entre las relaciones sociales, las actividades productivas y el medio ambiente. No obstante, este tema no ha sido prioritario para el Estado y como se mencionó anteriormente, consecuencia de esto el espacio urbano se ha desarrollado de forma caótica y sin planificación. En este sentido, surgen estrategias como la renovación urbana, el repoblamiento, la reubicación y la regularización para dar respuesta a las problemáticas que han surgido como resultado de un desarrollo urbano desordenado.

#### *1.7.4. Vulnerabilidad y gestión del riesgo: factores de impacto en los asentamientos humanos informales.*

En relación con lo anterior, cabe mencionar que la gestión del riesgo, por lo tanto, es fundamental en los procesos de planificación urbana y ordenamiento territorial, a fin de generar estrategias para dar respuesta a la vulnerabilidad que enfrentan algunos sectores y gestionarla, puesto que, el enfoque permite develar las causas estructurales del riesgo, que enfrentan los asentamientos humanos informales. Por lo que, es necesario retomar el impacto del riesgo en contextos urbanos y zonas periféricas del país.

Consecuentemente, se reconoce la gestión de riesgo como un concepto central de la discusión en relación con la intervención en riesgo y desastre en los asentamientos humanos informales, el cual data esencialmente de la última mitad de los años noventa y desde entonces, ha reemplazado en muchos lugares las nociones de manejo, gestión o administración de desastres, tan comunes a partir de los años sesenta (Narváez, 2009).

En la misma línea del autor mencionado, la gestión del riesgo se trata de un proceso que tiene como objetivo reducir y controlar factores de riesgo de desastre en todo momento del continuo de riesgo. Abarca formas de intervención muy variadas, que se compone desde la formulación e implementación de políticas y estrategias, hasta la implementación de acciones e instrumentos concretos de reducción y control. Este concepto admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, sectorial y lo macro territorial hasta lo local, comunitario y familiar. Asimismo, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación establecidas, así como con roles diferenciados acordados, aquellas instancias

colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en proceso de construcción del riesgo y en su reducción, previsión y control.

La gestión del riesgo es una práctica transversal e integral que comprende actividades y enfoques tanto en lo que se ha llamado la prevención y mitigación, como en temas particulares relacionados con los preparativos, la respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Es un proceso continuo de riesgo en constante evolución y cambio y no el desastre y las formas de evolución de éste durante condiciones normales de vida y durante o después de la ocurrencia del desastre. Por lo que, debe ser una práctica impulsada, coordinada y monitoreada particularmente desde lo local pero no puede existir sin el establecimiento de relaciones, niveles de concentración y coordinación, negociación y acoplamiento con actores y procesos generados en territorios de mayor jerarquía, sean estos regionales, nacionales e internacionales (Narváez et al, 2009).

De igual manera, la gestión del riesgo es un conjunto de decisiones administrativas y conocimientos operacionales desarrollados para implementar políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de los desastres naturales y antrópicos. Es un proceso que admite diferentes entradas al problema desde lo sectorial y territorial, desde lo social y económico, por vía de la gestión ambiental, territorial, consolidación de los medios de vida y condiciones sociales de vida y por vía del fortalecimiento de la gobernabilidad, por vías estructurales y no estructurales (Cedeño, 2017 y Narváez et al. 2009).

Por tanto, se caracteriza por la relación explícita entre riesgo, desarrollo y su gestión, la necesidad de la participación y la apropiación local y comunitaria, la importancia de las relaciones y sinergias con actores y territorios de mayor jerarquía, la búsqueda e integralidad en la acción, así como a necesidad de ligar el tema de riesgo a las instancias locales de gestión del desarrollo. Reconociéndose, así como un concepto complejo e integral (Narváez, et al., 2009).

Por otra parte, desde la perspectiva de gestión del riesgo desarrollada a lo largo de esta investigación, y según Aguilar y Brenes (2011), se plantea que la probabilidad de ocurrencia de un desastre se da al existir un riesgo, caracterizado por la relación dialéctica entre la amenaza y la vulnerabilidad, los cuales, al igual que el riesgo, son dinámicos y cambiantes. En este sentido, media la relación sociedad naturaleza, el modelo de desarrollo, formas de producción y la degradación ambiental (Díaz, 2017).

Así pues, se torna relevante clarificar algunas categorías de análisis como lo es el desastre que, desde el paradigma fiscalicista, se entiende como agentes geofísicos dañinos, eventos extremos, accidentes, así como errores humanos y medidas de emergencia. Son causados por fuerzas

externas o aberraciones dentro del orden social. Asimismo, se consideran como la antítesis de la vida cotidiana y el desarrollo, esto porque se colocan como eventos de carácter natural, inesperados, sin precedentes e inmanejables que irrumpen la cotidianidad de las personas e impactan el desarrollo de las localidades (Hewitt, 1996).

En ese sentido, los desastres son percibidos como las consecuencias no previstas de fuerzas naturales impredecibles. Por lo que, la existencia de un desastre se cuantifica por la magnitud de las pérdidas económicas, materiales y de vidas humanas, causando que los grandes eventos físicos y las situaciones de extrema necesidad y urgencia, anormales en muchos sentidos, tienden a dominar las preocupaciones de los actores sociales involucrados en la gestión de la problemática. Por tanto, al comprender el desastre como algo coyuntural, el abordaje del desastre se desarrolla en relación con la intención de predecir y pronosticar, así como alertar a la población sobre la probabilidad de ocurrencia del evento, a partir de actividades de proyección coyuntural, por ejemplo, la evacuación de las zonas que tienen mayores probabilidades de sufrir impactos (Lavell y Franco, 1996).

Por lo tanto, de acuerdo con estos autores, la reducción de los desastres ha conllevado al establecimiento de estructuras organizativas para enfrentar las consecuencias de los desastres, de acuerdo con los daños y pérdidas, con el objetivo de conducir a la sociedad de regreso a una situación de normalidad. Asimismo, es fundamental comprender que al reforzar el carácter natural e inevitable asignado al desastre, se posee una limitación temporal extendida solamente al momento del impacto y al periodo inmediatamente posterior, lo tradicionalmente llamado emergencia.

Es importante reconocer los aportes brindados desde las ciencias básicas e ingenierías, para intentar identificar la multiplicidad de condiciones que inciden en el desarrollo, la ocurrencia y abordaje de los desastres, contribuyendo a la construcción de la premisa que los desastres no son naturales (Cerdas, 2016).

Por otro lado, la crítica realizada desde las Ciencias Sociales en relación con el desastre como producto de naturaleza, representó un punto de partida para la creación del debate con respecto a la comprensión del desastre que aún predomina en la sociedad como un hecho medible, sensible, palpable y sufrida con connotaciones de inevitabilidad en el pasado, pero matizadas por el reconocimiento de la determinante participación humana en su concreción. Ante esto, se encuentra la importancia de comprender los desastres como procesos multicausales (Cerdas, 2016).

Por lo tanto, el origen del desastre trasciende su concreción y proyección temporal, así como el impacto inmediato y la restauración de las condiciones básicas de existencia. Puesto que, los desastres son procesos mediados por la construcción social de la vulnerabilidad, su interacción con amenazas naturales y el riesgo como tal. (Cerdas, 2016).

Es decir, el impacto del desastre será relativo a la capacidad de resistencia y recuperación de la población, capacidades que están mediadas por las condiciones y medios de vida de las y los sujetos determinados por las implicaciones de los modelos de desarrollo. Esto se articula con el impacto que a nivel político represente el abordaje de estos efectos, además de la invisibilidad de otros efectos a nivel social y cultural, tal como la salud física y emocional, ante la notoriedad de aquellos de orden material (Wilches-Chaux, 1998 y Cerdas, 2016).

En concordancia con lo anterior, es relevante abordar el análisis conceptual de riesgo, considerado como una combinación compleja de vulnerabilidad y amenaza o peligro. Se comprende como el desastre a la coincidencia entre un fenómeno peligroso, tal como inundación o terremoto y determinadas condiciones vulnerables. Existe un riesgo de que ocurra un desastre cuando uno o más peligros naturales se manifiestan como un contexto vulnerable (Maskrey, 1993).

El riesgo posee un carácter social vinculado al hecho de ser construido y manejado socialmente en tanto involucra a una serie de actores sociales. Igualmente, no afecta de la misma manera a las personas y sus bienes, esto debido a que, a una misma amenaza, la particularidad de los efectos está determinada por la vulnerabilidad de las poblaciones, incidiendo en qué es lo que se afecta, con qué intensidad se afecta y cuáles son las condiciones de lo afectado (Zilvert, 1998).

De igual manera, representa una condición objetiva latente, que anuncia probables daños o pérdidas a futuro y la posibilidad de ocurrencia de un evento considerado de alguna forma negativa. A su vez, el riesgo da cuenta de un contexto que puede acarrear una reducción en las opciones de desarrollo en la estructura social y económica de la población (CEPREDENAC-PNUD, 2003). Por lo que, las probables pérdidas o daños que pueden presentar las poblaciones y localidades en diversas áreas del desarrollo, y la comprensión del riesgo, integra aspectos como la temporalidad, espacialidad y la capacidad o no de las poblaciones para afrontar el nivel de consecuencias que este representa (Cerdas, 2016).

En tanto, el riesgo de desastre se comprende como la probabilidad que se presente un nivel de consecuencias económicas y sociales adversas en un sitio particular y durante un tiempo

definido que exceden niveles aceptables, a tal grado que la sociedad afectada encuentre severamente interrumpido su funcionamiento rutinario y no pueda recuperarse de forma autónoma, requiriendo de ayuda y asistencia externa (CEPREDENAC-PNUD, 2003).

Por otro lado, es relevante diferenciar la amenaza del evento, este último alude al fenómeno en términos de sus características, su dimensión y ubicación geográfica, por lo que, no se debe equiparar la amenaza con el fenómeno en sí. Desde la lectura de la amenaza, como un factor de riesgo externo a las poblaciones, en contraposición a la vulnerabilidad considerada como factor de riesgo interno, la amenaza fue conceptualizada a finales de los años setenta como la probabilidad de ocurrencia de un evento potencialmente desastroso durante cierto periodo de tiempo en un sitio dado (UNDRO, citado en Cardona, 1993).

Ante esto, es importante comprender la amenaza como un grupo de elementos sociales expuestos, que se expresa como la probabilidad que un fenómeno se presente con una cierta intensidad, en un sitio específico y dentro de un periodo definido (CEPREDENAC-PNUD, 2003). De esta manera, las amenazas poseen diferentes grados de intensidad y severidad (Blaikie, Cannon, Davis y Wisner, 1996).

Según Lavell (2005), las amenazas, a diferencia de los fenómenos físicos, no existen como objetividades, sino que se constituyen como tales en relación con la relevancia que adquieren para la sociedad. Asimismo, son conocidas como socio naturales y antropogénicas, es decir, la naturaleza juega un papel de soporte (Narváez et al, 2009).

En la misma línea, los eventos con características de amenaza siempre intervienen de forma crítica por acciones y omisiones humanas, base de la construcción social del riesgo. A diferencia de lo que se conoce como amenazas naturales, este tipo de amenaza tiene una doble forma de participación humana en su concreción, debido a que, con referencia al evento como tal, es causado en mayor o menor medida por acción humana, la exposición de la población y a sus modos de vida en condiciones de vulnerabilidad, esto frente a los fenómenos según sea la manera en la que la amenaza natural sea tratada anteriormente (Narváez, et al., 2009).

Por lo tanto, las amenazas a diferencia de los fenómenos físicos no existen como objetividades, sino que se constituyen como tales, en relación con la relevancia que adquieren para la sociedad. De esta manera, una amenaza, no es el evento físico en sí, sino en el peligro asociado con ella, el nivel del cual es determinado por factores no naturales o físicos, tales como los grados de exposición o vulnerabilidad de las personas (Narváez, et al., 2009).

En concordancia con lo anterior, la vulnerabilidad social es una condición de riesgo, que inhabilita e invalida a las personas afectadas, en la satisfacción de su bienestar con base en su subsistencia y calidad de vida, dentro de los contextos sociohistóricos y culturalmente determinados (Liberoff, 2008). Cabe mencionar que la vulnerabilidad es el ámbito más social del riesgo debido a la debilidad de acción preventiva de las personas, lo cual se mantiene por las deficiencias que imposibilitan el desarrollo de habilidades y capacidades requeridas para actuar ante un desastre de forma efectiva (Aguilar y Brenes, 2011).

En este sentido, Maskrey (1989) coloca los aportes de la economía política para la comprensión de vulnerabilidad, puesto que no se encuentra determinada por fenómenos peligrosos, de índole natural, sino por procesos económicos, sociales e históricos que convergen a nivel global y local. Por lo que, la vulnerabilidad debe comprenderse en el marco de acumulación del capital, la concentración de los medios de producción y una división del trabajo cada vez más compleja social y territorialmente, lo cual incide en la marginación, desigualdad social y económica de poblaciones que cotidianamente conviven en un estado de desastre permanente.

Asimismo, es necesario comprender la vulnerabilidad como una contradicción, debido a que, generada desde el proceso de acumulación de capital, esencial para su reproducción, amenaza con la estabilidad de este proceso, ya que garantiza la reproducción de lo que se denominan los grupos marginales. Por tanto, es posible tomar en cuenta factores como: la evolución de los sistemas de producción de bienes y servicios, la concentración de los recursos financieros en determinados grupos sociales, el incremento del desempleo, subempleo, entre otros (Maskrey, 1989).

La vulnerabilidad no es una característica absoluta o estática, sino que representa un proceso complejo, dinámico y cambiante, que determina que la sociedad quede expuesta o no a la ocurrencia de un desastre o tenga más o menos posibilidades de recuperación, lo cual más allá de la cercanía de las poblaciones a las fuentes de las amenazas, depende de múltiples factores presentes en la sociedad (Wilches-Chaux, 1998).

Entre estos factores, se encuentra la clase, etnia, género, edad, estatus, entre otros, los cuales inciden en las variaciones de impacto de la amenaza natural, impacto que se traduce en daños y medios de vida, siendo los grupos más vulnerables quienes tienen máxima dificultad para reconstruir sus medios de subsistencia después del desastre, por lo tanto, serán más vulnerables a los efectos de los subsiguientes desastres (Blaikie et al., 1996).

Debido a lo anterior, la vulnerabilidad y el desastre son elementos de crisis en el modo de producción, que más allá de ser determinados mecánicamente por el proceso y cambio social, actúan como contradicciones con potencial para crear nuevas condiciones históricas para su reproducción. Por ello, la historicidad resulta fundamental en el análisis de la vulnerabilidad, lo cual podría asociarse con la aprehensión de su origen, reproducción y particularidades que adquiere según sea el contexto en el que se desarrolla (Cerdas, 2016).

En relación con esta perspectiva, es necesario trascender en la perspectiva de un análisis de vulnerabilidad que representa para las personas estar expuestas a un determinado fenómeno natural, sino que es una condición histórica cuyo origen se asocia con el orden social y la existencia de una desigualdad social y económica que más allá de incidir en la ocurrencia del desastre, coloca a las personas en una condición vulnerable y desigual con respecto a las posibilidades de acceso para la satisfacción de sus demandas (Cerdas, 2016).

En tanto, la vulnerabilidad corresponde a aquella predisposición intrínseca de un elemento a sufrir daño o pérdidas debido a posibles acciones externas, las cuales implican un análisis desde el cual se determine el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida (Cardona, 1993). Además, la incorporación de la vulnerabilidad en la aprehensión de los desastres ha coadyuvado a trascender las explicaciones en relación con los factores físicos y naturales, con la finalidad de colocar las nociones de territorialidad, temporalidad e historicidad en la gestación e impacto del desastre, derivado de aquellos procesos a niveles determinados de vulnerabilidad en la sociedad (Lavell, 1993).

En este sentido, la vulnerabilidad se constituye en un factor determinante en la conformación del riesgo al que se expone una población. Ante esto, es necesario tomar en consideración las acciones políticas y el modelo de desarrollo del país, puesto que son factores que inciden en la vulnerabilidad a la que se ven expuestos los sectores. De igual manera, radica en la exposición que se tenga frente al desastre y en la dificultad de recuperarse de sus efectos, puesto que debilita una región en el ámbito económico, psicológico y social (Díaz, 2017). Toda causa y expresión de vulnerabilidad, es social. Por lo que el proceso de creación de condiciones de vulnerabilidad obedece a un proceso de construcción social (Narváez, et al., 2009).

Tal como se ha venido observando, la discusión de la conceptualización del riesgo se configura con la amenaza y particularmente en torno a la vulnerabilidad. Con el desarrollo del modelo económico capitalista consolidado bajo una sobreproducción y sobre explotación de los recursos, así como con la apropiación de las riquezas en pocas manos, se ocasiona una

desigualdad social en donde la mayoría de las personas carecen de bienes y recursos. Por lo que Araya, Arias y Cerdas (2002) destacan que esto hace que grupos de la población en condiciones de pobreza sean más vulnerables, al ocupar zonas de mayor riesgo, poseer menos acceso a la información y a los servicios y utilizar tierras menos productivas, produciendo la necesidad de satisfacer sus requerimientos mediante prácticas degradantes del medio ambiente.

En consecuencia, se evidencia la necesidad de contar con una normativa especial y propia en relación con los asentamientos humanos informales que amplíen los parámetros específicos, por medio de un equipo inter y multidisciplinario con la finalidad de establecer reglamentación para la problemática con base en criterios de desempeño a satisfacer las necesidades de seguridad, confort, esparcimiento y privacidad de los residentes. Situación similar cuando los asentamientos humanos informales se encuentran en un territorio que pueden llegar a perjudicar a las personas que viven en estos espacios, debido a que la atención institucional es centralizada, pos-evento, en ocasiones descoordinada y orientada a atender la emergencia, no a prevenirla (Liberoff, 2008 y Bogantes y Porras, 1996).

Tal como se ha venido abordando anteriormente, es importante tener en cuenta que se debe comprender el riesgo de manera transversal, además de ser un conjunto de decisiones administrativas y conocimientos operacionales desarrollados para implementar políticas y estrategias con el fin de reducir el impacto de los desastres naturales y antrópicos. Por lo tanto, cuando se aborda la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales, es necesario que se comprenda desde una construcción social diferente, debido a que estos espacios están mediados por diferentes condiciones de vulnerabilidad, puesto que tienen mayores condiciones de segregación, precariedad y pobreza, los cuales van a incidir en el riesgo ante desastres que enfrentan.

Por lo anterior, se debe buscar una articulación de instrumentos de planificación y estrategias de intervención propias para cada uno de los territorios, debido a que cada uno contiene dinámicas no lineales y mecanismos sectoriales vinculantes para todas las personas, con la finalidad de asegurar una adecuada reducción y gestión del riesgo para lograr el bienestar humano de todas las y los ciudadanos (Duque y Quintero, 2013).

#### *1.7.5. Derecho a la ciudad y derecho a la vivienda*

Aunado a ello, dentro del análisis complejo del que se debe partir al abordar la comprensión y gestión de las ciudades, y las dinámicas poblacionales que se han presentado, es importante tomar en cuenta que, la planificación urbana tradicionalmente se centró en la

creación de lugares atractivos y eficientes. Sin embargo, se dejaba de lado la creación de espacios inclusivos para todos los actores, los cuales se convierten en la parte invisible que construye la ciudad.

Esta situación ha generado un fracaso para el Estado y su planificación urbana y políticas de ordenamientos territorial, por la incapacidad para comprender cómo funcionan las ciudades. Por esta razón, se han entendido las ciudades como no más que la sumatoria de sus partes, por lo que una visión segmentada de la ciudad desconoce su naturaleza. Lo importante es considerar la diversidad y variedad cultural de las ciudades como señal de identidad, a veces afectadas por la urbanización contemporánea (Duque y Quintero, 2013).

Por lo tanto, se torna relevante el enfoque del derecho a la ciudad para la construcción de una ciudad inclusiva. En relación con lo anterior, el derecho a la ciudad es acuñado por Henri Lefebvre en 1968, al identificar las contradicciones del sistema económico, en relación con la ciudad y las desigualdades que en ella se generan. A partir de ese momento, su concepto ha sido retomado por movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y también en el ámbito académico.

La discusión en torno al derecho a la ciudad mantiene su vigencia, según Molano (2016) debido a la intervención del capital financiero en lo urbano, la privatización de los servicios y del suelo, la segregación espacial, el empobrecimiento y la restricción de la participación, ha profundizado las contradicciones sociales del espacio urbano que Lefebvre denunció.

El derecho a la ciudad es una respuesta estratégica para hacer frente a la exclusión social y la segregación espacial generada por el modelo económico. De modo que, supone la acción política para el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad, partiendo de esta como un espacio social vivo y cambiante. En este sentido, la propuesta política de Lefebvre es reivindicar que las personas vuelvan a ser dueñas de la ciudad, ante un contexto en el que la ciudad es una mercancía al servicio del capital (Mathivet, 2011).

De acuerdo con Lefebvre (1978), el derecho a la ciudad es el derecho a la vida urbana, transformada y renovada, por lo que, se manifiesta como forma superior al derecho a la libertad, a la individualización, al hábitat e implica el derecho a la participación y a la apropiación de los espacios. Asimismo, se parte de la ciudad como un producto cultural, colectivo y político. Por lo que, se apuesta por la construcción de una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, en la que las personas se reconozcan como parte de ella y se posibilite la distribución equitativa de

recursos como el trabajo, la salud, la vivienda, y donde exista participación y acceso a la información (Mathivet, 2011).

El derecho a la ciudad posterior a los escritos de Lefebvre ha sido retomado por movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, generando diversas iniciativas como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004). Algunos antecedentes de la Carta son: la II Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro Brasil, en 1992, encuentro “Hacia la Ciudad Solidaria y la Ciudadanía” de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1995, El Estatuto de la Ciudad del Estado Brasileño, la Primera Asamblea Mundial de Pobladores en México en el año 2000. Un año después es que, en el marco del Foro Social Mundial, se inicia el proceso de formulación de la Carta Mundial (Ortiz, 2011).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Mundial Urbano, 2004), comprende el derecho a la ciudad como el derecho al uso equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Además, es un derecho colectivo de las personas habitantes de ciudades que pretende el pleno ejercicio de la autodeterminación y el derecho a un nivel de vida adecuado.

De acuerdo con Mathivet (2011) los ejes fundamentales en los que se basa la Carta son: la práctica de todos los derechos humanos para el bienestar colectivo la gestión democrática, y la función social de la propiedad y de la ciudad, que se refiere al uso de los recursos de la ciudad, la realización de proyectos que benefician a la comunidad en su conjunto, por lo que predomina el bien común y el uso socialmente justo y sustentable del espacio urbano.

El derecho a la ciudad es un derecho interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, por tanto, incluye todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Asimismo, supone el ejercicio de derechos colectivos para lograr la distribución y el disfrute equitativo y sustentable de los recursos, servicios y oportunidades que brindan las ciudades. Por lo tanto, el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural (Foro Mundial Urbano, 2004).

Adicionalmente, Ortiz (2011) destaca que, según los cambios en la sociedad, el desarrollo urbano y los desafíos para la convivencia social en las ciudades, el derecho a la ciudad está abierto a incorporar nuevos derechos. De modo que, es un derecho que implica potestades para su producción, desarrollo, gestión y disfrute y para participar en las políticas públicas y hacerlos efectivos.

En relación con lo anterior, cabe señalar el derecho a la vivienda adecuada, que al igual que el derecho a la ciudad, es interdependiente de los demás derechos reconocidos. Así, Espejo (2010) señala que es un derecho compuesto, porque su violación impacta negativamente la satisfacción de otros derechos como la salud, el empleo, la privacidad, la vida familiar, la educación y la integridad física. En este sentido, una vivienda adecuada es fundamental tanto para la supervivencia, como para experimentar una vida de paz y seguridad.

El Comité de la Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca que el derecho a una vivienda digna no debe entenderse en su sentido estricto, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad (ONU, 1991). Tener una vivienda adecuada es un derecho, el cual abarca libertades como: protección contra desalojos forzosos y destrucción arbitraria del hogar, libertad de injerencias arbitrarias en el hogar, derecho a elegir la residencia y determinar dónde vivir (ONU-Hábitat, 2010)

Además, el derecho a una vivienda adecuada incluye otros derechos tales como: seguridad de la tenencia, la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio, el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada, la participación en la toma de decisiones relacionadas a la vivienda a nivel nacional y local (ONU-Hábitat, 2010, p.3).

De acuerdo con la Organización de la Naciones Unidas (2010), para que una vivienda pueda considerarse adecuada debe cumplir con los siguientes elementos fundamentales:

- Seguridad de tenencia: no es una vivienda adecuada si sus habitantes no tienen una medida de seguridad de la tenencia que les proteja jurídicamente contra el desalojo, hostigamiento y amenazas.
- Disponibilidad de servicios: una vivienda adecuada debe contar con agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, calefacción y alumbrado e instalaciones para la eliminación de residuos.
- Asequibilidad: El costo de la vivienda no debe poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos.

- Habitabilidad: no se considera una vivienda adecuada si no garantiza la seguridad física de sus ocupantes y proporciona espacio suficiente. Además, una vivienda adecuada debe proteger contra el frío, la lluvia, el calor, la humedad, el viento y otros riesgos para la salud.
- Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta las particularidades y necesidades específicas de grupos desfavorecidos o marginados.
- Ubicación: una vivienda adecuada debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, entre otros servicios sociales.
- Adecuación cultural: una vivienda adecuada debe tomar en cuenta y respetar la expresión de la identidad cultural (ONU-Hábitat, 2010, p.4).

En consecuencia, el derecho a la vivienda se vincula con el ejercicio y goce del derecho a la ciudad y a su vez se relaciona con el acceso a una vivienda digna que tome en cuenta las necesidades culturales, económicas y sociales. Este derecho se toma a partir de 1976 cuando se coloca como Derecho Humano al encontrarse en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que señala que: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (ONU, 1976).

Tal como se viene abordando a lo largo del apartado, es importante relacionar el derecho a la vivienda con el riesgo ante desastres. Esto porque las personas deben tener el acceso a una vivienda que concuerde con las necesidades de las personas, las cuales deben estar colocadas en un espacio seguro, libre de cualquier desastre que pueda atentar con su derecho. Por lo que, es ineludible tomar en consideración las acciones políticas y el modelo de desarrollo del país, así como los sectores y las poblaciones en las que viven todas las personas, puesto que son factores que inciden en la vulnerabilidad a la que se ven expuestos los sectores. De esta manera, se encuentra la relevancia de crear espacios seguros por medio de políticas y planes que contengan un mejor acceso a una vivienda digna con condiciones de riesgo controladas, medidas por informalidad y precariedad, así como abordar la gestión del riesgo desde una visión prospectiva que incluya el derecho a la vivienda y a la ciudad.

Por lo tanto, se torna relevante analizar el tema de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales desde la perspectiva del derecho a la ciudad y el derecho a la vivienda, porque parten de una mirada desde los derechos humanos y la participación de las personas habitantes. Así pues, se comprende la ciudad no como un centro de reproducción del capital sino

como espacio de reproducción social del hábitat. En este sentido, se torna relevante la gestión del riesgo, la planificación y el ordenamiento territorial para el desarrollo de espacios habitacionales y de ciudades que brinden mayor protección a sus habitantes.

## **2. Capítulo 2: La evolución del enfoque conceptual de la Gestión del Riesgo en el marco normativo nacional.**

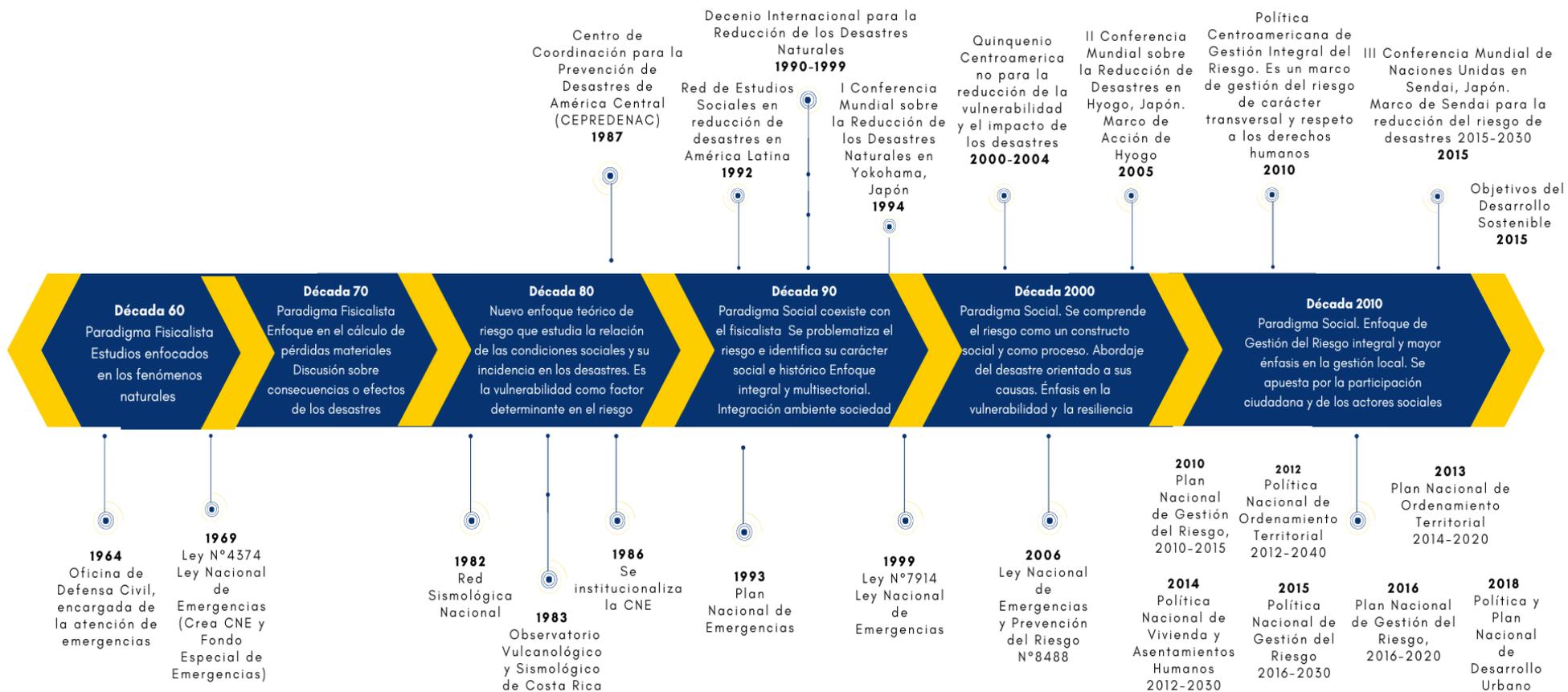
El riesgo es una condición inherente a la actividad humana, implica la posibilidad de no alcanzar, fracasar o perder lo que se espera hasta el punto de, en una condición extrema, quedar sin nada. Tal posibilidad no es fortuita, por lo tanto, el riesgo es una construcción social producto de las decisiones que, a lo largo de la historia, se adoptan dentro de un cúmulo de alternativas y limitantes para satisfacer necesidades y generar bienestar (CNE, 2015).

Es la forma impredecible del riesgo, las consecuencias que éste trae y su complejidad histórica y dinámica, que hace necesaria la visualización de la gestión del riesgo. Al igual que muchas temáticas sociales, se parte desde un enfoque muy general e inmediato; sin embargo, conforme avanza su investigación y se resalta su importancia, este enfoque evoluciona, transformando así el accionar con el que se trabaja.

De esta manera, en Costa Rica, alrededor de los años 60 's se empieza a hablar de temas relacionados con Gestión del Riesgo abriendo paso a una trayectoria de transformaciones, evoluciones y cambios, aunque el enfoque como tal surge en la década de los 80, como se indica posteriormente. Por lo tanto, en este capítulo se espera realizar un análisis teórico de la evolución conceptual de la gestión del riesgo, visualizando el impacto tenido en la normativa internacional hacia un paradigma más integral. El análisis se centrará, particularmente, en la reproducción del enfoque de la gestión del riesgo en la temática y abordaje de los asentamientos humanos informales en Costa Rica.

En este sentido, a continuación, se expone una línea del tiempo en la que se señalan los enfoques de análisis de la gestión del riesgo y la normativa nacional e internacional que se ha desarrollado en relación con este tema, aspectos que serán ampliamente abordados en el desarrollo del capítulo.

Figura 1: Línea del tiempo sobre los cambios conceptuales en la comprensión de la gestión del riesgo y su relación con la normativa



## 2.1. *Transformación conceptual de la Gestión del Riesgo y su impacto en el marco internacional.*

En Costa Rica, según la CNE (2019), en 1964 la Oficina de Defensa Civil era la encargada de la atención de emergencias, hasta que en 1969 se promulgó la primera Ley Nacional de Emergencias N°4374, impulsada por un período de gran actividad volcánica vivido en el país por los volcanes Irazú y Arenal en dicha década. Además, esta primera ley en materia de emergencias se emitió, según Carrillo (2007), para desarrollar el contenido del artículo 180 de la Constitución Política el cual establece la potestad del Poder Ejecutivo de destinar un presupuesto extraordinario en caso de emergencia (Asamblea Nacional Constituyente, 1949).

Previo a esto, la declaración de estado de emergencia le correspondía a la Asamblea Legislativa. Cabe señalar que en 1983 se reformuló el artículo 1 de la Ley N°4374, el cual facultó al Poder Ejecutivo a declarar estado de emergencia en cualquier parte del territorio y sector de la actividad nacional (CNE, 2019). Dicha Ley, además, crea la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) en el artículo 6 y el Fondo Especial de Emergencia en el artículo 4. En este sentido, esta ley estaba planteada en términos de respuesta a emergencias y no a su prevención (Carrillo, 2007).

De esta forma, se resalta que el proceso de construcción de la normativa nacional, enfocada en la Gestión del Riesgo, primeramente, se centraba en el desastre, para posteriormente evolucionar al riesgo y su gestión. Por lo que, se resaltan distintas perspectivas teóricas que posicionan a la intervención del riesgo a lo largo del tiempo.

### 2.1.1. Perspectiva Fisicalista:

Primeramente, se rescata que **durante los años 60's los eventos naturales eran entendidos como desastres**, de modo que el enfoque de los estudios fueron los fenómenos naturales (Rosales, 2021). De esta forma, se reconoce la presencia del **paradigma fisicalista**, el cual:

(...) coloca al desastre como un fenómeno o evento natural, impredecible e inevitable, que incide en que las investigaciones se orienten al planteamiento de propuestas para afrontar los efectos del desastre, en materia de preparación, atención de la emergencia, así como para minimizar el impacto en la infraestructura pública, particularmente. (Cerdas, 2016, p.11)

Este enfoque epistemológico se genera desde las ciencias físicas, donde prevalecen estudios desde disciplinas tales como: sismología, vulcanología y meteorología; los cuales, por

lo general, se encuentran desligados de los componentes sociales, y por tanto, los esfuerzos se enfocan principalmente en atender las consecuencias.

Posteriormente, en los años 70 se vislumbran nuevos análisis, por un lado, desde la ingeniería se empiezan a calcular las pérdidas económicas, así como los daños infraestructurales. A su vez, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) evidencia la necesidad de la planificación para reducir los “desastres naturales” (Rosales, 2021). Es decir, los análisis se centran en las consecuencias de los eventos y los esfuerzos se enfocan en contener los desastres (Rosales, 2021). Por tanto, las discusiones empiezan a darse en torno a los efectos que generan los desastres (Brenes, 2007).

Es a partir de la década de los 70 que se amplía la discusión del riesgo hacia categorías de vulnerabilidad y desarrollo, así como su incidencia en la generación del desastre (Cerdas, 2006). En esta línea, autores como Hewitt (1996) hacen resaltar la desigualdad socioeconómica y condiciones sociales y materiales como parte de la vulnerabilidad dentro del riesgo. De esta manera, se visualiza que las transformaciones económicas, sociales y políticas mediadas por el período de crisis económica tienen un impacto directo en la creciente desigualdad social, la vulnerabilidad humana y su relación con los desastres (Cerdas, 2016), de forma que:

(...) en los años setenta y ochenta, demuestran la poderosa significación de las condiciones sociales en la incidencia, extensión y distribución de los daños. Estos mostraron que la pérdida y supervivencia se relacionan muy estrechamente con los patrones establecidos y las variaciones en la calidad de vida material de la sociedad, tanto en lo que se refiere a la ocurrencia y el tipo de daños, así como dónde, cómo y especialmente a quién afectan. (Hewitt, 1996, p.11)

Por lo que, la vulnerabilidad incide en el aumento o disminución de la probabilidad y severidad de los daños del desastre (Hewitt, 1996). Generando así que, este nuevo enfoque teórico coloque al desastre dentro del interés de la academia para la creación de investigaciones sociales, con la intención de visualizar al desastre más allá de un fenómeno natural (Cerdas, 2016).

Por su parte, en la década de los 80, las Ciencias Sociales siguen manteniendo un papel relevante en el estudio de los desastres y en el análisis de la vulnerabilidad (Rosales, 2021). A causa de la participación de las Ciencias Sociales en el estudio de los desastres, es que se posiciona la vulnerabilidad como factor determinante en la conformación de riesgos, por lo que, se identifica que la sociedad tiene un rol activo y, por ello, “responsable en la formación de riesgos, a través de procesos económicos, sociales, políticos y

ambientales propios de la sociedad en general o de determinados grupos sociales y su entornos” (Gellert de Pinto, 2021, p.14).

De esta forma, los desastres acontecidos en Latinoamérica en los años 80's, junto con las transformaciones económicas, sociales y políticas por la crisis financiera mundial, así como los conflictos armados en Centroamérica y las crisis gubernamentales en los países, se genera una mayor visibilidad del tema en la agenda institucional y de investigación, ampliando las áreas de estudio tanto a nivel de las amenazas, su proyección, cartografía, análisis y predicción (Cerdas, 2016).

Este enfoque de investigación y quehacer dirigido hacia el análisis de los desastres generó que, en 1986, bajo la responsabilidad de gestionar los preparativos y la respuesta ante desastres, se institucionalizara a nivel nacional la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), acompañada de otras instituciones que surgen en la década de los 80 tales como: la Red Sismológica Nacional (RSN) en 1982, y el Observatorio Sismológico y Vulcanológico de Costa Rica vinculado a la Universidad Nacional (OVSICORI – UNA), creado en 1983. De modo que, se fortaleció la investigación de las amenazas y la gestión del riesgo se comprendió como gestión del desastre, debido al arraigo en el paradigma fiscalista a nivel institucional (Cerdas, 2016; Lavell, 2005).

A nivel Centroamericano, en 1987, a raíz de los terremotos de México y El Salvador, así como del Huracán Joan, se creó el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) (Cerdas, 2016), el cual es una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres, la cual jugó un papel fundamental en el análisis conceptual de gestión del riesgo en Centroamérica.

Hasta este momento, se ha resaltado que, durante las décadas de los años 60's, 70's y todavía en los 80's, en las investigaciones se presenta una fundamentación hegemónica del paradigma fiscalista. No obstante, es a partir de 1990 que es posible evidenciar su coexistencia con el paradigma social, el cual representa una ruptura teórica y metodológica en la investigación del tema, en tanto cuestiona la tradición fiscalista y coloca la problematización del riesgo como punto de partida para comprender la génesis y el desarrollo de los desastres, evidenciando su carácter social e histórico. Esto implica un cambio en sus formas de abordaje ahora centradas en la reducción del riesgo, más allá de la prevención del desastre y la atención de las emergencias (Cerdas, 2016, p.51).

### 2.1.2. Coexistencia del Paradigma Fisicalista con el Paradigma Social:

Este nuevo enfoque coloca como central la explicación de cómo ocurre el desastre, de forma que se ubica en la comprensión del "(...) riesgo como una construcción social, resultado de la convergencia entre multiamenazas (naturales, socionaturales y antrópicas) y vulnerabilidad (condiciones que enfrenta un espacio local en las diversas aristas de su desarrollo que limitan las posibilidades de anticipar, enfrentar, resistir, recuperarse y adaptarse del impacto de una amenaza)" (Cerdas, 2016. p. 16).

De esta forma, en la década de los 90 's se declara el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN) 1990-1999, por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El DIRDN planteó:

un enfoque integral y multisectorial al problema del manejo de los desastres, integrando medidas para definir las políticas y criterios de planificación con obras de prevención, mitigación y preparativos, en las cuales es muy importante involucrar a todos los sectores de la sociedad, iniciando con las propias comunidades expuestas al riesgo. (Molín, 1997, p.5)

Cabe señalar que, el Marco Internacional de Acción para el DIRDN tuvo por objetivo reducir la pérdida de vidas, los daños materiales y trastornos sociales y económicos causados por desastres naturales (ONU, 1989). Entre las metas de este marco, según la ONU (1989) se encontraba: a) mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres, b) difundir información técnica y científica existente y c) crear medidas para evaluar, predecir, prevenir y mitigar los efectos de los desastres naturales, por medio de programas de asistencia técnica, transferencia tecnológica y actividades educativas.

Con el planteamiento de los objetivos del DIRDN, algunas personas profesionales dedicadas al enfoque social de los desastres tenían preocupaciones en cuanto a que los objetivos pusieran énfasis en el estudio de las amenazas y la tecnología, y que, por tanto, se fortaleciera el paradigma fisicalista dejando de lado, el papel y relevancia de los niveles locales y organizaciones de la sociedad civil. Son precisamente estas preocupaciones las que motivan el surgimiento de La red de estudios sociales en prevención de desastres en América Latina (LA RED) (Lavell, 2005).

Por lo tanto, el decenio generó diversos espacios de encuentro académicos y/o vinculados a proyectos de investigación, que contribuyeron al debate y consolidación de propuestas que guiaron a la comprensión y abordaje de los desastres. Por lo que:

El referente más claro de estos espacios es la constitución en 1992 de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, en adelante LA RED, plataforma de articulación, investigación, difusión, así como de gestión de proyectos de investigación y capacitación, que le configuran en todo un referente del tema en la región, con un papel significativo en la construcción de la propuesta de Gestión Local del Riesgo. (Cerdas, 2016, p.115)

En cuanto a los alcances del decenio, se encuentra la inclusión del tema de prevención y reducción de la vulnerabilidad en la agenda de las organizaciones locales, nacionales e internacionales, el trabajo multisectorial, la concientización pública con respecto al tema y el fomento de la cultura de prevención (Araya, Arias y Cerdas, 2002, p.52). No obstante, es importante señalar que este marco de acción el DIRDN posee un sesgo fiscalista que fue criticado por los y las investigadoras, debido a la forma en que los objetivos y metas solo se enfatizan en los desastres naturales (Cerdas, 2016).

De forma que, se reconoce en este periodo un avance hacia un paradigma social, sin embargo, prevalece un enfoque centrado en el estudio del fenómeno natural, aunque se profundiza en la vulnerabilidad (Brenes, 2007). Asimismo, se resalta que los riesgos de desastres se conciben solamente como naturales y se utiliza la tecnología y las experiencias para monitorear las amenazas con el objetivo de reducir la exposición (Rosales, 2017).

En este sentido, en la década de los años 90's, en contraposición con la atención de desastres, Lavell, así como otras personas autoras, plantean la gestión integral del riesgo, en la que se apuesta por la reducción de los niveles de riesgo y en fomentar la construcción de asentamientos humanos en condiciones seguras (Rosales, 2021). Además, se profundiza en el estudio de la vulnerabilidad, destacando la interacción entre el ambiente y los sistemas humanos, por lo que, la vulnerabilidad resulta de la interacción de factores socioeconómicos y culturales (Brenes, 2007).

Por tanto, es a partir de esta época que se empieza a colocar la Gestión del Riesgo, la cual representa desde su génesis una ruptura con aquellas comprensiones fiscalistas del desastre que direccionan el abordaje a sus efectos - en daños y pérdidas- para colocar el riesgo y su gestión como alternativas para identificar y abordar las causas, con finalidades que apuntan a la reducción del riesgo como parte de las políticas de desarrollo (Cerdas, 2016, p.218).

Durante este decenio, en 1994 se realiza la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, en Yokohama Japón, en la que se establece la Estrategia de Yokohama para un mundo más seguro, la cual contempla directrices para la prevención de

desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos (Jiménez, 2019). Entre los principios que propone la ONU (27 de setiembre, 1994) se destacan:

- La prevención y preparación para los desastres debe comprenderse como un aspecto integral de la política y la planificación a nivel nacional, regional e internacional.
- La participación tanto en el plano local, como regional e internacional hace las medidas preventivas más eficaces.
- La vulnerabilidad puede reducirse mediante educación y capacitación a las comunidades, por medio de modelos de desarrollo orientados a la población beneficiaria.
- La protección del medio ambiente, así como estrategias para la reducción de la pobreza como aspectos esenciales para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos.

En dicha conferencia se reconoce que las personas en condición de pobreza o vulnerabilizadas son las que se ven más gravemente afectadas ante una situación de desastre, más si se toma en cuenta que las formas de consumo y producción aumentan la vulnerabilidad. Asimismo, en relación con los asentamientos humanos, destaca que las concentraciones urbanas presentan condiciones de riesgo por su complejo entramado y acumulación de población e infraestructura en zonas reducidas.

Por consiguiente, la estrategia de Yokohama posicionó el concepto de vulnerabilidad para la comprensión de los desastres en los marcos de acción a nivel internacional, el cual, si bien continuaba asentada en el uso del término “desastre natural”, logra ampliar su contenido explicativo al diferenciar el fenómeno natural de aquellas otras condiciones derivadas de la “actividad humana” (Cerdas, 2016).

Por tanto, dicho contexto influyó en las políticas en materia de desastres formuladas en Costa Rica. En consecuencia, **se torna relevante fortalecer la prevención y mitigación**; puesto que, anteriormente, las acciones estatales estaban orientadas a la atención de la emergencia. La CNE destaca que se inicia un proceso para dotar al país de mecanismos de prevención y respuesta, bajo un esquema que integrará los niveles nacional, regional y local (CNE, 2019).

Al respecto, en 1993 se elaboró el Plan Nacional de Emergencias, que organizaba a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con sus responsabilidades en materia de desastres (Araya, Arias y Cerdas, 2002). Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, se definieron estrategias para el abordaje de desastres tales como:

- Promover estrategias de atención a los desastres a nivel cantonal.
- Fortalecer la estructura sectorial, regional y local para la prevención, mitigación y preparación.
- Incorporar el tema en los planes de estudio de las instituciones educativas.
- Actualizar y poner en práctica el Plan Nacional de Emergencia.
- Protocolizar el manejo de emergencia.
- Promover los comités de emergencia como forma de atención descentralizada.
- Articular sectores técnicos para la evaluación, seguimiento, pronóstico y preparación ante eventos disparadores de crisis (Mideplan, 1998, citado en Araya, Arias y Cerdas, 2002).

Según Araya, Arias y Cerdas (2002), lo anterior denota el interés de las autoridades nacionales para trascender acciones centradas en la atención del desastre e incorporar la vigilancia de las condiciones de vulnerabilidad.

Aunado a ello, en 1999 se aprueba la Ley Nacional de Emergencia, N°7914, que tiene como antecedente inmediato la emergencia nacional provocada por el Huracán Mitch y asigna de forma específica a la CNE la responsabilidad de acciones en materia de prevención (CNE, 2019). Cabe señalar que, las consecuencias del huracán en el istmo centroamericano dejaron en evidencia la exclusión social y económica de la población y la insuficiente respuesta institucional para atender la situación (Cerdas, 2016). Así pues, la Ley Nacional de Emergencia N°7914 buscaba trascender la mirada asistencialista de la atención de los desastres hacia una política que integre la prevención, mitigación y manejo de los desastres con la participación de todos los sectores (Araya, Arias y Cerdas, 2002).

No obstante, en este periodo el país no contaba con mecanismos para la operacionalización de la política en materia de desastres ni para realizar las acciones asignadas a la Comisión Nacional de Emergencias (Araya, Arias y Cerdas, 2002. p.97). Aspectos que motivarían que posteriormente se promulgue la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo N°8488 en el 2006.

Con el fin de dar continuidad a las discusiones surgidas en el Decenio Internacional para la Reducción de Riesgo, la comunidad internacional y organizaciones regionales establecieron iniciativas como la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, la cual introdujo a la discusión de la gestión del riesgo el componente ambiental e insiste en que los desastres no son naturales, sino que se originan de la relación entre amenazas y condiciones de vulnerabilidad.

Así pues, en la década de los noventa se avanza en comprender los desastres como una dimensión de la problemática ambiental. El acercamiento entre estas dos problemáticas evidencia la interrelación entre el ambiente y la sociedad y las consecuencias que genera el desequilibrio y el irracional uso de los recursos. Lo anterior influye en introducir al debate de la gestión del riesgo la sostenibilidad, por lo tanto, se parte la reducción del riesgo como un componente integral de los planes de sostenibilidad, al tomar en cuenta que los problemas ambientales surgen en el marco de las prácticas del desarrollo y su manejo ambiental (Lavell, 2005).

A nivel de la región centroamericana, como consecuencia de los graves efectos que dejó el paso del Huracán Mitch, en 1999, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), aprobó el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, en la XX Cumbre de presidentes Centroamericanos. Esto implicó el reconocimiento, en el más alto nivel político, que la reducción de la vulnerabilidad es competencia de todos los sectores para el desarrollo (Sistema de Integración Centroamericano, 2000).

La construcción del marco estratégico supuso la elaboración de planes específicos a nivel nacional y regional en tres grandes temas: la reducción de vulnerabilidades y el impacto de los desastres, manejo y conservación del agua y prevención y control de incendios forestales. En el ámbito de reducción de vulnerabilidades el objetivo fue: coadyuvar en el desarrollo de los países, mediante la reducción de las vulnerabilidades físicas, sociales, económicas y ambientales, y el impacto de los desastres. Aunado a ello, el marco estratégico estableció que, en el tema de Vivienda y Asentamientos Humanos, el diseño de una estrategia de reducción de vulnerabilidad de los asentamientos humanos, en el que se contempló la ejecución de planes de ordenamiento territorial y planificación, actualización de normas de uso de suelo y de construcción para reducir la vulnerabilidad habitacional (XX Reunión Ordinaria de presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, 1999).

En relación con el CEPREDENAC, en los primeros años del siglo XXI se lleva a cabo el Quinquenio Centroamericano para la Reducción de Vulnerabilidad y el Impacto de los Desastres 2000-2004. Ambas iniciativas “promueven la coordinación de esfuerzos a nivel multisectorial y multidisciplinario para la prevención de los desastres y la reducción del riesgo en la búsqueda del desarrollo sostenible” (Araya, Arias y Cerdas, 2002, p.91).

Al respecto, se destaca que hubo un avance en la comprensión de la gestión de riesgo de desastres, al comprender los desastres como un constructo social (Rosales, 2021). En esta misma línea, en la década de los años 2000 el riesgo se posiciona como categoría central, comprendiendo al desastre como proceso. De forma que se impulsa a “(...) colocar en la agenda de investigación, política e institucional la direccionalidad que desde la comprensión del riesgo amerita el abordaje del desastre, orientado hacia sus causas, en un intento de ruptura con las acciones inmediatistas y centradas en los daños y pérdidas” (Cerdas, 2016, p. 188).

### 2.1.3. Paradigma Social:

En los años 2000 se les da importancia a dos conceptos, por un lado, la vulnerabilidad, que ya había estado en discusión desde décadas atrás, y por otro, la resiliencia. La vulnerabilidad, se comprende no solo como la posibilidad de sufrir daños, sino también como la dificultad de recuperarse del daño, además, para hablar de vulnerabilidad hay que tomar en cuenta las condiciones y medios de vida de las personas, por lo que se es necesario debatir sobre los procesos de exclusión y desigualdad social y económica que inciden en la ocurrencia del desastre (Cerdas, 2016 y Lavell, 2005).

Por su parte, la resiliencia, se introdujo desde la academia y tomó un papel relevante para los organismos internacionales (Rosales, 2021). La resiliencia es entendida como la capacidad de reaccionar y recuperarse ante una situación adversa, lo cual implica la capacidad de adaptación y transformación a pesar de la adversidad (Rosales, 2021). No obstante, de acuerdo con Cerdas (2016), la resiliencia está articulada a la gobernanza para la reducción de riesgos, por lo que es necesario además el fortalecimiento de los mecanismos y de las instituciones para mejorar la capacidad de la población de recuperarse ante las amenazas.

Asimismo, en el 2005 se realiza la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres en Hyogo (Japón), en la que se aprueba el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y de las comunidades ante los desastres, la cual promovió un enfoque estratégico y sistemático de reducción de la vulnerabilidad a las amenazas y riesgos que estas conllevan, igualmente destacó la necesidad de aumentar la resiliencia de las comunidades ante los desastres. También, se comprendió el riesgo como el resultado de la interacción entre las amenazas y los factores de vulnerabilidad. Las prioridades de acción que se destacaron en la conferencia (ONU, 2005, p.4) fueron:

- Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.

- Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana.
- Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
- Reducir los factores de riesgo subyacentes.
- Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

Cabe mencionar que, en la prioridad de reducción de factores de riesgo subyacentes, se hace referencia al tema de la vivienda y los asentamientos humanos, por una parte, se propuso promover la diversificación de las fuentes de ingresos de la población que habita en zonas de alto riesgo para reducir su vulnerabilidad y velar porque sus ingresos no se vean perjudicados. En el ámbito de planificación y uso de la tierra, se señala la evaluación del riesgo de desastre en la planificación, urbanismo y gestión del desarrollo para identificar zonas seguras para asentamientos humanos, además, para el tratamiento de asentamientos humanos expuestos a desastres, especialmente en zonas densamente pobladas y de rápida urbanización (ONU, 2005).

En este sentido, de acuerdo con la Conferencia Mundial de Hyogo, debe tratarse de forma prioritaria la vivienda precaria y la ubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, lo anterior, bajo un enfoque de reducción de la pobreza urbana. Además, se fomenta la revisión de reglamentos y normas de construcción y proyectos de rehabilitación y reconstrucción, a fin de facilitar su aplicación en asentamientos humanos informales (ONU, 2005). Por lo que, llama la atención que en el marco de la Conferencia Mundial, se hace un señalamiento a los asentamientos humanos informales y a las condiciones que vulnerabilizan a la población que habita en estos espacios.

También, es importante mencionar que este marco de acción señala que los principios de la estrategia de Yokohama mantienen su validez y, por tanto, se les da continuidad, aunque incorpora nuevas disposiciones (Cerdas, 2016). Por ejemplo, se destaca la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y planes sobre gestión del riesgo de desastre, incluyendo la evaluación de riesgo, la alerta temprana, gestión de información y educación. Además, señala que se debe tomar en consideración la diversidad cultural a la hora de elaborar planes para la gestión del riesgo (ONU, 2005).

Asimismo, en los lineamientos mundiales se posiciona la reducción del riesgo de desastres, como un enfoque integral que toma en cuenta las amenazas, la vulnerabilidad y las consecuencias en los sistemas sociales, económicos y ambientales de las poblaciones (Cerdas,

2016). Es decir, el marco de acción de Hyogo considera procesos articulados al desarrollo que dan origen a la vulnerabilidad y por ende al riesgo, por lo que plantea como actividades a tomar en cuenta: la gestión del medio ambiente, los recursos naturales, la planificación del uso de la tierra y prácticas para el desarrollo social y económico. Al respecto, Cerdas (2016) reconoce el avance que esto supuso en la comprensión del riesgo; sin embargo, añade que se debe apostar por profundizar en el análisis de los procesos sociales, económicos y políticos que median.

En relación con la resiliencia, también propuesta por el marco de acción, se plantea mejorar la gobernanza de las actividades de reducción de riesgos, por lo que, se plantea el fortalecimiento de mecanismos que contribuyan a aumentarla (ONU, 2005). Aunado a ello, otro aspecto novedoso es que se enfatiza en incorporar organismos a nivel local. Al respecto, Rosales (2021) destaca que, en este periodo (2005-2015) se promueve una cultura de prevención y se involucra a la comunidad, puesto que los desastres pueden reducirse si la población está informada.

En el marco de acción de Hyogo se retoma la participación de la población y actores sociales a nivel local para la reducción del riesgo, lo cual da cuenta de la intención de descentralizar la reducción del riesgo, mediante la delegación de autoridad, responsabilidades y recursos (Cerdas, 2016). Con lo expuesto anteriormente, como señala Cerdas (2016), se evidencia que la gestión local del riesgo trascendió en el 2000 el ámbito académico, gracias a las discusiones generadas por LA RED y se colocó en los marcos políticos, legales e institucionales, como lo es el marco de acción de Hyogo.

Cabe destacar que, las finalidades de dicho marco continúan estando estrechamente relacionadas con la reducción de pérdidas ocasionadas por los desastres (Cerdas, 2016); no obstante, se evidencia una ampliación en las disposiciones propuestas, de la mano con las discusiones que se estaban dando en el ámbito académico.

En cuanto al ámbito regional, en el año 2010 se formula la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR), la cual tiene por objetivo:

Dotar a la región centroamericana de un marco orientador en materia de gestión integral del riesgo de desastres, que facilite el vínculo entre las decisiones de política con sus correspondientes mecanismos e instrumentos de aplicación, entrelazando la gestión del riesgo con la gestión económica, la gestión de la cohesión social y la gestión ambiental, desde un enfoque integral (multisectorial y territorial), de respeto y garantía de los derechos humanos, y considerando la multiculturalidad y la Equidad de Género. (CEPRENAC, 2011, p.16).

De modo que, la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo reconoce el carácter transversal de la gestión del riesgo y establece la necesidad de identificar las responsabilidades institucionales y sectoriales para el desarrollo de acciones sistemáticas e inversiones en los ámbitos económico, social y ambiental. Asimismo, la política reconoce el riesgo cotidiano que caracteriza a los asentamientos humanos informales o en situación precaria, puesto que son altamente vulnerables a amenazas hidrometeorológicas (CEPREDENAC, 2011).

En relación con los asentamientos humanos, dentro de los ejes de la política se plantea el desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad y dentro de sus medidas se establece la vivienda y el ordenamiento territorial con enfoque de gestión del riesgo. Asimismo, consideró la concentración de riesgos en las ciudades de la región centroamericana, por lo que, se propone una gestión del riesgo urbano (CEPREDENAC, 2011). Esto es relevante, en tanto se presentan medidas concretas en temas de riesgo urbano y asentamientos humanos informales.

Aunado a ello, como se mencionó anteriormente, el acontecer internacional influye en la política del país. En lo referente al Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, dentro del apartado de Seguridad y Justicia, se plantea dentro de sus políticas la atención de emergencias, la cual, a su vez, consta como acción estratégica el fortalecer la capacidad de ejecución de acciones de prevención, mitigación, atención, rehabilitación y reconstrucción. Para el logro de dicho objetivo se apostó por la mejora de la capacidad logística de atención, mejorar sistemas de alerta y disponer mecanismos efectivos para el diseño de planes reguladores, asignar recursos y seguimiento de obras de reconstrucción (MIDEPLAN, 2002). Cabe señalar que, es durante el gobierno de Abel Pacheco, 2002-2006, que se aprueba la nueva Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, vigente.

A partir de la emisión de la Ley N°8488, según Carrillo (2007), se trata de implementar la gestión del riesgo como un eje transversal en el Estado Costarricense, de acuerdo con lo planteado en el artículo 5. Además, cabe señalar que por primera vez se introduce la conceptualización de gestión del riesgo y se incorpora el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (artículo 6), que busca articular de forma integrada los órganos, estructuras, procedimientos y recursos de todas las organizaciones del Estado, procurando también la participación del sector privado y la sociedad civil organizada (Carrillo, 2007). De modo que, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488 del 2006, plantea la gestión del riesgo como responsabilidad del Estado costarricense, la cual se hace efectiva a través del Plan Nacional y al transversalizar la gestión del riesgo en las políticas y quehacer institucional.

Por su parte, en el gobierno de Arias Sánchez (2006-2010), en materia de gestión del riesgo, se formuló el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, que fue aprobado en el 2009. Cabe señalar que, el Consejo de Gobierno de la administración Arias recomendó al Ministerio de Planificación y Política Económica considerar la gestión del riesgo como un eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, aspecto que el Consejo de Gobierno de la administración Chinchilla aprueba, estableciendo una perspectiva de gestión del riesgo a todas las instituciones del Estado (Chacón, 2016). La incorporación de la perspectiva de gestión del riesgo, tanto por la administración Arias como en la de Chinchilla, son un hito histórico en materia de política pública (Chacón, 2016).

En relación con lo anterior, el hecho coyuntural del terremoto de Cinchona evidenció las debilidades del Estado costarricense para la atención de la emergencia, lo cual influyó en la incorporación de la perspectiva de gestión del riesgo en las políticas de Ordenamiento Territorial y Vivienda formulada en la administración Chinchilla Miranda. Al respecto, cabe señalar la estrecha relación de estas políticas con la vivienda de interés social y los asentamientos humanos informales, resaltando el efecto del ordenamiento territorial, así como la política de vivienda, en la reducción de la vulnerabilidad en los asentamientos humanos (Chacón, 2016, p.262).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 se destaca el ordenamiento territorial como un desafío para el país para minimizar el impacto ambiental, en este sentido y para efectos de esta investigación, se tornan relevantes los ejes de acción de bienestar social y familia, así como, ambiente y ordenamiento territorial que plantea el plan. Dentro del eje de bienestar social se plantea como objetivo estratégico el acceso a la vivienda, en el que se plantea que se debe analizar desde el ordenamiento territorial como concepto más integrador, de forma que se incorpora la variable ambiente y gestión del riesgo (MIDEPLAN, 2010). Estos elementos se ven reflejados en la concreción de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) 2012-2040 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020 (PLANOT), así como en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana 2013.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, del periodo de gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, plantea dentro de sus principios básicos la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo. Asimismo, el plan establece una serie de elementos de generación de sinergia, entre los que se destaca la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, dando especial énfasis a este último. En relación con este elemento, el abordaje que se hace de la

gestión del riesgo está más enfocado en la vulnerabilidad de los servicios públicos ante una situación de emergencias, así como en los procesos de reconstrucción post desastre (MIDEPLAN, 2014).

Aunado a ello, se señala que se deben determinar las poblaciones, asentamientos e infraestructuras más vulnerables a desastres, para su gestión. Para esto, se propone la aplicación de normas de calidad en el diseño y construcción de obras públicas, además de instrumentos de análisis de vulnerabilidad en asentamientos humanos en zonas de riesgo. De manera que, al igual que el gobierno anterior, se plantea la necesidad del ordenamiento territorial para reducir la vulnerabilidad y para el logro de esto, se requiere del estudio de la ocupación y del manejo del territorio y sus recursos para así proponer una adecuada gestión ambiental.

En este sentido, dentro de las propuestas estratégicas para el sector ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial, se acota que se debe incorporar la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo en la planificación institucional. Aunado a ello, se propone como reto generar programas que aumenten la resiliencia en las comunidades frente al cambio climático (MIDEPLAN, 2014). De manera que, se identifica una direccionalidad por parte del gobierno de atender el tema del cambio climático, contemplando también la gestión del riesgo. Cabe señalar que en este periodo de gobierno se desarrolla la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020.

En cuanto a las propuestas estratégicas del sector vivienda y asentamientos humanos, se observa que había una preocupación en cuanto a la atención de situaciones de emergencia que afectan a las viviendas, tanto en el momento de la emergencia como posterior. Además, del ordenamiento territorial como línea de acción en materia de gestión de riesgo. En este sentido, se plantea el programa de atención y prevención de riesgos y desastres, con el que se pretendía atender las necesidades de vivienda de familia afectadas por emergencias recurrentes, así como por emergencias extraordinarias (MIDEPLAN, 2014). Cabe destacar que, en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2022 se señala que en el marco de la gestión del riesgo es necesario hacer frente a factores estructurales que generan vulnerabilidad social, en consecuencia, se requiere de políticas a largo plazo para la mejora de la educación, salud y factores de movilidad social.

En este periodo de gobierno, internacionalmente se lleva a cabo la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) en el 2015 se adoptó el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Cabe señalar que, en esta oportunidad se realiza un cambio en el énfasis en la gestión del riesgo de desastres en lugar de

la gestión de desastres, como proponía el marco de Hyogo. Además, incorpora las amenazas de origen humano, riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos. Entre las prioridades de acción que establece la ONU (2015, p.14) se encuentra:

- Comprender el riesgo de desastres.
- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.
- Invertir en la reducción del riesgo de desastre para la resiliencia.
- Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar respuesta eficaz para reconstruir mejor en los ámbitos de recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

El Marco de Sendai propone formular políticas públicas para abordar la prevención o traslado de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo; proporcionar redes de protección social vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de las personas, para la reducción del riesgo y generar resiliencia. Al igual que en el Marco de Hyogo, se plantea incorporar la evaluación y la gestión del riesgo en la planificación, además de la revisión de normas, de rehabilitación y reconstrucción para su aplicación en asentamientos informales (ONU, 2015). De esta forma, cabe mencionar que las últimas dos Conferencias Mundiales, destacan la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población y de prestar atención a los asentamientos humanos informales por el riesgo cotidiano que enfrentan las familias.

Cabe señalar que, dentro de los principios rectores se identifica que la gestión del riesgo está orientada a la protección de las personas y sus medios de vida, por medio de los activos culturales y ambientales para el respeto a los derechos humanos. Asimismo, se enfatiza que la gestión del riesgo implica la coordinación de todos los sectores (público, privado, académico, otros.) y actores pertinentes a todos los niveles y la plena participación de las instituciones ejecutivas y legislativas (ONU, 2015, p.13). Por su parte, Rosales (2021) añade que el marco del Sendai pone énfasis en el empoderamiento de la autoridades locales y comunales, la participación inclusiva, también en la necesidad de educar a la población en el tema para disminuir la vulnerabilidad.

Asimismo, armonizada con el Marco del Sendai 2015-2030 el CEPREDENAC construye la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres en las que se impulsa el desarrollo de lineamientos que incluyan el enfoque integral del riesgo de desastres en las políticas y planes de asentamientos humanos, puesto que se concibe la planificación y el ordenamiento territorial como estrategias para la gestión del riesgo. Aunado a ello, acota que el crecimiento no planificado de las ciudades y la ocupación informal por parte de la población que

es excluida del mercado del suelo crea patrones de riesgo, lo cual denota la complejidad de la gestión del riesgo en el espacio urbano (CEPREDENAC, 2017).

En este sentido, es posible observar un cambio en la comprensión del riesgo a lo largo de los años por parte de los organismos internacionales partiendo de la comprensión del riesgo, desde la prevención, preparación y mitigación, así como de enfoques centrados en la comprensión del evento. A posteriormente investigar las causas, introducir la variable vulnerabilidad como determinante, hasta llegar a la comprensión de gestión del riesgo de desastres. Además, Rosales (2021) destaca que, con el cambio en la comprensión de la gestión del riesgo, se parte de que la intervención del ser humano en el ambiente potencia la formación de escenarios de riesgo, por lo que hay que tomar medidas preventivas y correctivas.

Cabe señalar, que también en el 2015 las Naciones Unidas aprueba los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030. Los 17 objetivos que forman parte de la Agenda 2030 apuestan por la acción para poner fin a la pobreza, combatir el cambio climático, la defensa del medio ambiente y diseño de ciudades sostenibles, la reducción de la desigualdad, etc. Entre los objetivos relacionados con el tema de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales se destaca el objetivo de fin de la pobreza, acción por el clima y ciudades y comunidades sostenibles. Este último, entre las metas señaladas para el objetivo, se planteó el aumento de las ciudades y asentamientos humanos con políticas y planes para promover la inclusión, el uso eficiente de recursos, la mitigación y adaptación al cambio climático y la resiliencia ante los desastres, en consonancia con el marco del Sendai y la gestión integral ante el riesgo de desastres (ONU, s.f).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública de la administración Alvarado Quesada 2018-2022, este se ve influenciado por los Objetivos de Desarrollo sostenible y plantea como objetivo nacional: “Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, reduciendo la pobreza y la desigualdad” (MIDEPLAN, 2018, p.82). En este sentido, se enfoca en el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) y dentro de las orientaciones para la formulación del plan se destaca la gestión del riesgo.

El plan plantea, en el área de estructura, movilidad y ordenamiento territorial, como objetivo el logro de espacios urbanos resilientes, sostenibles e inclusivos y se identificó como desafío impulsar el desarrollo de planes reguladores que permitan planificar la gestión del riesgo. Si bien, no se expresan acciones estratégicas en estos ámbitos, en este periodo se formuló el

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (2018-2030), el cual orienta en términos de planificación urbana y ordenamiento territorial.

En relación con lo anterior, Lavell (2003) propone una definición de gestión del riesgo que ha sido ampliamente aceptada y difundida en América Latina por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

(...) proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con, e integrada al logro de pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Además, requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representan estos niveles y que reúnen bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en la construcción de riesgo y en su reducción, previsión y control (Lavell, 2003, p.69).

A partir del recuento realizado, es posible identificar que desde la década de 1990 se ha llevado a cabo un cambio significativo en la percepción, comprensión y abordaje de los desastres, tanto desde la academia, como en la política pública y las propuestas de acción de los organismos internacionales. Así pues, se ha promovido un análisis desde la construcción social del riesgo, partiendo de la comprensión de la vulnerabilidad en un sistema económico y social que reproduce las desigualdades. Por lo tanto, el carácter histórico y el impacto del desarrollo industrial y de la urbanización son fundamentales en la configuración del riesgo. En consecuencia, la gestión del riesgo debe partir de un enfoque multisectorial, multidisciplinario, de derechos humanos y de participación, puesto que parte de una visión integral del contexto.

En resumen, a partir de estos cambios teóricos y perspectivas se guía toda la intervención y atención a la gestión del riesgo, por lo que, dicho análisis teórico refleja una guía sobre las bases y enfoques de acción relacionado con la gestión del riesgo. Por lo que, se resalta como la gestión del riesgo y su intervención se fueron desarrollando de forma progresiva, iniciando desde una perspectiva creyente en una atención enfocada simplemente en las consecuencias. En este sentido, en estas primeras épocas se presenta una legislatura guiada en la respuesta al desastre, y poca (o incluso nula) respuesta a la prevención.

De ahí que, conforme el avance teórico se fue cuestionando y complejizando, se fue ampliando la visión para la atención del riesgo, y con ello, la legislación e intervención al riesgo fue evolucionando a nivel nacional, tema que se verá a continuación.

No obstante, antes de finalizar, cabe resaltar que los enfoques teóricos o perspectivas se traslapan y no pertenecen a una década o período específico, por lo que aún coexiste el enfoque fiscalista en algunos sectores y en algunos abordajes (Cerdas, 2016). Sin embargo, como se señala a continuación, en el marco normativo nacional se ha apostado por introducir una visión de la gestión de riesgo más integral y transversal.

## *2.2. Análisis de cómo afectaron los cambios en la comprensión de la gestión del riesgo en Costa Rica en las Políticas Costarricenses*

Como se especificó en el apartado anterior, la gestión del riesgo surgió a lo largo de los años 80's, y conforme ha pasado el tiempo la sociedad ha reconocido la importancia y necesidad de este tema para una planificación territorial integral. Con esto, se resalta que la gestión del riesgo como concepto ha tenido distintas transformaciones y percepciones teóricas, partiendo desde un enfoque más tradicional con el antecedente del paradigma fiscalista, el cual poco a poco fue evolucionando hacia un paradigma social, hasta desarrollarse al actual enfoque de gestión del riesgo, el cual aún se encuentra en constante transformación y coexiste con el paradigma fiscalista.

Ahora bien, conforme el análisis conceptual de gestión del riesgo evoluciona, este también afecta la forma de intervenir y dar respuesta al riesgo, a través de "Directrices y lineamientos que plantean una direccionalidad a las acciones desarrolladas en materia de riesgo y desastres; además que parecieran ser reactivas a las transformaciones conceptuales del tema, producto de su discusión a nivel mundial y nacional" (Cerdas, 2016, p.52). En ese sentido, es menester para esta investigación, resaltar si la perspectiva teórica con la que parte el accionar institucional, influencia a la intervención en los asentamientos humanos informales.

Por lo que, es posible identificar que las leyes, políticas y planes, a nivel nacional, reconocen la necesidad de incluir la variable ambiente, cambio climático y ordenamiento territorial en la gestión del riesgo y, específicamente en el ámbito de la vivienda. De esta forma, se presenta la interrelación de estos elementos para el logro de asentamientos humanos seguros. Además, en el contexto actual se torna relevante la sostenibilidad ambiental de los asentamientos, así como el impacto del cambio climático en la vulnerabilidad de la población (Brenes, 2007).

De esta forma, para comprender el accionar institucional en materia de vivienda desde la gestión del riesgo, es necesario reconocer el surgimiento de la **Ley N° 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo**, la cual, como se señaló en el apartado anterior, propone un enfoque de gestión del riesgo. De acuerdo con esta Ley, el Estado costarricense debe ejecutar acciones para reducir las causas de las pérdidas de vida y las consecuencias sociales, económicas y ambientales a raíz de los factores de riesgo de origen natural y antrópico, además de la actividad extraordinaria que el Estado debe efectuar en casos de estado de emergencia (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2006).

Por lo que, dentro de la Ley N°8488, la gestión del riesgo es un proceso mediante el cual se revierten las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, la infraestructura, así como de las líneas vitales, las actividades productivas de bienes y servicios y el ambiente (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2006). Ya que, se visualiza como un modelo sostenible y preventivo, al que incorporan criterios efectivos de prevención y mitigación de desastres dentro de la planificación territorial, sectorial y socioeconómica, así como a la preparación, atención y recuperación ante las emergencias.

La ley respalda la transversalidad de la labor del Estado en materia de gestión del riesgo, por lo que se plantea que las instituciones deben tener integrado en sus políticas este tema, este planteamiento es fundamental para la comprensión de la gestión del riesgo y los asentamientos humanos informales. Porque, quiere decir que las instituciones en materia de vivienda y planificación territorial deben contemplar la gestión del riesgo en sus funciones y, por lo tanto, deben intervenir en los asentamientos humanos informales debido a las condiciones de riesgo presentes. Aunado a ello, dentro de la normativa se rescata que se deben formular planes, programas y proyectos de desarrollo urbano a fin de prevenir y mitigar el riesgo.

De forma que, es fundamental resaltar que, bajo esta legislación, se transformó la **Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)**, representando un cambio en sus competencias, finalidades y en su nombre, incorporando la Prevención de Riesgos, puesto que la institución se crea desde la Ley N°7914. La CNE es un órgano de desconcentración máxima adscrita a la Presidencia, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y administración de su presupuesto e inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio. Asimismo, de acuerdo con las competencias ordinarias de prevención de la comisión se destacan las siguientes:

- La articulación y coordinación de la Política Nacional referente a la Prevención de los Riesgos y a los preparativos para atender las situaciones de emergencia.
- Dictar resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente.
- Promover y apoyar estudios e investigaciones en materias relacionadas con sus fines.
- Fomentar la vigilancia y el manejo de situaciones de riesgo, fomentar la creación y el fortalecimiento de capacidades regionales, municipales y locales para el manejo de situaciones de emergencia. (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2006).

Con respecto a lo anterior, es fundamental que, aunque la Ley le asigna potestades de conducción en el ámbito de preparativos y respuesta a la CNE, aún prevalece el principio de coordinación que promueve la relación entre los actores responsables de la respuesta, mediante la aplicación de protocolos y procedimientos que hacen énfasis en aprovechar las capacidades y competencias de cada uno de los actores involucrados (CNE, 2016). En este sentido, se destaca que el marco normativo apuesta por la interrelación institucional, incluyendo a los gobiernos locales, así como la articulación entre las labores que se realizan. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, Sector de Ordenamiento Territorial, Vivienda y Asentamientos Humanos, Consejo Nacional de Planificación Urbana, son ejemplos de instancias de coordinación interinstitucional que se destacan en el marco normativo analizado.

A partir de la Ley N°8488 se construye la **Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030**, pero es menester señalar que antes de que la política entrara en vigor, la guía en materia de gestión del riesgo era el **Plan Nacional de Gestión del Riesgo**. Dicho Plan se actualiza cada quinquenio, por lo que, hasta el momento se reconocen el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 y el actual Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025.

La creación de los Planes de Gestión del Riesgo surge de la Ley N°8488, la cual instruye a la CNE a diseñar y ejecutar el Plan como un instrumento de planificación estratégica para aplicar la política de gestión del riesgo, mediante el concepto de subsistemas dentro de un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con la finalidad de delimitar las competencias institucionales y orientar la asignación de recursos, la organización, así como los mecanismos de verificación y control (CNE, 2010). De forma que, en dicha ley se instaura que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo constituye un eje transversal de la labor del Estado costarricense, debido a que articula los instrumentos, los programas y los recursos públicos en acciones ordinarias y extraordinarias, institucionales y sectoriales, orientadas a la gestión del riesgo.

De esta manera, el enfoque de gestión del riesgo es una propuesta o alternativa de acción pretendidamente concreta que se enfoca a la dimensión causal de los desastres, en un contexto social concreto susceptible a sufrirlos (CNE, 2010). En su lógica inmediata de prevenir los desastres, esencialmente se requiere actuar sobre los factores de riesgo, lo cual es una acción preventiva para evitar el desencadenamiento de eventos de desastre y reducir su impacto, con medidas planificadas y debidamente normadas en la dinámica social de desarrollo. No obstante, se destaca que, según la tendencia actual, el enfoque de gestión de riesgo asume una noción integradora u holística, en el que se concibe la gestión del riesgo como inherente a las prácticas de desarrollo, por lo que supone criterios de prevención y mitigación en la planificación territorial y socioeconómica, así como los efectos inmediatos y posteriores de la emergencia.

**El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015** tenía como objetivo la reducción de la vulnerabilidad de la población costarricense, las causas de las pérdidas de vida, así como las consecuencias sociales, económicas y ambientales debido a las amenazas naturales y antrópicas que afecten el territorio nacional (CNE, 2010). Ante esto, cabe mencionar que, la gestión del riesgo al ser un componente fundamental para lograr el desarrollo integral de la población, por lo que se destaca la necesidad que el plan adopte el enfoque de Derechos, de Equidad de Género, la Participación, el Desarrollo sostenible y seguro.

Por lo tanto, en este plan se trata a la gestión del riesgo como parte de la estructura institucional, con un enfoque estratégico, vinculado a los lineamientos de planificación del desarrollo nacional (CNE, 2010). Asimismo, según MIDEPLAN (2014) un aspecto presente en los Planes de Gestión del Riesgo es la mejora de los asentamientos humanos, para lo cual las municipalidades requieren de apoyo financiero y técnico a fin de realizar mejoras en los barrios, actualizar planes reguladores y gestionar procesos de urbanización, para construir ciudades sostenibles.

Posteriormente, al observar la necesidad de una planificación en temas de gestión del riesgo a largo plazo y los límites de la Ley N°8488 y el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015, se construye la **Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030**, la cual, parte de los enfoques conceptuales planteados en la Ley N° 8488, específicamente según el artículo n°4, aludiendo a la Gestión del Riesgo como el proceso en el que se buscan revertir las condiciones de vulnerabilidad de la población, los asentamientos humanos, etc. El enfoque conceptual de la Política se basa en una visión integral del riesgo, partiendo así de ámbitos de gestión más completos.

Asimismo, cabe señalar que la política plantea que la gestión del riesgo y la reducción del riesgo implica procesos de planificación causal y planificación del desarrollo, a fin de reducir la incertidumbre y tomar decisiones más certeras sobre inversión y crecimiento. En esta misma línea se desarrolla **el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020**, que tiene un enfoque estratégico para orientar la actividad nacional, en relación con el cumplimiento de la política. El plan se desarrolla mediante la relación entre los ámbitos de gestión: reducción del riesgo, preparativos y respuesta y recuperación, y los ejes de la política.

En relación con el Ámbito de Reducción del Riesgo, este parte desde la postura teórica conceptual de la Política, por lo que, se orienta al desarrollo de una cultura de prevención en Costa Rica con programas, proyectos y medidas de regulación, en los que se transversalice la gestión del riesgo en la planificación y las prácticas sociales y económicas, con la finalidad de evitar, mitigar, transferir y retener el riesgo de causas directas y factores subyacentes. Por otro lado, el Ámbito de Preparativos y Respuesta está orientado a la generación de las capacidades nacionales para una respuesta rápida, efectiva y coordinada ante emergencias, el cual tiene como propósito la protección de la vida humana y el avance hacia una fase posterior de recuperación de las poblaciones afectadas. Por último, el Ámbito de Recuperación se orienta a la planificación de las acciones de recuperación de corto, mediano y largo plazo ante desastres (CNE, 2016).

Es importante mencionar que la política se estructura en 5 ejes, que son: generación de resiliencia e inclusión social, participación y desconcentración para la gestión del riesgo, educación, gestión del conocimiento e innovación, inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios y, por último, planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo. Es de especial interés para esta investigación el eje de generación de resiliencia e inclusión social, puesto que, en relación con el tema de vivienda, plantea como lineamientos la inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales y asentamientos humanos en zonas seguras (CNE, 2016).

De esta manera, se reconoce como al partir de la Ley N° 8488, el accionar político considera con mayor peso el tema de gestión del riesgo, reconociendo así una guía de políticas, leyes y programas que intervendrán dentro de la temática de vivienda. Ante esto, cabe resaltar una vez más la base teórica y su influencia en la construcción de normativa.

Se reconoce como el cambio político y de intervención al riesgo es totalmente guiado por la comprensión teórica de gestión del riesgo, y esto se logra ejemplificar claramente con la mención

de la Ley N°8488, ya que si bien es la actual guía en intervención al riesgo, esta también ha tenido transformaciones fundamentales para su aplicación, reconociendo estos cambios como reflejos del enfoque teórico e interventivo de la época.

En ese sentido, se resalta que en un periodo anterior esta Ley actual tuvo sus inicios como la Ley Nacional de Emergencia N° 7914 de 1999, la cual tenía un enfoque meramente basado en las consecuencias del desastre. Y ahora bien, se denota como la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo hasta ahora presenta un enfoque mas basado en la prevención y mitigación del riesgo. Asimismo, se resalta que aún hay mucho más avance y transformación que alcanzar para lograr un enfoque totalmente integral.

Finalmente, y analizando dichos cambios enfocados en el tema de investigación, a partir de este apartado surge la pregunta ¿La transformación del concepto de gestión del riesgo ha tenido una influencia en el marco normativo nacional para el intervenir de gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales?, la cual se responderá en el siguiente apartado.

### *2.3. Legislación Nacional en materia de asentamientos humanos y planificación territorial, analizada desde el enfoque de gestión del riesgo.*

Para analizar la transformación de la perspectiva teórica con la que se interviene desde la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales, se partirá desde la Política Nacional de Gestión del Riesgo, específicamente los lineamientos descritos en el Eje 1: Generación de Resiliencia e Inclusión Social, siendo este el que procura que la gestión del riesgo sea un elemento de asociación de los programas sociales con que cuenta el Estado Costarricense, de modo que la vulnerabilidad ante desastres sea un determinante para orientar la inversión social, en términos de proteger la vida y los medios de vida, así como reducir la exposición a las amenazas, particularmente de quienes se asientan en sitios de peligro (CNE, 2015).

Dicho eje plantea entre sus lineamientos la inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales y como acción estratégica, se plantea un programa de identificación, priorización y atención de la población vulnerable ubicada en zonas de amenazas, acción que es coordinada por el IMAS y se involucran municipalidades, universidades, instituciones del sector social, el MIVAH, entre otros.

Asimismo, el lineamiento 2, del destacado eje se relaciona con asentamientos humanos en condiciones seguras, dentro del cual

(...) las instituciones relacionadas con el desarrollo habitacional y la planificación territorial, incluidas las municipalidades, como parte de los procesos de planificación de uso de la tierra, deben identificar los asentamientos humanos ubicados en sitios de amenaza, promover la reducción de los factores de riesgo, la reubicación de las poblaciones vulnerables y un ordenamiento territorial que potencie la seguridad y mejore la calidad del hábitat en los asentamientos humanos. En la medida que subsista la problemática de asentamientos en sitios peligrosos, debe promoverse la organización comunitaria para la vigilancia de los factores de amenazas y la respuesta a emergencias, procurando, además, la participación de las poblaciones en iniciativas tendientes a reducir el riesgo. (CNE, 2015, p.38-39).

En este sentido, según su acción estratégica el lineamiento implica planes de desarrollo urbano y rural con orientaciones para definir las restricciones en la ocupación de territorios por condiciones de riesgo y eventuales propuestas para la reubicación. Dicho lineamiento estuvo a cargo de las municipalidades y el MIVAH y dentro de los actores involucrados se encuentra el INVU, IFAM, ICT, instituciones del Sistema Financiero de la Vivienda, AyA, entre otros (CNE, 2016).

La política social costarricense plantea el tema del acceso a la vivienda digna, como uno de los factores que mejoran la calidad de vida de las familias y les procura mayores oportunidades de optimizar su condición socioeconómica (MIVAH, 2012). Así pues, las políticas y planes nacionales, así como las instituciones, vinculadas al tema de gestión del riesgo y vivienda, deben tomar en cuenta la situación de riesgo de los asentamientos humanos informales. Por lo que, se vuelve necesario una respuesta oportuna que tome en cuenta las especificidades de la población que habita en este tipo de asentamientos.

Como se describió anteriormente, la comprensión del riesgo ha sufrido cambios a lo largo de las décadas y desde una perspectiva holística y multisectorial se reconoce la necesidad de articular el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la equidad social. En este sentido, la Política Nacional de Gestión del Riesgo ha enfatizado en la construcción de asentamientos humanos en zonas seguras, no obstante, esto requiere un esfuerzo interinstitucional.

Así pues, se torna relevante acotar cómo las políticas nacionales en temas de vivienda y planificación urbana se han visto transversalizadas por el enfoque de gestión del riesgo en los planteamientos que se hacen en relación con asentamientos humanos informales. Por lo tanto, a continuación, se hace un breve recuento de las leyes y políticas en materia de vivienda que se han propuesto.

### 2.3.1. Inicio de la Legislatura Nacional en tema de vivienda analizadas desde la perspectiva de gestión de riesgo: Las primeras leyes que influenciaron en las décadas de 60's y los 70's:

Primeramente, como antecedente en normativa en materia de vivienda y asentamientos humanos se destaca el Decreto Ejecutivo Núm.1 denominado **Reglamento sobre Chinchorros y Casas de Vecindad**, con el cual se buscaba fijar condiciones mínimas de salud e higiene en las casas de habitación (Chacón, 2016). El objetivo, era prevenir la propagación de enfermedades, esto cobra relevancia ante el contexto actual de pandemia por COVID-19, en el que la Red Territorial de Asentamientos Informales (2020), estableció un protocolo de preparativos y respuesta ante el Coronavirus (COVID-19) en asentamientos informales.

El protocolo, cuyo objetivo es prevenir y contener el contagio de personas con COVID-19 en asentamientos informales, reconoce la vulnerabilidad de las personas habitantes de estos espacios. Puesto que, la población que reside en asentamientos informales está expuesta a factores de enfermedad asociados a: limitaciones en el acceso al agua potable, carencia de condiciones de infraestructura para la gestión de residuos, carencia de facilidades sanitarias intradomiciliarios, hacinamiento, limitaciones en el servicio de internet, además de baja escolaridad y empleo informal.

En este sentido, se evidencia que, a los asentamientos informales, o en el caso del Reglamento sobre Chinchorros, a las viviendas en condiciones precarias se les da un tratamiento en la inmediatez, puesto que como, señala Cahcón (2016) la intervención estaba enfocada en atender el problema de salubridad que se estaba gestando en estas viviendas, pero no en la atención de la necesidad de vivienda. Esta situación de 1904, de una atención emergencista a los asentamientos informales o viviendas en condiciones precarias se observa en la atención en el contexto de la pandemia por la COVID-19 en el 2020.

Ahora bien, entre 1950 y 1970 se consolida en el país el Estado Bienestar o Benefactor, periodo en el que surgen las primeras normas en materia de planificación urbana, se crean instituciones públicas, políticas y acciones para abordar las desigualdades, debido al carácter intervencionista, de esta forma de organización del Estado. Asimismo, a mitad del siglo XX a nivel nacional se transiciona de un modelo agroexportador a un modelo de sustitución de importaciones, por lo que se desarrolla el sector industrial, se expanden los servicios, actividades financieras y con ello se da una transformación de los centros urbanos (Barquero y Madriz, 2021).

De modo que, la migración campo-ciudad para la búsqueda de empleo, de la mano con el desarrollo industrial, aumenta la población en los centros urbanos y por lo tanto, se da un acelerado proceso de crecimiento y el incremento de la construcción de viviendas de interés social, debido a las situaciones sociales que suscitó este proceso. En consecuencia a la dinamización de la industria y la necesidad de planificar el desarrollo de las ciudades, es que surge en 1954 la **Ley N°1788, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)** (Martínez y Pérez, 2018).

El INVU, por lo tanto, según su ley orgánica, tiene como funciones planear el desarrollo y crecimiento de las ciudades y el mejor uso de la tierra, proporcionar a las familias los medios para acceder a un alojamiento adecuado, procurar a la familia costarricense una mejor habitación, promover estudios e investigaciones sobre urbanismo y vivienda (Artículo 4, Ley N°1788, 1954). Cabe señalar que, cuando se hace referencia a un mejor uso de la tierra se refiere en términos de la utilidad y la practicidad en la organización urbana y no en el sentido de un análisis del riesgo.

No obstante, en el tema de asentamientos humanos, si bien no se habla de la informalidad, se insta a eliminar las construcciones insalubres o peligrosas mediante planes de reconstrucción o readaptación. Además, en el Artículo 5 de la Ley N°1788, entre las atribuciones del INVU se señala fomentar la construcción y la higienización de las viviendas, por medio de la ejecución de obras de urbanización y saneamiento urbano. En este sentido, se observa que, en esta época, al igual que con la ley de chinchorros el tratamiento a las viviendas en condiciones precarias es el de la higienización (Asamblea Legislativa, 1954).

Aunado a ello, es posible hacer la relación del saneamiento urbano con el ámbito de gestión del riesgo, aunque en el momento no se identificaba la transversalidad del tema, puesto que el énfasis estaba en el estudio de los fenómenos y la atención de la emergencia, en concordancia con el paradigma fisicalista imperante. No obstante, se reconoce la vulnerabilidad de los asentamientos en condiciones precarias y la necesidad de la intervención estatal en el tema.

Posteriormente, el país presenta cambios y transformaciones en la sociedad, puesto que la migración campo-ciudad, que se venía gestando desde la década anterior, incrementa. Además, se da un crecimiento industrial que produce un crecimiento de las ciudades y centros urbanos, gestándose barrios pobres en el sur de la capital (Martínez y Pérez, 2018). Por lo tanto, ante la creciente demanda de vivienda se empiezan a instaurar asentamientos informales, lo que

lleva al establecimiento de la **Ley N°2760, Ley de Erradicación de Tugurios y defensa de arrendatarios**, en 1961.

Cabe destacar que dicha ley denota un acercamiento al derecho a una vivienda adecuada al establecer en su artículo 3 que: “Todo local destinado a viviendas debe reunir las condiciones indispensables para ser habitado, de modo que pueda ofrecer a sus moradores continuo y efectivo bienestar” (Asamblea Legislativa, 1961).

Además, la ley se centra en la declaración de inhabitabilidad y algunas de las condiciones que tiene que presentar un inmueble para ser declarado de esta manera es: cuando haya inseguridad ocasionada por debilidad o deterioro en la estructura o inestabilidad del terreno. Asimismo, aplica esta declaración cuando haya peligro inminente a que la vivienda sea destruida por derrumbes o inundaciones y también por peligro de incendio (Asamblea Legislativa, 1961).

Esta ley tampoco hace referencia a los asentamientos informales, sino a las condiciones precarias de vivienda, pero es importante señalar que se hace referencia a la declaración de inhabitabilidad, es decir, se requiere la reubicación de las personas, cuando hay riesgo de desastre. Además, se le asigna al INVU el realojamiento de las personas que deben reubicarse con la aplicación de la ley, así como la responsabilidad de las Municipalidades de llevar a cabo programas de renovación de áreas.

Aunado a lo anterior, en 1968 se crea la **Ley de Planificación Urbana, Ley N°4240**, en la que se plantea la planificación como un proceso continuo e integral que busca la seguridad y bienestar de las personas. Además, en el artículo 2 entre las funciones de la planificación urbana se precisa promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio entre el desarrollo urbano y rural y el desarrollo eficiente de áreas urbanas para el mejor uso de los recursos (Asamblea Legislativa, 1968).

También, como refieren Barquero y Madriz (2021), es una ley que señala la pertinencia de los planes reguladores como instrumento de planificación, por lo que, se orienta a organizar el desarrollo del espacio y establece responsabilidades para las municipalidades en este tema. Asimismo, desarrolla estrategias como Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Planificación Urbana, Plan Regulador, Zonificación y Fraccionamientos, de relevancia para el ordenamiento territorial, que se incorporará en la legislación nacional hasta décadas más tarde.

En este sentido, el enfoque de esta ley era de un plan maestro, centrado en el uso de suelo (Klotchkov, 2012). Cabe destacar que, en concordancia con la época, no se posiciona el

tema de la gestión del riesgo en la planificación urbana, debido a que es hasta décadas más tarde que adquiere su carácter transversal. No obstante, se plantea que la planificación busca la seguridad de las personas y que se promueve la expansión ordenada y el uso adecuado de los recursos, elementos que son necesarios para la gestión del riesgo.

Para este momento, se construyeron grandes urbanizaciones financiadas por el Estado, ya que, la demanda de soluciones habitacionales era mayor que la oferta y el proceso de selección de las personas beneficiarias era utilizado a favor del partido en el poder (Morgan, 2001). Aunado a ello, el creciente costo de construcción, la burocracia y las crisis económica mundial de los años 70 que se venía gestando produjo que se paralizaran los proyectos dirigidos a las familias más empobrecidas. Por lo que, las posibilidades de participar en un programa de vivienda eran casi nulas, a pesar de que existía el programa “lotes y servicios” del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

En consecuencia, el déficit habitacional que se venía acumulando desde la década de los 60 generó el descontento de la población, quienes se empezaron a organizar el “comités pro-vivienda”. Si bien en los años 70 su alcance fue limitado, una década más tarde, en los 80, adquieren un carácter nacional y se centraliza la lucha de los comités (Morgan, 2001). De modo que, en esta década se organizaron invasiones de propiedades del Estado, ante la poca capacidad de los gobiernos de turno de solventar la situación problemática de la vivienda.

En este contexto, en 1979 se nombra por primera vez un ministro de vivienda, el Ing. Jorge Carballo, mediante el Decreto Ejecutivo N° 10299-P y un mes después se crea el “Sector Vivienda y Asentamientos Humanos” por el Decreto Ejecutivo 10458-P-DP, con el fin de organizar las instituciones vinculadas a la vivienda, bajo la conducción de dicho ministro (MIVAH, 2017).

### 2.3.2. Legislación de vivienda con un enfoque de riesgo, coexistencia entre lo Fisicalista y lo Social: Década de los 80's y 90's:

En este periodo además se desarrolla el “**Plan GAM**” 1982, el Plan Regional para el Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (GAM) (INVU N°13583-VAG-OFIPLAN) consideró que era necesario regular el desarrollo urbano del sistema de ciudades y centro de población dentro del territorio designado como GAM. De acuerdo con Klotchkov (2012), el Plan GAM 1982 se basó en la Ley de Planificación Urbana y definió el límite de la mancha urbana y formuló normas generales de zonificación sin consideraciones para integrar la infraestructura con

el uso de suelo, lo cual evidencia el escaso planteamiento del riesgo en las políticas de desarrollo urbano.

Más tarde, en la campaña electoral de 1986, la lucha por la vivienda ocupó un lugar central, esta contienda electoral es ganada por Óscar Arias Sánchez, quien prometió en campaña la construcción de 80.000 viviendas. Entre la elección y la toma de posesión hubo un acontecimiento trascendental en la política de vivienda, que fue la invasión masiva de los terrenos de Los Guidos, que culminó con un asentamiento informal de más de 3000 familias. No obstante, si bien en menor grado, en este periodo se produjeron otras invasiones importantes como Los Cuadros, en Goicoechea y la finca San Pedro en Pavas (Morgan, 2001).

La invasión por parte de las familias a un terreno que carecía de infraestructura y de servicios urbanos, genera condiciones de riesgo, que en el momento no se visualizaron desde este enfoque, sino desde la mirada de solucionar la demanda de vivienda. Ante esta situación el gobierno de Arias declara el problema de la vivienda como “emergencia nacional”, para poder disponer de los fondos de la Comisión Nacional de Emergencias y así desarrolló iniciativas en colaboración con diferentes actores sociales (Morgan, 2001).

Además, en la administración de Arias se crea la **Ley N° 7052 ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda en 1986**. Dicha ley nace con el objetivo de “fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios” (Asamblea Legislativa, 1986).

De esta manera, es fundamental rescatar que esta ley crea al **Banco Hipotecario de la Vivienda (BAHNVI)** como ente rector en materia de financiamiento de vivienda. En ese sentido, como se mencionó anteriormente, dicha normativa surge como plan de emergencia ante la creciente informalidad urbana, por lo que, el BAHNVI promueve programas de crédito de desarrollo de vivienda rural y urbana, y proyectos habitacionales que se ejecuten al amparo de incentivos fiscales (Asamblea Legislativa, 1986). Por lo que, a través de esta forma de préstamo, el BAHNVI genera que la población que no puede acceder a vivienda no visualice la solución habitacional como un regalo, sino como un aplazamiento para el pago de su vivienda (Chacón, 2016).

Ante esto, se reconoce que, debido a los recursos de ese entonces del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, se imposibilita la reducción definitiva del déficit habitacional, además hay un aumento en el costo de la solución de vivienda para los bonos de

pobreza extrema y la normativa de selección y calificación de personas beneficiarias a los subsidios de vivienda debe optimizarse, siendo esto un gran reto para brindar el acceso a vivienda a estas poblaciones.

De esta forma, se reconoce que en esta época el tratamiento de la problemática de vivienda se centra en cumplir con estadísticas y metas de construcción, más no en la satisfacción del derecho a la vivienda como tal (Chacón, 2016).

Posteriormente, en la década de los 90's se producen cambios en la configuración del Estado con la implantación de un nuevo modelo económico. Además, como se señaló en el apartado anterior, en esta década hay un cambio en la comprensión de los desastres, al reconocer su configuración histórica y social, por lo que los esfuerzos se centran en la reducción del riesgo. Asimismo, en concordancia con lo planteado en la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres de Yokohama hay un énfasis en la transversalidad del tema de los desastres en la política y la planificación y se toma relevancia en esta década al tema ambiental.

Lo anterior se ve reflejado en el Plan de Reducción del Riesgo de 1993, en la Ley de Emergencias de 1999, abordadas en el apartado anterior, y en la Ley Orgánica de Ambiente, Ley N°7554 en 1995. El objetivo de esta última es procurar dotar de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Asamblea Legislativa, 1995). En relación con el tema de asentamientos humanos y gestión del riesgo, esta ley coloca la figura del ordenamiento territorial en la legislación nacional.

En el artículo 28 se establece la función del Estado, las municipalidades y demás entes públicos en definir y ejecutar políticas de ordenamiento territorial, a fin de regular y promover los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales, así como el desarrollo físico-espacial para lograr armonía entre bienestar de la población, aprovechamiento de recursos y conservación del ambiente (Asamblea Legislativa, 1995). El ordenamiento territorial forma parte de la integralidad que requiere la gestión del riesgo, así como el tratamiento a asentamientos humanos informales, a fin de garantizar los derechos de las poblaciones.

Ya en el siglo XXI, Martínez y Pérez (2018) señalan que la situación económica, social y política del país ha sido influenciada por políticas neoliberales y en materia de vivienda se dio un auge de préstamos para adquisición y construcción. Además, en este contexto se crean una serie de leyes que se acotarán seguidamente, así como la primera política nacional de vivienda y asentamientos humanos. También, con la creación de la Ley N°8488 se establece la

transversalidad de la gestión del riesgo en todos los ámbitos de planificación estatal, por lo que está presente en las políticas de vivienda y planificación, como se expone a continuación.

### 2.3.3. Legislatura Nacional de Vivienda en la Décadas de los 2000: ¿Posee un enfoque Social del Riesgo?

La **Ley Especial para Titulación de Vivienda en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano no Reconocidas (precarios) N° 35931-MP-MIVAH 2010**, es un reglamento que regula lo relacionado únicamente para los terrenos ocupados por personas en carácter de precario. Se identifica al MIVAH como la institución correspondiente de definir los precarios existentes en el país, de acuerdo con la definición de necesidades del Gobierno en materia de vivienda, por ejemplo, las situaciones de hacinamiento y sobrepoblación, las características de la población (persona adulta mayor, niños, niñas, población en riesgo y exclusión social), así como el deterioro de las condiciones de salud pública con base en la habitabilidad e higiene del asentamiento.

Por otra parte, la Constitución del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos **Decreto N° 30843-MP-MIDEPLAN-MIVAH** (del 29 de octubre de 2012), se constituye como un instrumento básico de la política social del Gobierno y de Vivienda y Asentamientos Humanos. Ante esto, establece los mecanismos de coordinación necesarios para coadyuvar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Vivienda y Asentamientos Humanos, y la resolución de la problemática identificada.

Aunado a ello, resalta la necesidad de promover la participación de los gobiernos locales, la sociedad civil organizada e instituciones públicas y privadas con el objetivo de lograr cambios participativos. Es menester resaltar que la implementación de dicho decreto no menciona información en relación con la gestión del riesgo.

La construcción de la **Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)** se complementa con la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, debido a que ambas parten del objetivo de construir asentamientos humanos polifuncionales e inclusivos, en equilibrio con el ambiente. Tiene el objetivo de procurar que el desarrollo humano de la población se logre de forma equilibrada, equitativa y competitiva en el territorio nacional, por medio de la correcta gestión de los asentamientos humanos y el aprovechamiento responsable y sostenible de los recursos naturales, con el fin de contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (MIVAH, 2013).

El aumento del riesgo presente en los asentamientos humanos es ocasionado debido al uso del suelo y el desarrollo de actividades humanas sin la debida planificación, siendo estos factores de vulnerabilidad, lo cual atenta contra el derecho a una vivienda segura. Por lo tanto, surge la importancia del ordenamiento territorial para incorporar medidas de prevención y mitigación, así como la generación de resiliencia en los asentamientos humanos que están constantemente expuestos a situaciones de riesgo.

Aunado a ello, es importante mencionar la incorporación de la variable ambiental en la planificación territorial nacional, debido a que se constituye como un esfuerzo por empatar el desarrollo ambiental y el desarrollo de los asentamientos humanos del país. No obstante, se contrapone con la escasa planificación de los asentamientos humanos del país, lo cual genera un impacto con los procesos de cambio climático y pérdida de capacidad de los suelos.

Por otro lado, en cuanto al **Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014-2020 (PLANOT)**, éste se constituye como un instrumento de gestión operativa que establece las acciones en respuesta a las metas definidas en la política. Cabe señalar que, según la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (MIVAH, 2013), en los Planes se debe dar especial atención a la determinación y ubicación de zonas de riesgo no aptas para el establecimiento de asentamientos humanos, ya sea por amenaza ambiental o por salubridad.

En este sentido, se plantea que es un instrumento direccionador del quehacer local, regional y nacional en cuanto al ordenamiento territorial. Tiene el objetivo de garantizar en los asentamientos humanos la dotación y el acceso a infraestructura, servicios, redes, movilidad y actividades productivas, que permitan a las personas habitantes desarrollarse en entornos de calidad física, social y ambiental, con criterio de equidad de género y enfoque de derechos.

Para el plan, el ordenamiento territorial con enfoque de gestión de riesgo constituye un instrumento de vital importancia para hacer valer las condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad en los asentamientos humanos. De igual manera, el ordenamiento territorial se visualiza como una perspectiva de enfoque de gestión del riesgo y de prevención, la cual posibilita incidir, con antelación y de forma planificada, en la reducción de las vulnerabilidades y controlar el impacto de los desastres y la ocurrencia de desastres.

Durante ese mismo periodo, el MIVAH desarrolló el “**Plan GAM (2013)**” con los lineamientos estratégicos que ejecuta la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) (MIVAH, 2013). En este sentido, el Plan GAM 2013 se convierte en la primera herramienta de planificación derivada de

la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y traslada sus lineamientos de desarrollo al nivel de la regulación y del modelo de desarrollo urbano territorial en la región GAM. (MIVAH, 2013).

Es fundamental rescatar que este Plan se enfoca en una dimensión ambiental, la cual permite conocer el uso del suelo del GAM, y así se logra identificar los impactos de los cambios físico-espaciales sobre el medio ambiente. Al hacerlo, esto permite formular propuestas de planificación territorial con el propósito de evitar o reducir los impactos ambientales negativos (MIVAH, 2013). De esta manera, se resalta la importancia de la planificación territorial, ya que existen casos extremos de asentamientos en donde se requiere de una reubicación total o parcial dado a una condición de riesgo latente.

En este sentido, dicho Plan considera a la gestión del riesgo como un criterio de política transversal, bajo el cual se guía conforme el dictado de la Ley N° 8488. Por tanto, dentro del Plan se recomienda a la CNE, categorizar estas zonas de control especial por categorías según sea la amenaza natural u otra, y de ser necesario se incorporen otras zonas con estas condiciones dada su naturaleza. (MIVAH, 2013).

Dado a lo anterior dictado por el Plan, se resalta una crítica debido a que poseen un enfoque de gestión del riesgo que parte desde el riesgo ligado directamente la amenaza, sin percibir que el riesgo “(...) se coloca como categoría central para la explicación de la ocurrencia de los desastres, comprendiendo al riesgo como una construcción social, resultado de la convergencia entre multiamenazas (naturales, socio naturales y antrópicas) y vulnerabilidad” (Cerdas, 2016, p.16), por lo que, se denota cómo dicha intervención del Plan GAM con respecto a la gestión del riesgo, no logra traspasar hacia un quehacer integral.

En ese sentido, el país reconoce la importancia de tratar a los asentamientos humanos informales como población de riesgo, por lo cual surge la **Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (2012-2030)**, procura visualizar y priorizar la ejecución de lineamientos para personas y hogares de todos los estratos socioeconómicos, con especial interés en la población en condiciones de pobreza, riesgo, vulnerabilidad y exclusión social.

Aunado a ello, la política propone que las personas del país se apropien del territorio de una manera activa y responsable, en el cual, se reconoce el tema de acceso a la vivienda digna como uno de los factores que mejoran la calidad de vida de las familias y les procura mayores oportunidades para mejorar su condición socioeconómica (MIVAH, 2014). Asimismo, es fundamental reconocer que dicha condición socioeconómica debe ser comprendida desde la exclusión social, económica, cultural y ambiental de la sociedad para estas poblaciones.

Ahora bien, desde el MIVAH se reconoce que perduran los mayores retos para este sector, así, por ejemplo, se observa la afectación de viviendas por desastres naturales y las limitaciones en la aplicación de políticas eficaces para mitigar los efectos del cambio climático, los gobiernos locales a veces otorgan permisos de construcción en sitios que tienen riesgos naturales o antrópicos (MIVAH, 2014). Por lo que, es menester priorizar este tema en procesos de investigación, análisis y capacitación por parte de los actores del sector.

Aunado a esto, se reconoce que el enfoque moderno analiza el problema del precarismo incluyendo y resaltando el concepto de ética ambiental” (Chacón y Freer, 1999). Por lo que, para el eje ambiental de la política se tiene como objetivo el impulsar el desarrollo de asentamientos humanos en localidades seguras y sostenibles, para incrementar la capacidad de atender las emergencias, recuperarse de sus efectos y buscar mecanismos de adaptación al cambio climático (MIVAH, 2014). De forma que, se logren asentamientos humanos en espacios que no presenten condiciones de riesgo a desastre o lograr la adaptación a condiciones de riesgo existentes.

Por tanto, se destaca que en el país se han desarrollado asentamientos humanos informales, en condición de precario o tugurio, los cuales paulatinamente se fueron asentando en sitios en condiciones de riesgo, que presentan potenciales amenazas naturales y antrópicas. De modo que, las situaciones de emergencia no afectan exclusivamente a los asentamientos informales, pero sí, la población que habita en estos espacios locales presenta mayor vulnerabilidad frente al riesgo, el cual se puede disminuir si se identifican las amenazas y se ejecutan medidas para su mitigación y control (MIVAH, 2014).

En la misma línea de la gestión del riesgo, se parte de la necesidad de generar instrumentos de planificación y estrategias de prevención, en los distintos niveles de intervención, para la reubicación de poblaciones en riesgo y un adecuado ordenamiento territorial. De esta forma, se rescata como desde esta política se maneja la gestión del riesgo desde el paradigma social, con un enfoque más integral, reconociendo que el riesgo a desastre se centra en la vulnerabilidad, y sobre el paradigma estructural (Cerdas, 2016). Es decir, desde la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos se comprende que el riesgo contempla toda la categoría crítica de vulnerabilidad, reconociendo ésta como consecuencia de una sociedad desigual y excluyente.

Ahora bien, como última normativa del decenio, se resalta la **Política Nacional de Desarrollo Urbano (2018-2030)** y su **Plan de Acción (2018-2022)**. Esta política pretende

promover el ordenamiento de las ciudades mediante un enfoque de desarrollo sostenible. Asimismo, corresponde a una orientación de acciones que permitan al país atender los compromisos de la Nueva Agenda Urbana, acordada en la conferencia de la ONU Hábitat III, así como contribuir a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Dicha política también identifica la importancia de la planificación urbana, debido a que reconoce que el crecimiento y transformación de la ciudad sin regulación tiene implicaciones en el aumento de la vulnerabilidad ante amenazas naturales de los espacios urbanos, así como la consolidación de asentamientos humanos en áreas de riesgo a desastres. Aunado a ello, se debe tomar en cuenta el cambio climático y sus implicaciones en la gravedad de los eventos hidrometeorológicos (CNPU, 2018). De modo que, se torna relevante la articulación entre la planificación urbana, el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo.

De esta forma, el CNPU (2018) subraya que la inadecuada planificación urbana ha generado la degradación ambiental, lo cual, a su vez, repercute en la exposición a amenazas naturales, generando así condiciones de riesgo. Por lo que, se plantea incorporar las variables de ambiente, cambio climático, prevención del riesgo y resiliencia en los planes reguladores, para así fomentar la coordinación entre actores sociales para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos (CNPU, 2018).

Ahora bien, en cuanto al plan de acción, entre las acciones estratégicas que se proponen se encuentra la incorporación de la variable ambiente en la planificación urbana y el ordenamiento territorial, tema fundamental para esta investigación. De esta forma, dentro del Plan se menciona la importancia de la adaptación y mejora de las infraestructuras para mitigar los riesgos y amenazas naturales y realizar un análisis de riesgo de las infraestructuras, para así incorporarlo en los planes reguladores para aumentar la resiliencia (CNPU, 2018). De esta manera, al trabajar la planificación urbana, desde un enfoque que reconoce la exclusión y vulnerabilidad, se logra mitigar el riesgo y se impactan las consecuencias que “comprometen la vida, así como la reproducción de las condiciones y medios de vida de las poblaciones” (Cerdas, 2016, p. 1).

Por tanto, desde la gestión del riesgo en el Plan se menciona la renovación urbana como una alternativa para que las actividades urbanas se distancien de áreas de vulnerabilidad, mediante el traslado de infraestructura y servicios públicos y limitar la construcción en sitios de riesgo. También, en esta misma línea se propone una planificación contingente, dada la dificultad para evacuar y reasentar a poblaciones en condiciones de riesgo (CNPU, 2018). Esta

planificación supone no reconstruir la vulnerabilidad una vez pasada la emergencia, lo que implica la sustitución del uso del suelo.

Asimismo, en términos del plan de acción, toda la población debe aprender a convivir con las amenazas presentes en los espacios urbanos para una preparación y atención proactiva ante situaciones de emergencia (CNPU, 2018). De esta forma, se reconoce la intervención al riesgo desde un enfoque fiscalista y social “desde la cual el monitoreo y conocimiento científico de las amenazas junto al planeamiento de medidas de emergencia adquieren prioridad” (Cerdas, 2018, p.20).

De modo que, dentro de la intervención institucional en temas de vivienda, se reconoce como se ha ido transformando esta acción institucional según los cambios teóricos y los enfoques de atención que se han discutido a lo largo del capítulo. En este sentido, desde una lectura del enfoque de gestión del riesgo se reconoce que la normativa nacional ha pasado por distintas transformaciones teórico-metodológicas, resaltando un inicio de intervención del desastre al riesgo desde un paradigma fiscalista, clásico y conservador, hasta prácticas actuales direccionadas a un quehacer integral y de cambio. Asimismo, se evidencia un cambio de políticas inmediatistas para resolver el déficit habitacional a propuestas multisectoriales que han hecho énfasis en la planificación y el ordenamiento territorial.

En resumen, la intervención de vivienda inicia desde la inmediatez, dando respuesta a un “problema” de salubridad presente por la falta de acceso a viviendas, Esta atención inmediata empieza a progresar paulatinamente conforme las necesidades y los enfoques evolucionan, progresando hacia pequeños avances como el reconocimiento de las “zonas inhabitables”, con las cuales se empieza a resaltar de forma implícita al riesgo y la vulnerabilidad de la población, y con esto, se empieza a discutir el tema de planificación urbana, reconociendo así poco a poco una gestión del riesgo en sus inicios.

En ese sentido, cabe mencionar como el sistema económico también fue alentando hacia el crecimiento del déficit habitacional, y con ello, empezaron a surgir las instituciones encargadas a brindar el acceso a viviendas. Sin embargo, es necesario resaltar que estas instituciones partían desde la idea de brindar vivienda como un “bien” y no desde la comprensión de brindar acceso a un derecho.

Dentro de este desarrollo de la intervención en vivienda, y las acciones tomadas institucionalmente para brindar este “bien”, según se reconocía en la época, se adentra el tema de ordenamiento territorial, en este se discuten temas ambientales y de riesgo, abriendo camino

cada vez más a una introducción de gestión del riesgo, en la cual se comienza a cuestionar el riesgo y vulnerabilidad dentro de las acciones institucionales. Con esto, si bien estas acciones siguen partiendo desde un enfoque que está meramente dirigido a la atención de las consecuencias, se reconoce como poco a poco se va cuestionando más el tema, adentrándose cada vez más hacia una comprensión integral de la gestión del riesgo, en la cual se toman en cuenta la mitigación y prevención al desastre.

Es importante rescatar que, como se describió anteriormente las políticas públicas en Costa Rica en el tema de vivienda y gestión del riesgo han ido avanzando, tratando de incorporar una perspectiva holística y multisectorial. Por lo que, al hablar de asentamientos humanos informales y gestión del riesgo es fundamental que el ordenamiento territorial tenga un enfoque de gestión del riesgo, para garantizar condiciones mínimas de seguridad, puesto que se parte que la planificación busca precisamente la seguridad.

Porque, un crecimiento urbano sin planificación aumenta la vulnerabilidad, ya que se propicia el establecimiento de asentamientos humanos en zonas de riesgo. En este sentido, el país debe avanzar hacia una política que articule la gestión del riesgo, la planificación urbana, la mejora de las condiciones de vida de las personas, sin dejar de lado el componente ambiental y según el análisis elaborado hay importantes esfuerzos por integrar estos elementos.

No obstante, al analizar las legislaturas de los 2000's se encuentra una contradicción teórica, en la cual se plantea una intervención social e integral, pero al examinar dichas normativas se encuentran acciones vinculadas y enfocadas bajo un paradigma fiscalicista, por lo que coexiste con el paradigma social. Por tanto, se reconoce como la normativa actual de Costa Rica ha logrado grandes avances teóricos y metodológicos en cuanto a la intervención al riesgo; sin embargo, aún queda muchísimo más que evolucionar y transformar para lograr un constante crecimiento hacia una gestión integral del riesgo, en especial, una intervención integral del riesgo dentro de poblaciones en riesgo como son algunas (si no que la mayoría) de zonas de asentamientos humanos informales.

### **3. Capítulo 3: Las acciones del IFAM, MIVAH e INVU con respecto a los compromisos asumidos en la PNGR.**

Una vez analizado el marco normativo nacional en relación con la gestión del riesgo, se destaca que, a partir de la Ley N°8488, la gestión del riesgo se constituye como un eje transversal en la labor del Estado, la Política Nacional de Gestión del Riesgo, en adelante la PNGR, la cual articula los recursos en acciones ordinarias, extraordinarias, institucionales y sectoriales para la gestión del riesgo. Como se señaló anteriormente, producto de la evolución en la comprensión del riesgo, se aprueba la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488 (2006), a partir de la cual se elaboró el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015 y ambos instrumentos de planificación influyen en la construcción de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 y sus respectivos planes de acción.

Al comprender las transformaciones de la gestión del riesgo, su alcance y desarrollo actual, se torna más clara la comprensión de la PNGR, en cuanto al establecimiento de responsabilidades institucionales con el fin de lograr una gestión del riesgo integral. En este capítulo se abordará y discutirá el cumplimiento del IFAM, MIVAH e INVU en las metas establecidas en los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo 2010-2015 y 2016-2020.

Para la construcción de este capítulo, se realizó una investigación documental, indagando en los Planes Operacionales y Estratégicos, así como en Memorias institucionales del IFAM, MIVAH e INVU desde el 2010 al 2020, de forma que se pudiera identificar las acciones realizadas en el marco de la PNGR. Sin embargo, al realizar el análisis se reconoce que dichas instituciones no especifican la meta a alcanzar. Por lo que, para reconocer las acciones dirigidas al alcance de lo planteado en los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo, fue necesario indagar en los proyectos, programas o quehaceres realizados durante esos años, que estuvieran dirigidos a temas de asentamientos humanos informales, gestión del riesgo, vivienda u ordenamiento territorial. De esta forma, fue posible organizar las acciones según los ejes que se especifican en la PNGR.

Asimismo, de la mano con este análisis documental, se realizaron entrevistas a profesionales que laboran en las instituciones del IFAM, MIVAH, INVU y la CNE; así como, personas expertas en temas de Gestión del Riesgo o Asentamientos Humanos Informales. A partir de estas conversaciones, se logró recuperar información sobre acciones específicas, retos, vacíos, acciones en tiempos de pandemia, entre otros temas que fueron de utilidad para direccionar la discusión y el análisis de este capítulo.

### 3.1. *Facultades institucionales del IFAM, MIVAH e INVU en la atención de gestión del riesgo en asentamientos humanos informales*

El MIVAH, INVU e IFAM, según la PNGR, tienen acciones asignadas en el subsistema de Reducción del Riesgo, lo cual resulta relevante en tanto, corresponde al ámbito de la gestión de vivienda y asentamientos en zonas seguras, además de la incidencia de la pobreza en el desarrollo de asentamientos humanos informales. Dichas instituciones son responsables de proyectos y medidas de regulación en las que se transversaliza la gestión del riesgo en la planificación.

De esta forma, es fundamental comprender las diferentes facultades y responsabilidades de las instituciones seleccionadas, de forma que se logre el análisis del quehacer, el contexto y el modo de operación de dichas instituciones en lo vinculado con los asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo.

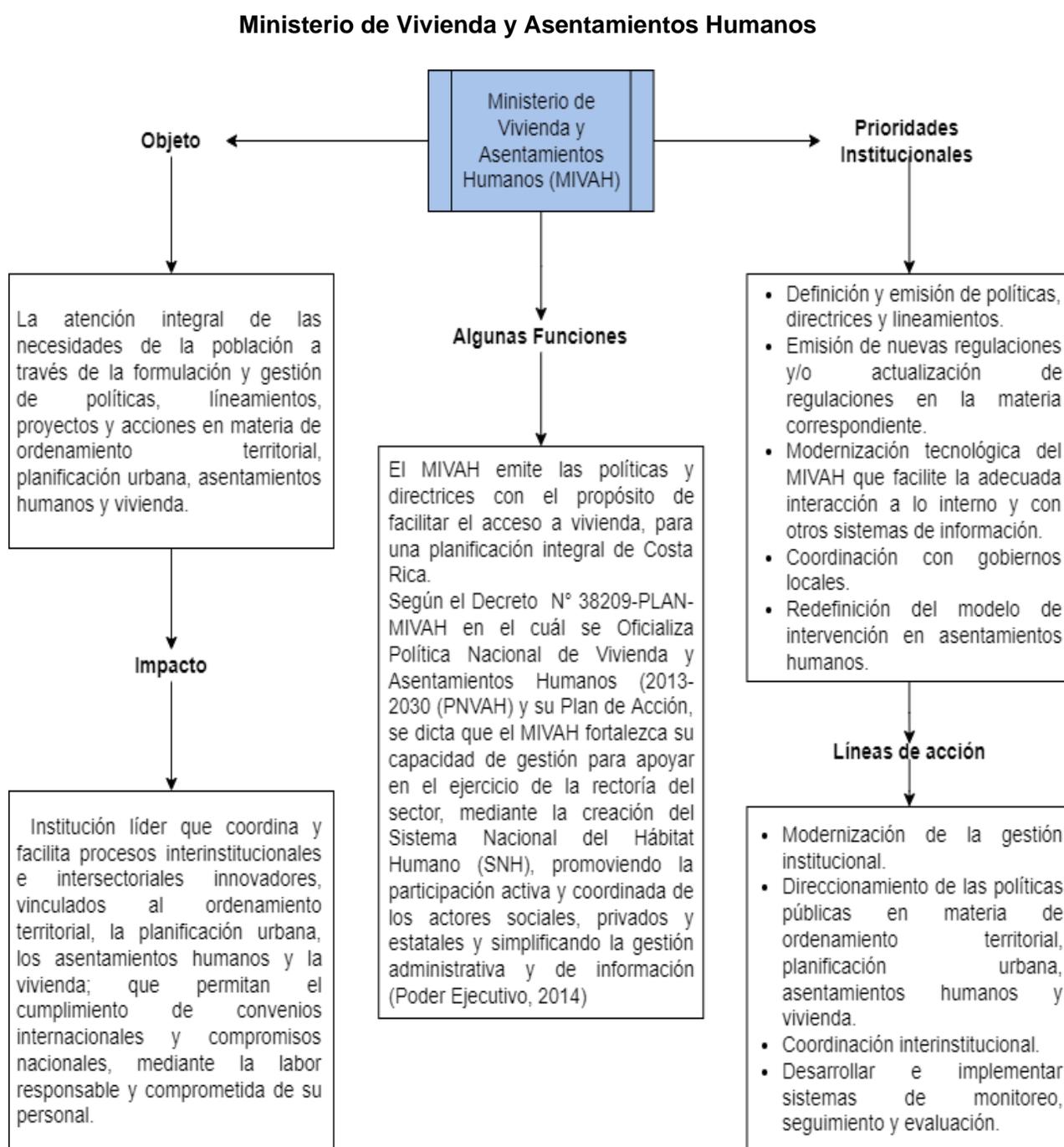
#### 3.1.1. El papel del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:

Primeramente, resulta indispensable investigar el accionar del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, ya que, este es el rector de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, y toda materia en relación con el ordenamiento territorial; además de poseer como propósito principal, el facilitar el acceso a la vivienda para la mejora de la calidad de vida de las personas.

En este sentido, el MIVAH es un ente gubernamental sumamente importante, puesto que, al tratar los temas de vivienda, asentamientos humanos y ordenamiento territorial, genera políticas y directrices encargadas de impactar las necesidades y problemáticas surgidas en estos ámbitos. Por lo que, el MIVAH tiene la visión de “Ser la institución líder que coordina y facilita procesos interinstitucionales e intersectoriales innovadores, vinculados al ordenamiento territorial, la planificación urbana, los asentamientos humanos y la vivienda” (MIVAH, 2017).

Esto deja en claro su prioridad en cuanto a la intervención en temas relacionados con el quehacer en asentamientos humanos. Asimismo, el MIVAH realiza distintas acciones fundamentales para el análisis de esta investigación, por lo que, a continuación, se resumen tales acciones como punto de partida para el análisis.

Figura 5: Resumen de funciones del MIVAH



Fuente: Elaboración Propia a partir de Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2017)

Ahora bien, según lo plasmado anteriormente, se resalta la responsabilidad del MIVAH en temas de ordenamiento territorial, ya que, esta institución es la encargada de emitir las políticas y directrices que faciliten el acceso a vivienda, siendo la institución líder en cuanto a la coordinación interinstitucional e intersectorial en temas de planificación urbana, ordenamiento

territorial y asentamientos humanos informales. En este sentido, es importante destacar las prioridades institucionales señaladas en la Figura 4, puesto que, es la institución responsable de las estrategias de intervención en asentamiento humanos, lo cual, incluye a aquellos que se encuentran en una condición de informalidad. Además, y en relación con lo señalado en el capítulo anterior, es la encargada de elaborar las políticas y lineamientos relacionados con vivienda y hábitat.

Por tanto, para el MIVAH es fundamental el trabajo interinstitucional y el seguimiento de los sectores, de forma que, el quehacer de esta institución impacte integralmente en una planificación urbana direccionada y bien administrada, que genere cambios e impactos reales a través de acciones como el monitoreo, direccionamiento, coordinación y modernización de la gestión institucional.

### 3.1.2. El papel del Instituto de Vivienda y Urbanismo, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:

Por otra parte, el Instituto de Vivienda y Urbanismo como institución líder en la gestión integral del territorio y referente en temas de vivienda y urbanismo, le corresponde gestionar un adecuado ordenamiento territorial y el derecho al acceso a vivienda, siendo estos aspectos, dentro de la informalidad urbana, fundamentales para la gestión del riesgo. Además, se reconoce cómo el ordenamiento territorial sigue siendo un reto dentro los procesos de gestión del territorio, en donde se reconoce el papel de la participación activa de los gobiernos locales, ya que, son estos los responsables de la administración localizada del territorio.

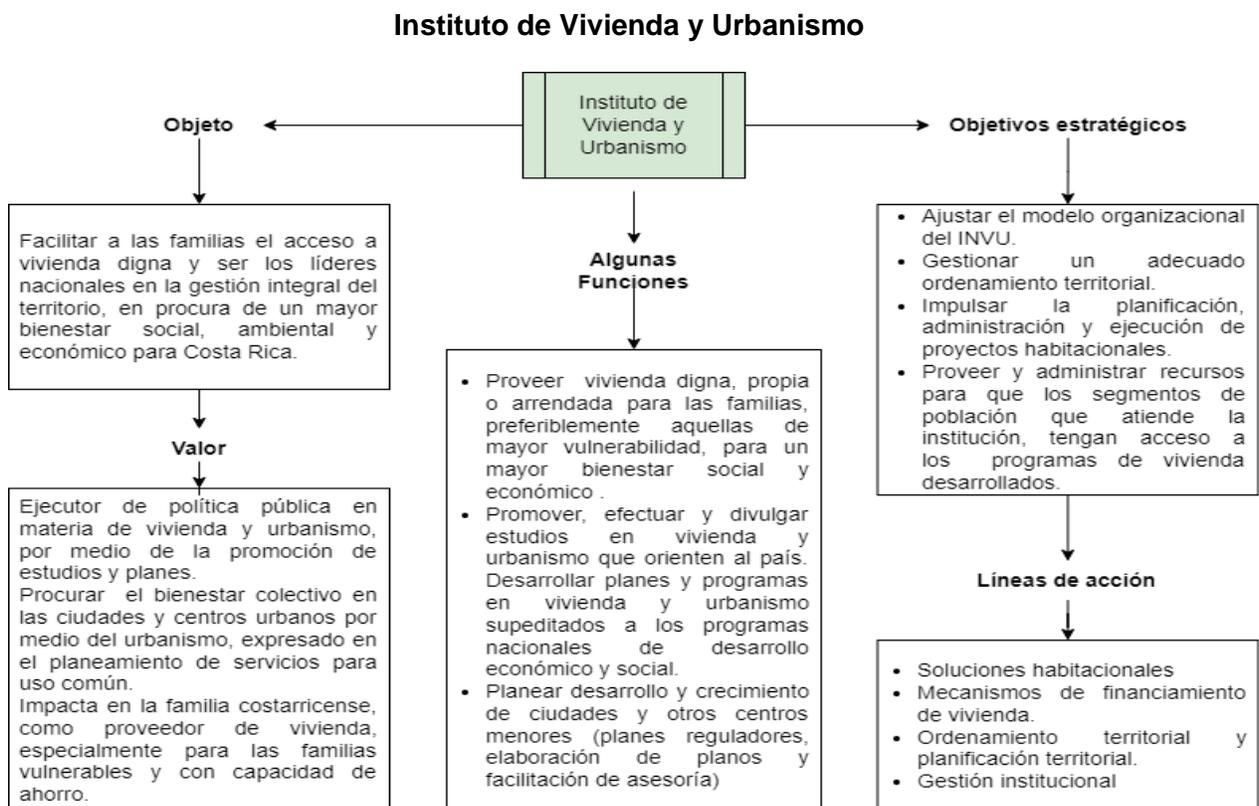
Según la ley orgánica del INVU (Ley N°1788), éste tiene como finalidades: planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de otros centros menores con el fin de promover el mejor uso de la tierra; proporcionar a las familias, que carezcan de un alojamiento adecuado y los medios para obtenerlo, la posibilidad de ocupar una vivienda que permita la conservación de la salud física y mental; promover y llevar a cabo investigaciones sobre vivienda y urbanismo; coordinar las iniciativas públicas en asuntos de vivienda, entre otras (Asamblea Legislativa, 1954).

En relación con lo anterior, entre las atribuciones que le da la Ley N°1788, se encuentran:

- Preparar planes reguladores para los conglomerados urbanos que a juicio de la institución lo ameriten y redactar los reglamentos para su aplicación.
- Formular planes generales para la construcción e higienización de vivienda o unidades vecinales, así como de formulación de urbanizaciones para atender la problemática de vivienda rural y urbana.
- Construir viviendas higiénicas al alcance de familias de escasos recursos.
- Eliminar gradualmente las áreas urbanas, construcciones y viviendas insalubres o peligrosas mediante planes de reconstrucción y readaptación.
- Fomentar la construcción, higienización, reparación o ampliación de vivienda y estimular la ejecución de obras de urbanización y saneamiento urbano.
- Establecer un sistema de financiación de viviendas.
- Brindar información y ayuda técnica a las personas de pocos recursos, a fin de que puedan construir viviendas propias debidamente planeadas.

En ese sentido, continuación se presenta un resumen en relación con la institución.

Figura 6: Resumen de funciones del INVU



Fuente: Elaboración Propia a partir de Instituto Nacional de Vivienda Urbana (INVU). (2020)

De esta forma, es evidente la importancia del accionar del INVU en relación con los asentamientos humanos informales, puesto que, por ley, su funcionalidad es promover actividades que busquen obtener un mayor bienestar económico y social, procurando una mejora en cuanto al factor habitacional de las personas.

Asimismo, en relación con la gestión del riesgo su papel se vincula al ordenamiento territorial; cabe rescatar que el INVU es la institución responsable de ejecutar políticas y planes en materia de ordenamiento territorial y promover programas habitacionales para que las familias tengan acceso a una vivienda digna.

Por lo que, dicha institución posee gran responsabilidad en cuanto al seguimiento y cumplimiento de políticas y directrices que permitan acceder al derecho de vivienda y el bien colectivo, aspecto que en su mayoría de veces es negado dentro de espacios como los asentamientos humanos informales, provocando una mayor exposición a riesgos y la negación al acceso de derechos humanos.

### 3.1.3. El papel del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, sus facultades y su importancia en la Gestión del Riesgo dentro de Asentamientos Humanos Informales:

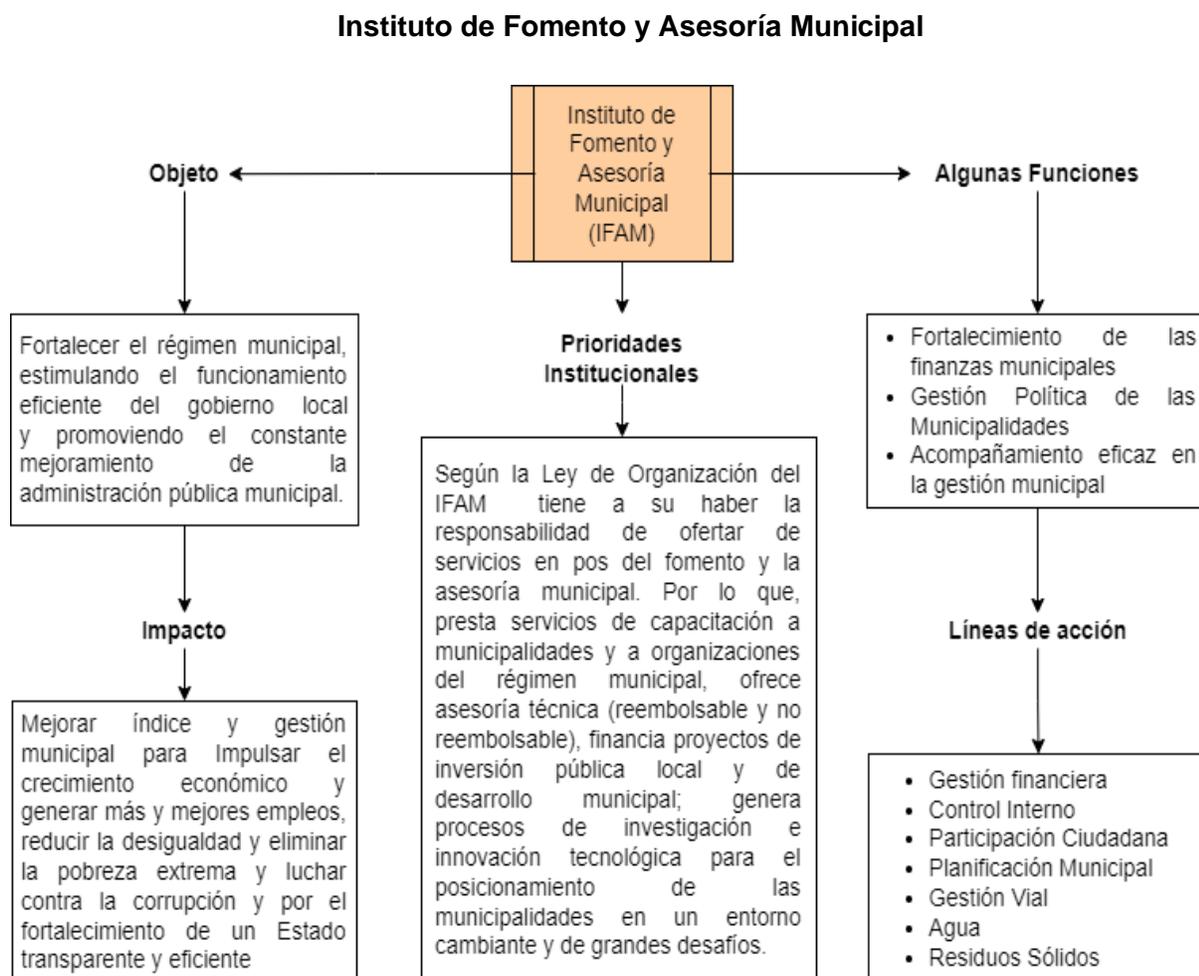
Por otro lado, el Instituto de Fomento Municipal busca contribuir al mejoramiento del Régimen Municipal, siendo este un ente guía para los gobiernos locales. En cuanto al tema de gestión del riesgo, las municipalidades tienen una amplia gama de funciones y compromisos de acuerdo con los planes, por lo que, las municipalidades, por su carácter de gobierno local, tienen un papel innegable. En tanto, la guía y apoyo del IFAM es fundamental para encuadrar y relacionar las diferentes acciones municipales.

En ese sentido, el IFAM tiene el objeto de fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal. Por lo que, para esto se creó la Ley de Organización del IFAM (Ley N° 4574 de 4 de mayo de 1970), la cual establece la responsabilidad de ejecutar la oferta de servicios, que por Ley le han sido conferidos al IFAM, en pro del fomento y la asesoría municipal.

En este sentido, presta servicios de capacitación en diversas temáticas a personas funcionarias de las distintas municipalidades y de organizaciones del régimen municipal, ofrece

asesoría técnica (reembolsable y no reembolsable) en temas de interés municipal, financia proyectos de inversión pública local y de desarrollo municipal; genera procesos de investigación e innovación tecnológica para el posicionamiento de las municipalidades en un entorno cambiante y de grandes desafíos, tal y como se demuestra en la siguiente figura.

Figura 7: Resumen de funciones del IFAM



Fuente: Elaboración Propia a partir de IFAM. (2020).

En relación con lo anterior, el IFAM plantea como prioridad institucional, el fortalecimiento de las finanzas municipales, la gestión política de las municipalidades y el acompañamiento eficaz en la gestión municipal. De este modo, la institución vela por la mejora del índice y gestión municipal para impulsar el crecimiento económico y generar más y mejores empleos, así como reducir la desigualdad, eliminar la pobreza extrema, luchar contra la corrupción y por el fortalecimiento de un Estado transparente y eficiente. Las funciones sustantivas de la institución están centradas en tres procesos fundamentales: 1) Provisión de Servicios de Capacitación, 2)

Provisión de Servicios de Financiamiento y 3) Provisión de Servicios de Asistencia Técnica; para contribuir al fortalecimiento del Régimen Municipal.

Por lo anterior, es importante acotar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo (2010), no hace referencia directa al IFAM, pero sí destaca que, por medio de las municipalidades, se coordinan los Comités Municipales de Emergencia. Además, destaca que, las municipalidades se han convertido en los últimos años en el principal actor para el cual trabaja la CNE territorial, la cual obliga a la identificación de alternativas novedosas de comunicación e interacción. Aunado a ello, los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo reconocen el IFAM como un actor más en temas de gestión del riesgo.

Por lo tanto, el IFAM tiene un papel fundamental, ya que, las municipalidades al ser el ente gobernante a nivel local tienen más cercanía y rápido accionar ante distintas situaciones. Por lo que, en temas de gestión del riesgo, los gobiernos locales deben poseer una formación, comprensión y líneas de acción significativas. Es dentro de este aspecto, que entra en función la responsabilidad del IFAM, al ser la institución encargada, entre otras, de capacitar y guiar a las municipalidades en estos temas, generando apoyo y dirección, para que, a nivel local, se realice una respuesta integral.

### *3.2. El accionar institucional IFAM, MIVAH e INVU desde la perspectiva de los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo 2010-2020*

Una vez resaltado la importancia y la responsabilidad de las instituciones seleccionadas para el proceso de investigación, en el presente apartado se analizan las acciones realizadas por las instituciones en el marco de los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo. Primeramente, se destaca el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y su estructura, puesto que, todas las instituciones forman parte de éste. Se enfatiza en los Planes de Gestión del Riesgo, como instrumentos de planificación estratégica que, en el marco de la transversalidad de la gestión del riesgo, establecen mediante ejes, lineamientos y metas, compromisos institucionales para la gestión del riesgo.

En este sentido, se hace un recuento de los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo y sus ejes para introducir el análisis del accionar del MIVAH, INVU e IFAM, dentro de los ejes de cada plan (2010-2015 y 2016-2020). Como se mencionó anteriormente, para la elaboración de este análisis, se estudiaron los Planes Operativos Institucionales, Informes de Gestión, Memorias Institucionales, entre otros documentos disponibles. Además, se analiza la información brindada

por personas funcionarias de las entidades, así como de personas expertas en temas de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales.

En lo referente a los Planes, es necesario retomar que, con la ley N°8488 se incorpora el concepto de rectoría para la CNE, con lo cual se fortalecen sus labores de prevención y se estructura el concepto del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, como el espacio en el cual se ejecuta la rectoría. Por consiguiente, el plan es el instrumento desde el cuál se plantean lineamientos estratégicos que define el curso de acción a seguir por las instituciones del Sistema (Picado, comunicación personal, 17 de setiembre de 2021).

En cuanto a la organización del Sistema, éste se desarrolla por medio de tres subsistemas: 1) el subsistema de prevención y mitigación, 2) de preparativos y respuesta y 3) el de rehabilitación y reconstrucción. Asimismo, las instancias de coordinación son:

- Sectoriales-institucionales, que integran los comités sectoriales de gestión del riesgo y comités institucionales para la gestión del riesgo.
- Técnicas- operativas dentro de las que se encuentra el Centro de Operaciones de Emergencias y Comités Asesores Técnicos.
- Regional-municipal y comunal que se refiere a los Comités Regionales de Emergencia, Comités Municipales de Emergencia y los Comités Comunales de Emergencia. Otras instancias de coordinación son las Redes Temáticas Territoriales y el Foro Nacional Sobre el Riesgo y los Comités de Seguimiento a los subsistemas (Poder Ejecutivo, decreto N°34361, 2008).

Por lo tanto, de acuerdo con Picado (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021), a partir del 2010, la CNE inicia un proceso de trabajo para fortalecer el concepto de Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, de manera que en los pasados 10 años, se ha construido el espacio necesario para poder ejercer la rectoría en materia de riesgo. Al respecto, se resalta que “se ha tenido un fortalecimiento bastante importante de lo que hace el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, lo que ha generado un desarrollo incluso de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo” (Araya, comunicación personal, 20 de agosto de 2021).

Aunado a ello, es menester subrayar que, según la CNE (2010), el Plan establece la gestión del riesgo como parte de la institucionalidad pública, vinculado a los lineamientos de planificación

del desarrollo nacional, esto debido al carácter transversal de la gestión del riesgo. En consecuencia, los planes institucionales y operativos de los órganos del Estado deben tomar en cuenta las orientaciones del plan y los programas y proyectos de desarrollo urbano deben considerar el componente de prevención y mitigación del riesgo (Poder Ejecutivo, 2008).

Cabe destacar que, la gestión del riesgo debe ser parte de la planificación de los territorios y de los sectores para la toma de decisiones, puesto que, identifica factores de riesgo de actividades sociales y productivas para mejorar el bienestar de las personas. En este sentido, de acuerdo con Araya (comunicación personal, 20 de agosto de 2021), la CNE parte de la comprensión de la gestión del riesgo como una responsabilidad social compartida, no es exclusiva de una institución como la CNE, sino que es transversal al quehacer de cualquier institución y a las acciones del desarrollo.

Aunado a ello, es importante señalar que, como se mencionó en el capítulo anterior, los planes surgen a partir de la Ley N°8488, como instrumentos de planificación estratégica para hacer operativa la Política Nacional de Gestión del Riesgo. No obstante, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, respondió directamente a la Ley y posteriormente es que se establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2040, que propone la elaboración de planes quinquenales para la ejecución de la Política.

### 3.2.1. Responsabilidades del MIVAH, INVU e IFAM en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015

Una vez hecho el recuento anterior, se procede a analizar el accionar institucional de acuerdo con lo planteado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, para esto, primeramente, se describe el objetivo del Plan y los ejes que lo estructuran, para posteriormente hacer el análisis del accionar del MIVAH, INVU e IFAM, el cual se organiza según los ejes que las instituciones mencionadas tienen participación.

Dicho esto, el Plan 2010-2015 tenía como objetivo: “Reducir la vulnerabilidad de la población costarricense, las causas de las pérdidas de vidas humanas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por las amenazas de origen natural y antrópico que afecten el territorio nacional de Costa Rica” (CNE, 2010, p.20). Para lograr el alcance de este objetivo, el plan se contemplaba de distintos ejes, por lo que, a continuación, se especifican solamente los ejes en los que las instituciones estudiadas tienen participación, ya sea desde un rol de responsables o como instituciones de apoyo

Tabla 3: Lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015

Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015	
Eje 1: Reducción de la pobreza y generación de resiliencia	Por medio de la CNE, Municipalidades, MIVAH e INVU, se quiso promover los principios de ordenamiento territorial y zonificación de amenazas naturales para la reubicación de poblaciones vulnerables, así como impulsar la construcción de asentamientos humanos de manera segura. Esto mediante estudios integrales, planes de reubicación, cartografías y que las municipalidades contaran con un registro territorial de las localidades para una ubicación de asentamientos segura.
Eje 2: Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo	La CNE, el IFAM y las municipalidades debían vincular las políticas nacionales para el ordenamiento territorial y para la gestión del riesgo, por medio de programas de asesoría, capacitación y fortalecimiento a las municipalidades para lograr la implantación de la gestión del riesgo en la actualización de los planes reguladores y el reordenamiento territorial con enfoque de derechos y perspectiva de género.
Eje 3: Recuperación y reconstrucción ante los desastres	La CNE en conjunto con el IFAM debían garantizar la recuperación de las poblaciones en las áreas afectadas por las emergencias y desastres, mediante acciones que garanticen la seguridad de la vida, el acceso y la continuidad de los servicios básicos; dentro de un proceso de estabilización y de reestructuración emocional, social y económica y con la consigna de no promover el restablecimiento de la vulnerabilidad. Tal como un programa de capacitación para los procesos de rehabilitación y reconstrucción ante desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir de CNE (2016).

A raíz de lo anterior, se procede a realizar un análisis de las acciones, proyectos y quehaceres ejecutados por el IFAM, INVU y MIVAH durante este período (2010-2015), según los ejes antes destacados.

### 3.2.1.1. Eje 1: Reducción de la pobreza y generación de resiliencia

El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015 proponía la promoción de los principios del ordenamiento territorial y la zonificación de amenazas naturales para la reubicación de poblaciones vulnerables, así como, la construcción de asentamientos humanos en sitios y condiciones seguras. Para esto, se formó un eje de acción dirigido a la reducción de la pobreza y la generación de resiliencia.

Por lo tanto, el cumplimiento de este eje implicaba la intervención en asentamientos humanos informales, vinculado a la reducción de la pobreza y generación de resiliencia. Cabe destacar que el MIVAH cuenta con un listado de asentamientos informales, a partir del cual

prioriza los asentamientos y reconoce aquellos que están en zonas de alto riesgo, para así planificar procesos de atención (Morales, comunicación, personal, 8 de octubre de 2021).

En consecuencia, la priorización para la atención de asentamientos informales, el MIVAH resalta la presencia de asentamientos humanos en territorios que se encuentran en Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRE), llamados Asentamientos Humanos Bajo Régimen de Administración Especial (AHBRAE), lo cual hace necesaria la realización de escenarios deseados y con ello, lograr incrementar las condiciones de vida, así como, disminuir las disparidades territoriales actuales (MIVAH, 2014). En función de eso, se conformó en el 2014 la Comisión ABRE, donde participa el MIVAH.

Asimismo, en relación con el ordenamiento territorial, el MIVAH también reconoce que los asentamientos humanos informales, los barrios deteriorados e inconclusos evidencian faltantes significativos de infraestructura urbana tales como: espacio público, redes de servicios, infraestructura social y conectividad, además de otros problemas particulares, tales como situaciones de riesgo. Es de esta forma, que el MIVAH creó el bono comunal para el desarrollo de proyectos de mejoramiento barrial (MIVAH, 2014).

Esta intervención es fundamental, ya que, los asentamientos que presentan problemáticas de infraestructura pueden postular para el *Bono de Mejoramiento Barrial*, incluso con el apoyo de las Municipalidades, por lo que, “(...) brinda la ayuda para la mejora de las calles, aceras, partes de agua, agua potable y alcantarillas, aguas negras, partes de parques, zonas verdes y más. Se apunta también a la gestión de riesgos, ya que, se está mitigando y minimizando el riesgo en la parte sanitaria, y también el riesgo social” (Morales, comunicación personal, 8 octubre 2021), impactando hacia la generación de resiliencia. Sin embargo, es fundamental reconocer que, en estos programas prevalecen varios desafíos debido a que es necesario mejorar la sostenibilidad financiera del programa y fortalecer los mecanismos de control y seguimiento (MIVAH, 2014).

Por otra parte, en relación con los asentamientos humanos informales y su tratamiento para la reducción de la pobreza, propiamente el MIVAH centra su accionar en la erradicación y/o reubicación. En ese sentido, se resalta como la administración del periodo 2012 dio continuidad al proyecto “**Hacia una Política Nacional de Mejoramiento de Barrios y Erradicación de Tugurios**”, el cual se desarrolló con el apoyo del programa ONU-Hábitat y el MIVAH. Este proyecto tenía como propósito desarrollar metodologías e instrumentos de intervención a nivel

local, municipal y nacional para desarrollar articulaciones en esta materia (MIVAH, 2014), de forma que se focalizaba hacia una intervención más localizada en estos espacios.

En cuanto a la reubicación y la gestión del riesgo es importante señalar que el propósito es evitar la pérdida de vidas humanas. De forma que, Morales (8 octubre 2021, comunicación personal) menciona que “(...) es mejor sacar las familias y llevarlos a otro lugar y no hacer ninguna gestión de riesgo en la zona. Por ahí es que venimos nosotros trabajando en la parte de asentamientos humanos con esa parte de la priorización”. Por lo que, es fundamental resaltar dentro de esta línea de acción que la reubicación debe cumplir con los derechos y satisfacción de necesidades básicas de vivienda para la población.

En relación con lo anterior, cabe mencionar algunas experiencias de reubicación que se rescatan, como lo son el reasentamiento de 23 familias en La Carpio para la construcción de una escuela entre el 2014 y 2015, así como la reubicación de 191 familias del asentamiento informal “Triángulo de Solidaridad”, para la construcción de la carretera Circunvalación Norte. En este último caso, se conformó una comisión interinstitucional en la que se identifica la labor del IMAS y del MIVAH, debido a que es importante la atención integral de las familias para el cumplimiento de sus derechos y necesidades básicas.

Dicha reubicación fue resolución por parte de la Sala Constitucional, la cual ordena al MIVAH, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Gobernación Policía y Seguridad Pública, y al Ministerio de Bienestar Social (IMAS) atender el asentamiento, con el fin de cumplir con dos objetivos planteados: 1) dar atención humanizada a las familias que allí viven, mejorándoles su calidad de vida y disminuyendo el riesgo al que están expuestas éstas y las familias vecinas de las urbanizaciones circundantes, y 2) colaborar con el MOPT para que pueda llevar a cabo el proyecto vial.

Asimismo, es necesario reconocer que el MIVAH también trabajó en la elaboración de propuestas de nuevas alternativas para la solución de necesidades diferenciadas de vivienda y asentamientos humanos. Por lo que, hubo dos modelos de intervención participativa a partir de la sistematización del proceso desarrollado, en el cual se impactó a las comunidades de Calle Lajas, familias víctimas del Huracán Thomas y el proyecto la Hoja Dorada - ubicado en el centro de Heredia-. Asimismo, el proceso del Triángulo Solidario fue sistematizado como modelo de reasentamiento de las familias y se incorporó el cantón de Alajuelita para el desarrollo de

planificación urbana integral, trabajando con la municipalidad, organizaciones civiles, el INVU y universidades públicas.

Aunado a lo anterior, en cuanto a la generación de resiliencia, se propuso elaborar un modelo de atención integral de las emergencias a nivel nacional, el cual consistió en un protocolo para la atención de familias que sufren daños en su vivienda ante una situación de emergencia, que facilitara la coordinación entre instituciones. Este objetivo se alcanzó después de realizar un diagnóstico técnico sobre las diferentes experiencias en la atención de las emergencias, y gracias a la colaboración de un consultor y funcionarios de la CNE, Ministerio de Salud, IMAS, MIVAH y BANHVI (MIVAH, 2011). Sin embargo, no se especifica si esto incluyó a los asentamientos humanos informales.

Por otra parte, la intervención para la reducción de pobreza y generación de resiliencia no fue trabajada solamente por el MIVAH, el INVU también logró ejecutar distintos quehaceres en este periodo que impactan a este eje, ya que, se resalta una vez más que, el INVU tiene como objetivo fundamental contribuir a que la población tenga derecho a una vivienda digna, así como promover la planificación urbana mediante la adecuada distribución de la población y las actividades económicas.

Al respecto, se rescata el programa de Administración de Créditos y Proyectos de Interés Social, denominado a partir del 2015 como Programas Habitacionales, el cual se centra en brindar a la población soluciones de vivienda para reducir el déficit habitacional del país y mejorar la calidad de vida de las personas (INVU, 2012). Asimismo, en relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el INVU se enfoca en la acción estratégica de intervención y renovación de la infraestructura de barrios y asentamientos en precario (INVU, 2015), reconociendo su quehacer hacia la reducción de la pobreza.

En relación con este programa, es importante señalar que, la institución cuenta con una unidad llamada Unidad de Fondo de Inversión en Bienes Inmuebles, que trata el tema de los asentamientos humanos informales, localizados en terrenos que son propiedad del INVU. Así pues, destaca que la institución ha realizado importantes esfuerzos por formalizar estos asentamientos y darles una atención prioritaria, ya que, solucionar el tema de la tenencia no resuelve necesariamente el déficit habitacional (Sánchez, comunicación personal, 20 de setiembre de 2021). Por lo que, a partir de la revisión de las acciones institucionales del quinquenio, es posible acotar que el INVU ha trabajado en temas de asentamientos humanos

informales, al tener un programa centrado en disminuir el déficit habitacional, al igual que, impactar el ordenamiento territorial, aunque esto no necesariamente indica que se tome en cuenta la gestión del riesgo.

De acuerdo con lo que establece el plan 2010-2015 sobre reducción del riesgo y resiliencia, en el INVU se definió como acción estratégica un programa de asesoría para la definición de los planes reguladores, restricciones de ocupación de territorios y propuestas de reubicación de asentamientos humanos, lo que implicaba contar con planes de reubicación a población expuesta y que las municipalidades contarán con un registro de asentamientos seguros.

Asimismo, el programa institucional de Desarrollo Urbano no señala específicamente la gestión del riesgo, no obstante, su objetivo estratégico fue establecer la Dirección de Urbanismo como rectora en ordenamiento territorial para garantizar un crecimiento controlado del país con criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humano, económico y de equidad social, para incrementar el bienestar de los ciudadanos. Además, entre el 2011-2015, según los Planes Operativos Institucionales (POIs,) se realizaron labores de asistencia técnica en planificación urbana, visado de planos y se revisaron planes territoriales regionales y planes reguladores (INVU, 2011 y 2014).

Por otro lado, es importante mencionar lo encontrado en materia de Cooperación Internacional, por lo que, cabe destacar que el MIVAH participa de forma activa en el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH). En consecuencia, se reconoce como el MIVAH y el INVU realizan distintos proyectos dirigidos al impacto, reducción e intervención de la pobreza, así como, la generación de resiliencia, especialmente enfocados en la atención de asentamientos humanos en riesgo, el ordenamiento territorial y la planificación urbana. Además, se destaca la creación y seguimiento de programas y proyectos dirigidos a contribuir con herramientas que generen resiliencia y busquen el alcance de una atención integral a estas zonas vulnerables.

### *3.2.1.2. Eje 2: Mecanismos e instrumentos normativos para la gestión del riesgo*

Como parte del análisis de este eje, en el Plan 2010-2015 se definió como lineamientos el vincular las políticas nacionales de ordenamiento territorial y la gestión del riesgo; por lo que, el INVU creó un programa de asesoría, capacitación y fortalecimiento a las municipalidades, para implementar la gestión del riesgo en sus planes reguladores. En ese sentido, se planteó como

meta que los planes reguladores de los 81<sup>1</sup> municipios se actualicen y avancen en la aplicación de medidas de ordenamiento territorial y ocupación de sitios seguros (CNE, 2010).

De esta forma, cabe señalar que, en el 2015 una de las políticas institucionales del INVU fue: Desarrollar un marco normativo actualizado que contribuya a reforzar las bases de un adecuado ordenamiento territorial para lograr el mayor desarrollo urbano de los territorios costarricenses (INVU, 2014). En relación con ello, durante el periodo 2010-2015 se aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2020 y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2020, así como el Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana 2013-2030, resaltando así la dirección normativa para la gestión del territorio y planificación urbana como parte de la reducción del riesgo ante desastres.

En consecuencia y como se señaló anteriormente, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo, tenía como meta que las 81 municipalidades actualizarán su Plan Regulador e implementarán medidas de ordenamiento territorial. Sin embargo, esta meta no se alcanzó, y tampoco era una meta realista, puesto que históricamente la formulación de planes reguladores no ha sido asumida por todas las municipalidades. Al respecto, Madriz y Barquero (2021) señalan que la obligatoriedad de la elaboración de planes reguladores por parte de cada gobierno local surge con la Ley de Planificación en 1968, pero es hasta 1990 que se registra el primer Plan Regulador de la GAM (Curridabat). Además, aún en el año 2022 persisten cantones sin Plan Regulador. Por otro lado, Araya (comunicación personal, 20 de agosto, 2021) señala que a pesar de que no todos los municipios cuentan con Planes Reguladores actualizados, existen otros instrumentos que posibilitan hacer ordenamiento territorial dentro del cantón, tales como los estudios de la CNE.

Por su parte, el IFAM al ser la institución de asesoría municipal, para el año 2012 tenía como objetivo apoyar a las municipalidades a generar información actualizada y geo-referenciada sobre las amenazas y vulnerabilidad del cantón, para a su vez colaborar con la formulación y actualización de planes reguladores. Así pues, Abellán (comunicación personal, 2 de marzo de 2022), quien es jefe del departamento de Gestión del Fortalecimiento Municipal del IFAM, alude a que fundamentalmente se ha visto el tema de la gestión del riesgo asociado a lo que es la planificación del territorio. De manera tal que, en algunos momentos se han involucrado en

---

<sup>1</sup> Se habla de 81 municipalidades porque el periodo 2010-2015 este era el número de cantones existentes, aunque se reconoce que en el periodo 2015-2020 se incorpora el cantón de Río Cuarto en el 2018 y de forma más reciente el cantón de Monteverde (2021) y Puerto Jiménez (2022), siendo actualmente 84 cantones.

asistencia técnica y capacitación para que las municipalidades logren identificar y establecer mapas de riesgos que les permitan de alguna forma planificar su territorio. Lo cual, finalmente se ejecuta a través de mapas de zonificación y uso de suelos.

Sin embargo, Sánchez (comunicación personal, 20 de setiembre de 2021) menciona que las municipalidades lo que hacen es realizar análisis, varios mapeos, estudios, incluso con la comunidad para generar a grandes rasgos, dos cosas: 1) generación de mapas y 2) generación de reglamentos, siendo esto lo que le muestran al INVU como parte del plan regulador.

En concordancia con lo anterior, se comprende que la elaboración de los Planes Reguladores les compete a las municipalidades, y en el caso del INVU, se ejerce un rol de revisión y asesoramiento. Además, el IFAM por su parte, colabora brindando asesoría y capacitación, y también puede apoyar por medio de proyectos de financiamiento que las municipalidades podrían gestionar para estos fines.

Dentro del Plan 2010-2015, se menciona para el 2015 se tenía estimado que los Planes Reguladores de cada municipalidad estuvieran actualizados y con un avance en la aplicación de las medidas para ubicar y ordenar la ocupación humana en sitios seguros, y la protección de los ecosistemas naturales, considerando el riesgo en los territorios bajo su jurisdicción. Además, que desde el INVU se desarrollarán procesos de asesoramiento a los gobiernos locales y a la sociedad civil en los temas de ordenamiento territorial, de forma que se contarían con personas funcionarias capacitadas e incorporarían los temas sobre gestión del riesgo con enfoque de derechos y perspectiva de género.

Con base en lo anterior, se observa que la gestión del riesgo dentro de los Planes Reguladores debe ser abordada con más ahínco, Calderón (23 de setiembre de 2021, comunicación personal), señala que, si la gestión de riesgo estuviera también ligada a toda la normativa de planificación local, como lo es el Plan Regulador, sería más sencillo desarrollar estrategias de planificación territorial para la gestión del riesgo.

Por lo tanto, se observa la diferencia en lo ejecutado en comparación con lo planificado, debido al limitado avance en cuanto a la formulación y ejecución de planes reguladores que consideren la gestión del riesgo más allá de la identificación de zonas de riesgo, rescatando una vez más la discusión sobre una perspectiva teórica del riesgo que no toma la integralidad de gestión del riesgo. Sin embargo, cabe resaltar el potencial para el trabajo interinstitucional entre

el INVU e IFAM, en cuanto al apoyo que se puede dar a las municipalidades en relación con los planes reguladores.

### 3.2.1.3. *Eje 7: Recuperación y reconstrucción ante los desastres*

En relación con la recuperación y reconstrucción de los desastres en el lineamiento de la recuperación de las poblaciones en las áreas afectadas por las emergencias y desastres, el Plan señala que el quehacer del IFAM, es de apoyo en cuanto a capacitación, debido a que, al año 2012, los sectores públicos y privados debían contar con un equipo interinstitucional y multidisciplinario de evaluación de daños, pérdidas y necesidades, debidamente capacitado y con perspectiva de género, para dirigir, asesorar y apoyar las acciones en caso de emergencia y desastres. Todo esto, debía plantearse dentro de un proceso paulatino de estabilización y reestructuración emocional, social y económica, con la consigna de no promover el reestablecimiento de la vulnerabilidad.

Por lo tanto, en relación con la importancia de las capacitaciones y educación de las personas encargadas de las municipalidades y gobiernos locales, es necesario trabajar en el fortalecimiento y apropiación de los 81 municipios de la gestión del riesgo en sus territorios, porque hasta ahora, ha sido una tarea del gobierno central. Inclusive la CNE ha tenido que lidiar con alcaldías que consideran que lo relacionado con riesgos, gestión de emergencias y prevención, únicamente depende de la CNE. En ese sentido, Esquivel (comunicación personal, 28 de setiembre 2021) señala que “es un tema de los prioritarios y eso tiene un montón de implicaciones, desde el desarrollo de oficinas de gestión del riesgo municipal, hay unos pocos que lo han logrado y otros menos, todavía que sus experiencias han sido buenas, pero eso es algo que hay que potenciar.”

En relación con lo anterior, el POI 2013 del IFAM, señala como una de sus prioridades institucionales el territorio y el ambiente, en el sentido de la promoción de las capacidades necesarias en los gobiernos locales para la planificación, control y ejecución de acciones y políticas sobre el territorio y el ambiente que aseguren el desarrollo sostenible. En relación con lo anterior, algunos objetivos del programa relevantes para la investigación son: fortalecer la gestión municipal en áreas como la gestión territorial, mejorar la administración municipal mediante iniciativas de asistencia técnica en protección ambiental, ordenamiento territorial, infraestructura urbana y prestación de servicios (IFAM, 2013).

En este sentido, el IFAM tiene la capacidad de formar a las personas funcionarias municipales con la intención de fortalecer la gestión del riesgo en los municipios, por medio de la capacitación. Esto con la finalidad de sensibilizar a las autoridades municipales, respecto a la importancia de la gestión del riesgo asociada a la planificación del territorio y la generación de capacidades y competencias en el personal técnico municipal, de forma que permita la identificación de riesgo y construcción o manejo de mapas de riesgo establecidos (Abellán, comunicación personal, 2 de marzo de 2022). Aunado a ello, según el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015, el lineamiento 1 del correspondiente eje, se presenta al IFAM como institución de apoyo para la capacitación en temas de rehabilitación y reconstrucción ante desastres, con el objetivo de crear equipos interinstitucionales y multidisciplinarios capacitados.

Una vez señaladas las acciones del MIVAH, INVU e IFAM, en relación con la gestión del riesgo y lo planteado en el Plan 2010-2015, cabe rescatar que en este quinquenio se hace un esfuerzo por la promoción del ordenamiento territorial y la planificación, especialmente en lo relacionado con los planes reguladores. Asimismo, se rescatan acciones dirigidas a la atención de asentamientos humanos informales como los bonos de mejoramiento barrial, proyecto de vivienda y procesos de reubicación.

Es menester hacer alusión al seguimiento que ha hecho la CNE con respecto a los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo. En relación con el Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015, la CNE (2016) reporta como avances institucionales, acciones centradas, en su mayoría, en el ámbito de preparativos y respuesta, específicamente, vinculados a temas de salud, seguridad ocupacional y la Ley N°7600.

Asimismo, la CNE realizó un seguimiento de los avances de los actores involucrados y señaló que, en el periodo 2010-2015, las instituciones centralizadas realizaron actividades de gestión del riesgo suscritas en el Plan, pero también actividades paralelas, de lo cual se deduce desconocimiento de las actividades asignadas y se propone canalizar estas actividades en el marco de la Política 2016-2030 (CNE, 2016). Con respecto a las municipalidades, éstas fueron el principal actor con el que trabajó la CNE; sin embargo, para el momento de la evaluación la respuesta por parte de las municipalidades fue escasa. Por lo que, dada la importancia de los gobiernos locales para la planificación del uso de la tierra, se reconoció la necesidad de buscar alternativas en materia de comunicación para los próximos planes nacionales.

Cabe mencionar que, la CNE identificó que entre el 2010-2015, la gestión del riesgo se empezó a posicionar en el acervo técnico de las instituciones. Sin embargo, persistió un énfasis

en la respuesta a la emergencia. Además, se evidenció la necesidad de que la CNE asuma más funciones de promoción, asesoría y fiscalización, para poder ejercer como institución rectora en materia de gestión del riesgo. Puesto que, el plan coloca como responsable a la CNE en el cumplimiento de metas de carácter operativo que centralizan la gestión del riesgo en la institución.

### 3.2.2 Responsabilidades del MIVAH, INVU e IFAM en el Plan de Gestión del Riesgo 2016-2020

Ahora bien, con respecto al Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, cabe mencionar que este plan tiene una estructura distinta al Plan 2010-2015, puesto que este respondía directamente a la Ley N°8488, mientras que, con la aprobación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, se establece la elaboración de planes quinquenales para orientar las acciones institucionales. Por lo que, de acuerdo con la delimitación temporal de la investigación, se analiza el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 correspondiente al primer quinquenio de vigencia de la PNGR.

Al igual que con el Plan anterior, a continuación, se hace una breve síntesis de la estructura del plan, para proceder con el análisis, de acuerdo con los ejes del Plan y de las acciones institucionales. Dicho esto, el objetivo del Plan 2016-2020 fue:

Propiciar la aplicación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, tendiente a reducir las condiciones vulnerabilidad, evitar las pérdidas y favorecer la recuperación ante posibles eventos de desastre, entendido esto como una responsabilidad de las instituciones del Estado Costarricense, promoviendo la participación del Sector Privado y la sociedad civil organizada, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (CNE, 2016. p. 6).

Así pues, el Plan se organiza según los ámbitos de gestión: Reducción del Riesgo, Preparativos y Respuesta, así como de la Recuperación, por cada ámbito se explican los ejes que lo integran y los lineamientos que corresponden a ese eje, destacando así también las instituciones responsables y de su operalización. En relación con el Ámbito de Reducción del Riesgo, se orienta al desarrollo de una cultura de prevención en Costa Rica con programas, proyectos y medidas de regulación, en los que se transversalice la gestión del riesgo en la planificación y las prácticas sociales y económicas; con la finalidad de evitar, mitigar, transferir y retener el riesgo de causas directas y factores subyacentes.

Por otro lado, el Ámbito de Preparativos y Respuesta está orientado a la generación de las capacidades nacionales para una respuesta rápida, efectiva y coordinada ante emergencias, el cual tiene como propósito la protección de la vida humana y el avance hacia una fase posterior de recuperación de las poblaciones afectadas. Por último, el Ámbito de Recuperación se orienta a la planificación de las acciones de recuperación de corto, mediano y largo plazo ante desastres (CNE, 2016).

Dentro del ámbito de reducción del riesgo en su eje: generación de resiliencia e inclusión social, se encuentra la inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales, coordinado por el IMAS y se involucraron municipalidades, universidades, instituciones del sector social, el MIVAH, entre otros. Asimismo, se identifica como propuesta del Plan Nacional de Gestión del Riesgo la realización de planes de desarrollo urbano y rural con orientaciones para definir las restricciones en la ocupación de territorios por condiciones de riesgo y eventuales propuestas para la reubicación, por lo que se querían Asentamientos Humanos en condiciones seguras. Dicho lineamiento estuvo a cargo de las municipalidades y el MIVAH y dentro de los actores involucrados se encuentra el INVU, IFAM, ICT, instituciones del Sistema Financiero de la Vivienda, AyA, entre otros (CNE, 2016).

Aunado a ello, en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, la CNE (2016), propuso llevar a cabo la protección y compensación social, el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, el fomento a la Gestión Local del Riesgo y de la investigación, así como del acceso a la información, la mejora del rol de la educación, la inversión en poblaciones vulnerables y patrimonio cultural, la sostenibilidad financiera para la atención de desastres, la inversión preventiva pública y privada, el enfoque de largo plazo en la recuperación ante desastre, entre otros. Entre los actores a cargo de los lineamientos y los actores involucrados, se destacan las municipalidades, CNE, INVU, IFAM, SENASA, universidades, entre otros.

A continuación, se presenta la siguiente tabla donde se sintetizan los ejes y los lineamientos vinculados a ellos.

Tabla 4: Síntesis de los lineamientos, ejes y ámbitos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020

<b>Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020</b>	
<b>Ámbito de Reducción del Riesgo</b>	
Generación de Resiliencia e inclusión social	En coordinación con el IMAS, MIVAH, INEC, IFAM, INVU, así como las municipalidades, se plantea lograr la inclusión del Riesgo a Desastres en los Programas sociales, así como el desarrollo de asentamientos humanos en condiciones seguras. Esto por medio de programas de identificación, priorización y atención de la población vulnerable ubicada en zonas de amenazas, además de planes de desarrollo urbano y rural con orientaciones para definir las restricciones de ocupación de territorios por condiciones de riesgo y propuestas para la reubicación, con base en un registro actualizado de la población vulnerable, información científica, georreferenciada y cartografiada, entre otros.
Participación y desconcentración para la Gestión del Riesgo	Las alcaldías, el IFAM, MIDEPLAN, MINAE, DINADECO, entre otros, debían impulsar la gestión local del riesgo y la responsabilidad social y deberes compartidos mediante la organización para el desarrollo local y programas de responsabilidad social en la gestión del riesgo y la adaptación a la variabilidad y el cambio climático bajo la coordinación municipal, coordinación con los comités de emergencia para la reducción del riesgo y alianzas y convenios con empresas privadas y ONGs. Ello para compartir recursos y promover la gestión del riesgo en el nivel local y comunitario en proyectos de responsabilidad social.
Educación, gestión del conocimiento e innovación	Por medio del INVU, MIVAH y municipalidades, se planeaba fomentar la investigación por medio de plataformas de información territorial sobre riesgo para un análisis de exposición, georreferenciados y cartografiados para orientar la planificación por medio de una base de datos y un mapa por cantón de los asentamientos humanos y los terrenos destinados a desarrollos urbanos futuros con exposición a eventos.
Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios	El MIVAH, INVU y municipalidades debían pensar en la inversión en poblaciones vulnerables y patrimonio cultural por medio de programas de reasentamientos de poblaciones vulnerables mediante procesos planificados en conjunto con el sector vivienda y municipalidades y de traslado de servicios públicos a sitios seguros e incentivos sociales que contribuyen a la renovación urbana y de servicios.
Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la Reducción del Riesgo	Por medio de MIDEPLAN, INVU, IFAM, CNE, SETENA y municipalidades, se quería lograr la regulación del uso de la tierra y el mar basado en el análisis de los factores de riesgo, mediante el Plan Regulador Urbano y Costero. Estos instrumentos deben contribuir a la redefinición del ordenamiento del territorio en zonas históricamente impactadas por desastres. Además, de establecer alianzas público-privadas para realizar intercambios de experiencias sobre modelos de incentivos municipales y la adaptación al cambio climático. De igual manera, el uso de la normativa vinculante para el ordenamiento territorial para la elaboración de los planes reguladores urbanos y costeros que incluyen criterios de riesgo de desastres lo que permite a las municipalidades declarar áreas de protección, regular la construcción, proponer obras de mitigación.

<b>Ámbito de preparativos y respuesta</b>	
Generación de Resiliencia e Inclusión social	En coordinación del MIVAH, se planteaba realizar la recuperación ante desastres por medio de viviendas temporales para atención de población desplazada por desastres por medio del desarrollo de sistemas móviles para la instalación de viviendas temporales para la reubicación de familias desplazadas por eventos de emergencia o desastres.
<b>Ámbito de recuperación</b>	
Generación de Resiliencia e Inclusión Social	El MIVAH, BANHVI y el sistema financiero de la vivienda, debía encargarse de la protección y compensación social, por medio de un fondo especial de vivienda para procesos de recuperación con la disposición de un instrumento financiero que bajo diversas modalidades de atención contribuyera a la recuperación de viviendas en caso de desastres. Además, de la elaboración de procedimientos para agilizar la atención de la población afectada por desastres en sus viviendas.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de CNE (2016)

Ahora bien, teniendo como referencia la tabla anterior, a continuación, se analizan las acciones institucionales definidas en el plan y ejecutadas por el MIVAH, INVU e IFAM, según los compromisos asumidos en el Plan 2016-2020 en relación con los ejes de la PNGR.

*3.2.2.1. Eje 1: Generación de resiliencia e inclusión social*

Para este período se lograron identificar múltiples acciones vinculadas al impacto y generación de resiliencia e inclusión social, motivo por el cual, dicho subapartado se dividirá en: 1) la generación de resiliencia, 2) la inclusión de gestión del riesgo a nivel local, y 3) La intervención para la inclusión social.

*a) Las acciones institucionales que se ejecutaron para la Generación de resiliencia:*

Para iniciar, se parte de las acciones realizadas por el MIVAH, el cual estaba involucrado en la inclusión del Riesgo a Desastres en los Programas Sociales. Para el 2016 se realizaron acciones para mejorar la atención de emergencias en materia de vivienda, por lo que, a partir de las lecciones aprendidas en la atención de emergencias, se logró un diagnóstico de las principales dificultades que encontraban las personas damnificadas al momento de buscar solución al problema de viviendas (MIVAH, 2018).

La atención de estos asentamientos se da en espacios participativos donde se plantean las diferentes necesidades de las comunidades y complementariamente, en espacios técnicos, que permiten que las instituciones desde sus competencias puedan brindar respuesta pronta y

oportuna, así como una atención integral y coordinada, a las necesidades planteadas (MIVAH, 2018).

En el caso de las familias que habitaban en el conocido asentamiento el Triángulo de Solidaridad, se realizaron esfuerzos para llevar a cabo su reubicación, puesto que era esencial para concretar la carretera de Circunvalación Norte. El desarraigo que implica este proceso, permitió que se le dieran una serie de opciones de vivienda a las familias para que escogieran dónde vivir, ya sea a casas ya construidas o por construir, en proyectos ubicados en la GAM o bien, que optaran por el subsidio temporal de alquileres del IMAS. Este proceso de negociación tuvo limitaciones, como, por ejemplo, el hecho de que las familias no quisieran ninguna de las múltiples opciones que se le presentaban (MIVAH, 2018).

Por otro lado, para el 2017 también se posiciona la Comisión de Desalojo, de la cual se han acompañado procesos de atención integral en las siguientes comunidades: Brisas II en La Unión, Bajo Zamora en Goicoechea, Pijije en Bagaces, Barrio Saprissa en Tibás, así como el reasentamiento de familias que se han asociado con emergencias tales como La Loma en Vásquez de Coronado, Bajo Los Anonos en Escazú y Rivera del Río en Rincón Grande de Pavas (MIVAH, 2018).

Por lo que, ya para el 2018 en la atención de los asentamientos informales se contemplan algunas de acciones comunes para las diferentes situaciones:

- Coordinación con la dirigencia comunal (activación de comités de apoyo para el traslado).
- Revisión y filtro de los listados de familias por proyectos, con base en los datos de los censos realizados por el MIVAH.
- Cooperación el MOPT- CONAVI, IMAS, Fuerza Pública, PANI, MEP, CONAPAM, SENASA, CNFL, AYA para abordar los asentamientos informales.
- Visitas a la comunidad a efecto de verificar y definir estrategias en el avance del proceso de traslado de las familias.
- Atención de casos, por situaciones específicas, brindando orientación y opciones diversas de acuerdo con las posibilidades.
- Proceso de seguimiento con las entidades autorizadas y desarrolladores para el cumplimiento de plazos

- Elaboración de instrumentos específicos para cada asentamiento informal según necesidad (MIVAH, 2018).

Asimismo, cabe resaltar seis grandes acciones dirigidas específicamente a la atención de asentamientos humanos informales y la atención integral de emergencias y riesgos por parte del MIVAH durante los años 2018-2020. De esta forma, se señala la Estrategia de Atención Integral de Asentamientos Informales, como estrategia integradora, que articula las instituciones del Gobierno Central con actores de desarrollo local y las municipalidades, desde un enfoque de participación ciudadana según la priorización de comunidades (MIVAH, 2018). Cabe mencionar, que como parte de esta estrategia en articulación con el INEC se establecieron las bases para incorporar el tema de Asentamientos Informales en el próximo censo nacional, lo cual contribuye a contar con información para generar proceso de política pública y estrategias de atención en asentamientos humanos informales.

En relación con la atención de asentamientos humanos informales, cabe señalar la estrategia punte a la comunidad, que buscó mejorar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones estatales en asentamientos informales, mediante la articulación multinivel e intersectorial con enfoque territorial (MIVAH, 2018). Ahora bien, en cuanto a temas de gestión del riesgo la Estrategia de atención de emergencias y gestión del riesgo en vivienda y asentamientos humanos, coordinó con 29 municipalidades para la ejecución de visitas de orientación de familias damnificadas, con afectación en vivienda, la promoción de proyectos de vivienda de interés social y el intercambio de información sobre terrenos públicos con potencial habitacional, asentamientos humanos informales, irregulares y/o en condición de riesgo, proyectos de vivienda en maduración, entre otros (MIVAH, 2018).

Aunado a ello, el Programa de atención y prevención de riesgos y desastres 2018, es una estrategia que consiste en capacitaciones a los gobiernos locales y a los facilitadores del IFAM, en temas de gestión del riesgo. Con esta intervención se realizaron acciones tales como la firma del convenio MIVAH con algunas municipalidades, con el fin de aligerar los procesos de atención de las familias afectadas por una emergencia (MIVAH, 2018). Asimismo, durante el 2020 se actualizó la "Estrategia de atención de emergencias y gestión de riesgo en vivienda y asentamientos humanos", la cual describe las acciones a implementar a nivel cantonal dentro de los ámbitos de acción del SNGR denominados "Reducción del riesgo", "Preparativos y Respuesta" y "Recuperación ante desastres", a través de un proceso de articulación

interinstitucional, multinivel e intersectorial, con el fin de atender las necesidades de la población damnificada por desastres con daño total o parcial en vivienda (MIVAH, 2018).

En este sentido, se evidencia un importante esfuerzo por parte del MIVAH, en cuanto a la generación de resiliencia, generando estrategias de intervención interinstitucionales que tomen en cuenta el riesgo y la vulnerabilidad en los asentamientos humanos informales, aunque, estos se tratan como temas aparte y no desde la integralidad de la situación. Puesto que, por una parte, se desarrollan proyectos de atención a asentamientos humanos informales y por otro de gestión del riesgo. No obstante, sabe señalar que, en el contexto de la Pandemia por COVID-19, en el 2020 se creó el “Protocolo de preparativos y respuesta ante brotes de COVID-19 en asentamientos informales”, el cual se debe señalar como una estrategia integrada para gestionar el riesgo en asentamientos humanos informales, tomando en cuenta sus condiciones particulares.

*b) Inclusión de la Gestión del Riesgo a nivel de Gobiernos Locales para la Generación de resiliencia:*

El eje 1 de Generación de Resiliencia e Inclusión Social, como se señala en la Tabla 2, también hace referencia a la planificación urbana y el ordenamiento territorial, destacando la importancia de las restricciones de ocupación y la reubicación de asentamientos que se ubican en zonas de riesgo. Por lo tanto, como parte de la atención en las localidades, se señala que en el Plan estratégico 2017-2018 del MIVAH se presenta el Programa de Vivienda en Asentamientos Humanos de extrema necesidad. En este programa, el MIVAH se logró reunir con funcionarios de las Municipalidades de Tibás, Goicoechea, Moravia y Coronado para asesorar en propuestas para la inclusión en planes reguladores existentes de la atención de asentamientos en precario, asentamientos en deterioro y zonas en riesgo, así como el desarrollo de proyectos de interés social dentro de los distritos de cada cantón (MIVAH, 2018).

Dentro de esta línea de procesos enfocados en localidades, también se rescata que actualmente el MIVAH se encuentra en un proceso de capacitación de municipalidades en el tema de gestión de riesgo, sobre la atención en asentamientos informales, qué se debe hacer y cuáles son los aspectos que deben tenerse en cuenta, de forma que la municipalidad mejore su conocimiento para abordarlas esas capacidades con las familias de dichas localidades. Asimismo, se rescata que el MIVAH también realiza labores de intervención socioeducativa, de forma que “(...) se realizan charlas, en el que se retoman temas de gestión de riesgo y cómo las

familias deben aprender a vivir con el riesgo, que eso es algo importante” (Morales, comunicación personal, 8 octubre 2021).

Por otro lado, el INVU también realiza acciones estratégicas en las que se involucra con la atención en gobiernos locales, las cuales se encuentran sobre todo relacionadas con el desarrollo y actualización de los planes reguladores para que se tome en cuenta la gestión del riesgo. Por lo que, se presenta al INVU como institución de apoyo para las municipalidades, para que dentro de los planes reguladores se incluya la gestión del riesgo y que, por lo tanto, estas puedan hacer una correcta planificación en el uso de suelo (Sánchez, comunicación personal, 20 de setiembre de 2021). Es importante tener en consideración que la variable riesgo se comprende en el eje ambiental de los planes reguladores, de forma que, desde la institución se puede verificar la inclusión de la gestión del riesgo.

Aunado a ello, el INVU como encargado de la planificación urbana construye directrices, revisa y aprueba los planes reguladores, pero los que lo aplican y quienes velan por su jurisdicción territorial son las municipalidades, ya que el INVU no tiene la competencia de fiscalizarlas. Además, se identifica una visión centralizada de la gestión del riesgo desde la institución, puesto que, en lo que respecta a los planes reguladores, el INVU se centra en asegurar que se identifiquen las zonas, que la comisión ha mapeado como de riesgo (Calderón, comunicación personal, 23 de setiembre de 2021).

Ahora bien, según el INVU (2017c)

El Plan Regulador es el instrumento de planificación y gestión urbana de nivel local, en el que se define la política que orienta a largo plazo el desarrollo urbano en un determinado territorio. Asimismo, define las acciones estratégicas por ejecutar con relación a la distribución de la población, usos del suelo, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción y renovación urbana (p.21).

Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, el gobierno municipal es el encargado de planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de su territorio jurisdiccional y el INVU se encarga de asesorar a los gobiernos locales en esta materia y revisar y aprobar los planes reguladores. Entonces, las municipalidades tienen que hacer análisis, mapeos, y estudios con la participación de la comunidad para generar mapas y reglamentos que son llevados al INVU para su revisión. Una vez en el INVU, se inicia un proceso de revisión o un proceso de mejoramiento de la idea inicial. Además, el INVU colabora con capacitación directamente a las

municipalidades en este tema y brinda los lineamientos a seguir. Así pues, el INVU es el ente supervisor en esa materia, pero son los gobiernos locales que lo gestionan y costean.

La elaboración del plan regulador implica un proceso de diagnóstico territorial, debido a que, en el espacio físico se interrelacionan diversos elementos, variables e indicadores, por lo que en el diagnóstico se toman en cuenta los siguientes ejes:

*Tabla 5: Ejes y temas incluidos en el diagnóstico territorial para elaborar un plan regulador*

<b>Eje</b>	<b>Temas</b>
Social	Estructura sociodemográfica (género, grupos etarios, crecimiento y distribución de la población) Densidades y concentraciones de la población Hogares (cantidad, tipologías, necesidades básicas insatisfechas). Migración Vulnerabilidad social Cultura
Físico Espacial	Estructura y morfología urbana. Viabilidad y movilidad. Facilidades comunales. Áreas verdes. Servicios públicos. Vivienda (Asentamientos informales, asentamientos irregulares, zonas en estado de deterioro, estructuras inhabitables, viviendas y proyectos de vivienda). Patrimonio arquitectónico e intangible. Uso actual de suelo.
Económico	Modelo de desarrollo y competitividad del territorio. Análisis del mercado del suelo (acceso a la vivienda, tenencia de la tierra, informalidad y tributación).
Político Institucional	Funcionamiento y operatividad de las instituciones. Gobernanza (actores vinculados, participación ciudadana, coordinación municipal-institucional, cohesión política y social). Gestión municipal.
Jurídico	Marco jurídico -legal vigente en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial.
Ambiental	Corresponde a SETENA y SENARA tomar en cuenta: Geología y geomorfología. Amenazas naturales. Hidrogeología. Cambio climático. Biología. Modalidad de uso de la tierra.

Elaboración propia según INVU (2017c).

Al respecto, Calderón (comunicación personal, 23 de setiembre, 2021) señala que lo ideal es que la gestión del riesgo se vea reflejada en los reglamentos, que aunque se ha venido avanzando, las acciones todavía son muy incipientes, a pesar de que desde los años 90 se incorpora el tema ambiental y la gestión del riesgo en la normativa nacional. Los reglamentos de desarrollo urbano son instrumentos de planificación local correspondientes a las municipalidades, que en la medida que incorporen la gestión del riesgo, se podría gestionar el territorio de forma más integral. Por lo que, como se ha señalado en esta sección, el papel de las entidades municipales es fundamental, razón por la cual tanto el MIVAH, como el INVU han apoyado a las municipalidades en este aspecto.

Asimismo, de acuerdo con el Plan 2016-2020, el IFAM cumple una función de apoyo para las municipalidades, ya que, según la información científica debidamente georreferenciada, estas debían delimitar los sitios para la ubicación de asentamientos humanos en condiciones seguras. De esta forma, se reconoce como el enfoque municipal es una importante línea de acción que dirige hacia una intervención delimitada y enfocada.

*c) Acciones institucionales ejecutadas que median para la inclusión social:*

En cuanto a la inclusión social, se reconoce que en este periodo se ejecutaron distintas acciones en el marco de la respuesta y recuperación frente a desastres, por lo que, se señala que la inclusión radica en los quehaceres relacionados con la protección y atención de los asentamientos informales en riesgo.

En ese sentido, se rescata que el MIVAH realiza un fondo especial de vivienda para procesos de recuperación del 100% de familias afectadas por desastre, a partir del acceso a diversas líneas de financiamiento para recuperación de vivienda. Ahora bien, como primera atención a la emergencia se toma lo provocado por el Huracán Otto en el 2016, en el cual varios equipos de ingeniería y arquitectura el MIVAH se dieron a la tarea de hacer una evaluación de las casas en las comunidades afectadas. La evaluación de las viviendas permitió determinar el estado físico de las mismas y brindar recomendaciones de carácter técnico sobre la solución necesaria; ya sea reconstrucción en sitio, reparación o reubicación en otra zona. A partir de los resultados obtenidos de las evaluaciones se procedió a coordinar la ayuda estatal y valorar si las familias pueden ser atendidas con bonos ordinarios o bonos de Reparación, Ampliación, Mejoras y Terminación (RAMT) (MIVAH, 2018).

Otra situación relevante se relaciona con lo ocurrido en septiembre de 2017, con un deslizamiento que afectó 21 viviendas en el asentamiento Bajo Los Anonos, Calle Los Mangos, en Escazú, del cual también se realizó el levantamiento correspondiente de información de las familias afectadas.

Posteriormente, en octubre de 2017, el país se vio afectado por el paso de la Tormenta Tropical “Nate”. Esta provocó daños en materia de vivienda en varios cantones del territorio nacional. Siguiendo los lineamientos del Protocolo para la Atención Interinstitucional de Emergencias en Vivienda, se coordinó con los Comités Locales de Emergencia para la valoración de las viviendas afectadas. Esta labor fue compleja debido a la magnitud y la dispersión de los daños (MIVAH, 2018). Con base en los datos de campo, se enviaron los insumos respectivos para la elaboración del Plan General de la Emergencia, a cargo de la CNE.

Asimismo, cabe reconocer que, durante este último decenio, el MIVAH ha realizado distintas acciones que responden a sus responsabilidades con respecto a la atención de asentamientos humanos informales. Ante esto, es fundamental reconocer que dichas acciones en cuanto a atención de emergencias parecen ser fraccionadas, proyectos que no se ejecutan en su totalidad, y respuestas que no apuntan a una intervención integral que vaya más allá de la atención inmediata; no obstante, para esto, es menester resaltar que la mayor debilidad del MIVAH es que no posee ley orgánica, a lo que “su actuar depende mucho de los planes de gobierno de turno, de modo tal que se plantean planes que superen varios periodos gubernamentales tratando de zanjar acuerdos que no dependan de un partido en el gobierno” (Chacón, comunicación personal, 2021), generando esas respuestas fraccionadas sin un impacto de cambio real.

Sin embargo, se torna relevante señalar que la institución ha hecho importantes esfuerzos para dirigir acciones para atender el tema de asentamientos humanos informales y gestión del riesgo con un enfoque de participación ciudadana. Al respecto, llama la atención que se posicionan desde un enfoque de derechos, señalando la importancia del arraigo y reconociendo el impacto social de una reubicación. En este sentido, se reconoce la necesidad de una articulación multinivel e intersectorial al momento de abordar los asentamientos humanos informales, aspectos que se deben fortalecer en la práctica. Cabe señalar que, en este ámbito de recuperación, el INVU y el IFAM no tienen participación, puesto que sus funciones se vinculan con el ámbito de reducción del riesgo, mientras que el MIVAH tiene incidencia en los tres ámbitos de la política (reducción del riesgo, preparativos y respuesta y recuperación).

### 3.2.2.2. Eje 2: Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo:

En lo que respecta a la participación y la desconcentración para la gestión del riesgo, era prioritario el apoyo del IFAM para el desarrollo de los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, las cuales coordinan acciones con los comités de emergencia para la reducción de riesgo, sin embargo, dentro de la planificación del IFAM no se observan acciones dirigidas a esto. Asimismo, era fundamental por parte del IFAM la creación de alianzas y convenios entre municipalidades, empresas privadas y organismos no gubernamentales para compartir recursos y promover la gestión del riesgo en el nivel y comunitario en proyectos de responsabilidad social, particularmente relacionados con servicios ambientales, en relación con las alianzas, estas sí son parte de la planificación estratégica de la institución.

No obstante, el IFAM trabaja la gestión del riesgo, pero no se ha visto vinculada al tema específico de los asentamientos humanos informales, puesto que, la función de la institución es apoyar en el mejoramiento de la gestión municipal y en la medida en que las municipalidades presentan proyectos, es que la institución se vincula a ellos. En este sentido, usualmente el tema de los asentamientos humanos, formales o informales ha sido un tema que no ha pasado por un proyecto municipal, quizás ha sido parte de las discusiones para la aprobación de algún proyecto, pero no porque las municipalidades los estén impulsando necesariamente (Abellan, comunicación personal, 2 de marzo de 2022).

De esta forma, se reconoce el reto de poder hacer que la información abordada anteriormente llegue a las municipalidades, ya que son las que tienen el deber de mejorar la seguridad de sus ciudadanos y ciudadanas. No obstante, Calderón (comunicación personal, 23 de setiembre del 2021) indica que también es un deber compartido con instituciones como el INVU, pero son las municipalidades las que toman las decisiones y son quienes al final, ejecutan los planes y conocen más a fondo la situación local. En este sentido, se observa la escasa acción institucional del IFAM, puesto que no es determinante en el apoyo de las municipalidades en temas de gestión del riesgo.

Por lo tanto, se reconoce que la gestión del riesgo aún es un tema poco posicionado dentro de la planificación y el accionar institucional, especialmente del IFAM. Aspecto que debería ser relevante para la institución, puesto que, los planes de gestión del riesgo le asignan responsabilidades en estos temas. Sin dejar de lado que, como instituciones públicas deben transversalizar la gestión del riesgo como tema que atañe a la sociedad en su conjunto.

### 3.2.2.3. *Eje 3: Educación, gestión del conocimiento e innovación*

Ahora bien, en cuanto al tema de educación y gestión del conocimiento, en el Plan 2016-2020 se propone fomentar la investigación sobre riesgo y la gestión de los territorios, con el fin de orientar la planificación. En ese sentido, se señala como responsabilidad del INVU tener una plataforma de información territorial sobre el riesgo, por lo que, se planteó como producto una base de datos y un mapa por cantón de asentamientos humanos y terrenos destinados al desarrollo urbano con exposición a eventos, para así orientar la planificación. No obstante, no se lograron identificar en los objetivos institucionales acciones en esta línea, y aunque la CNE sí tiene mapeados por cantón las zonas de riesgo y el MIVAH los asentamientos humanos, el INVU no logró ejecutar esta idea.

Por otro lado, otra acción realizada se relaciona con el importante esfuerzo que se ha realizado el INVU en los últimos años para generar normativa actualizada en materia de ordenamiento territorial, de forma que se contemple la gestión del riesgo, se aprueben planes reguladores fortalecidos en materia ambiental y de renovación urbana, lo cual impacta positivamente la gestión del riesgo. De esta forma, Morales (comunicación personal, 8 de octubre de 2021) menciona que la gestión del riesgo es un capítulo que debe incluirse en todos los planes de gestión de riesgo y en todos los planes de las municipalidades y los planes reguladores, no concibiéndolo nada más como un riesgo físico sino como un todo, en cuanto al riesgo físico, social, sanitario e inclusivo en todos los ámbitos.

Ahora bien, las acciones institucionales del INVU vinculadas con la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales, por un lado, se centra en la revisión y aprobación de planes reguladores; además, de la creación de normativa en esta materia y, por otro, en proyectos habitacionales. Asimismo, se destacan los procesos de capacitación que son fundamentales, puesto que orientan y transfieren conocimiento técnico especializado a los gobiernos locales para la elaboración de planes reguladores.

En ese sentido, el énfasis que se pone en los planes reguladores da cuenta de la importancia de la gestión del riesgo local y del actuar de las municipalidades. De forma que, el plan regulador es un instrumento de planificación, que toma en cuenta la presencia de asentamientos humanos informales y las zonas de riesgo. No obstante, no es potestad del INVU ordenar a las municipalidades elaborar su plan regulador, al respecto Calderón (comunicación personal, 23 de setiembre de 2021) señala:

Aunque, tal vez la contraloría de la directriz es la municipalidad la que tiene que realizar sus planes reguladores, porque nosotros no tenemos esa competencia de fiscalizar a las municipalidades, como tal, sino más que nada la guía, pero la contraloría, debería ejercer más ese brazo para motivar a que las que hacen falta con planes reguladores los hagan.

Cabe mencionar que, de acuerdo con los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo, es necesaria la regulación del territorio basado en criterios de gestión del riesgo, razón por la cual es fundamental que los planes reguladores incorporen el tema del riesgo en la planificación urbana a nivel de los gobiernos locales, como una acción estratégica para la gestión del riesgo en las localidades.

Además, se destaca que, los procesos de planificación para el desarrollo y para la gestión del riesgo de desastres se deben integrar, por lo que es indispensable que toda estrategia de desarrollo sostenible incorpore elementos de gestión del riesgo de desastres (Bello, Bustamente y Pizarro, 2020). Sin embargo, esta articulación en los manuales para la elaboración de planes reguladores no es del todo clara, porque, la gestión del riesgo al concebirse parte del desarrollo sostenible y el cambio climático queda solapada a estos enfoques. De manera que, en los momentos de planificación no se evidencien las acciones o las estrategias específicas de gestión del riesgo.

En este sentido, es importante recalcar la herramienta que la renovación urbana representa para la gestión del riesgo en los territorios, puesto que mejora la calidad de vida de las personas al intervenir en casos de inexistente infraestructura, vulnerabilidad e inhabitabilidad. Llama la atención que el tema de la renovación urbana debe incorporarse en los reglamentos para el desarrollo urbano, incluyendo así a las municipalidades a generar estrategias de planificación y ordenamiento territorial que apuesten por la mejora de las condiciones de vida de las personas. Por lo que, tanto la renovación como el reajuste de terrenos contribuyen a aumentar la resiliencia de los asentamientos humanos informales.

#### *3.2.2.4. Eje 4: Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios*

En cuanto al eje 4 sobre inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios del Plan 2016-2020, se designó al IFAM como la institución protectora de la inversión en infraestructura por medio del análisis del riesgo en proyectos de inversión pública a cargo de las municipalidades o bajo fiscalización de estas. Además, es importante mencionar sobre el papel que se le designa al IFAM en el desarrollo de alianzas público-privadas, debido a que esta institución, tenía que encargarse de realizar intercambios de experiencias sobre modelos de incentivos municipales aplicables a las empresas en la atención de temas de gestión de riesgo

en los gobiernos locales. Así como, de crear un mapeo de empresas con programas de responsabilidad social vinculadas a la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

En este sentido, en la actualidad, existen municipalidades que manejan la gestión del riesgo como algo aparte, debido a que son temas que se comienzan a abordar en el momento de una eventualidad. No obstante, muchas municipalidades han trabajado mejor que otras, por temas del recurso humano, capacidad financiera y capacidad de desarrollo en cuanto a la gestión del riesgo, que hace que se mejoren las condiciones vulnerables en ciertas localidades. De forma que, “lamentablemente en el país no hay una homogeneidad en lo que tiene una municipalidad, como tal, en su infraestructura organizacional y eso sí hemos detectado que es un problema” (Calderón, comunicación personal, 23 de setiembre de 2021).

Asimismo, dentro de los objetivos del sector ordenamiento territorial y asentamientos humanos, se encuentra regularizar la tenencia de la tierra en inmuebles que actualmente son de dominio privado del Estado, mediante la formalización de títulos de propiedad, aspecto en el que el INVU aporta institucionalmente (INVU, 2020). Posteriormente en el 2018, se incorpora el consolidar una cartera de proyectos que facilite y agilice su ejecución, de acuerdo con la disponibilidad de recursos para solventar la necesidad de vivienda en la población nacional.

Por lo que, durante el 2019, con un enfoque de ordenamiento territorial se añade el objetivo de coordinar con el Departamento de Urbanismo el desarrollo de proyectos conjuntos que incorporen acciones tanto de planificación urbana como de proyectos habitacionales enfocados a la renovación y revitalización urbana.

Por otro lado, se señalan los programas habitacionales, los cuales tienen como su objetivo concretar soluciones de vivienda para la población meta que atiende la institución, por medio de proyectos acordes con principios de eficacia, eficiencia, responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (INVU, 2016). Algunas de las principales funciones del programa son: proponer políticas y lineamientos para el diseño, planificación y administración de la ejecución de los proyectos, analizar y aprobar políticas, normas y procedimientos operativos, así como, proyectos habitacionales.

De la misma manera, se destaca el programa de atención a situaciones de desalojo o declaraciones de inhabilitación, el cual busca reducir los riesgos atinentes y mejorar la calidad de vida de las personas. En este sentido, el INVU contribuyó con dos proyectos de intervención integral (con diferentes grados de avance) uno en Guararí (Heredia), que consisten en el

mejoramiento integral con bono comunal para el desarrollo de obras de infraestructura y construcción de viviendas, el cual concluyó en el 2020 (INVU, 2019 y 2021) y el otro en El Erizo (Alajuela), que, por el contrario, es un proyecto de reubicación y construcción de vivienda.

Además, se destaca el programa de diversificación de oferta de soluciones habitacionales para grupos desatendidos, en pobreza y clase media en los principales asentamientos del país, conjuntos habitacionales recuperados en barrios deteriorados y programa de desarrollos habitacionales modelo (INVU, 2017). En este sentido, es menester señalar que cuando la institución debe comprar terrenos para el desarrollo de los programas se hacen las consultas respectivas a la CNE sobre la exposición a amenazas.

Lo anterior, se articula claramente con lo que plantea este eje 4 de Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios, ya que se planificó que el sector vivienda y asentamientos humanos, en conjunto con las municipalidades, promovieran el reasentamiento de la población mediante procesos de planificación y renovación urbana. Motivo por el cual el INVU y el IFAM estuvieron tan presentes en el accionar de este eje, debido a que son las entidades de apoyo y guía para las municipalidades en la construcción de estos proyectos.

#### *3.2.2.5. Eje 5: Planificación, Mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo*

El eje 5 sobre planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo del Plan 2016-2020 plantea: la Regulación del territorio basado en el análisis de los factores de riesgo, lo cual implica municipalidades capacitadas en planificación estratégica y en la regulación del uso del suelo por medio del Plan Regulador. También, se estableció el uso de normativa vinculante, cuya línea de acción son lineamientos para el ordenamiento del territorio, lo que significa que, se deben establecer lineamientos para la elaboración de planes regulares con criterio de uso de información sobre la variable riesgo de desastres.

Aunado a ello, dentro del programa urbanismo del INVU, uno de los objetivos estratégicos es crear instrumentos actualizados que faciliten y orienten la labor de ordenamiento territorial (INVU, 2019). En este sentido, en el periodo 2017-2020 se concluyó la actualización del Manual de Planes Reguladores como instrumento de Ordenamiento Territorial, el Reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones y el Reglamento de Construcciones. Cabe mencionar que el primero, señala como algunos de los beneficios del plan regulador el mejoramiento de la calidad de vida, el aumento de la competitividad territorial, el aprovechamiento y manejo sostenible de

los recursos, la orientación y control de desarrollo urbano, el fomento del acceso a la vivienda y la generación de oportunidades para la gestión del riesgo (INVU, 2017c).

Asimismo, también se resalta, el reglamento de Renovación Urbana, el cual tiene el objetivo de fijar las normas para rehabilitar, remodelar o regenerar las áreas urbanas, disfuncionales o conservar áreas urbanas cuya intervención sea estratégica. Además, este busca prevenir el deterioro de áreas urbanas y la erradicación de estructuras inhabitables. (INVU, 2017d). En ese sentido, el concepto de renovación urbana resuena con la gestión del riesgo, puesto que busca brindar condiciones óptimas para la calidad de vida y la conservación del ambiente.

Así pues, según el artículo 5 de este reglamento, la renovación urbana puede corresponder a los siguientes tipos: rehabilitación, regeneración, remodelación y conservación. Asimismo, en el artículo 6 se definen las causas para este tipo de intervención en el territorio, entre las que se encuentra el riesgo por amenazas naturales, que implica sectores con factores de riesgo físicos y ambientales que aumentan la vulnerabilidad y representan un peligro para la vida de los habitantes, lo cuales pueden o no contar con declaratoria de inhabitabilidad o estar incluidos en la cartografía de la CNE.

Otras causas son la deficiente o inexistente infraestructura urbana (sistemas de movilidad, pluviales, alcantarillado sanitario, agua potable, electricidad y telecomunicaciones), deficiente o inexistentes áreas de parque y facilidades comunales, presencia de asentamientos informales y presencia de asentamientos irregulares o estructuras inhabitables, es decir, que se desarrollan sin normas de fraccionamiento, urbanización y construcción, o edificaciones construidas con materiales de desecho, que no cumplen la Ley de Construcciones (INVU, 2017d).

En relación con los instrumentos antes señalados, es un reto que la información con respecto a la renovación urbana y la gestión de suelos llegue a las municipalidades y si bien son éstas las que toman las decisiones y las ejecutan, es deber del INVU generar las estrategias que permitan a las municipalidades apropiarse de esta normativa y ejecutarla. Además, se recalca la importancia de incluir la gestión del riesgo en los planes reguladores y señala que la renovación urbana es un tema obligatorio que se debe incluir en los planes reguladores.

En ese sentido, la renovación urbana es uno de los 5 elementos mínimos que debe tener un plan regulador, puesto que está estrechamente relacionado con los asentamientos humanos

informales, la gestión del riesgo y la planificación urbana. Es decir, la renovación urbana puede ser una estrategia para la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales (Calderón, comunicación personal, 23 de setiembre, 2021).

Por otra parte, dentro de los objetivos institucionales se encuentra el trabajo conjunto para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual, junto con la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, es el resultado de un proceso de trabajo del Consejo Nacional de Planificación Urbana (CNPU), integrado por el MIVAH, MIDEPLAN, MINAE, MOPT, INVU, IFAM, CNFL, AyA y CNE.

En relación con lo anterior, la política pretende promover el ordenamiento de las ciudades mediante un enfoque de desarrollo sostenible. Por lo que, dentro de los lineamientos se plantea incorporar las variables de ambiente, cambio climático, prevención del riesgo y resiliencia en los planes reguladores. También, las municipalidades deben desarrollar los planes reguladores en el marco de lo definido por la ley y por la política nacional de desarrollo urbano, tomando en cuenta la gestión del riesgo (CNPU,2018).

Con base en ello, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano plantea como acciones estratégicas la adaptación y mejora de las infraestructuras para mitigar los riesgos y amenazas e incorporar análisis de riesgo en los planes reguladores para aumentar la resiliencia. Además, se propone la renovación urbana como alternativa para que las actividades urbanas se distancien del área de vulnerabilidad (CNPU, 2018).

A partir de la revisión de Informes de Rendimiento Anual y Memorias Institucionales del periodo 2017-2020, es posible señalar que, en relación con los programas descritos en cuanto a urbanismo, en este periodo, según INVU (2017b) junto con el IFAM, se capacitaron las municipalidades del país sobre el Reglamento de Renovación Urbana. Asimismo, dentro de las capacitaciones efectuadas, también se desarrollaron capacitaciones relacionadas con el Manual de Planes Reguladores, así como sobre el Reglamento de Construcciones.

De igual manera, en este periodo se llevaron a cabo procesos de revisión de planes reguladores y visado de planos, como parte de las funciones del INVU para fiscalizar el cumplimiento de normas y reglamentos de planificación territorial. Es importante señalar que, de acuerdo con el INVU (2016), el papel de la institución en el ámbito de planificación y ordenamiento territorial se debe desarrollar en el ámbito regional, sin embargo, el INVU ha estado más involucrado en el ámbito local. Al respecto, Morales (comunicación personal, 8 de

octubre de 2021) enfatiza que tiene que haber coordinación entre los planes reguladores de cantones adyacentes, por lo que, señala que no solamente hay que pensar los planes reguladores desde el punto de vista cantonal, sino que tiene que haber una regulación regional, para propiciar coordinación. Por lo que, se refleja la necesidad de mejorar los alcances de la política regional, puesto que esta es limitada y desarticulada.

Ahora bien, es fundamental indicar la competencia legal del IFAM para tener incidencia en temas de gestión del riesgo en los tres procesos sustantivos de la institución: capacitación, asistencia técnica y financiamiento, para así contribuir con proyectos que tiendan a generar las herramientas necesarias para la gestión del riesgo en los territorios, administrados por el gobierno local (Abellan, comunicación personal, 2 de marzo de 2022). En ese sentido, se señala como parte de sus funciones institucionales la capacitación en temas de atención de emergencias y gestión del riesgo a las municipalidades.

Asimismo, en la Programación Estratégica Presupuestaria del 2019 y en el Informe de seguimiento de metas y ejecución presupuestaria del 2020 se identifica que el IFAM presta especial interés a la adaptación al cambio climático. En este sentido, el IFAM (2020) señala que buscan impulsar proyectos para el desarrollo de capacidades locales para la adaptación al cambio climático, así como proyectos de desarrollo con articulación cantonal e interinstitucional tomando en cuenta los ámbitos económico, social, ambiental y cultural.

Por otro lado, otras de las acciones institucionales que se destacan son la socialización del Manual para Planes Reguladores como instrumento de ordenamiento territorial, que, si bien es un documento del INVU, el IFAM tuvo injerencia en su elaboración. Asimismo, entre los proyectos vinculados a sus funciones de asistencia técnica se propone valorizar el uso de suelo mediante la inversión en proyectos urbanos y entre las estrategias se presenta el reajuste de terrenos, cabe mencionar que el IFAM también participó en la construcción de la Guía básica para la Implementación de Procesos de Reajuste de Terrenos (2017).

De esta forma, el tema de la gestión ambiental es relevante en temas de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales, porque es bien sabido que los efectos del cambio climático afectan de forma diferenciada a la población en condición de pobreza y vulnerabilizada por sus condiciones de tenencia de la tierra y habitabilidad y, además, los efectos del cambio climático se pueden traducir en un mayor riesgo a eventos naturales. No obstante, se señaló anteriormente, la gestión del riesgo no debe desdibujarse en el desarrollo sostenible o en este

caso en la gestión ambiental, porque de acuerdo con el IFAM (2015) la importancia que se le ha dado al tema ambiental se centra en la contaminación por los desechos sólidos, que es otro reto para las municipalidades.

Asimismo, se destaca que una de las situaciones más problemáticas que, precisamente se tiene como país, es el tema del ordenamiento territorial, en lo cual es importantísimo también la participación de los mismos gobiernos locales debido a que son los responsables de la administración y también del territorio en lo local (Araya, comunicación personal, 8 de octubre de 2021). Por lo que, de una u otra forma, el IFAM tiene que demostrar su participación y apoyar a las alcaldías y los gobiernos municipales, los cuales tienen un papel muy importante.

Sin embargo, es importante recalcar que IFAM tiene una función asesora, no obstante, el poder ejecutivo suele interpretar que el IFAM tiene o asume una rectoría sobre lo que corresponde al tema municipal. Al respecto, Abellán (comunicación personal, 2 de marzo de 2022) señala que, esto es una equivocación, añade que a pesar de eso es típico que el Ministerio de Planificación, o funcionarios del Ministerio de Vivienda o de otras dependencias del Poder Ejecutivo, que consideren ese rol rector y entonces endilguen en la solución de ciertas situaciones, cuando a todas luces existe un principio de autonomía municipal en donde las competencias de las municipalidades son muchas y son exclusivas.

En este sentido, de acuerdo con la autonomía municipal, garantizada constitucionalmente, ni el IFAM, ni el Poder Ejecutivo, pueden hacer que ejecuten acciones si esto está en disputa con esa autonomía. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos locales estén informados y técnicamente constituidos con equipamiento técnico para que se tomen las mejores decisiones, porque estas están en manos de los gobiernos locales y no necesariamente en entidades del poder ejecutivo, ni siquiera de la contraloría (Abellán, comunicación personal, 2 de marzo, 2022).

Aunado a ello, se identifica que el accionar del IFAM se vincula a los intereses de las municipalidades y en la medida en que los gobiernos locales se interesen por temas de gestión del riesgo o por temas de asentamientos humanos informales y dependiendo del grado de interés acuden al IFAM.

En conclusión, la incidencia política es una herramienta con la que el IFAM puede apoyar en la gestión del riesgo, sin embargo, esta inclusión en temas de riesgo no se está llevando a cabo, puesto que las prioridades institucionales son otras. El IFAM es una institución que

posiciona una guía en las temáticas e intervenciones de los gobiernos locales, sin embargo, es menester de esta investigación resaltar que estas formaciones, guías y lineamientos se encuentran muy difusos en la realidad, a pesar de que los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo les otorgan responsabilidades, en este sentido se destaca, que de acuerdo a los compromisos asumidos en los Planes el IFAM contribuye en capacitación y asesoría a las municipales en temas de gestión del riesgo, aunque esto puede estar articulado a las metas de los planes, y en cuanto a los compromisos con respecto a generar alianzas, contribuir en iniciativas de participación comunal y con respecto a investigación, no se visualizan esfuerzos de la institución en este sentido.

Además, el objetivo principal del IFAM como institución pública es mejorar la gestión municipal, lo cual en temas de gestión del riesgo se traduce en el apoyo en tema de planificación del territorio. No obstante, en cuanto a la problemática de la vivienda, esto no se ha comprendido como un tema prioritario o de interés para la institución, puesto que las municipalidades tampoco se los han presentado como una situación en la que requieran del apoyo de la institución. Sin embargo, la vivienda y los asentamientos humanos informales son relevantes para los planes reguladores, aspecto en el que el IFAM apoya a las municipalidades, además, de que la problemática de la vivienda debe ser parte de las discusiones en el ámbito municipal, para que desde su rol como gobierno local también se intervenga en relación con este tema. En relación con lo anterior, Abellán (comunicación personal 8 de marzo del 2022) señala que las municipalidades han sido vedadas en cuanto al tema de la vivienda y que la intervención en esta situación se ha centrado en instituciones centralizadas, sin contemplar, en la mayoría de los casos, el rol de las municipalidades.

Por lo tanto, se identifica que la institución tiene el potencial y la competencia legal para hacer más de lo que hace, a pesar de su rol asesor. Así pues, es una institución que pareciera no se encuentra posicionando a la gestión del riesgo y la problemática de los asentamientos humanos informales, y que si bien, tiene la capacidad de hacer incidencia política, su accionar se ha visto limitado a los planteamientos de las municipalidades y en cuanto a las responsabilidades asumidas en los Planes de Gestión del Riesgo, no se observan alcances en relación con los lineamientos.

Cabe mencionar que, el papel del IFAM es de apoyo, pero también potencia relaciones y alianzas interinstitucionales e intersectoriales, aspecto que se puede potenciar priorizando a la institución puesto que es un ente de fomento municipal. Ante esto, se destaca la necesidad de

la capacitación constante de las y los trabajadores del sector municipal, la concientización sobre la importancia de la gestión del riesgo, así como el fomento de la participación ciudadana e inclusión de la sociedad civil en la institucionalidad pública. No obstante, para esto, es ineludible el fortalecimiento de una entidad lo suficientemente consolidada para que se haga cargo y lidere estos procesos.

Por otra parte, en cuanto al desarrollo habitacional, cabe mencionar que el INVU busca brindar vivienda adecuada a las familias, que permita conservar su salud física y mental, lo cual se encuentra estrechamente articulado con el derecho a la vivienda y también al derecho a la ciudad, al partir de una mirada más integral del espacio y entorno de convivencia de las personas, además de la solución habitacional. En este sentido, se observan esfuerzos por dar atención a asentamientos urbanos informales, por desarrollar proyectos de acuerdo con los mapas de la CNE y contemplando el factor del arraigo.

Se torna relevante señalar que el ordenamiento territorial y el desarrollo habitacional tienen que articularse entre sí, así como con la gestión del riesgo a fin de generar asentamientos más seguros. Para esto, también es menester el trabajo interinstitucional, como, por ejemplo, los procesos de capacitación a las municipalidades junto con el IFAM o la revisión de mapas de riesgo elaborados por la CNE, el cual debe ser un trabajo articulado.

Por otro lado, el INVU pretende aportar en la expansión ordenada de los centros urbanos, el eficiente desarrollo urbano y adecuada distribución de la población y una de sus principales funciones para cumplir estos objetivos es la revisión de planes reguladores, aspecto en el que en los últimos 10 años se ha fortalecido su función. No obstante, históricamente, desde la promulgación de la Ley de Planificación en 1968, en la que se establece la elaboración de planes reguladores, el avance en la cantidad de cantones que cuentan con uno y que lo han actualizado ha sido lento. Cabe mencionar que según el INVU (10 de noviembre de 2021) actualmente de los 82 cantones del país 40 cuentan con plan regulador, de los cuales 21 cuentan con viabilidad ambiental por parte de SETENA, lo cual es preocupante en términos de gestión del riesgo.

Finalmente, se resalta la gestión del riesgo desde una herramienta para la planificación de los territorios y los sectores para la toma de decisiones, puesto que identifica factores de riesgo de actividades sociales y productivas, para mejorar el bienestar de las personas. En este sentido, la CNE parte de la comprensión de la gestión del riesgo como una responsabilidad social compartida, por lo que, la gestión del riesgo no es exclusiva de una institución como la CNE, sino que es transversal al quehacer de cualquier institución y a las acciones del desarrollo.

Por otro lado y para concluir este apartado, se es necesario reconocer que cuando se observan los quehaceres institucionales desde una perspectiva macro puede ser un poco confuso identificar las acciones que se realizaron para responder a las responsabilidades establecidas por los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo, por lo que, se resalta la importancia de este análisis específico para reconocer y resaltar acciones ejecutadas, u omitidas, realizadas por las instituciones de estudio, analizando así el impacto y cumplimiento de sus responsabilidades en cuanto a gestión del riesgo.

### 3.3. *Acciones Institucionales en Tiempos de Pandemia*

Ahora bien, no puede omitirse el análisis de la situación ocurrida durante el 2020, el cual fue un año que trajo consigo crisis y nuevas realidades provenientes de la pandemia generada por el Covid-19. Durante este periodo, se tuvo que generar planes de acción de emergencia para sobrellevar la crisis de salud, y los asentamientos humanos informales fueron focos necesarios de acción debido a la particularidad de sus condiciones de vida, lo que los convierte en espacios vulnerables y más propensos al contagio. Desde la perspectiva de Morales, “cuando se habla de situación de emergencia se guardan los libros, se guardan los libretos sobre lo que es la gestión de riesgo, y entramos entonces a una fase, como el caso de la pandemia, que es la atención de la emergencia” (comunicación personal, 8 de octubre de 2021).

Sin embargo, a partir de esta situación, se han tenido que realizar protocolos para la atención de la emergencia a fin de velar por el bien y salud de estas poblaciones vulnerables, denotando que la perspectiva de gestión del riesgo no se obvia en momentos de emergencia. De esta manera, se rescata que, durante el 2020, en el marco del Comité Operativo de Emergencias (COE), el MIVAH lideró la formulación e implementación del “Protocolo de preparativos y respuesta ante el Coronavirus COVID-19 en asentamientos informales”, el cual surge con un enfoque de respuesta a la emergencia. De forma que se planifican lineamientos, así como un Plan de acción interinstitucional y multinivel para la atención de las poblaciones de mayor vulnerabilidad que habitan en asentamientos informales (MIVAH,2020).

Dicho proceso ha sido gestionado a través de la creación de la “Red territorial de asentamientos informales”, la cual aglutina instituciones públicas, municipalidades, organismos no gubernamentales, academia, comunidades y ciudadanía. De esta forma, ese protocolo ha indicado cuáles son los procedimientos, por ejemplo, en proceso de gestión para asentamientos humanos cuáles son las coordinaciones interinstitucionales iniciales, qué hay que conocer el asentamiento humano y su contexto, si hay que elaborar una base que caracteriza la población,

si hay que informar a las familias de este asentamiento, coordinar en el caso de que haya que ubicar por el tema de riesgo, la reubicación temporal de estas personas, después de todo el monitoreo para el cumplimiento de esta estrategia de intervención (Morales, comunicación personal, 8 de octubre 2021).

Por tanto, el objetivo del protocolo es “Prevenir y contener el contagio de personas con COVID-19 en asentamientos informales, priorizando a la población vulnerable, mediante la implementación del Protocolo y planes locales de preparativos y respuesta ante COVID-19 en asentamientos informales” (Gobierno de Costa Rica, 2020, p.5), priorizando a la población de mayor vulnerabilidad. Su aplicación es potestativa para instituciones públicas y gobiernos locales de los cantones con presencia en asentamientos informales, en coadyuvancia con Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI), comités locales o vecinales, agrupaciones religiosas, cooperativas, fundaciones, sector privado, universidades, individuos, entre otros (MIVAH, 2018).

De esta forma, se reconoce que dentro de este protocolo el IFAM, MIVAH e INVU presentan distintos quehaceres y responsabilidades, las cuales se dividen en preparativos y respuestas, y se resumen en las siguientes acciones:

*Tabla 6: Síntesis de las acciones que competen a IFAM, MIVAH e INVU a nivel de preparativos ante COVID-19 en asentamientos informales*

<b>Plan de Acción interinstitucional y multinivel de preparativos ante COVID-19 en asentamientos informales</b>	
<b>Preparativos</b>	<b>Respuesta</b>
Coordinación interinstitucional y multinivel para la activación inmediata de la Red territorial de asentamientos informales para la implementación del Protocolo.	Coadyuvancia, según sus competencias, en la ejecución del Plan de respuesta local ante coronavirus (COVID-19) en asentamientos informales oficializados.
Elaboración de material de apoyo sobre asentamientos informales para uso de gobiernos locales y distribución a todos los gobiernos locales del país.	
Realizar un mapeo sobre la 1) disponibilidad de personal para conformar el Equipo local en cada Municipalidad, 2) Inventario de individuos y entes voluntarios para el apoyo de la implementación del Plan local y 3) sitios para la habilitación de facilidades de albergue temporal.	
Cooperación Interinstitucional para la orientación de las personas afectadas en vivienda por emergencias y la atención de asentamientos informales.	Capacitación del personal encargado de ejecutar acciones en asentamientos informales sobre los riesgos de la introducción y propagación del COVID-19 en dichos sitios.
Asesoría técnica y legal al personal de gobiernos locales o CME, sobre la implementación del Protocolo y la	

formulación del Plan local de preparativos y respuesta local ante COVID-19 en asentamientos informales.	
Remisión al MIVAH de los censos de población disponibles de asentamientos informales en terrenos propiedad de INVU e IMAS.	

Fuente: Elaboración propia, a partir de Gobierno de Costa Rica (2020).

En ese sentido, con dicho apoyo y coordinación interinstitucional y la aplicación de distintos lineamientos, según especifica la política, se plantea el brindar el acceso integral a los asentamientos humanos informales en cuanto a aspectos tales como: el acceso a información, acceso a agua potable, la gestión de residuos, facilidades sanitarias, hacinamiento y condiciones laborales (Gobierno de Costa Rica, 2020). Los cuales son temas fundamentales e impactados directamente por la crisis sanitaria Covid-19.

De esta manera, para octubre del 2020, las municipalidades se encontraban en proceso de implementación del Protocolo mediante la formulación y ejecución de un Plan local de preparativos y respuesta local ante COVID-19 en asentamientos humanos, por lo que, a nivel local, se conformaron equipos encargados de ejecutar distintas acciones, dirigidas a población habitante en asentamientos informales, entre las que se encuentran las siguientes:

1. Provisión de equipo para bombeo y almacenamiento de agua potable y provisión de agua a través de camiones cisterna.
2. Habilitación de puestos de lavado de manos.
3. Campañas de comunicación y difusión de información.
4. Mantenimiento del servicio ordinario de recolección de residuos durante la emergencia.
5. Distribución de ayudas humanitarias.
6. Suspensión de procesos de desahucio.
7. Distribución de productos de limpieza e higiene personal.
8. Habilitación de canales de atención comunitaria.
9. Inventario y georreferenciación de asentamientos informales (MIVAH,2018).

Por lo tanto, es fundamental reconocer que, a raíz de esta respuesta ante la emergencia, se conforma de una manera más fuerte las acciones intersectoriales e interdisciplinarias, reconociendo que, con dicha estrategia de trabajo se ha logrado una mayor integración de las acciones entre las distintas instituciones. En ese sentido, se comprende que la pandemia ha ido impactando espacios que no estaban previamente tomados en cuenta o que no estaban tan

fortalecidos; asimismo, se ha ido generando un acercamiento entre sectores para trabajar, que, aunque ha sido desde un ámbito de atención de emergencia, es un antecedente que se puede tomar en cuenta para que no sea solamente momentáneo (Castro, comunicación personal, 23 de agosto 2021).

### *3.4. Las acciones del MIVAH, INVU e IFAM según lo planteado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y sus planes*

Puesto que el objetivo del presente capítulo es identificar la coherencia entre las acciones del MIVAH, INVU e IFAM según lo planteado en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y sus Planes de acción, se concluye que, el accionar del MIVAH, con respecto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales, se orienta principalmente en la respuesta de la emergencia, la identificación de asentamientos en condiciones de riesgo, la planificación territorial y la capacitación en temas de gestión del riesgo. Sin embargo, las estrategias han sido poco articuladas y si bien, hay planteamientos para el mejoramiento barrial, la principal respuesta ante condiciones de informalidad sigue siendo la reubicación.

No obstante, es evidente que el MIVAH por sus objetivos institucionales tiene programas y proyectos dirigidos específicamente a los asentamientos humanos informales, en lo que se incluye el tema de gestión del riesgo. En este sentido, ha propiciado espacios participativos y técnicos para brindar una atención integral a los asentamientos y se han realizado coordinaciones interinstitucionales con municipalidades y con el IFAM. Asimismo, es menester señalar que, en los procesos de reubicación, se ha considerado el tema del arraigo y las dinámicas sociales que se instauran en los territorios, evidenciando un esfuerzo por humanizar un proceso que supone para las familias dejar de lado su casa.

Ahora bien, el rol que tiene el INVU en la gestión del riesgo es en relación con el ordenamiento territorial, principalmente en la revisión y asesoramiento en cuanto a planes reguladores y la construcción de normativas en relación con la planificación urbana; aspecto en el que la incorporación de la gestión del riesgo es incipiente, pero se hacen esfuerzos por incorporarla. Además, cabe destacar los manuales que se han creado, los cuales dan guía para procesos de gestión del territorio que contribuyen en la intervención en asentamientos informales. Por otra parte, la institución también tiene proyectos vinculados al desarrollo de proyectos habitacionales y proyectos en asentamiento informales que contemplan tanto la reubicación como el mejoramiento barrial. En este sentido, es posible señalar que las acciones

son consecuentes con lo señalado en los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo, aunque no se cuenta con la información para asegurar el cumplimiento de las metas planteadas.

Por su parte, el IFAM, de acuerdo con su ley orgánica, es una institución de apoyo, por lo que sus esfuerzos en cuanto a gestión del riesgo están más relacionados con la prevención, la cual se realiza por medio de la asesoría y capacitaciones. De esta forma, se resalta cómo las municipalidades se han identificado como un actor fundamental en la gestión local del riesgo, razón por la que subraya como importante el realizar acciones y esfuerzos desde la CNE para que los gobiernos locales se apropien del tema.

En este sentido, la evaluación que hace la CNE (2021) resalta distintos puntos fundamentales de análisis, en cuanto al eje 1, generación de resiliencia e inclusión social, señala que, los programas sociales tienen una cobertura suficiente más no dan cuenta de los cambios positivos que puedan significar en cuanto a la reducción de la vulnerabilidad ante desastres. También, se indica que existen datos insuficientes del número de personas que viven en sitios de riesgo y del impacto de programas de reasentamiento. De forma que, se reconoce un sesgo de información, por parte de las instituciones involucradas en el eje, en cuanto a la problemática de vulnerabilidad y gestión de riesgos en la realidad.

Por ejemplo, el MIVAH tiene datos sobre los asentamientos en condición de informalidad, pero no necesariamente, estos datos reconocen la condición de riesgo del asentamiento. Asimismo, cabe mencionar que, el Sistema Financiero de la Vivienda otorga 11 mil bonos por año, una parte importante corresponde a bonos para la erradicación de asentamientos informales o en condiciones precarias, pero no hay datos precisos para determinar la cantidad de personas beneficiadas por este medio (CNE, 2021).

Así pues, se evidencia la necesidad de un trabajo articulado entre instituciones como el MIVAH y la CNE para generar información que refleje la realidad de los asentamientos humanos informales, de forma que se observe más allá de la condición deficitaria de la vivienda y que desde un enfoque de derecho a la ciudad se incorpore la gestión del riesgo en la intervención en estos espacios.

Por su parte, en el eje 2: participación y desconcentración para la gestión del riesgo, según la CNE (2021), entre 2016 y 2020 se registraron 36 cantones con planes de desconcentración y descentralización territorial en gestión del riesgo y 69 proyectos activos de las municipalidades sobre gestión del riesgo con participación comunitaria. Aunado a la gestión

del riesgo local, se recalca que, con la actualización de los planes reguladores, 40 cuentan con información de amenazas (eje 5, planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo) (CNE, 2021). De modo que, es evidente el acercamiento que se ha hecho a las municipalidades, tanto desde la CNE, como del MIVAH, INVU e IFAM, lo cual permite señalar la importancia de la información sobre el riesgo para la planificación territorial, aspecto en el que las municipalidades tienen un rol preponderante.

En relación con lo anterior, en el eje 3, educación, gestión del conocimiento e innovación, se destacan los procesos de capacitación destinados al ámbito municipal, procesos en los que están involucradas las tres instituciones de estudio. Dichas capacitaciones estuvieron orientadas a temas relacionados con el uso de información para la regulación de uso del suelo y la planificación del desarrollo local. Sin embargo, se identificó como relevante mejorar el registro de la oferta educativa, el registro de las personas que participan y el impacto que genera en las prácticas sociales (CNE, 2021).

A propósito de las municipalidades, estas tienen un rol fundamental en la gestión local del riesgo, aspecto que se refleja en la cantidad de acciones asignadas en los Planes Nacional de Gestión del Riesgo, tanto en el ámbito de reducción como en preparativos y respuesta. Además, instituciones como el MIVAH, INVU, IFAM y la CNE han buscado apoyar a las municipalidades a fin de fortalecer sus esfuerzos en gestión del riesgo, lo cual es relevante para la descentralización de labores de la CNE.

En este sentido, se identifica la necesidad de potenciar que haya oficinas de gestión del riesgo en todas las municipalidades, así como estrategias y proyectos para la atención de asentamientos humanos informales. Esto porque algunas municipalidades están más avanzadas en este aspecto que otras, debido a las diferencias en relación con las capacidades de cada municipalidad en la comprensión de la temática. Al respecto, debido a las disposiciones sobre los planes reguladores y al trabajo del INVU en este tema, la gestión del riesgo se considera a la hora de elaborar un plan regulador, pero cómo esto se lleva a la práctica no está tan claro

Ahora bien, continuando con el análisis sobre la capacidad que tiene la CNE para evaluar los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo, es importante destacar que en el 2021 al hacer un análisis del Plan 2016-2020, la CNE contó con mayores insumos que en el 2016, esto se refleja en que fue posible presentar resultados por eje, mientras que al evaluar el Plan 2010-2015, se expusieron resultados generales. Al respecto no se puede dejar de lado que el Plan 2016-2020 tiene como respaldo una política pública de largo plazo, sin embargo, no está de más señalar

como un avance en temas de gestión del riesgo que de un plan a otro se cuente con mayores herramientas para la evaluación.

De la misma forma, para el Plan 2016-2020 de los 454 actores (instituciones públicas, municipalidades, organismos no gubernamentales y organismos de representación del sector privado) que asumieron compromisos en el marco del Plan, se resaltan que solamente 185 generaron reportes de avance para el 2020, lo cual es una limitante para conocer el cumplimiento del plan y las acciones propuestas. Sin embargo, a diferencia del periodo 2010-2015, periodo en el que hubo una baja respuesta por parte de las municipalidades con respecto a sus acciones en relación con la gestión del riesgo, para el plan 2016-2020, según CNE (2021), se destaca el protagonismo del sector municipal, porque una alta proporción realizó su reporte, gracias también al seguimiento efectuado por la CNE.

En este sentido, es importante acotar que la CNE no ha sido capaz de realizar procesos de evaluación exhaustivos de los planes nacionales de gestión del riesgo, ya sea por falta de información por parte de las organizaciones que forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, dificultades para obtener información por indicador, por la falta de rigurosidad en los registros, o incluso, podría cuestionarse el planteamiento de los indicadores del plan, tema sobre el que no se ahondará en esta investigación pues excede los alcances de misma. Cabe mencionar que, según la CNE (2021), las instituciones reportan iniciativas que representan avances significativos en temas de gestión del riesgo, pero estos son insuficientes para comprobar los avances según los indicadores definidos por la política.

De acuerdo con Picado (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021), la CNE tiene los datos de las acciones realizadas por las instituciones, pero no hay información para determinar el impacto en términos del resultado esperado, puesto que, según el entrevistado, las instituciones no generan los datos necesarios para que la CNE pueda medir dicho impacto. Por ejemplo, señala que no se llevan las estadísticas de cuántas personas salieron de la condición de pobreza en determinada zona, o bien, cuántos bonos de vivienda están destinados a población que vive en condición de exposición a una amenaza.

Por consiguiente, la CNE (2016) identificó la necesidad de que se desarrollara un sistema de información que integre y permita dar seguimiento a las acciones institucionales para medir los avances de la política. Sin embargo, a la fecha, la institución continúa con dificultades para poder evaluar los planes, en tanto, las instituciones que asumen compromisos con el plan no reportan sobre el grado de cumplimiento. Por lo que, es importante fortalecer las relaciones

interinstitucionales para así mejorar los procesos de evaluación y por lo tanto, el seguimiento y la mejora de los planes nacionales de gestión del riesgo. Así como, poder conocer en qué aspectos se está avanzando y lo que es necesario de fortalecer.

De esta forma, es evidente que en temas de gestión del riesgo es fundamental el trabajo interinstitucional, tanto para generar procesos de evaluación, como para procurar una intervención adecuada en asentamientos humanos informales. Puesto que, esta forma de habitar está estrechamente relacionada con una situación de pobreza, que, a su vez, reproduce una mayor vulnerabilidad ante amenazas. Es importante, por lo tanto, de acuerdo con Solera (comunicación personal, 30 de agosto del 2021) que las instituciones tengan apertura para trabajar de forma interinstitucional, de generar alianzas, de mantener comunicación y no dejarse llevar por luchas de egos, ya sea profesionales o institucionales. Todas las instituciones están conformadas para hacer algo diferente e incidir en el territorio desde diferentes aristas, ese es el propósito, y si eso no se cumple, es porque se debe cambiar el funcionamiento del sistema.

En relación con lo anterior, cabe recalcar que, el MIVAH es la institución rectora del sector ordenamiento territorial y asentamientos humanos, según la Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo N.º 36646-MP-PLAN de 14 de junio del 2011) y el INVU, por su parte, integra este sector, además, según el artículo 2 de la Ley de Planificación Urbana (Ley N°4240), las funciones de planificación urbana están a cargo de esta última. Sin embargo, el MIVAH, como se ha señalado anteriormente, ha operado sin ley constitutiva, creándose por medio de decreto ejecutivo, primero como un Ministerio sin cartera para posteriormente tener presupuesto asignado, además, a lo largo de los años otras leyes y políticas públicas han fortalecido el papel del MIVAH y le han atribuido competencias.

Empero el INVU se vio debilitado con la creación del MIVAH, a pesar de que ambas instituciones tienen una misión institucional muy similar, centrada en vivienda y ordenamiento territorial y con funciones también parecidas, el MIVAH se posiciona como creador de políticas y el INVU como ejecutor. Por lo tanto, es importante señalar que, según lo estudiado existe una duplicidad de funciones entre el MIVAH, INVU e IFAM sobre todo en el tema de capacitación a municipalidades en gestión del riesgo y ordenamiento territorial. Además, se denota poca articulación entre las mismas, en especial entre el MIVAH y el INVU a pesar de poseer objetivos similares, lo que demanda incluso, un trabajo más articulado a fin de generar un mayor impacto en la población, procurando un adecuado uso de los recursos públicos.

Aunado a ello, es menester resaltar la crisis que experimentó el INVU, lo cual perjudicó la planificación urbana del país. De acuerdo con Alfaro (2011), la disminución de las funciones del Estado a finales de la década de los ochenta y durante los noventa debilitó al INVU, en cuanto a recursos y profesionales, lo cual dificultó el cumplimiento de sus funciones y provocó que la institución se orientara a la “permitología” de proyectos de urbanización. Así pues, la Dirección de Urbanismo se vio obligada en enfocarse en el visado de planos y los recortes presupuestarios dificultaron el acceso a tecnologías y recursos para supervisar los planes reguladores, no obstante, en la administración 2002-2006 se comenzó a retomar las funciones de planificación urbana (Cordero, Mora, Ortega y Vega, 2005).

Al respecto, Barquero y Madriz (2021) también señalan que, con la consolidación de las políticas neoliberales el sector privado adquiere mayor preponderancia en la construcción de viviendas de interés social en detrimento del INVU. Por ejemplo, con la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y el Banco Hipotecario de la Vivienda, en el que el INVU pasa a ser un ente autorizado y pierde su papel en el sector. No obstante, como se señala a continuación, en los últimos 10 años la institución se ha fortalecido como rectora en ordenamiento territorial.

Según el Plan Operativo Institucional del INVU 2010, ese año en materia de ordenamiento territorial se apostó por el desarrollo urbano y la planificación nacional, regional y costera, induciendo a las municipalidades al desarrollo y actualización de sus planes reguladores (INVU, 2009) y para el 2012 se muestra interés en fortalecer la rectoría en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial (INVU, 2011). Asimismo, y como se señaló anteriormente en el periodo 2010-2015, el programa de urbanismo fue cambiando sus objetivos, primeramente, centrándose en agilizar procesos y regular la expansión urbana, para luego incorporar una mirada más integral al incorporar criterios de sostenibilidad ambiental; para que posteriormente en el periodo 2016-2020 sea posible observar un fortalecimiento en el programa de urbanismo.

En relación con lo anterior también se torna relevante señalar el cambio en la misión institucional, puesto que para el 2011 se indica lo siguiente:

El INVU es una institución de servicio cuyo objetivo es facilitar soluciones de vivienda de interés social, erradicando tugurios, conforme a las diferentes modalidades de solución y necesidades de las familias de menores recursos económicos, velando así por el desarrollo y la conservación de la salud física y mental de sus moradores (...). De igual manera, contribuye activamente en el ordenamiento territorial del país y asesorando municipalidades en el planeamiento del mejor uso de la tierra (INVU, 2010).

En la misión destacada anteriormente se enfatiza en soluciones de vivienda y el ordenamiento territorial se ve en segundo plano, mientras que para el 2015 la misión pasa a ser la siguiente:

Somos la entidad pública responsable de ejecutar las políticas públicas y planes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo territorial a nivel nacional, así como diseñar, coordinar y promover programas habitacionales dirigidos a segmentos de la población que atiende la institución, (...) (CNE, 2014).

Por lo tanto, se denota un cambio en las prioridades institucionales. El ordenamiento territorial constituye un instrumento de vital importancia para hacer valer las condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad de los asentamientos humanos. De manera que, mediante los procesos de ordenamiento territorial es posible incidir, en la reducción de las vulnerabilidades que afectan a los asentamientos humanos y los exponen a condiciones de riesgo. Por eso, con un enfoque de prevención, es posible minimizar la ocurrencia de desastres, siendo que el uso del suelo y desarrollo de actividades sin planificación constituye un factor de vulnerabilidad (Alfaro, 2012, p.7).

Ahora bien, cuando se analiza la continuidad de los procesos institucionales planificados en gestión de riesgo a lo largo del capítulo, se ha reconocido que las acciones tienen un alcance limitado. Aspecto que lleva a analizar el cambio de gobierno cada cuatro años y las repercusiones que esto pueda ocasionar en los programas y proyectos. Referente a esto, Solera (comunicación personal, 30 de agosto de 2021) menciona que, hay procesos que por orgullo político de partido se pueden dejar de lado. Por lo que, se generan grandes rupturas entre acciones, planes y proyectos que quedan abandonados y no producen cambios reales.

Por su parte, Araya (comunicación personal, 20 de agosto del 2021) acota que, si bien tenemos cambio de gobierno cada cuatro años, también hay procesos de planificación a largo plazo, como es el caso de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, que tiene vigencia hasta el 2030. Asimismo, el entrevistado menciona que cuando hay un nuevo proceso de planificación a nivel país, este tiene que contemplar, y así la ley lo establece, la política nacional de largo plazo. Además, en temas de vivienda y ordenamiento territorial, también se cuenta con políticas públicas que establecen metas a largo plazo, a las que los planes nacionales de desarrollo se deben suscribir.

En este sentido, es importante hacer referencia que si bien la política es un instrumento de planificación de largo plazo y los jérfarcas de las instituciones deben procurar continuar con la línea que la política establece; los cambios en los jérfarcas institucionales implican

inevitablemente cambios institucionales y también una curva de aprendizaje por parte de éstos. De modo que, este cambio implica un reto para compaginar la planificación de largo plazo, presente en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos y en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, entre otras, y las iniciativas, ideas o nuevos proyectos que traigan consigo quienes asuman altos puestos en las instituciones.

Por otra parte, a lo largo de la investigación se ha demostrado la necesidad de incorporar la gestión del riesgo en los procesos de trabajo institucionales, reconociéndola como un importante eje transversal, según lo posiciona la Ley N°8488. Ante esto, según la información recolectada se logra identificar que la gestión del riesgo se encuentra contemplada en ciertas instituciones, cuando debería ser un eje trascendental en toda la institucionalidad pública (Castro, comunicación personal, 23 de agosto, 2021); así por ejemplo, según la ley, la gestión del riesgo debe presentarse como eje transversal en toda políticas relacionadas con vivienda, ordenamiento territorial y planificación institucional y municipal, por lo que, la misma, debería de estar presente en toda planificación local, regional y nacional de forma articulada.

De esta manera, se reconoce que las políticas son un importante instrumento de planificación estratégica que permitirá la articulación de los actores sociales con el cumplimiento legal de atención integral en la gestión del riesgo. Así pues, como se ha destacado anteriormente, las instituciones han hecho importantes esfuerzos por actualizar la normativa en materia de planificación urbana y ordenamiento territorial, aunque ésta suele estar articulada a la gestión del riesgo. En este sentido, Barquero y Madriz (2021) enfatizan en que las políticas públicas deben responder al contexto para intervenir y prevenir los conflictos que surgen de un desarrollo urbano sin planificación.

Es importante señalar que se ha visto el ordenamiento territorial como una estrategia para la gestión del riesgo, puesto que, idealmente se busca que los asentamientos se desarrollen en zonas seguras y poder también identificar a las poblaciones en riesgo. La gestión del riesgo se ha concebido como transversal en la legislación nacional, no obstante, es posible identificar que en ocasiones queda supeditada a otros enfoques, igualmente importantes, como el desarrollo sostenible y la gestión ambiental. Al respecto, cabe señalar que la gestión del riesgo debe articularse con estos enfoques, pero requiere de estrategias específicas.

Finalmente, para hacer gestión del riesgo y que se apuesten por estrategia integrales y transversales tanto para la institucionalidad pública, como el sector privado y el comunal es

necesaria la participación. En este caso se requiere de la participación de las personas que habitan en los asentamientos humanos informales en la elaboración de políticas o estrategias relacionadas con vivienda, ordenamiento territorial y gestión del riesgo. Puesto que, cuando se hace política pública sin contemplar a las personas que viven esa realidad, las políticas están descontextualizadas y puede que no respondan a las necesidades sentidas por la población. Es decir, las respuestas a la población que vive en condiciones precarias y en condiciones de riesgo debe ser integral. De modo que, las líneas de acción deben estar contextualizadas a las necesidades y particularidades de los asentamientos humanos informales y su forma de configuración.

#### **4. Capítulo 4: Desafíos del IFAM, INVU y MIVAH en relación con la gestión del riesgo y posibles líneas de acción para el accionar en asentamientos humanos informales**

A partir del análisis realizado en el capítulo anterior se pudo adentrar en las acciones institucionales del MIVAH, INVU e IFAM con respecto a la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales, resaltando así algunos vacíos y desarticulaciones entre sus responsabilidades y su accionar. Por lo que, es menester de este capítulo resaltar los desafíos y obstáculos en común que se lograron identificar en estas instituciones al momento de realizar sus labores en las temáticas relacionadas con el tema de investigación, y con ello, reflexionar sobre posibles líneas de acción encaminadas a mejorar su quehacer.

En ese sentido, se parte desde el análisis de los retos identificados a partir de comunicaciones personales con personas profesionales que desempeñan sus labores en las instituciones IFAM, MIVAH e INVU, las cuales identifican retos presentes en la ejecución de las acciones institucionales.

Asimismo, se resalta que, debido al papel central de las municipalidades en cuanto a las labores de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales, dentro de este capítulo se indagarán algunos retos y obstáculos identificados en municipalidades que aportan a la investigación realizada. Por lo que, primeramente, se señalan los desafíos institucionales para incorporar la gestión del riesgo en su campo de acción, para posteriormente, enfatizar en los desafíos que suponen los asentamientos humanos informales específicamente.

##### *4.1. Retos y desafíos de las instituciones estudiadas para intervenir en temas de gestión del riesgo en la dinámica de los asentamientos humanos informales*

##### 4.1.1 La Complejidad Institucional: Desafíos Institucionales del IFAM, MIVAH e INVU para la planificación y ejecución de sus acciones

En relación con, los desafíos que presentan las instituciones para intervenir en temas de gestión del riesgo, hay dificultades tanto a nivel de la CNE para operativizar la Política y orientar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, como a nivel de organización Estatal y las dificultades que se han presentado para efectivamente transversalizar la gestión del riesgo en el accionar

institucional. Por lo que, a continuación, se señalan los desafíos identificados en relación con la CNE y su rol rector en temas de gestión del riesgo y ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo.

#### *4.1.1.1 La CNE, el Sistema Nacional de la Gestión del Riesgo y la Política*

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo articula y orienta el accionar institucional en temas de gestión del riesgo, sin embargo, a pesar de que se crea con la Ley N° 8488 en el 2008, aún permanece vigente la discusión a lo interno de la CNE sobre si el Sistema, puede considerarse como tal, un sistema, dichas discusiones obstaculizan la planificación y distribución ordenada de quehaceres del mismo, a pesar de que, según lo investigado, en los últimos años la CNE ha hecho un importante esfuerzo en fortalecerlo y articularlo para que funcione como se espera.

Aunado a ello, un desafío para la CNE, de acuerdo con Picado (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021), es obtener estadísticas para mostrar cambios en el proceso de movilización social ascendente, por lo tanto, los programas pueden estar siendo efectivos en la reducción del riesgo, pero esto no se puede constatar. La CNE sí tiene la información de las acciones realizadas por parte de las entidades que se comprometieron con los lineamientos de la política, pero cuando se trata de determinar el impacto en términos del resultado esperado, el cual es reducir el número de personas en condición de vulnerabilidad, no existen los datos.

Por lo que, la información se reconoce como fundamental para el conocimiento, reacción y respuesta; sin embargo, es necesario resaltar el desafío de poder acceder a ella, con un orden tal que permita la adecuada evaluación del riesgo y la construcción de escenarios (Picado, comunicación personal, 17 septiembre 2021). Por lo que, se presenta un acceso limitado de datos, sumado a que esta no se encuentra correctamente documentada. De modo que, los procesos de evaluación de impacto son un desafío en el ejercicio de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, con el propósito de dar cuenta de los cambios y logros que se han alcanzado en términos de los objetivos de la política.

#### *4.1.1.2 La institucionalidad pública retos para la gestión del riesgo*

Ahora bien, un gran desafío que se relaciona con las acciones institucionales corresponde a los cambios de administración. En primera instancia, se presenta un aspecto vinculado con la curva de aprendizaje de la nueva persona jerarca de la institución, de forma que esta es de alrededor de dos años, por lo que, tomando en cuenta que el periodo en el cargo es de cuatro

años, les quedan dos años para ejecutar (Picado C, comunicación personal, 17 septiembre 2021), lo cual, evidencia una limitación y atraso en el avance de las intervenciones de las instituciones públicas.

En el caso del MIVAH no existe una planificación institucional a mediano y largo plazo, por lo que la intervención en los asentamientos informales depende muchas veces de las directrices gubernamentales (Morales E, Comunicación personal, 8 octubre 2021); resaltando así ese impedimento institucional de avanzar y realizar cambios a largo plazo, reto que se ha destacado anteriormente vinculado a la falta de una ley del MIVAH. En este sentido, a través de las políticas públicas se ha buscado sopesar esta situación y dar continuidad al accionar de la institución.

Por otra parte, se presenta el desafío identificado como poco entendimiento de las competencias respectivas de cada institución. Por ejemplo, un error común es partir desde la idea de que el IFAM es un ente rector para los gobiernos locales, lo cual es incorrecto, ya que el IFAM posee un papel asesor y no obliga a las municipalidades a realizar proyectos o directrices emanadas de este ente. De acuerdo con Edmundo Abellán, profesional del IFAM, “la típica reunión entre funcionarios de IFAM y funcionarios del poder ejecutivo debe iniciar clarificando el rol por aquello de que a alguien se le ocurra que nosotros podríamos generar determinada directriz política” (comunicación personal, 2 de marzo 2022). Lo anterior demuestra la poca comprensión que existe entre quehaceres institucionales, lo cual se convierte en un obstáculo para la distribución de tareas, proyectos y alcances reales.

En relación con lo anterior, se rescata la desarticulación institucional, en el cual las instituciones gubernamentales no presentan comunicación y coordinación, por lo que, se denota una clara división y pugna entre las responsabilidades. Al respecto, es necesaria una mayor comunicación y divulgación de las acciones entre instituciones para poder trabajar de manera más articulada con profesionales mediante el trabajo interdisciplinario y multidisciplinario (Calderón, comunicación personal, 23 septiembre 2021). Así pues, es un reto a nivel de las instituciones el trabajo interinstitucional, para alcanzar objetivos comunes. Sin embargo, Solera (comunicación personal, 30 de agosto de 2021) sostiene que, estas propuestas también deben articularse con las necesidades de los territorios y las personas que los habitan.

Además, es fundamental reconocer la reproducción de la vulnerabilidad, en la cual “año con año prácticamente se está atendiendo a las mismas familias, las mismas comunidades, pues lo que se está haciendo es atender la manifestación del problema, pero no estamos trabajando,

lamentablemente, en las causas” (Araya R, comunicación personal, 20 agosto 2021). En ese sentido, se resaltan retos políticos como la inmediatez de las respuestas y la focalización de los procesos sociales provenientes de un sistema que recorta recursos y genera intervenciones que no impactan hacia cambios reales e integrales, de modo que, “todo es en la inmediatez, lamentablemente, incluso es una política totalmente selectiva (...) ,o sea, buscar que es lo más prioritario, de forma que es una política social meramente focalizada (Castro K, comunicación personal, 23 agosto 2021).

En ese sentido, se resalta el reto de la descontextualización, es decir, la política no se encuentra contextualizada a la realidad y a las características de las personas a quienes se dirige la intervención (Solera S, comunicación personal, 30 agosto 2021), de forma que, se crean inconsistencias, respuestas inmediatas y con poco impacto en las necesidades reales, con intervenciones de una política creada de una realidad distorsionada, en la cual no se le ha consultado a las poblaciones que la viven cotidianamente.

Al respecto, es menester reconocer que el reto más importante es que se logre incidir de manera tal, que las y los tomadores de decisiones consideren una herramienta de planificación del territorio integral y con un impacto real, “(...) y no solamente una política que hay que cumplir por cumplir, sino que se logren identificar oportunidades de desarrollo y requerimientos de inversión pública para poder utilizar el territorio con la vocación necesaria para impactos reales”. (Morales E, comunicación personal, 8 octubre 2021). Por lo tanto, y en relación con el quehacer político en esta materia, tanto los planes institucionales como las personas funcionarias tienen que estar alineados con los objetivos de la gestión del riesgo, procurando que se generen mejores estrategias.

#### *4.1.1.3 Articulación de la gestión municipal con la gestión del riesgo*

En ese sentido, dentro del trabajo interinstitucional se debe resaltar la gran importancia de los gobiernos locales en la ejecución de acciones dirigidas a la gestión del riesgo y asentamientos humanos informales, ya que, estas enfocan su atención a la localidad, realizando intervenciones contextualizadas, que respondan a las particularidades locales. Al respecto, Edmundo Abellán señala que, hay interés por parte de las autoridades de los gobiernos locales en vincularse con temas de gestión del riesgo, así como temas de asentamientos informales, sin embargo, las municipalidades no son tomadas en cuenta a la hora de generar los procesos de intervención en estos temas. Por lo que, se reconoce que la municipalidad tiene la competencia

de involucrarse, incluso tiene más competencia que otras instituciones, sin embargo, culturalmente está vedada (Abellán, comunicación personal, 2 de marzo, 2022).

Aunado a ello, Geovana Calderón, profesional del INVU, menciona que otro reto es poder hacer que la información sobre los instrumentos de gestión del territorio llegue a las municipalidades, ya que éstas, junto con otras instituciones como el INVU, son las que tienen el deber de tomar las decisiones y de ejecutar estas estrategias (comunicación personal, 23 septiembre 2021).

A partir de lo anterior, es fundamental rescatar el reto de la autonomía municipal, ya que, bien lo mencionó Geovana Calderón con respecto a la importancia los gobiernos locales para la ejecución y toma de decisiones contextualizadas; sin embargo, esta autonomía puede contraindicar ya que, en palabras de Edmundo Abellán, profesional del IFAM, “si la municipalidad no nos compra la idea, nosotros no tenemos ninguna forma de lograr la transformación en el tema” (comunicación personal, 2 marzo 2022), comprendiendo así que, por más que las instituciones gubernamentales brinden guía, información y acciones direccionadas al seguimiento local, si la municipalidad no desea continuar esos proyectos la intervención queda limitada, debido a la autonomía constitucional que poseen las municipalidades.

En este sentido, se debe aclarar que el no incluir temas de gestión del riesgo en la planificación de los gobiernos locales puede deberse a la falta de priorización del tema en la según la municipal, o bien a los límites que presentan las municipalidades para articular la gestión local y la gestión del riesgo, mediados por la ausencia de recursos. Puesto que, existe una desigualdad que se reproduce en la capacidad de gestión de los gobiernos locales, de acuerdo con sus ingresos.

Por otra parte, en cuanto al reto de la comunicación y las relaciones interinstitucionales, se resaltan como estas acciones son fundamentales para generar respuestas más articuladas. En este sentido, también es un desafío que las municipalidades asuman cada vez más un papel preponderante en la gestión del territorio, como un esfuerzo de descentralización de las actividades estatales. De modo que, se presenta como una necesidad que los gobiernos locales cuenten con los instrumentos de planificación, puesto que como se ha mencionado anteriormente, el avance en cuanto a municipalidades con planes reguladores ha sido lento.

#### 4.1.1.4 *Presencia de la gestión del riesgo en el accionar institucional*

En otro tema, y con respecto a la intervención en gestión de riesgo, al analizar los documentos institucionales se resalta como esta es ejecutada muy bien en los preparativos, pero no se está siendo suficientemente efectivos en atender las causas del riesgo (Araya R, comunicación personal, 20 agosto 2021). Por lo tanto, a pesar de los cambios llevados a cabo en la comprensión del riesgo desde la normativa nacional y las políticas públicas, así como, en los instrumentos internacionales; se evidencia la coexistencia con el paradigma fiscalista. Por lo que, es un reto para la gestión del riesgo enfocarse en desde una perspectiva de desarrollo, y superar la reconstrucción, de modo que se parta de criterios de reducción del riesgo.

De esta forma, se reconoce que la gestión del riesgo es fundamental, y es un capítulo que debe estar presente en todos los planes de las municipalidades y los planes reguladores, es fundamental incluir dicho tema desde una comprensión más allá de lo físico, sino como un todo, desde el riesgo físico, social, sanitario, etc. (Morales E, comunicación personal, 8 octubre 2021). Por lo tanto, es necesario que las instituciones municipales puedan contar con una herramienta de planificación territorial elaborada desde la participación ciudadana, que articule la ciencia y la técnica, de forma que se armonice la relación entre la ciudadanía y los distintos actores sociales (Abellán E, comunicación personal, 2 marzo 2021)

Con ello, si realmente se logra enfocar y darle la importancia necesaria a la gestión del riesgo, quizás no se tendría que invertir tantos recursos en lo que es la atención de la emergencia, y ver más allá del impacto material, es decir, tomar en cuenta el impacto emocional, el impacto familiar, el impacto laboral y el impacto que se tiene en todos los ámbitos de la vida de una persona o de una comunidad (Castro K, comunicación personal, 23 agosto 2021). Por lo que, según Karla Castro (comunicación personal, 23 agosto 2021) el reto se encuentra en que, como personas funcionarias de instituciones públicas, se debe comprender que las decisiones tomadas van a tener un impacto real en la vida de la población atendida.

Finalmente, es un reto para la institucionalidad pública, en especial en el contexto neoliberal y de política pública focalizada en el que se desarrollan actualmente, mantener los programas y proyectos con una perspectiva integral. De forma que, cada vez es más difícil procurar la participación, apostar por políticas contextualizadas que atiendan las necesidades de la población, y que, además, en el marco de un enfoque de gestión del riesgo centren esfuerzos en atender las causas estructurales y superar el paradigma fiscalista.

#### 4.2. Atención en Asentamientos Humanos Informales: Obstáculos del IFAM, MIVAH e INVU para la intervención en asentamientos humanos informales

Ahora bien, en materia de asentamientos humanos informales, la institucionalidad pública presenta importantes retos para la intervención en estas localidades, puesto que, evidencian las condiciones de desigualdad. Sin embargo, también es una realidad invisibilizada por los órganos estatales, haciendo difícil su incorporación en temas de ordenamiento territorial y planificación institucional. Estos son los temas que se abordan a continuación, aunado al reto de propiciar el involucramiento de la sociedad civil en temas de gestión del riesgo.

##### *4.2.1. Los asentamientos humanos informales su configuración en un contexto de desigualdad*

Para iniciar, cabe resaltar un gran desafío para toda institución que trate con asentamientos humanos informales, y es, precisamente, la informalidad de estos. Al analizar las acciones institucionales se denota que, no hay información rigurosa sobre la informalidad, siendo difícil así su atención. Ante esto, se reconoce que “(...) es bien difícil hablar de una dinámica, que de por sí, es difícil en la formalidad, imagínense en la informalidad” (Abellán, E, Comunicación personal, 2 marzo 2022).

En ese sentido, se articula también un factor fundamental que se relaciona con el crecimiento acelerado de los asentamientos humanos informales, puesto que, se reconoce que estos asentamientos crecen a un ritmo que a las instituciones no les da tiempo de atender ni controlar (Esquivel, L., comunicación personal, 28 septiembre 2021), por lo que, las respuestas brindadas por las instituciones se direccionan hacia un actuar en la inmediatez.

Es menester recordar que, como se ha venido analizando a lo largo de la investigación, este crecimiento avanzado de los asentamientos humanos se vincula directamente a la dinámica económica y la creciente desigualdad. Por lo que, desde un análisis crítico los asentamientos humanos informales deben comprenderse como una manifestación de la cuestión social, de forma que se generen respuestas integrales que comprendan esa complejidad y dinámica histórica. Por lo que, no se debe culpabilizar y revictimizar a las personas que se asienten en estos espacios, en condiciones de informalidad y de vulnerabilidad.

#### *4.2.2. Invisibilización de los asentamientos humanos informales a nivel estatal*

Es un reto para la intervención en asentamientos humanos informales, pues es un tema poco visualizado en las políticas locales. Al respecto Calderón, (comunicación personal, 23 de setiembre de 2021), señala como ejemplo que, desde el INVU en una ocasión al hacer la revisión de un plan regulador, las personas funcionarias, observan que los asentamientos informales no habían sido incluidos y al hacerle el señalamiento al gobierno local se niega que haya asentamientos informales en su cantón, cuando sí los hay. De esta forma, se demuestra como desde la institucionalidad se invisibilizan las problemáticas sociales, generando la revictimización de las personas, así como que se perpetúen estas condiciones de vulnerabilidad.

Con ello, también es menester resaltar un aspecto fundamental para comprender dichos desafíos, y es el ampliar la visión hacia un análisis macro de la situación y reconociendo problemáticas que se interrelacionan y se expresan dentro de la misma vulnerabilidad. Así, otro reto presentado en la atención de asentamientos humanos es la situación de la migración. De acuerdo con Eduardo Morales (8 de octubre 2021), desde el MIVAH, indica que actualmente, en muchos de los asentamientos informales están viviendo personas migrantes, familias en condiciones de vulnerabilidad y riesgo. De forma que, se resalta la importancia de la visión social para reconocer la interrelación entre las problemáticas sociales, comprendiendo así estas problemáticas desde una perspectiva crítica y dinámica.

De tal modo, se reconoce que la atención en asentamientos humanos informales es compleja, debido al contexto del sistema capitalista que reproduce las manifestaciones de la cuestión social, de manera que, la informalidad dificulta la intervención. Además, esta es una realidad que ha sido invisibilizada, y que se necesita más información para su comprensión. Aunado a ello, se reconoce que el crecimiento de los asentamientos informales deriva del modelo económico hegemónico, el cual, reproduce las desigualdades y acrecienta la vulnerabilidad, puesto que la situación deficitaria de la vivienda y la precariedad en las condiciones de vida de las familias en asentamientos humanos informales evidencia así la cuestión social.

#### *4.2.3. Participación ciudadana e involucramiento de la población en la gestión del riesgo*

Aunado con lo anterior, se resalta la importancia de la participación e involucramiento de la población procesos de gestión del riesgo. Así pues, la presencia tanto de los actores sociales encargados de intervenir, como que aquellos que pueden verse afectados por una situación de riesgo, es muy importante para mejorar la calidad la intervención, de la información que se genera

y la democratización de esta (Calderón, comunicación personal, 23 septiembre 2021). Asimismo, lograr que las comunidades o la población se puedan involucrar de lleno en esto es un reto, ya que, estos cuentan con grandes recursos humanos, que deberían usarse para una mejora en procesos de gestión del riesgo. Así, por ejemplo, su participación sería fundamental en programas de sistemas de alerta temprana, para un desarrollo más eficiente con una mejor tecnología de información de monitoreo. (Esquivel, comunicación personal, 28 septiembre 2021)

En ese sentido, se resalta el gran desafío de la confianza, que conlleva el involucramiento de la población en estrategias, programas y la democratización de esta información. Según Solera (30 agosto 2021), la confianza es uno de los principales impedimentos a la hora de trabajar con asentamientos humanos informales, ya que, “muchas veces los partidos políticos prometen y nunca cumplen, o llegan fundaciones y tampoco cumplen, entonces el entender que ellos han sufrido muchas desilusiones en procesos” (Comunicación personal). Por lo que, se denota que, al utilizar la vivienda de interés social para el proselitismo político, se está aprovechando de la vulnerabilidad y necesidad de la población al brindar falsas promesas de “ayuda” que nunca llegan, lo cual va generando un obstáculo de resistencia y desconfianza en estas poblaciones. Esto genera que, cuando llegan instituciones a fomentar la participación para la creación de acciones dirigidas a los asentamientos, se encuentran con poca o nula disponibilidad de brindar este apoyo.

#### *4.2.4. Ordenamiento territorial y planificación institucional*

Por lo tanto, el uso del suelo y el ordenamiento territorial es un reto a nivel país, si bien se han hecho esfuerzos a nivel de política pública, sigue siendo un desafío tanto para los gobiernos locales como para el gobierno central, gestionar el territorio. Aunado a ello, se debe lograr incidir en este tema de manera que las personas tomadoras de decisiones consideren a la gestión del riesgo como parte de la planificación territorial, en el sentido que se identifiquen las oportunidades que esto representa para el territorio, en procura de lograr mejores condiciones de vida para las personas habitantes.

Sin embargo, Abellán (2 de marzo de 2022 comunicación personal), profesional del IFAM, acota que “Los requerimientos de espacios para el desarrollo compiten o más bien se confrontan a las necesidades de gestión del riesgo y dirección del territorio, entonces, los tomadores de decisiones se ven ubicados en esta confrontación y he de reconocer que no siempre gana el componente técnico, sino que muchas veces se impone la necesidad y el componente político”.

Por otro lado, dentro de la misma línea de análisis se presenta otro desafío resaltado en las acciones institucionales, y se relaciona con el aspecto económico. Volviendo a retomar un poco el tema de las respuestas institucionales en la inmediatez, se reconoce como aún realizada la intervención con estas poblaciones vulnerables, siguen estando presentes aspectos que no se pueden solucionar desde la superficialidad, ya que corresponden a un componente económico. Así, por ejemplo, “(...) la parte técnica y la parte social casi siempre se logra solventar de una u otra manera, pero la parte económica, cuando se le cobra el lote a las familias, donde posteriormente y en algunos casos no todas las familias pueden ser sujetas a un beneficio como un bono de vivienda, es lo más difícil” (Sánchez, comunicación personal, 20 septiembre, 2021).

Finalmente, se resalta como un reto para las instituciones públicas apropiarse de la gestión del riesgo en sus procesos institucionales de forma transversal, de forma que se logre comprender este enfoque como una herramienta para la planificación del territorio, procurando la seguridad y el bienestar de las personas. Por consiguiente, al involucrar y apropiarse de la gestión del riesgo, es menester realizarlo a través de procesos participativos en asentamientos informales, de forma que al lograr la participación de las personas que habitan en estos espacios, se generan intervenciones y respuestas dirigidas específicamente a las necesidades de la población.

#### 4.3. *Propuestas de líneas de acción para la intervención en asentamientos humanos informales en materia de gestión del riesgo*

##### 4.3.1. Líneas de acción a nivel Institucional para impactar los retos en la intervención de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales

Ahora bien, una vez identificadas las acciones institucionales y los retos que presentan para la ejecución de la Política Nacional de la Gestión del Riesgo, es de interés señalar posibles líneas de acción que enriquezcan el trabajo en asentamientos humanos informales, puesto que, la segregación territorial que viven las personas que habitan en estas zonas resuena en la forma en que las instituciones se acercan a estos espacios con la intención de intervenir. En este sentido, a partir de reflexiones que surgen a la luz de la investigación y aportes de las personas expertas entrevistadas es que se procede a señalar líneas de acción con respecto a la gestión del riesgo y el accionar institucional en este tema en general, así como posibles estrategias en asentamientos informales, específicamente.

#### *4.3.1.1. Acciones Institucionales y municipales para el fortalecimiento de la gestión del riesgo en relación con la política y planes nacionales*

Primeramente, y como se ha reiterado, es necesario reflejar la gestión del riesgo en todos los reglamentos. Al respecto, desde el INVU, Calderón (comunicación personal, 23 de setiembre del 2021) mencionó que es algo que desde la institución han estado trabajando a partir de los años noventa en relación con el tema ambiental y la gestión del riesgo; sin embargo, sigue muy incipiente. Por lo tanto, las políticas públicas y la legislación nacional deben colocarse como puntos de discusión, en cuanto al tratamiento que le dan a la gestión del riesgo, especialmente, aquellas que se relacionen con el ordenamiento y planificación territorial, aspecto cuya relevancia ha sido ampliamente abordada en esta investigación.

En este sentido, se plantea como línea de acción que se incluya la gestión del riesgo como parte de los reglamentos de desarrollo urbano, conexos al plan regulador. Los reglamentos conexos principales son: la zonificación, fraccionamiento y urbanización, mapa oficial, renovación urbana y construcciones, en los cuales no se señalan elementos de gestión del riesgo. Por lo tanto, la gestión del riesgo podría ser un reglamento en sí mismo, o ser incluido como parte de alguno de los reglamentos ya establecidos.

En relación con lo anterior, otra de las líneas de acción que se vislumbra a partir del proceso de investigación es la necesidad de descentralizar la gestión del riesgo. Si bien, con el carácter transversal que adquiere la gestión del riesgo con la Ley N°8488 y con la función de rectoría que se le asigna a la CNE, efectivamente, se identifican esfuerzos por descentralizar el tema (Esquivel, comunicación personal, 28 de setiembre de 2021). Al respecto, la regionalización en la CNE es una tarea pendiente, puesto que, es necesario trabajar en modificaciones a nivel de reglamentos y de la ley, que no se consideran. Además, el entrevistado señala que también se deben de tomar acciones presupuestarias, pero los resultados a largo plazo van a ser muy ventajosos para todo el país, es decir, se convierte en un aspecto prioritario de abordar, el cual no se debe de prolongar.

Con respecto a la descentralización de la reducción del riesgo, las personas que habitan en una localidad pueden identificar condiciones que contribuyen con el aumento de la vulnerabilidad. Por lo que, es conveniente la promoción de políticas para la participación comunitaria en la reducción del riesgo (Cerdas, 2016). También, una posible línea de acción es que las personas conozcan los riesgos que hay en su zona y que se trasladen recursos

presupuestarios a las entidades locales en concordancia con el riesgo (Solera, comunicación personal, 30 de agosto de 2021).

Cabe mencionar que, la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 plantea la participación y la desconcentración para la gestión del riesgo, en la que se destaca que tendencialmente se debe procurar la desconcentración de recursos y descentralización de decisiones para promover la autonomía funcional de los actores locales (regionales, municipales y comunales). Lo anterior, no omite la responsabilidad del Estado y de las instituciones a nivel central ni las asimetrías en los gobiernos locales (CNE, 2015).

La gestión del riesgo, por lo tanto, debe dejar de concebirse como tarea exclusiva de la CNE. Si bien, el marco normativo se ha centralizado en la CNE, en cuanto a la prevención y el manejo de los desastres en el país. No obstante, la gestión del riesgo implica el trabajo desde la noción integral, desde el sistema. Por lo que, debe abarcar a todo el tejido social, si bien los gobiernos locales tienen un papel fundamental en la gestión del riesgo, también se debe promover la participación de la sociedad civil organizada, tomando en cuenta que son un ente de control y rendición de cuentas.

De modo que, como principales líneas de acción para fortalecer la gestión del riesgo en el accionar institucional se destaca el posicionamiento de la gestión del riesgo y su importancia para la planificación urbana, como un elemento transversal en los programas y proyectos institucionales tendientes a intervenir en el tema de asentamientos informales. Así como, en los instrumentos de planificación local, por lo que, se torna relevante el fortalecimiento de la gestión municipal en temas de riesgo. En relación con lo anterior, este es un aspecto en los que tanto el MIVAH, el INVU y el IFAM pueden incidir, puesto que, como se ha señalado anteriormente las tres instituciones o ya llevan a cabo estrategias para que los gobiernos locales incorporen temas de gestión del riesgo, o bien, como es el caso del IFAM su campo de acción le permite desarrollar programas o proyecto en esta línea.

#### *4.3.1.2. El trabajo conjunto como estrategia para alcanzar la transversalidad de la gestión del riesgo*

Asimismo, en cuanto a la desarticulación entre las actividades que realizan las instituciones, habiendo incluso duplicidad de funciones, es necesaria una mayor coordinación institucional para abordar la temática y realizar una respuesta articulada como Estado y sociedad, debido a que no es un tema que lo pueda manejar solo una institución, sino que va a necesitar del apoyo de muchas otras (Araya, comunicación personal, 20 de agosto de 2021). Ante esto,

es importante rescatar la importancia de “(...) vincularse con las instituciones objeto de investigación, debido a que desarrollan información y datos en sismología, vulcanología, inundaciones, en temas marinos, costeros, deslizamientos, ya que en este país no se tiene instituciones públicas que hagan esa clase de investigación” (Esquivel, 28 de setiembre de 2021).

En relación con lo anterior, en el MIVAH, como esfuerzo para mejorar el trabajo interinstitucional en el desarrollo de proyectos específicos, ha creado comisiones interinstitucionales que trabajan en el marco del proyecto, los cuales han funcionado como antecedente para generar procedimientos o protocolos de atención en los asentamientos humanos informales (Morales, comunicación personal, 8 de octubre de 2021). Entonces, como líneas de acción se plantea crear comisiones interinstitucionales para abordar temas de gestión del riesgo y estructurar la intervención en asentamientos informales, tomando en cuenta la particularidad de cada uno.

En esta misma línea, se reconoce la acción del fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, puesto que las acciones que las instituciones realizan se deben concertar con las instancias de coordinación del sistema, con el objetivo de trabajar de forma interinstitucional y articulada, lo cual podría impactar positivamente en las intervenciones que se realizan en asentamientos humanos informales tendientes a la gestión del riesgo. Además, en el marco del fortalecimiento del sistema, Picado profesional de la CNE (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021) señala que, es importante que las instancias de coordinación, que permiten la participación de actores dentro del sistema, como lo son los comités de emergencia, las organizaciones comunales, comités asesores, etc., sean evaluados. Puesto que, el entrevistado señala que no basta con decir que están organizados, sino saber qué se está haciendo y si es pertinente con la necesidad.

Por lo tanto, es necesario construir criterios de evaluación sobre el Sistema, para un proceso de mejora continua. Así pues,

sistema es una palabra dinámica, entonces podríamos decir que nunca está acabando, siempre hay una necesidad de una mejora continua. (...) el sistema requiere cambios, mayor compromiso de las municipalidades y las instancias, para un concepto de comités a oficinas que tengan a cargo la gestión del riesgo, y una mayor participación de la sociedad civil en los procesos de organización, porque hasta ahora el aparato estatal opera en función del sistema, pero ha costado articular formas de representación de la sociedad civil en un país donde el tema de la participación ciudadana se ha vuelto sumamente escaso (Picado, comunicación personal, 17 de setiembre de 2021).

En relación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, se establece que es posible crear redes temáticas y redes territoriales. Las primeras son grupos que se especializan en el abordaje de un tema específico, y las segundas se pueden conformar cuando hay una condición de riesgo en un entorno específico; así por medio de estas redes es posible realizar un vínculo entre el área científica, las instituciones y los gobiernos locales, para planificar y tomar acciones en un determinado territorio. En consecuencia, es posible señalar como línea de acción la creación de redes territoriales en asentamientos humanos informales para atender situaciones de riesgo o incluso redes temáticas para analizar la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales. Sin embargo, Carlos Picado (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021) señala que ha sido difícil que se configuren este tipo de instancias.

Asimismo, es importante que se refuercen las comunicaciones y capacitaciones que realiza el INVU y el MIVAH, Geovanna Calderón (comunicación personal, 23 de setiembre de 2021) indica la posibilidad de unir fuerzas en el tema de la gestión del riesgo, además con la CNE, de forma que se vea reflejada la gestión del riesgo en los instrumentos de planificación local, como lo es el plan regulador. Esto debido a que, pocas municipalidades tienen el tema gestión del riesgo incorporado en el plan regulador. Por lo que, esta articulación interinstitucional, en la cual es fundamental que se encuentre involucrado el IFAM, es relevante para evitar la duplicidad de funciones.

#### *4.3.1.3. Los gobiernos locales como actores participes en la gestión local del riesgo*

Por otro lado, al discutir la necesidad de la articulación interinstitucional también se debe destacar el papel primordial que tienen las municipalidades en la gestión del riesgo, puesto que es el actor de intervención a nivel local, y vela por la seguridad de todas las personas que viven en su jurisdicción territorial. Por lo que, una línea de acción prioritaria es el fortalecimiento y apropiación de los 82 municipios de temas de la gestión del riesgo en sus territorios, porque hasta ahora eso ha sido una tarea mayoritariamente del gobierno central (Esquivel, comunicación personal, 28 de setiembre de 2021).

De esta forma, entre los aspectos que deben abarcar las capacitaciones institucionales se encuentra la sensibilización de las autoridades municipales respecto a la importancia de la gestión del riesgo asociada a la planificación del territorio, y también, la formación tiene que estar dirigida a la generación de capacidades y competencias en el personal técnico municipal, que les permita el manejo de los mapas de riesgo establecidos por la CNE, y generar estrategia de gestión del riesgo (Abellán, profesional del IFAM, comunicación personal, 2 de marzo de 2022).

En este sentido, se destaca que las tres instituciones estudiadas, además de la CNE, en su oferta programática brindan capacitaciones para las personas funcionarias municipales en temas de gestión del riesgo. El MIVAH, por su parte, reconoce la importancia que se aborde la gestión del riesgo desde las municipalidades, puesto que, el ministerio no está regionalizado y las municipalidades son las que conocen mejor su territorio. Por lo que, según Morales (comunicación personal, 8 de octubre de 2021), es necesario que la institución capacite en temas de gestión del riesgo y en cómo atender situaciones en asentamientos informales, para que estos conocimientos puedan ser adquiridos tanto por personas funcionarias como por las mismas familias habitantes.

Ante esto, se destaca que la CNE tiene una guía especial que se llama oficinas municipales de gestión del riesgo, el cual es una iniciativa dirigida a promover, desde el municipio, el abordaje de este tipo de temas por equipos profesionales (Araya, comunicación personal, 20 de agosto del 2020). Por lo tanto, se observa la importancia de reforzar estos procesos, visto desde las necesidades y especificaciones de cada localidad. Esta es una estrategia que se debe fortalecer, puesto que, se ha identificado una disparidad en el abordaje de la gestión del riesgo en las distintas municipalidades, ya que aún hay gobiernos locales sin plan regulador, aspecto de gran peso debido a que éste se ha establecido como el principal instrumento de planificación local.

Al respecto, de acuerdo con Calderón, profesional del INVU, (Calderón, comunicación personal, 23 de septiembre), existen municipalidades que han trabajado mejor que otras el tema de la gestión del riesgo debido al recurso humano disponible, la capacidad financiera, capacidad de desarrollo, entre otros aspectos. Por lo que, en el país no hay una homogeneidad en lo que respecta a la organización de las municipalidades. En consecuencia, es de interés que las municipalidades tengan una estructura más homogénea o elementos básicos en común que deban cumplir, entre los que se destaca la gestión del riesgo y la intervención en asentamientos humanos informales. Asimismo, es importante que se incluya la variable del cambio climático en los planes reguladores y en los instrumentos de planificación, puesto que, es un problema inminente que va a requerir de estrategias de gestión del riesgo.

Aunado a ello, el mejoramiento del ordenamiento territorial, específicamente la planeación urbana en los planes reguladores, es un aspecto de importancia que se debe tomar en cuenta como línea de acción para las municipalidades, esto porque, usualmente, las municipalidades no cuentan con la suficiente capacidad o no tienen los medios para intervenir en

el desarrollo de sus planes, debido a que en ocasiones son creados por otras instituciones, como empresas privadas (Morales, 8 de octubre del 2021). Por lo tanto, el fortalecimiento de la gestión municipal tiene estrecha relación en la capacidad de las municipalidades para planificar su desarrollo.

En consecuencia, otras posibles líneas de acción para contribuir en el accionar de las municipalidades en relación con la gestión del riesgo es que, con la colaboración del IFAM, se generen proyectos de asistencia técnica para construir herramientas de gestión del riesgo tales como: mapas de riesgo, establecimiento de zonas vulnerables, planes reguladores u otros. También, con la institución se pueden llevar a cabo proyectos de financiamiento para estos mismos fines, es decir, contribuir a generar estrategias para la gestión del riesgo (Abellán, comunicación personal, 2 de marzo de 2022).

Ahora bien, otra línea de acción en relación con el fortalecimiento de la gestión municipal en tema de gestión del riesgo y asentamiento humanos informales es generar acciones tendientes a la incidencia política, si bien, es una estrategia que se puede liderar desde el IFAM, también puede ser liderada por otras instituciones estudiadas, puesto que, según Abellán (comunicación personal, 2 de marzo de 2022), la incidencia política busca por medio del convencimiento técnico, que las autoridades municipales adopten nuevos enfoques que beneficien la gestión local. Entonces, es posible enfatizar en la transversalidad de la gestión del riesgo a través de las acciones de los gobiernos locales, particularmente en la gestión del territorio.

Asimismo, se destaca el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y el trabajo interinstitucional, para generar estrategias de trabajo conjuntas y con las municipalidades, así como incidencia política en gestión del riesgo y asentamientos informales, la mejora de los procesos de evaluación la descentralización de la gestión del riesgo y las estrategias participativas, se identifican como formas de fortalecer el accionar institucional.

#### 4.4. Acciones Institucionales para el tratamiento integral de la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales:

A lo largo de la investigación, se ha podido observar la escasa intervención estatal en los asentamientos humanos informales, por ello, es necesario replantear a nivel de Estado, la política para el manejo de estos espacios. A lo largo de las décadas y con base en el dinero invertido, se

puede concluir que el problema no se revierte, sino que crece (Esquivel, 28 de setiembre de 2021). Por lo tanto, es necesario nuevos abordajes y diferentes análisis interdisciplinarios para mejorar la situación de las personas que viven en estos espacios.

#### *4.4.1 Estrategias para la gestión del territorio*

En consecuencia, se han identificado como posibles líneas de acción instrumentos de gestión del territorio, como la renovación urbana, la cual tienen que ver con las mejoras del ámbito físico que pueden ayudar a gestionar el tema de los riesgos. Al haber un barrio con condiciones deficientes, es posible realizar cambios, la Ley de Planificación Urbana y el Reglamento de Renovación Urbana del INVU, posibilitan estas acciones para conservar áreas urbanas, prevenir su deterioro, rehabilitar áreas disfuncionales y, según el reglamento, acciones encaminadas a la erradicación de “tugurios”.

Por lo que, Geovanna Calderón (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021) señala que la normativa permite generar este tipo de estrategias y es una posibilidad en relación con la gestión del riesgo en asentamientos informales; no obstante, esto debe señalarse en el plan regulador, aspecto que no todas las municipalidades manejan. Por lo tanto, los gobiernos locales deben promulgar sus propias disposiciones en materia de renovación urbana y determinar las zonas que lo requieren en sus planes reguladores. Aunado a ello, otra estrategia de gestión de terrenos que puede ser útil al abordar asentamientos informales y gestión del riesgo es el reajuste de terrenos, como forma de reconfiguración del espacio urbano, en el que zonas en riesgo pueden ser readecuados y adquirir otros usos que no impliquen riesgo para las personas.

En este sentido, es posible considerar la posibilidad de obras pequeñas tal como mejorar las condiciones de los drenajes, los alcantarillados, el manejo de aguas. En general, haciendo pequeñas obras de estabilización, de tal manera que se mejore la condición de riesgo inmediato o la amenaza inmediata que significa en el espacio, por ejemplo, los deslizamientos (Esquivel, 28 de setiembre de 2021). Por lo tanto, se debe precisar la microzonificación, de forma que se logre identificar las amenazas que afectan los territorios a nivel micro, dicho proceso es factible gracias al actual desarrollo tecnológico.

Asimismo, la reubicación es otra estrategia de gestión de terrenos, la cual ha sido la principal respuesta ante asentamientos humanos informales; sin embargo, como se señaló anteriormente, no es la única. Esquivel (comunicación personal, 28 de setiembre de 2021) señala que se ha intentado muchas veces reubicar a toda la población creyendo que es la solución óptima, sin embargo, momentos después vuelve a ingresar otra población y el terreno nunca deja

de estar ocupado. Por lo que, se considera que un esquema de trabajo es no reubicar a toda la población, sino buscar reducir la densidad de población de un asentamiento para así reducir también el riesgo, de la mano con proyectos de infraestructura urbana que mejoren las condiciones de vida de las personas.

Por lo tanto, es necesario trabajar para evitar re-invasiones, por lo que, en un proceso de reubicación se debe dar seguimiento, antes, durante y después del proceso; así como mantener comunicación con la población, de modo que comprendan la situación de riesgo y los motivos de la reubicación. En este sentido, se tiene que tener una estrategia de reutilización del terreno que sea funcional para las personas de la localidad.

Aunado a ello, para las estrategias que tienen que se relacionan con la gestión del territorio es la titulación o formalización de los asentamientos, es decir, trabajar en desarrollar proyectos de vivienda o urbanizaciones e ir titulando a las personas, para que se desarrollen asentamientos guardando las reglas constructivas y de planificación. En el caso de los asentamientos humanos informales hay que tomar en cuenta, por ejemplo, si las personas o grupos se encuentran en una zona donde se puede, de alguna manera, llevar a la formalidad. Este es un proceso que se puede desarrollar por medio de la renovación urbana. Ahora, si las personas se encuentran en una zona de riesgo, donde no se les puede llevar a la formalidad, en ese caso, sí es necesaria la reubicación (Calderón, comunicación personal, 23 de setiembre de 2021).

Conjuntamente a las estrategias de planificación urbana, otra línea de acción es el establecimiento de Alianzas Público-Privadas con las municipalidades, pues son los entes que pueden generar mayores cambios de acuerdo con las necesidades de cada localidad. De modo que, pueden desarrollarse proyectos importantes que generen plusvalía en la zona, así como empleo, lo cual abre puertas para mayores oportunidades de desarrollo en el espacio. La municipalidad podría, por medio de incentivos, negociaciones y alianzas, trabajar el tema de reajuste de terrenos. (Calderón, comunicación personal, 17 de setiembre de 2021).

#### *4.4.2. La participación ciudadana como apuesta a una gestión del riesgo contextualizada*

A raíz de lo anterior, es ineludible el trabajo en la concientización sobre la importancia de la planificación urbana, pensado desde las necesidades de las personas que viven en asentamientos humanos informales, así como el riesgo que viven diariamente en estos espacios.

Por lo que, a lo largo de la investigación, se visualiza la relevancia de tomar en cuenta esta planificación como una primordial línea de acción, para enriquecer los procesos institucionales y la participación ciudadana.

Ahora bien, como se mencionó en el apartado de los retos, la participación de la sociedad civil tiene un papel fundamental, debido a que es una forma en la que las instituciones pueden partir de la realidad de las personas, según su contexto, para integrarlas a la gestión del riesgo con la finalidad de mejorar la calidad. Así como generar información, con respecto a las amenazas que se presenten en el país. Asimismo, es una manera en la que se puede democratizar los datos y que llegue a todas las personas, debido a que posibilita que las personas tomen conciencia de sus derechos (Esquivel, comunicación personal, 28 de setiembre de 2021). Con base en lo anterior, se destaca la necesidad de incluir esta información en la planificación local de los planes reguladores, y que, además, la realización de estos se haga mediante procesos participativos, con el fin de promover el involucramiento de las personas en la gestión del riesgo, para que cuando sea necesario realizar acciones en pro de la reducción del riesgo, las personas de la localidad se involucren por el bien de la colectividad (Calderón, 23 de setiembre del 2021).

En relación con lo abordado anteriormente, se destaca que, a pesar de que, los procesos participativos pueden resultar complejos, es necesario su desarrollo debido a que es donde se visibiliza la realidad de las personas que están constantemente vulnerabilizadas. No debería ser posible crear una política sin las personas ciudadanas de las localidades constantemente bajo riesgo a desastre (Solera, comunicación personal, 30 de agosto, 2021). Además, Cerdas (2016) señala que la participación de la sociedad civil en la gestión del riesgo, más allá de la identificación de las demandas se trata de ejercer el derecho a la participación en la toma de decisiones en relación con las estrategias necesarias para impulsar a nivel local la reducción del riesgo y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Al respecto, el desarrollo de sistemas de alerta temprana eficientes, sostenibles, más detallados, con una mejor tecnología de información de monitoreo, es una posible línea de acción para los preparativos y respuesta ante una situación de desastre en asentamientos en terrenos que representan riesgo, sin embargo, la participación de las personas en programas de alerta temprana es muy importante para asegurar la sostenibilidad del sistema (Esquivel, comunicación personal, 28 de setiembre de 2021).

Por consiguiente, hay que trabajar por el empoderamiento de las personas dentro de los territorios, porque hay capacidades comunitarias que se pueden desarrollar y potenciar, lo cual también implica valorar los saberes de las personas en los espacios locales. Así, aunado a lo anterior se rescata el fortalecimiento de las capacidades comunitarias e identificar referentes comunitarios para el trabajo conjunto, procurando liderazgos positivos (Solera, comunicación personal, 30 de agosto de 2021).

#### *4.4.3. Educación como herramienta para la gestión del riesgo*

Otro de los temas que salió a relucir durante la investigación, fue el tema de la educación, el cual va de la mano con la participación, debido a que, si estos se desarrollan a largo plazo pueden llegar a lograr cambios importantes. La educación sobre el tema de gestión del riesgo desde la temprana edad podría significar la concientización y elaboración de procesos en los que se aborden temas sobre el orden territorial, cambios climáticos, gestión del riesgo en localidades vulnerables, así como la posibilidad de la toma de decisiones informadas una vez que se tenga que participar en procesos políticos.

No obstante, la educación en la temática, no solo debe ser para la población infantil, sino que también a la población en general, la educación en las personas adultas resulta importante, en donde desde estos espacios, se normalice el tema de la gestión del riesgo y que si la municipalidad tiene sus profesionales especialistas en la rama y solicitan colaboración en ciertas situaciones, que las personas con más conciencia y conocimiento de causa se vean más motivados a colaborar, debido a que es un beneficio para todos y todas (Calderón, comunicación personal, 17 de setiembre de 2021).

Aunado ello, es menester que la información con respecto al riesgo sea accesible a toda la población, la CNE debe generar mapas fáciles de entender para todas las personas y así, lograr que las personas se interesen por su localidad, aprendan acerca de los riesgos y se implementen acciones para manejar la situación en caso de desastre (Solera, 30 de agosto de 2021). En concordancia con lo anterior, es posible trabajar mediante procesos participativos, con cápsulas informativas, por ejemplo, aprovechando la importancia estratégica de las redes sociales; también es posible generar videos, infografías y distintas acciones para hacer la información mucho más accesible.

Finalmente, es menester resaltar una línea de acción sumamente importante para los procesos institucionales, y es el humanizar los procesos de atención en asentamientos humanos informales, puesto que son familias en condición de vulnerabilidad y riesgo, además de los efectos físicos y materiales, existen consecuencias emocionales en las personas (Castro, comunicación personal, 23 de agosto del 2021). Además, se debe tener la sensibilidad de comprender que las personas buscan solventar la necesidad inmediata de la protección y vivienda, el cual, además, es un derecho, por lo que, se deben dejar de lado los estereotipos y desde un enfoque de derechos dejar de culpabilizar a las personas que se asientan en zonas de riesgo.

De esta forma, y con este enfoque más humanista, se reconoce el derecho de las personas que habitan en estas zonas, reconociendo los quehaceres institucionales como respuesta para el acceso a derechos, ante un contexto complejo. Asimismo, a partir de las líneas de acciones comentadas en este apartado, se lograría una intervención institucional guiada hacia cambios reales, sin embargo, es menester reconocer que aún hay muchos elementos que reformar, y aspectos macro (como los intereses de por medio, la reproducción de la vulnerabilidad proveniente del sistema desigual, etc.) que interfieren en el alcance y reproducción universal e innegable de los derechos.

## **Capítulo 5: Conclusiones y Recomendaciones**

### *5.1. Conclusiones*

La comprensión del riesgo a lo largo de los años ha ido evolucionando, tanto a nivel de la academia, como de los organismos internacionales y las políticas públicas. Partiendo desde un enfoque centrado en el estudio del desastre con el paradigma fiscalicista, para ir paulatinamente transformándose al introducir la variable vulnerabilidad, abriendo paso a la gestión del riesgo y el paradigma social desde la comprensión del riesgo. En ese sentido, se reconoce como estos paradigmas coexisten en la realidad, tanto en las políticas públicas vigentes como en las acciones institucionales. Ante esto, es menester resaltar el cómo es posible observar faltantes en la visión social que son necesarias para aportar en la política, de forma que, se logre priorizar a las y los ciudadanos desde una solución más allá de lo cortoplacista y mejorar el acceso a los derechos de cada persona en particular con sus necesidades.

Así pues, desde un enfoque de gestión del riesgo, se comprende el riesgo como una construcción social, por lo que se reconoce cómo las formas de producción y reproducción del capital inciden en la generación de desigualdades y, por lo tanto, en la vulnerabilidad. De modo que, acorde a nuestro posicionamiento la vulnerabilidad se refiere a las pocas posibilidades de acceso para la satisfacción de las demandas de las personas, por lo que las personas en condición de pobreza se ven más afectadas por situaciones de desastre. Así, el análisis de los procesos de urbanización, la industrialización y el desarrollo histórico de los asentamientos informales en Costa Rica, se torna relevante para comprender la complejidad de la situación que viven las personas que habitan en asentamientos humanos informales.

Además, de acuerdo con la investigación, la gestión de riesgo permite determinar posibles líneas de acción alineadas de acuerdo con los propios propósitos y objetivos, para poder tomar las decisiones oportunas, de acuerdo con las necesidades de cada persona. La gestión del riesgo, por lo tanto, tiene como fin la reducción, la prevención y el control del riesgo, por lo que es un enfoque que debe estar integrado al logro de pautas del desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenible. Por lo que, la gestión del riesgo debe ser parte de las políticas de desarrollo, en tanto apuesta por la protección de las personas y sus medios de vida. De manera que, tiene que verse como un tema prioritario, no debe quedar limitado a la identificación de zonas de riesgo, sino que debe ser una apuesta a la acción.

Cabe señalar que, al hablar de riesgo se torna relevante la evaluación de este y es necesario tomar en cuenta que la información obtenida en relación con los desastres se traduce en términos monetarios, así como en determinar el impacto desde el punto de vista financiero. Esto porque se debe comprender lo que podría significar para una familia en condición de vulnerabilidad, la posibilidad de perder su vivienda, reconociendo el impacto financiero y psicosocial, puesto que, a partir de ello, se deben desarrollar e implementar soluciones en conjunto con las y los habitantes. Por lo tanto, a partir de una evaluación financiera, de acuerdo con Picado (17 de setiembre del 2021) se deben generar la información y las capacidades necesarias para que las personas tomen las decisiones financieras.

Por otra parte, cabe mencionar que, el tema de la gestión ambiental es relevante en temas de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales, porque es bien sabido que los efectos del cambio climático afectan de forma diferenciada a la población en condición de pobreza y vulnerabilizada por sus condiciones de tenencia de la tierra y habitabilidad y, además, los efectos del cambio climático se pueden traducir en una mayor exposición a eventos naturales. Sin embargo, se ha identificado que en ocasiones la gestión del riesgo queda relegada a otros enfoques como el ambiental y el desarrollo sostenible, los cuales son igualmente importantes, pero la gestión del riesgo requiere un trato prioritario y no quedar desdibujada. Al respecto, cabe señalar que la gestión del riesgo debe articularse con estos enfoques, pero requiere de estrategias específicas.

En relación con lo anterior, se reconoce que las concentraciones urbanas presentan condiciones de riesgo, por su complejo entramado y acumulación de población e infraestructura en zonas reducidas. Por lo que, el uso del suelo, el crecimiento y transformación de los espacios, así como desarrollo de actividades humanas sin la debida planificación, es un factor de riesgo para la población, lo cual atenta contra el derecho a la ciudad y a la una vivienda segura.

Además, en temas de ordenamiento territorial el Estado ha priorizado el crecimiento del capital sobre una gestión sostenible del suelo, ocasionando que la capacidad de absorción que tenían los suelos se ha perdido, la escorrentía cada vez es más rápida, los cauces, no tienen y han perdido su capacidad. Además, el sistema de alcantarillado que se construyó años atrás fue creado para otra realidad, sin tanto crecimiento, por lo que no se toma en consideración que esto también es un factor de la gestión del riesgo (Araya, comunicación personal, 20 de agosto de 2021)

Por lo que, se identifica que la planificación del territorio y la gestión del riesgo deben estar articulados para contribuir a la expansión ordenada de los centros urbanos, el adecuado uso de los recursos y garantizar condiciones mínimas de seguridad, puesto que es lo que busca la planificación urbana. De modo que, al abordar el ordenamiento territorial, desde un enfoque que reconoce las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de los asentamientos informales, es posible desarrollar procesos de intervención que apuesten por la reducción de la vulnerabilidad y generación de resiliencia.

Asimismo, hacer ordenamiento territorial desde un enfoque de gestión del riesgo posibilita garantizar condiciones mínimas de seguridad y habitabilidad, así como salvaguardar la vida de las personas, así como sus medios de vida. Por lo que, las políticas de ordenamiento territorial y de vivienda deben incorporar estrategias para la reducción de la vulnerabilidad en asentamientos humanos, en este sentido las políticas deben proporcionar redes de protección social vinculadas a la mejora de las condiciones de vida para la reducción del riesgo y generar resiliencia.

Aunado al ordenamiento territorial, la renovación urbana se ha identificado como una estrategia para la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales, puesto que busca mejorar las condiciones de vida de la población, al intervenir en casos de inexistente infraestructura, vulnerabilidad e inhabitabilidad y está estrechamente relacionado con la planificación urbana. En este sentido, es una alternativa para que las actividades urbanas se distancien de un área de vulnerabilidad y adaptación y mejora de infraestructura para mitigar los riesgos. Por lo que, tanto la renovación como el reajuste de terrenos contribuyen a aumentar la resiliencia de los asentamientos humanos informales.

De manera que, como se señaló anteriormente, el ordenamiento territorial, el desarrollo habitacional y la gestión del riesgo, deben desarrollarse como un proceso conjunto y articulado, a fin de que se desarrollen asentamientos seguros. Por lo tanto, se torna relevante hacer incidencia de manera que las personas tomadoras de decisiones consideren la gestión del riesgo como una herramienta de planificación territorial, en el sentido que se identifiquen las oportunidades que esto representa para el territorio, procurando mejores condiciones de vida para las personas habitantes.

Aunado a ello, es inevitable la necesidad de replantear a nivel de Estado, la política para el manejo de asentamientos humanos informales, debido a que, a lo largo de las décadas, en vez de disminuir la vulnerabilidad, la problemática sigue sin revertirse, más bien incrementa. Sin

embargo, se debe reconocer que a nivel de las políticas públicas en los últimos 10 años se ha hecho un importante esfuerzo por actualizar la normativa en relación con vivienda, ordenamiento territorial y gestión del riesgo, las cuales suelen estar más o menos relacionadas entre sí, para intervenir y prevenir en las problemáticas que se desarrollan ante un desarrollo urbano sin planificación.

Por lo que, se debe reconocer, también, que las instituciones públicas estudiadas, especialmente el MIVAH, tienen programas y proyectos en el que se articulan estos tres elementos. En cuanto el INVU, tiene un rol fundamental en el tema de la planificación local, al apoyar el desarrollo de planes reguladores y proyectos de vivienda, en los que la gestión del riesgo se contempla. Mientras que las acciones del IFAM son muy limitadas versus sus competencias legales y las responsabilidades asumidas en los Planes Nacionales de Gestión del Riesgo.

La necesidad de la gestión del riesgo en los procesos institucionales se reconoce como un importante eje transversal, según lo posiciona la Ley N°8488. Ante esto, según la información recolectada se logra identificar que la gestión del riesgo se encuentra contemplada en ciertas instituciones, cuando en realidad debería ser un eje trascendental en todas (Castro, comunicación personal, 23 de agosto, 2021) , así por ejemplo, la Gestión del Riesgo debe presentarse en toda política relacionada con vivienda, ordenamiento territorial y planificación institucional y municipal, por lo que, la gestión del riesgo debería estar presente en toda planificación local, regional y nacional de forma articulada.

En relación con lo anterior, a lo largo de la investigación se ha insistido en la fundamentación legal y práctica para que las instituciones adopten la gestión del riesgo como transversal en sus procesos institucionales, puesto que es parte de la planificación del territorio, así como una estrategia para procurar el bienestar de las personas. Por lo que, la gestión del riesgo debe dejar de concebirse como una tarea de la CNE, institución en la cual se han centralizado los esfuerzos en relación con este tema, que, si bien funge como ente rector, la gestión del riesgo debe estar presente en toda la institucionalidad pública.

Al respecto, cabe señalar que, en relación con la CNE, en sus inicios lo importante era atender las emergencias, por lo que aún hay sesgos de este enfoque. Por lo tanto, en ocasiones se percibe a la Comisión como un ente que únicamente atiende emergencias y no para las funciones de rectoría. Al respecto, Picado (comunicación personal, 17 de setiembre de 2021),

señala que por una parte para la CNE ha sido beneficioso contar con el fondo de emergencia y así, poder hacer control político, no obstante, eso ha sesgado el imaginario de la institución y su función pública, que, aunque se ha intentado fortalecer en temas de prevención, en palabras del entrevistado: “en la institucionalidad lo urgente sustituye lo importante”.

Por lo que, la innovación es un punto relevante para la institucionalidad, puesto que es necesaria la búsqueda de nuevas maneras para desarrollarse, por ejemplo, por medio de las redes sociales se puede explorar soluciones por medio de la interacción con la población usuaria de estos medios, no solo eso, sino que también es una manera para comunicarse con personas que no se sienten seguras de hablar cara a cara sobre temas de pobreza, desempleo, marginalidad y al comunicarse por redes sociales, cabe la posibilidad de abrir un espacio seguro para todas las personas.

En relación con lo anterior, es menester el trabajo interinstitucional y la participación de los mismos gobiernos locales, debido a que son los responsables de la administración del territorio en lo local, para generar procesos integrales en los asentamientos humanos informales. Puesto que, esta forma de habitar está estrechamente relacionada con una situación de pobreza que a su vez reproduce una mayor vulnerabilidad ante amenazas.

Además, el marco normativo apuesta por la interrelación institucional, incluyendo gobiernos locales. Las municipalidades tienen un papel fundamental en la planificación del territorio y por lo tanto en la gestión del riesgo. Así pues, se señala la labor de los gobiernos locales en cuanto a la gestión del riesgo por su competencia en cuanto a la planificación del territorio y también en cuanto a los asentamientos humanos informales, aunque su labor en temas de acceso habitacional ha quedado supeditada a la labor de las instituciones centralizadas en temas de vivienda.

En relación con el trabajo municipal se identificó como clave en los procesos de gestión del riesgo la existencia de un plan regulador actualizado, elaborado de forma participativa y que contemple la gestión del riesgo, para aportar por una regulación del territorio que brinde seguridad a las personas habitantes. Asimismo, estas herramientas de planificación territorial deberán articularse a las necesidades de las personas que habitan.

Desde el enfoque de gestión del riesgo y según lo que refiere el marco normativo internacional se debe apostar por el empoderamiento de las autoridades locales y comunales, la participación y la educación para disminuir la vulnerabilidad. Aunado a ello, entendiendo la

gestión del riesgo como transversal en el Estado, también se rescata la importancia de la participación de la sociedad civil organizada. En este sentido, la participación de los actores sociales que pueden intervenir en temas de riesgo, pero también de quienes se ven afectados por estos es necesaria para ejecutar programas y proyectos contextualizados.

Cabe señalar que, si bien se ha identificado y destacado el rol que tienen las comunidades y se ha exaltado lo relevante que es incentivar la gestión del riesgo con aportes y participación de los actores sociales locales y comunales, es fundamental señalar que el involucramiento de la sociedad civil en la gestión del riesgo no tiene que estar en detrimento de que las instituciones de gobierno dejen de lado, incluidas las municipalidades, su responsabilidad.

Aunado a ello, la intervención del Estado debe ser contextualizada a la realidad de la población, puesto que, la atención de las personas que habitan en asentamientos informales, dada la complejidad de su desarrollo, debe ser integral y particularizada. Así, es importante la concientización sobre la gestión del riesgo, la planificación urbana y la participación para generar estrategias institucionales en asentamientos humanos informales, puesto que se reconoce la vulnerabilidad de las personas que habitan en estos espacios.

No obstante, los asentamientos humanos informales no son tema en boga, hay otras prioridades estatales, y además, los asentamientos humanos informales son constantemente invisibilizados, por lo que se van a poder reducir, a menos que se les ponga la atención que merecen las personas que habitan en estos espacios, puesto que sus derechos humanos se ven comprometidos en la búsqueda de condiciones mínimas de existencia.

Finalmente, los asentamientos humanos informales surgen ante un contexto desigual para el acceso a la vivienda adecuada, por lo que, se recurre a esta forma de ocupación como una forma de contar con un espacio que brinde protección, ante la imposibilidad de acceder a una vivienda por los medios formales. En este sentido, los asentamientos humanos informales generalmente se desarrollan en terrenos no aptos para el desarrollo habitacional, además de sin la debida planificación, lo cual supone factores de vulnerabilidad ante el riesgo para las personas que ahí residen. Por lo tanto, desde un enfoque de derecho a la ciudad, el derecho a una vivienda adecuada y gestión del riesgo, se acota que los procesos de atención a los asentamientos humanos informales no deben estar mediados por la culpabilización de las personas por asentarse en zonas no aptas o en la criminalización de la pobreza, obedece a las formas de tenencia de la tierra.

## 5.2. Recomendaciones

Con base en la investigación y el análisis de los temas a lo largo del estudio, se quiere proporcionar una serie de recomendaciones para la Universidad y Trabajo Social, para la institucionalidad pública en cuanto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales, así como para la sociedad civil. Esto con la finalidad de crear una conciencia importante en las personas y así mejorar los procesos desarrollados en el país y poder observar cambios que mejoren la realidad costarricense.

### 5.2.1. Para la Universidad y Trabajo Social

En cuanto a la universidad y la carrera de Trabajo Social, es menester señalar la realización de procesos de investigación distintos y fuera de los ámbitos usualmente considerados como tradicionales para la profesión. Por ejemplo, parece importante destacar la posibilidad de las investigaciones interdisciplinarias ya que por este medio se pueden incorporar conocimientos en las instituciones y organizaciones, con la finalidad de investigar desde un marco de análisis más amplio, de forma que se logren obtener resultados más complejos e integrales para la sociedad, con mayor conocimiento y acercamiento a las problemáticas que son necesarias de abordar.

Por otra parte, se deben promover investigaciones en cuanto a temas de gestión de riesgo y asentamientos humanos informales, esto debido a que no son temas comunes en las investigaciones actuales en Trabajo Social. Además, como se ha señalado a lo largo de la investigación son dos temas que están articulados al desarrollo del capitalismo y a las formas de organización del territorio que se dan en este modelo económico. Por lo que, también se identificó como relevante que Trabajo Social se involucre en investigaciones en relación con los procesos de gentrificación, que se caracterizan por procesos de segregación territorial y desplazamiento de la población.

Cabe mencionar, también como recomendación, incrementar la divulgación de estas investigaciones y sus resultados con otras entidades públicas, de forma que se logre actuar ante vacíos o problemáticas encontradas. Una vez terminadas este tipo de investigaciones, es importante que se publiquen en diferentes espacios y se den a conocer a la sociedad civil y a las instituciones que se estudien. Asimismo, se pueden organizar eventos con profesionales en el tema como por ejemplo en gestión de riesgo y asentamientos humanos informales para crear mayor conciencia en la población sobre este tema fundamental.

Por otro lado, es relevante la Integración de Postgrados y Centros de Investigación Latinoamericanos en Gestión de Riesgo que cuentan con repositorios relevantes. El Sistema Nacional de Gestión de Riesgo cuenta con incluso un repositorio con enlaces a unidades académicas de la región, por lo que puede facilitar el análisis en el tema.

### 5.2.2. Para la institucionalidad pública en cuanto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales

En relación con las recomendaciones para la institucionalidad pública, es importante una mayor y mejor comunicación interinstitucional, aspecto que se resaltó como un gran vacío y reto a lo largo de las entrevistas que se realizaron a las y los profesionales. Además, el trabajo interdisciplinario e interinstitucional es un espacio óptimo en el que se pueden generar estrategias para la intervención en asentamientos humanos informales, en relación con la gestión del riesgo.

De la mano con lo anterior, es ineludible la elaboración, actualización y mejora de los planes reguladores, puesto que, ha sido un desafío para el Estado procurar porque todos los cantones cuenten con un plan regulador. Por lo que, además se debe enfatizar en que estos planes, como herramientas de gestión del territorio a nivel local, efectivamente tengan incidencia en temas de gestión del riesgo y asentamientos humanos informales. Ante esto, se intenta llamar por el mejoramiento del esfuerzo para incluir a la sociedad civil en los procesos institucionales, esto por medio de la comunicación y la participación. De igual manera, es necesario incrementar la confianza de las y los ciudadanos, esto porque sin generar relaciones y que estas personas observen el verdadero compromiso de las instituciones, la sociedad civil no va a querer ser parte de estos procesos.

Por otra parte, se debe destacar la priorización de problemáticas en cuanto a la disponibilidad de los recursos, en especial con la respuesta estatal bajo el modelo económico neoliberal. Lo anterior, si bien responde a una política social focalizada la priorización permite intervenir en situaciones de mayor vulnerabilidad. Por lo tanto, es relevante el desarrollo de alianzas público - privadas para la articulación en el accionar institucional, así como del mejoramiento de la planificación de políticas, planes y proyectos, de forma que respondan verdaderamente a las necesidades de la población a la cual se dirigen.

### 5.2.3. Para la Sociedad Civil

La sociedad civil tiene papel principal en cuanto a los temas que atañen a la realidad costarricense. Por esta razón, es necesario el aprovechamiento de los espacios de participación

en los procesos públicos que las municipalidades o instituciones públicas solicitan. Tal como se acaba de mencionar, su participación es fundamental ya que la población es la que experimenta su realidad, reconociendo así las necesidades y aspectos que deben realmente ser atendidos y lo que debe cambiarse.

Como sociedad civil se debe trabajar en la concientización y visibilización de las desigualdades presentes en la configuración de los asentamientos humanos informales, esto por medio del aumento de la sensibilización por la sociedad y las problemáticas que atañen a las localidades. Ante esto, es relevante que se tenga en cuenta la facilitación de información en relación con la gestión del riesgo, de forma segura, rápida y entendible para todas las personas.

Por último, es ineludible indicar la importancia de la inclusión de los asentamientos humanos informales en todos los procesos de planificación, desarrollo, conclusión y retroalimentación de las políticas, planes y proyectos. Las personas que viven en cada localidad están conscientes de su realidad, sus problemáticas y es necesario que tengan espacios en los que se les pueda escuchar su voz para así, poder procurar que se les cumplan sus derechos.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, M y Brenes, G. (2011). El proceso de reubicación como herramienta de la gestión local del riesgo. Tomando como caso la Comunidad de Bajo Anonos. Tesis para optar por el grado de Postgrado en Geología. Maestría Profesional en Gestión de Riesgo y Atención de Emergencias. Escuela Centroamericana de Geología. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Alaña, T. P. Capa, L.B. Sotomayor, J.G.(2017). Desarrollo sostenible y evolución de la legislación ambiental en las Mipymes del Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 9(1), 91-99. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202017000100013](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202017000100013)
- Alesina, L., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., Picasso, F., Ramírez, J. y Rojo, V. (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Recuperado de: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9491/1/01\\_FCS\\_Batthianny\\_2011-07-27-lowres.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9491/1/01_FCS_Batthianny_2011-07-27-lowres.pdf)
- Alfaro, D. (2012). El Ordenamiento urbano y territorial en Costa Rica: una continuidad muy lenta. Decimotavo informe del Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Programa del Estado de la Nación. Recuperado de: [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/434/380.%20El%20Ordenamiento%20urbano%20y%20territorial%20en%20Costa%20Rica\\_una%20continuidad%20muy%20lenta.pdf?sequence=1](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/434/380.%20El%20Ordenamiento%20urbano%20y%20territorial%20en%20Costa%20Rica_una%20continuidad%20muy%20lenta.pdf?sequence=1)
- Allen, A., Belkow, T., Escalante, C., Ríos, T., Kamiya, M., Lambert, R., Miranda, L., Wesley, J. y Zilbert, L. (2017). De la mitigación de desastres a la interrupción de trampas de riesgo: la experiencia de aprendizaje-acción de clima sin riesgo. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción de Riesgo a Desastres* (Número 1) julio 2017 pp. 06-28, ISSN 0719-8477. Recuperado de: <http://revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/2/2>
- Álvarez, K. Navarro, M., Quesada, K., Rodríguez, R., Vásquez, H. (2017) La pobreza en zonas urbanas hiperdegradadas: un análisis desde el feminismo marxista con un grupo de mujeres residentes de la comunidad de Santa Rita, Barrio San José, Alajuela Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic-sr/tfg-l-sr-2017-09.pdf>

- Antón, A. (2013). Desigualdad Social. Intervención en la X Jornadas de Pensamiento Crítico en la Universidad de Carlos III. Leganés, Madrid. Recuperado de <http://www.pensamientocritico.org/antant0114.pdf>
- Araya, A. (2003). Zonificación de la amenaza de licuación en la Región Atlántica. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Civil). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Araya, A. (2013). Proyecto de Mejoramiento Barrial en el Asentamiento 1 de mayo. Trabajo Final de investigación aplicada sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Arquitectura para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Vivienda y Equipamiento Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Araya, M. y Monge, G. (2016). El papel del Estado costarricense en el cumplimiento del derecho a la vivienda: análisis de la ruta en la adjudicación del bono familiar de vivienda para personas adultas mayores, durante el periodo del 2006 al 2014. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Araya, M., Arias, C., y Cerdas, L. (2002) . Si no unimos lo que tenemos nadie va a hacerlo... Gestión local para la reducción del riesgo ante los desastres en Cachí, Paraíso, Cartago. Trabajo Final de Graduación para optar por el Grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/tfglic/tfg-l-2002-08.pdf>
- Asamblea Legislativa (1954). Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Ley N° 1788. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1961). Ley N° Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=3365&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=3365&strTipM=TC)

- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1968). Ley de Planificación Urbana, N°4240. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (1995). Ley Orgánica de Ambiente, Ley N°7554. Recuperado de: [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27738&nValor3=93505&strTipM=TC](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27738&nValor3=93505&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2006). Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=56178)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1986). Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N°7052. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=96117&strTipM=TC;](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=12391&nValor3=96117&strTipM=TC;)
- Asamblea Nacional Constituyente (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)
- Astorga, M (2018). Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica. Revista Centroamericana de Administración Pública (75): 71-86. Recuperado de: <https://icap.ac.cr/wp-content/uploads/2019/01/4-Arti%CC%81culo-75-ICAP.pdf>
- Ayala, E. (2017). La ciudad como espacio habitado y fuente de socialización. *Ánfora*, 24(42), 189 - 216.
- Baena, S. (2020) Ordenación del territorio, ciudad y derecho urbano: competencias, instrumentos de planificación y desafíos. En Rincón, J. I. y Cabezas, N. (editores). Universidad Externado de Colombia. [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2976/MBA-spa-2020hacia\\_un\\_derecho\\_administrativo\\_y\\_urbanistico\\_critico?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/2976/MBA-spa-2020hacia_un_derecho_administrativo_y_urbanistico_critico?sequence=1&isAllowed=y)
- Barquero, K. y Madriz, L. (2021). Planificación urbana y urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de San José: Análisis de la Normativa Nacional, Regional y Local. Tesis

- para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.
- Bernal, C. (2010). Metodología de la investigación. Administración, Economía, Humanidades y Ciencias Sociales. Pearson Education.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis I., y Wisner, B. (1996). Vulnerabilidad: el Entorno Social, Político y Económico de los Desastres. LA RED/ITDG. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Bogantes, J. y Porras, L. (1996). La intervención del trabajo social en la prevención de desastres tecnológicos. (Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Boneti, L. (2017) Políticas públicas por dentro. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13320.dir/Políticas\\_publicas\\_por\\_dentro.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13320.dir/Políticas_publicas_por_dentro.pdf)
- Brenes, A. (2007). Elementos conceptuales y desarrollo histórico de la noción de gestión del riesgo y los desastres. Revista Reflexiones, 86 (2), 75-91. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11474/10820>
- Campos, M., Toscana, A. y Campos, J. (2015). Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia social. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía (2) 53-69. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2818/281839793004.pdf>
- Capacci, A. y Mangano, S. (2015). Las catástrofes naturales. Cuadernos de Geografía, Revista Colombiana de Geografía. Vol 24, n°2. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcdq/v24n2/v24n2a3.pdf>
- Cardona, O. (1993). Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo. Elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo. En: Maskrey, A. (Ed.) Los Desastres no son Naturales. (pp. 45-65). LA RED. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Cardona, O. (2001). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. "Una crítica y una revisión necesaria para la gestión". Ponencia presentada en International Work – Conference on Vulnerability in Disaster Theory And Practice. Holanda.

- Carmona, J. M. (2016). Planificación urbana capitalista: apuntes para una reflexión crítica a la producción social del espacio. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 18(3),393-407. ISSN: 1517-4115. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513954268004>
- Carrillo, A. (2007). Régimen jurídico costarricense para la gestión del riesgo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Sede Rodrigo Facio. <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1430>
- Carvajal, G y Vargas, J. (1987). El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1950-1980. *Revista Anuario de Estudios Centroamericanos*, 13, (1), pp.71-94.
- Castaño, C. y Quecedo, R. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psico didáctica*, Universidad del País Vasco. Vitoria-Gazteiz, España. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>
- Cedeño, I. (2017). Análisis de vulnerabilidad en desastres socio-naturales antropogénicos en los corregimientos barrio Balboa y Río Colón del Distrito de la Chorrera. Tesis para optar por el título de Maestría en Geografía Regional de Panamá. Universidad de Panamá. Recuperado de: <http://up-rid.up.ac.pa/1633/1/isai%20cede%C3%B1o.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación (PNUD). (2003) *La Gestión Local del Riesgo: Nociones y Precisiones en torno al concepto y la práctica*. Recuperado de: <https://www.eird.org/encuentro/pdf/spa/doc15783/doc15783-contenido.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. <https://cepredenac.org/wp-content/uploads/2021/02/Politica-Centroamericana-de-Gestion-Integral-de-Riesgo-a-Desastres-PCGIR.-Regional-antigua.pdf>
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. <https://cepredenac.org/wp-content/uploads/2021/07/PCGIR-en-espan%CC%83ol.pdf>

- Cerdas, L. (2016). Gestión Local del Riesgo ante desastres: Fundamentos éticos y perspectivas teórico-metodológicas. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Trabajo Social para optar al grado y título de Maestría Académica en Trabajo Social con énfasis en Investigación. Universidad de Costa Rica.
- Chacón, E. (2016) Causas y consecuencias de las nuevas políticas de vivienda de interés social costarricenses. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/7304/1/39493.pdf>
- Chacón, E. (2017) Plan estratégico para el desarrollo turístico y agrícola sostenible y de protección del territorio en la Región Caribe Norte. Tesis para optar por la Maestría profesional en Vivienda y Equipamiento Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Chacón, L. y Freer, E. (1999). El precarismo: análisis histórico y su desarrollo en el distrito de Pavas, San José, Costa Rica. Revista Costarricense de Ciencias Médicas, 20(3-4), 195-213. Recuperado de: [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0253-29481999000200007](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-29481999000200007)
- Chavarría, A. (2018). Centro de Atención Integrada La Lidia. Un equipamiento colectivo especializado en la atención médica y educativa, integrando socio-especialmente el asentamiento parcelero La Lidia, en Roxana de Pococí. Trabajo Final de Graduación, Escuela de Arquitectura, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/6018>
- Chiarella, A.R. y Yakabi, Q. K. (2016). Planificación y ordenamiento territorial. Consideraciones a partir del caso peruano. Revista Política e Planeamiento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, julio/ diciembre, p. 137 a 158. ISSN 2358-4556. <https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/planificacion-y-ordenamiento-territorial.-consideraciones-a-partir-del-caso-peruano.pdf>
- Clichevsky, N. (2009) Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 14, núm. 1, pp. 63-88 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/748/74811914005.pdf>

- CNE (2020). Informe Nacional de Monitoreo 2020. Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. San José, Costa Rica. Recuperado de: [https://www.cne.go.cr/rectoria/monitoreo/INFORME%20NACIONAL%20DE%20MONITOREO%202016-2020%20\(Cierre%202020\)%20\(1\).pdf](https://www.cne.go.cr/rectoria/monitoreo/INFORME%20NACIONAL%20DE%20MONITOREO%202016-2020%20(Cierre%202020)%20(1).pdf)
- CNE (2021). Plan Nacional de Gestión del Riesgo II Quinquenio 2021-2025. Recuperado de: [https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025\\_F.pdf](https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025_F.pdf)
- Comisión Nacional de Emergencias (2019). Acerca de Nosotros: Evolución Histórica. <https://www.cne.go.cr/acerca/historia.aspx>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2010). Plan Nacional para la gestión del riesgo 2010-2015. Marco estratégico para la aplicación de la política de Gestión del Riesgo. Recuperado de: [http://www.cac.int/sites/default/files/Costa\\_Rica\\_Plan\\_nacional\\_para\\_gesti%C3%B3n\\_riesgo\\_2010-2015.pdf](http://www.cac.int/sites/default/files/Costa_Rica_Plan_nacional_para_gesti%C3%B3n_riesgo_2010-2015.pdf)
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2015). Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. Costa Rica. Recuperado de <https://www.refworld.org/pdfid/5b6848594.pdf>
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE). (2016). Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/PLAN%20NACIONAL%20GESTION%20DEL%20RIESGO%202016-2020.pdf>
- Consejo Nacional de Planificación Urbana (2018). Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y su Plan de Acción 2018-2022. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/PNDU-2018\\_Politica\\_Plan\\_Pags\\_001-028.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNDU-2018_Politica_Plan_Pags_001-028.pdf)
- Cordero, A., Mora, D., Ortega, J.A. y Vega, D. A. (2005). Proceso de modernización de la administración pública en los Ministerios de Vivienda y Salud. Memoria de Práctica Dirigida para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1004/1/26136.pdf>

- Cruz, D. (2017). ¿Hacia la verticalización de la política de vivienda? Los casos de los Condominios Horizontal-Vertical Las Mandarinas y Los Olivos ubicados en el Gran Área Metropolitana como respuesta a la demanda de vivienda proveniente de asentamientos en condición de tugurio y precario. Trabajo Final de Graduación, Escuela de Trabajo Social, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/xmlui/handle/123456789/4818>
- Di Virgilio, M. M., Guevara, T. A. y Arqueros, M.S. (2014). Un análisis comparado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México Revista INVI. Volumen N. ° 29, N°80, pp. 17-51. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/invi/v29n80/art02.pdf>
- Díaz, K. (2017). Vivencias de las y los habitantes de Pueblo Nuevo de Parrita ante el riesgo de desastres. Repercusiones en sus condiciones de vida. Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.
- Duque, M. y Quintero, J. (2013). La gestión del riesgo en territorios urbanos. Publicación en Ciencias Biomédicas. Colombia. Recuperado de:
- Elizondo, H. (2017). Segregación espacial residencial clasista en la ciudad: el caso del Programa de Regeneración y Repoblamiento de San José 2000-2011. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Sociología. Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio. San José. Costa Rica.
- Espejo, N. (2010). Derecho a una vivienda adecuada. Centro de investigación social un Techo para Chile. Revista CIS (vol.8) pp. 48-63. Recuperado de: <http://revistacis.techo.org/index.php/Journal/article/download/92/101/>
- Esquivel, F. (2015). “Cuestión Social” en Costa Rica: Una síntesis explicativa de su génesis y reproducción en el Estado Liberal, antes de que se constituyera la profesión de Trabajo Social en el país. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-031.pdf>
- Fenner, G.M. (2011). La reubicación de poblaciones como estrategia de ordenamiento territorial. Revista Geográfica de América Central, pp. 1-18. Recuperado de: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2700/2581>

- Fernandes, E. (2008). Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. *Revista Eure*, Vol. XXXIV, No 102. pp. 25-38. Recuperado de [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000200002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200002)
- Fernandes, E. (2011). Regularización de Asentamientos en América Latina. Informe sobre Enfoque de Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)
- Fernández, A & Jiménez, R. (2018). La tendencia de largo plazo de la pobreza en Costa Rica: 1987-2017 ¿Se ha reducido la pobreza en Costa Rica en las últimas décadas? *Academia de Centroamérica*. Recuperado de <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2018/10/La-tendencia-a-largo-plazo-de-la-pobreza-en-Costa-Rica.pdf>
- Fernández, K. (2016). Proyecto de Renovación Urbana y Repoblamiento Inclusivo en el Distrito Central de Desamparados. Trabajo Final de Investigación sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Arquitectura para optar por el grado y título de Maestría Profesional en Vivienda y Equipamiento Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Foro Mundial Urbano (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. *Revista paz y conflictos*, n°5, 2012. Recuperado de: [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- FUPROVI. (2018). Informe Nacional: Situación de Vivienda y Desarrollo Urbano en Costa Rica 2018. Unidad de Investigación. Costa Rica. Recuperado de <https://www.fuprovi.org/wp-content/uploads/2018/02/Situacio%CC%81n-de-la-Vivienda-y-Desarrollo-Urbano-en-Costa-Rica-2018.pdf>
- Gellert, G. (2012). El cambio de paradigma: de la atención de desastres a la gestión del riesgo. *Boletín Científico Sapiens Research*. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/277258812\\_El\\_cambio\\_de\\_paradigma\\_De\\_la\\_atencion\\_de\\_desastres\\_a\\_la\\_gestion\\_del\\_riesgo\\_Boletin\\_Cientifico](https://www.researchgate.net/publication/277258812_El_cambio_de_paradigma_De_la_atencion_de_desastres_a_la_gestion_del_riesgo_Boletin_Cientifico)
- Gobierno de Costa Rica. (2020). Protocolo de preparativos y respuesta ante el Coronavirus (COVID-19) en Asentamientos Informales. Versión 1.1. Recuperado de

[https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre\\_ministerio/prensa/docs/protocolo\\_covid\\_asentamientos\\_informales\\_30032020.pdf](https://www.ministeriodesalud.go.cr/sobre_ministerio/prensa/docs/protocolo_covid_asentamientos_informales_30032020.pdf)

Gómez, S. (2015). La Cuestión Social y su articulación con Trabajo Social. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Tabula Rasa. Cundinamarca, Colombia. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n22/n22a14.pdf>

Gudiño, M.E. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Vol. XIV, núm 331 (25). Universidad de Barcelona. ISSN 1138-9788. Recuperado de <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1676>

Herzer, H., Di Virgilio, M.M., Rodríguez, M.C. y Redondo, A. (2008). ¿Informalidad o Informalidades? Hábitat Popular e Informalidades Urbanas en Áreas Urbanas Consolidadas (Ciudad de Buenos Aires). PAMPA, 1(4), 85-112. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/article/view/3153>

Hewitt, K. (1996). Daños ocultos y riesgos encubiertos: Haciendo visible el espacio social de los desastres. En Mansilla, E. (Ed.). Desastres: Modelo para Armar. Colección de Piezas de un Rompecabezas Social. (pp. 11-29). Lima, Perú: LA RED <https://www.desenredando.org/public/libros/1996/dma/DesastresModeloParaArmar-1.0.0.pdf>

Iamamoto, M. (1998). El Servicio Social en la Contemporaneidad: Trabajo y formación profesional. Cortez Editora. (Traducción Alejandra Pastorini y Carlos Montaña). Recuperado de [https://www.academia.edu/19323934/Iamamoto\\_Marilda\\_El\\_Servicio\\_Social\\_en\\_la\\_Contemporaneidad](https://www.academia.edu/19323934/Iamamoto_Marilda_El_Servicio_Social_en_la_Contemporaneidad)

IFAM (2015) Plan Estratégico para el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para los próximos cinco años (2015-2020). Recuperado de: [http://www.ifam.go.cr/?page\\_id=3902](http://www.ifam.go.cr/?page_id=3902)

IFAM (2019). Matriz de Articulación Plan Presupuesto 2019. Programación Estratégica Presupuestaria 2019 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Recuperado de: [http://www.ifam.go.cr/?page\\_id=3902](http://www.ifam.go.cr/?page_id=3902)

- IFAM (2020). Informe de seguimiento de metas de ejecución presupuestaria del I Semestre 2020. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Recuperado de: [http://www.ifam.go.cr/?page\\_id=3902](http://www.ifam.go.cr/?page_id=3902)
- IFAM. (2020). Sobre el IFAM. Historia. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. Moravia, San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://www.ifam.go.cr/?page\\_id=29](http://www.ifam.go.cr/?page_id=29)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2015). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM): Metodología. Instituto Nacional de Estadística y Censos. San José, Costa Rica. Recuperado de [https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza\\_y\\_presupuesto\\_de\\_hogares/pobreza/metodologias/mepobrezaenaho2015-01.pdf](https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos/pobreza_y_presupuesto_de_hogares/pobreza/metodologias/mepobrezaenaho2015-01.pdf)
- Instituto Nacional de Vivienda Urbana (INVU). (2020). Conociendo la Institución. Recuperado de <https://www.invu.go.cr/mision-y-vision>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (2017). Reglamento de renovación urbana. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Renovaci%C3%B3n+Urbana/62644fa3-ad21-4415-9248-fc16059c3c83>
- INVU (2011). Plan Operativo Institucional 2011. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.
- INVU (2012). Plan Operativo Institucional 2012. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.
- INVU (2013). Plan Operativo Institucional 2013. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.
- INVU (2014). Plan Operativo Institucional 2014. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.
- INVU (2015). Plan Operativo Institucional 2015. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. San José, Costa Rica.
- INVU (2016) Plan Operativo Institucional 2017. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/27941/Plan+Operativo+Institucional+2017>
- INVU (2017a) Plan Operativo Institucional 2018. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/planes-institucionales?cat=8>

- INVU (2017b) Informe de seguimiento del Plan Operativo Institucional a diciembre 2017. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/27904/Informe+de+Rendimiento+POI+2017>
- INVU (2017c). Manual de Planes Reguladores como instrumento de Ordenamiento Territorial. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Manual+de+Planes+Reguladores+como+Instrumento+de+Ordenamiento+Territorial>
- INVU (2017d). Reglamento de Renovación Urbana. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Renovaci%C3%B3n+Urbana/62644fa3-ad21-4415-9248-fc16059c3c83>
- INVU (2018a) Plan Operativo Institucional 2019. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/27941/Plan+Operativo+Institucional+2019>
- INVU (2019a) Plan Operativo Institucional 2020. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/27941/Plan+Operativo+Institucional+2020>
- INVU (2019b) Memoria Institucional 2018. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/221817/Memoria+Institucional+INVU+2018.pdf>
- INVU (2020) Memoria Institucional 2019. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/221817/Memoria+Institucional+2019>
- INVU (2021) Memoria Institucional 2020. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/221817/Memoria+Institucional+2020>
- INVU (2021) Memoria Institucional 2020. Recuperado de: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/221817/Memoria+Institucional+2020>
- Jáuregui, J.M. (2004). Traumas urbanos: «urbanización» fuera de control, «urbanismo explosivo» en América Latina. Conferencia pronunciada en el marco del debate “Traumas urbanos. La ciudad y los desastres” Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona 2004
- Jiménez, S. (2019). Tutela cautelar administrativa como un mecanismo para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación urbana. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio Brenes. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81520>
- Klotchkov, V. (2012). Ordenamiento territorial de la Gran Área Metropolitana: forma urbana versus instrumentos del desarrollo. Revista Mensual sobre Actividad Ambiental, Ambientico N° 224, Artículo 1, pp. 4-8. [https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/23241/224\\_4-8.pdf](https://www.ambientico.una.ac.cr/wp-content/uploads/tainacan-items/5/23241/224_4-8.pdf)

- Kung, J. (2015). La política social en el escenario de los municipios: perspectiva actual y nuevos desafíos en torno a las manifestaciones de pobreza urbana y desigualdad en el cantón central de San José. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Lavell, A. (1993). Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: un encuentro inconcluso. En Maskrey, A. (Ed.) Los Desastres no son Naturales. (pp. 111-127). LA RED. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Lavell, A. (2003). La gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica. Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Latina. [https://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges\\_loc\\_riesg/gestion\\_riesgo\\_espanol.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol.pdf)
- Lavell, A. (2005). Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio 1980 – 2004: el rol de la Red, sus miembros y sus instituciones. FLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>
- Lavell, A. y Franco, E. (1996). Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido. Perú: LA RED.
- Lefebvre, H. (1978). El derecho a la Ciudad. Cuarta Edición. Ediciones Península. Barcelona.
- Liberoff, J. (2008). Metodología para la intervención de asentamientos informales: Un enfoque integral. Trabajo Final de Graduación sometido a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Arquitectura para optar al grado de Magistra. Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- López, A. (2018). Segregación socioespacial bajo el nuevo modelo de ciudad en América Latina. Características, perspectivas e implicaciones. Hallazgos: Revista de Investigaciones, 15(30), 99–124. Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=06ce17a5-5d72-4f1e-aa9a-cbe2c3077b96%40sessionmgr101>
- Madrigal, A. (2019). La fragilidad urbana y su espacialidad a través de estudios de caso. Sector sur del Área Metropolitana de San José. Costa Rica. 2017 - 2018. Trabajo Final de Graduación para optar por el Grado Licenciatura en Geografía. Universidad de Costa

Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de:  
<http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/7293>

Mansilla, E. (2000). Riesgo y Ciudad. Universidad Nacional Autónoma de México. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Arquitectura. Recuperado de: <https://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/RiesgoYCiudad-1.0.1.pdf>

Mardones, P. (2006). Exclusión y sobre concentración de la población escolar migrante bajo un modelo de segregación socio-territorial. Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/migra/mardones.pdf>

Marín, J., Méndez, I. y Sarmiento, J.P. (2018). Dimensionando la precariedad urbana y su vínculo con la gestión del riesgo de desastres. Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción de Riesgo a Desastres (Número 2) julio 2018 pp. 04-15, ISSN 0719-8477. Recuerado de: <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/14/15>

Martínez, A. y Pérez, M. (2018). Desarrollo histórico de las acciones del Estado dirigidas al acceso a la vivienda. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio.

Maskrey, A. (1989). El Manejo Popular de los Desastres. Estudio de Vulnerabilidad y Mitigación. ITDG. Perú, Lima.

Maskrey, A. (1993). Vulnerabilidad y mitigación de desastres. En: Maskrey, A. (Ed.) Los Desastres no son Naturales. (pp. 93-110). LA RED. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Maskrey, A. (1997). Comunidad y Desastres en América Latina: estrategias de intervención. En: Lavell, A. (Ed). Viviendo en Riesgo. (pp. 14-38). LA RED. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.

Mathiavet, C. (2011). El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear "Otra ciudad posible". En: Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2011). Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition (HIC). Segunda edición-Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-vivienda-ciudad-terriotorio/Ciudades%20para%20todos%20HIC-2011.pdf>

- Mejía, M. (30 de octubre de 2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. Cuadernos de vivienda y urbanismo (vol.9), p. p: 292-307. Recuperado de: [revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17904](http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17904)
- Méndez, X. (2017). De la pobreza unidimensional a la pobreza multidimensional. Una revisión de la literatura. Quinta edición, el Congreso de la Red Ecuatoriana de Universidades y Escuelas Politécnicas para Investigación y Posgrado–REDU, pp. 129-131. Recuperado de <https://syr.us/0XQ>
- Meoño, R. (2007). La educación superior pública: Una perspectiva para su análisis como Política Social. Política Social y Servicio Social. Universidad Estatal de Río de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil.
- Mesquita, I. (2017). Módulo habitacional creciente. El diseño de un módulo habitacional creciente para un contexto vulnerable. Proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Arquitectura. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1998). Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. <https://www.mideplan.go.cr/pnd-1998-2002/index.html>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2002). Plan Nacional de Desarrollo Humano 2002-2006. Recuperado de: [http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND\\_ADM\\_PACHECO/ASP/inicio.asp](http://mideplan5-n.mideplan.go.cr/PND_ADM_PACHECO/ASP/inicio.asp)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2010). Plan Nacional de Desarrollo Humano 2011-2014. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/cFm1AnffRG6AL-5L8lfgGg>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo Humano 2015-2018. [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC\\_BylVRHGqrA](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/ka113rCgRbC_BylVRHGqrA)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). Plan Nacional de Desarrollo Humano e Inversión Pública 2019-2022. <https://www.mideplan.go.cr/Plan-Nacional-Desarrollo-2015-2018>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2004). Programa de Renovación Urbana y Repoblamiento del Cantón Central de San José. Decreto Ejecutivo N°31730. Recuperado de:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52628&nValor3=119378&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52628&nValor3=119378&strTipM=TC)

Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes\\_Gestion/Inf\\_Ges\\_Min\\_Irene\\_Campos/PNOT\\_2012-10-22\\_Aprobada.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes_Gestion/Inf_Ges_Min_Irene_Campos/PNOT_2012-10-22_Aprobada.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH) (2013). Informe de actualización de la Base de datos de asentamientos en condición de precario y tugurio de Costa Rica, al año 2012. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Informe\\_Asentamientos\\_en\\_precario\\_y\\_tugurio\\_Costa\\_Rica\\_2012.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/precarios/Informe_Asentamientos_en_precario_y_tugurio_Costa_Rica_2012.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2017). Acerca de Nosotros. Evolución histórica. [https://www.mivah.go.cr/Nosotros\\_Historia.shtml](https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Historia.shtml)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (2014). Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/PNVAH\\_2013-2030.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) (2016). Informe compendio estadístico: Reporte socioeconómico y de vivienda en Costa Rica. Recuperado de: [https://www.mivah.go.cr/Documentos/estadisticas/Compendio\\_2016/Compendio\\_Estadistico\\_2016\\_Informe.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/estadisticas/Compendio_2016/Compendio_Estadistico_2016_Informe.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2012). Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040. República de Costa Rica. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes\\_Gestion/Inf\\_Ges\\_Min\\_Irene\\_Campos/PNOT\\_2012-10-22\\_Aprobada.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Informes_Gestion/Inf_Ges_Min_Irene_Campos/PNOT_2012-10-22_Aprobada.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2013). Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020. República de Costa Rica. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/pnot/PLANOT\\_2013-12-03.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PLANOT_2013-12-03.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2014). Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción. República de Costa Rica.

Recuperado de.  
[https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/PNVAH\\_2013-2030.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf)

MIVAH. (2011). Memoria Institucional 2010-2011. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2010-2011\\_MIVAH%20.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2010-2011_MIVAH%20.pdf)

MIVAH. (2011). Memoria Institucional 2011-2012. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2011-2012\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2011-2012_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2012). Memoria Institucional 2012-2013. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2011-2012\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2011-2012_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2013). Memoria Institucional 2013-2014. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2013-2014\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2013-2014_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2014). Memoria Institucional 2014-2015. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2014-2015\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2014-2015_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2015). Memoria Institucional 2015-2016. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2015-2016\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2015-2016_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2016). Memoria Institucional 2016-2017. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2016-2017\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2016-2017_MIVAH.pdf)

MIVAH. (2017). Memoria Institucional 2017-2018. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2018-2019\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2018-2019_MIVAH.pdf)

- MIVAH. (2018). Memoria Institucional 2018-2019. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2018-2019\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2018-2019_MIVAH.pdf)
- MIVAH. (2019). Memoria Institucional 2019-2020. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2019-2020\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2019-2020_MIVAH.pdf)
- MIVAH. (2020). Memoria Institucional 2020-2021. Recuperado de [https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2020-2021\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2020-2021_MIVAH.pdf)
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. Revista Folios, (44),3-19. ISSN: 0123-4870. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922001>
- Molin, H. (1997). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRN). En: Lavell, A. (comp.) (1997) Viviendo en Riesgo: Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. [https://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver\\_final\\_nov-20-2002.pdf](https://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_final_nov-20-2002.pdf)
- Molpeceres, A. (2012). Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres en el Contexto del País. Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo Chile. [https://www.preventionweb.net/files/38050\\_38050conceptosbsicos.pdf](https://www.preventionweb.net/files/38050_38050conceptosbsicos.pdf)
- Montaño, C. (1999). La Política Social hoy. Biblioteca latinoamericana de Servicio Social. Editorial Cortez. Sao Pablo, Brasil.
- Mora, S. (2014). Notas de Población, N° 99. CEPAL. Santiago: Chile. (pp. 107-132). Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37635/1/NP99\\_04.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37635/1/NP99_04.pdf)
- Morell, A. (2002). La legitimación social de la pobreza. Barcelona: Anthropos. Recuperado de [https://books.google.co.cr/books?id=UxYFHDak7aEC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ViewAPI&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.co.cr/books?id=UxYFHDak7aEC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Morgan Ball, D. (2001). Evaluación de la implementación de la Política de Interés Social a partir de 1986. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

- Moya, E. (2013). El concepto de exclusión social, una mirada crítica. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Recuperado de <https://cdsa.academica.org/000-038/334.pdf?view>
- Narváez, L., Lavell, A y Pérez. (2009). La Gestión del Riesgo de Desastres: Un enfoque basado en procesos. Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN. Lima, Perú. Recuperado de: <https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17733/doc17733-contenido.pdf>
- Netto, J.P. y Braz, M. (2006). Economía política: una introducción crítica. Biblioteca básica de servicio social. Cortez Editora. São Paulo, Brasil.
- O. Bello, A. Bustamante y P. Pizarro. (2020) "Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453_es.pdf)
- Okuda, M. y Gómez, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. Metodología de Investigación y lectura crítica de estudios. Revista Colombiana de Psiquiatría, vol. XXXIV, No. 1. pp. 118-124. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rcp/v34n1/v34n1a08.pdf>
- ONU-HABITAT (2010). El derecho a una vivienda adecuada. Folleto informativo N°21. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_sp.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (13 de diciembre de 1991) El derecho a una vivienda adecuada (Art.11, párr. 1) Observación general N° 4 (General Comments) 6° período de sesiones. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (18 de marzo, 2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (22 de diciembre de 1989). Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/44/236>

- Organización de las Naciones Unidas (22 de enero de 2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (27 de setiembre, 1994) Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. [https://www.unisdr.org/files/10996\\_N9437607.pdf](https://www.unisdr.org/files/10996_N9437607.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (3 de enero de 1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (s.f). Objetivos del Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015a). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Recuperado de: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2015b). Temas Hábitat III: Asentamientos Informales. (Trad. Oficina de la Coordinación Residente de Naciones Unidas en Bolivia). Hábitat III QUITO-OCTUBRE 2016. Recuperado de [http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22\\_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf](http://uploads.habitat3.org/hb3/Issue-Paper-22_ASENTAMIENTOS-INFORMALES-SP.pdf)
- Ortiz, E. (2011). El proceso de construcción por el derecho a la ciudad: avances y desafíos. En: Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2011). Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Habitat International Coalition (HIC). Segunda edición-Santiago de Chile. Recuperado de: <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/derecho-vivienda-ciudad-territorio/Cuidades%20para%20todos%20HIC-2011.pdf>
- Ouviña, H. (2002). El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. Introducción al conocimiento de la sociedad y el Estado. Lifsys, Sara (comp.) Gran Aldea Editores, Buenos Aires.
- Peña, Y. y Cuervo, G. (2015). Hacia la construcción de conocimiento emergente para la gestión local del riesgo. Revista Colombiana de Geografía, Cuadernos de Geografía, 24 (2), 15-

34. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://doi-org.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/10.15446/rcdq.v24n2.50204>
- Pérez, S. (2014). La pobreza en emergencia: Nuevas dimensiones en situaciones de crisis. En: *Multidimensionalidad de la Pobreza: Propuesta para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20131204115049/Multidimensionalidad.pdf>
- Poder Ejecutivo (2008). Decreto Ejecutivo N°34361. Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Recuperado de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62676&nValor3=104345&strTipM=TC#:~:text=%2DLa%20finalidad%20de%20este%20reglamento,de%20las%20situaciones%20de%20emergencia.](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62676&nValor3=104345&strTipM=TC#:~:text=%2DLa%20finalidad%20de%20este%20reglamento,de%20las%20situaciones%20de%20emergencia.)
- Puello-Socarrás, J.F. y Gunturiz, M.A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura* (N°40) pp. 29-54. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26728947003.pdf>
- Pujol, R. y Pérez, E. (2012) Crecimiento urbano en la región metropolitana de San José, Costa Rica. Una exploración espacial y temporal de los determinantes del cambio de uso del suelo, 1986–2010. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242\\_1578\\_Pujol\\_WP13RP1SP.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2242_1578_Pujol_WP13RP1SP.pdf)
- Pulido, N. (2004). Globalización y surgimiento de ciudades “intermedias” en América Ltina y en Venezuela. *Revista Geográfica Venezonala*, Vol. 45 (1), 91-121. Recuperado de: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/regeoven/article/viewFile/12339/21921923449>
- Quesada, A. y Calderón, G. (2018). Gestión del riesgo y política pública en el cantón de Desamparados, Costa Rica. *Uniciencia*, 32 (2), 1-19. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-34702018000200001&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S2215-34702018000200001&script=sci_arttext)
- Reyes, J. A. (2007). Investigación sobre el Enfoque de riesgos en los Planes de Ordenamiento Territorial del Norte de Francisco Morazán. Tesis para optar por el grado de Máster en Gestión del Riesgo y Manejo de Desastres. Universidad Autónoma de Honduras,

Tegucigalpa Honduras. Recuperado de;  
<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/6292/T-Mgd00003.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Rojas, R. (2013). Guía para realizar investigaciones sociales. Plaza y Valdéz.

Roman, J. (2013). La incidencia de las políticas públicas de vivienda en la conformación socio espacial del área Metropolitana de San José, los casos de Los Cuadros de Goicoechea, Rincón Grande de Pavas y Los Guidos de Desamparados en el periodo 1980-2013. Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía para optar por el grado y título de Maestría Académica en Geografía Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Rosales, C. (2014). Propuesta de gestión para repoblamiento inclusivo: impulsando la movilidad social. Trabajo final de graduación para optar por la Maestría Profesional en Vivienda y Equipamiento Social. Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Rosales-Veítia, J. (2021). Evolución histórica de la concepción de la gestión de riesgos de desastres: algunas consideraciones. Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente, (7), 67-81. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202101.004>

Ruiz, P. (2020). Tema Aplicación de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales y sus impactos en los últimos veinte años en el Distrito Metropolitano de Quito. Máster Universitario en estudios avanzados en arquitectura Barcelona. Línea de Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica. Recuperado de: <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/331935/TFM%20-%20Ruiz%2c%20Juan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sabatini, F. (2003) La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Serie Azul, N o 35. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/254421887\\_La\\_segregacion\\_social\\_del\\_espacio\\_en\\_las\\_ciudades\\_de\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/254421887_La_segregacion_social_del_espacio_en_las_ciudades_de_America_Latina)

Salgado, I. (2016). Mejoramiento del Hábitat Popular Propuesta en la comunidad Linda Vista. Trabajo Final de Investigación para optar por el grado de Maestría Profesional en Vivienda

y Equipamiento Social. Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Sánchez, M. Soto, C., y Villalobos, A. (2018). Renovación urbana en el centro de San José: renovación y repoblamiento del sector adyacente al Proyecto "Ciudad Gobierno". Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Arquitectura. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/7327>

Sen, A. (2000). Desarrollo como Libertad. (Gaceta Ecológica, Español). Gaceta Ecológica, núm. 55. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Distrito Federal, México. (Development as Freedom publicada en 1999). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/539/53905501.pdf>

Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (28 de junio, 2010) Se realiza la XXXV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno del SICA. Noticias. Recuperado de: <https://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=50335&IDCat=3&IdEnt=22&Idm=1&IdmStyle=1>

Sistema de la Integración Centroamericana (2000) CEPREDENAC después del Mitch. <http://desastres.usac.edu.gt/documentos/docqt/pdf/spa/doc0176/doc0176.htm>

Solís, S. (2003). El Enfoque de Derecho: Aspectos Teóricos y Conceptuales. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf>

UNISDR (2015). Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Ginebra, Suiza: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). Universidad Autónoma de Manizales. ISSN 0121-6538. <https://www.redalyc.org/pdf/3578/357851475008.pdf>

Vázquez, I. (2011). Pobreza y segregación territorial en la Ciudad de México. Revista Geográfica de América Central, vol. 2, pp. 1-14. Universidad Nacional Heredia, Costa Rica. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820359.pdf>

Villagómez, M., Cuesta, R., Sili, M., & Vieyra, A. (2019). Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. Revista Geográfica, 160, 57–89. Recuperado de: <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=c3b16574-90a7-4a22-bb46-938f7c7ef7ce%40pdc-v-sessmgr02>

- Wilches – Chaux, G. (1998). Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de LA RED para la gestión local del riesgo. LA RED. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Winchester, L. (2008). La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas: Implicaciones para las políticas del hábitat. Revista EURE 34(103), 27-47. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612008000300002](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612008000300002)
- XX Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, República Dominicana y Belice, (1999). Marco Estratégico para la reducción de vulnerabilidades y desastres naturales en Centroamérica. Guatemala, República de Guatemala. Recuperado de: [https://www.eird.org/wikies/images/Marco\\_estrat%C3%A9gico\\_para\\_la\\_Reducci%C3%B3n\\_de\\_Vulnerabilidad\\_y\\_el\\_Impacto\\_de\\_Desastres\\_en\\_Centroam%C3%A9rica\\_1999.pdf](https://www.eird.org/wikies/images/Marco_estrat%C3%A9gico_para_la_Reducci%C3%B3n_de_Vulnerabilidad_y_el_Impacto_de_Desastres_en_Centroam%C3%A9rica_1999.pdf)
- Yuni, J. y Urbano, C. (2014). Técnicas para investigar: Recursos Metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. Editorial Brujas.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. Bitácora Urbano Territorial, 2(13), 93-108. Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18524>
- Zilvert, L. (1998). La guía de LA RED para la gestión del riesgo. Módulo para el capacitador. Perú: ITDG.

## **Anexos**

### *ANEXO 1: Guía de Entrevista del MIVAH*

**Objetivo de Entrevista:** Indagar sobre las acciones institucionales de (INVU, MIVAH, IFAM) con respecto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales de Costa Rica.

1. Podría explicarnos a grandes rasgos ¿Cuál es su cargo y qué labores desempeña en la institución?
2. En términos generales ¿Cómo se concibe la gestión del riesgo desde la institución? ¿Qué elementos desde su perspectiva necesitan ser reforzados y/o revisados?
3. En los últimos 10 años ¿Cuáles cambios ha venido realizando la institución en materia de gestión del riesgo?
4. ¿Qué acciones se pueden llevar a cabo desde la institución en los asentamientos humanos informales en relación con el tema de gestión del riesgo?
5. Como parte del subsistema de reducción del riesgo, ¿qué acciones llevan a cabo en los asentamientos humanos informales con relación a la gestión del riesgo?
6. ¿Cuáles retos/desafíos presenta la institución para intervenir en los asentamientos humanos informales?
7. ¿Considera que como institución presentan desafíos para ejecutar cambios a largo plazo? ¿Cuáles?
8. ¿Cómo se ha venido trabajando en materia de coordinación interinstitucional?
9. ¿Qué acciones institucionales son ejecutadas, además de los bonos de vivienda, para aumentar la resiliencia en asentamientos humanos informales?
10. Como institución rectora en temas de ordenamiento territorial y vivienda ¿Cuáles acciones institucionales, aparte de reubicación y bonos, son factibles o se han desarrollado en los procesos?
11. ¿Cuáles protocolos o instrumentos, similares al Protocolo de preparativos y respuestas ante el Covid -19, se han desarrollado en asentamientos humanos informales?
12. Tiene algún otro comentario o tema al que quisiera referirse.

### *ANEXO 2: Guía de Entrevista del INVU*

#### **Planificación Urbana**

**Objetivo:** Conocer la perspectiva de personas expertas en el tema de gestión del riesgo en relación con los desafíos que los asentamientos humanos informales suponen.

1. Podría explicarnos a grandes rasgos, ¿Cuál es su cargo y qué labores desempeña en la institución?
2. En términos generales ¿Cómo se concibe la gestión del riesgo desde la institución? ¿Qué elementos desde su perspectiva necesitan ser reforzados y/o revisados?
3. En los últimos 10 años ¿Cuáles cambios ha venido realizando la institución en materia de gestión del riesgo?
4. Desde su perspectiva ¿Qué desafíos y acciones son necesarias para gestionar el riesgo en los asentamientos informales?
5. ¿Qué acciones realiza el INVU en relación con la Planificación Urbana y el Ordenamiento Territorial con respecto a la gestión del riesgo?

6. ¿Cómo puede la planificación urbana tomar en cuenta a los asentamientos humanos informales?
7. ¿Qué planes o proyectos desarrolla la institución en temas de urbanismo que contemplen a la gestión del riesgo?
8. ¿Cómo puede el INVU realizar acciones que contemplen las condiciones de los asentamientos?
9. ¿Cuáles protocolos o instrumentos se han desarrollado en la planificación territorial, a partir de la emergencia nacional de COVID-19?
10. ¿Qué desafíos enfrenta la institución para la planificación urbana en asentamientos humanos informales?
11. Además de los planes reguladores ¿con cuáles protocolos o instrumentos cuenta la institución para la planificación urbana?
12. ¿De qué forma la institución apoya a las municipalidades en la planificación territorial?

### *ANEXO 3: Guía de Entrevista del CNE*

**Objetivo:** Conocer la perspectiva de personas expertas en el tema de gestión del riesgo en relación con los desafíos que los asentamientos humanos informales suponen.

1. Podría explicarnos a grandes rasgos ¿Cuál es su cargo y qué labores desempeña en la institución?
2. En términos generales ¿Cómo se concibe la gestión del riesgo desde la institución? ¿Qué elementos desde su perspectiva necesitan ser reforzados y/o revisados?
3. En los últimos 10 años ¿Cuáles cambios ha venido realizando la institución en materia de gestión del riesgo?
4. ¿Cuáles son los mayores desafíos que enfrenta CNE para la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo?
5. Desde su perspectiva ¿Qué desafíos y acciones son necesarias para gestionar el riesgo en los asentamientos informales?
6. ¿Cómo se ha venido trabajando en materia de coordinación interinstitucional?
7. Si se toma en cuenta que la transición de gobierno, cada 4 años, supone el cambio en los objetivos y metas de desarrollo ¿cómo, desde la institución, se hace frente al desafío que esto implica para ejecutar cambios a largo plazo?
8. ¿Cuáles protocolos o instrumentos, similares al Protocolo de preparativos y respuestas ante el Covid -19, se han desarrollado en temas de gestión del riesgo?
9. Tiene algún otro comentario o tema al que quisiera referirse.

### *ANEXO 4: Guía de Entrevista dirigida a personas expertas*

**Objetivo:** Conocer la perspectiva de personas expertas en el tema de gestión del riesgo en relación con los desafíos que los asentamientos humanos informales suponen.

1. ¿Cómo concibe usted la gestión del riesgo?
2. En los últimos 10 años ¿Cuáles cambios ha podido identificar con respecto a la gestión del riesgo, tanto en su concepto como en el desarrollo del tema en el país?
3. ¿Cuáles son los mayores desafíos que puede visualizar para la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo?
4. ¿Qué creen que puede hacer el país en los asentamientos informales en tema de gestión del riesgo?
5. ¿Cuáles retos/desafíos cree usted que se enfrenta a la hora de intervenir en los asentamientos informales?
6. ¿Cuáles considera que podrían ser líneas de acción para el accionar en asentamientos humanos informales en relación con la gestión del riesgo?
7. ¿Qué tan necesarias son las relaciones interinstitucionales en estos temas sociales?
8. ¿Cómo se pueden fortalecer estas relaciones para brindar una atención más adecuada?
9. Si se toma en cuenta que la transición de gobierno, cada 4 años, supone el cambio en los objetivos y metas de desarrollo ¿desde su percepción profesional, ¿cómo se hace frente al desafío que esto implica para ejecutar cambios a largo plazo?
10. ¿De qué forma puede el trabajo social intervenir en el tema de gestión del riesgo?

#### *ANEXO 5: Guía de Entrevista del Personas Profesionales Experta en Vivienda*

**Objetivo:** Conocer la perspectiva de personas expertas en el tema de gestión del riesgo en relación con los desafíos que los asentamientos humanos informales suponen.

1. Podría explicarnos a grandes rasgos, ¿Cuál es su cargo y qué labores desempeña en la institución?
2. En términos generales ¿Cómo se concibe la gestión del riesgo desde la institución? ¿Qué elementos desde su perspectiva necesitan ser reforzados y/o revisados?
3. En los últimos 10 años ¿Cuáles cambios ha venido realizando la institución en materia de gestión del riesgo?
4. Desde su perspectiva ¿Qué desafíos y acciones son necesarias para gestionar el riesgo en los asentamientos informales?
5. ¿Qué acciones realiza el INVU en relación con la Planificación Urbana y el Ordenamiento Territorial con respecto a la gestión del riesgo?
6. ¿Cómo comprende la institución los asentamientos humanos informales?
7. ¿Qué planes o proyectos se han desarrollado en asentamientos humanos informales?
8. ¿Cómo puede el INVU realizar acciones que contemplen las condiciones de los asentamientos?
9. ¿Cuáles protocolos o instrumentos se han desarrollado en la planificación territorial, en especial en temas de asentamientos humanos informales, a partir de la emergencia nacional de COVID-19?

10. ¿Qué desafíos enfrenta la institución para trabajar en asentamientos humanos informales?
11. Tiene algún otro comentario o tema al que quisiera referirse.

*ANEXO 6: Guía de Entrevista del para Persona Experta en Temas de Asentamientos Humanos*

**Objetivo:** Conocer la perspectiva de personas expertas en el tema de asentamientos humanos informales para reconocer la importancia de la gestión del riesgo dentro de los mismos.

1. ¿Cómo definiría usted los asentamientos humanos informales?
2. ¿Qué conoce usted sobre la gestión del riesgo ?
3. ¿Cuál es la importancia de la gestión del riesgo dentro de los asentamientos humanos informales?
4. En los últimos 10 años ¿Ha podido identificar un mayor interés en la temática de gestión del riesgo en cuanto a los asentamientos?
5. En su opinión ¿Cuáles son los mayores desafíos que puede visualizar para la ejecución de la Política Nacional de Gestión del Riesgo dentro de los asentamientos?
6. ¿Qué creen que puede hacer el país en los asentamientos informales en tema de gestión del riesgo?
7. ¿Cuáles considera que podrían ser líneas de acción en asentamientos humanos informales en relación con la gestión del riesgo?
8. ¿Cuáles retos/desafíos cree usted que se enfrenta a la hora de intervenir en los asentamientos informales?
9. ¿Cómo se pueden fortalecer las relaciones interinstitucionales para brindar una atención más adecuada?
10. Si se toma en cuenta que la transición de gobierno, cada 4 años, supone el cambio en los objetivos y metas de desarrollo ¿desde su percepción profesional, ¿cómo se hace frente al desafío que esto implica para ejecutar cambios a largo plazo?
11. ¿De qué forma puede el trabajo social intervenir en la gestión del riesgo y los asentamientos?

## *ANEXO 7: Guía de Entrevista del Guía de entrevista Edmundo Abellán IFAM*

**Objetivo:** Indagar sobre las acciones institucionales de (INVU, MIVAH, IFAM) con respecto a la gestión del riesgo en asentamientos humanos informales de Costa Rica.

1. Podría explicarnos a grandes rasgos, ¿Cuál es su cargo y qué labores desempeña en la institución?
2. Es de nuestro conocimiento que las principales funciones del IFAM se vinculan con brindar capacitación y formación, financiamiento para proyectos de inversión y asistencia técnica a las municipalidades. En este sentido, ¿la institución ha brindado alguno de estos servicios en relación con asentamientos humanos informales o gestión del riesgo? (o si hay algún programa o proyecto fuera de estas tres principales funciones que hayan hecho vinculado a los temas).
3. Las municipalidades según la PNGR son organizaciones clave en el tema de gestión del riesgo, por lo tanto desde su perspectiva ¿De qué manera el IFAM puede contribuir con las municipalidades en el logro de las metas relacionadas con la gestión del riesgo?
4. ¿Qué programas o proyectos ha apoyado el IFAM relacionados con asentamientos humanos informales? ¿Cuáles han desarrollado con respecto a gestión del riesgo?
5. El PNGR establece una serie de acciones, ya sea como institución de apoyo o como institución encargada al IFAM, entonces, ¿Cuáles retos/desafíos considera usted que presenta la institución para llevar a cabo acciones vinculadas a la Política Nacional de Gestión del Riesgo?
6. ¿Qué dificultades considera presentan las municipalidades para intervenir en asentamientos humanos informales? ¿De qué forma puede apoyar el IFAM al respecto?
7. ¿Qué participación ha tenido el IFAM en relación con el abordaje de la pandemia por COVID-19?
8. Por el tema de nuestra investigación es de nuestro interés el Protocolo de Preparativos y Respuesta ante CONVID-19 en asentamientos informales. ¿Cómo fue el proceso de ejecución del protocolo y de los compromisos que se establecieron?
9. ¿Cuáles considera usted podrían ser líneas de acción para el accionar en asentamientos humanos informales en relación con la gestión del riesgo?
10. Tiene alguna otra idea o tema al que quisiera referirse.

ANEXO 8: Consentimiento informado



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO

Teléfono/Fax: (506) 2511-4201

Facultad de Ciencias  
Sociales

FORMULARIO PARA EL CONSENTIMIENTO INFORMADO BASADO EN LA LEY N° 9234 “LEY REGULADORA DE INVESTIGACIÓN BIOMÉDICA” y EL “REGLAMENTO ÉTICO CIENTÍFICO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA PARA LAS INVESTIGACIONES EN LAS QUE PARTICIPAN SERES HUMANOS”

La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales de Costa Rica Seminario de Graduación

**Nombre del proyecto:** La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica

**Nombre de las investigadoras:** Allison Fernández Sandí, Sofía Montero Cascante y Natalia Ramírez

**Nombre del/la participante:**

**Medios para contactar a la persona participante**

**Teléfono:**

**Correo electrónico:**

**A. PROPÓSITO DEL PROYECTO**

La entrevista se realiza como parte del Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social, denominado: La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica. La investigación es elaborada por las estudiantes Allison Fernández Sandí, Sofía Montero Cascante y Natalia Ramírez Amador estudiantes de la Universidad de Costa Rica. El objetivo de la investigación es: Analizar la concepción de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, MIVAH, e INVU en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica. Por lo que, para el logro de los objetivos se

realizan entrevistas a personas expertas en el tema de gestión del riesgo, asentamientos humanos informales o trabajadoras de las instituciones mencionadas.

## **B. DESCRIPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN**

La participación en esta investigación es voluntaria y la persona entrevistada puede negarse a participar o retirarse en cualquier momento. Dicho esto, la participación constará de una entrevista que pretende aportar al conocimiento en torno al tema de gestión del riesgo, política pública, estrategias institucionales y desafíos para la atención de asentamientos humanos informales. La entrevista es semiestructurada, con una duración de entre 45 minutos y 1 hora como máximo, vía la plataforma Zoom. Además, la entrevista será grabada para su posterior transcripción y análisis y tendrán acceso a la misma las personas investigadoras y el Comité Asesor de Seminario de Graduación. La información será utilizada para fines investigativos y académicos únicamente.

## **C. RIESGOS Y BENEFICIOS**

La participación en la investigación no implica ningún riesgo para la persona entrevistada y la persona es libre de retirarse de la entrevista cuando así lo desee. La persona no perderá ningún derecho por firmar este documento y recibirá una copia para su uso personal. Además, la participación en la investigación no supone un beneficio directo para la persona entrevistada. El beneficio es el conocimiento generado a partir del proceso de investigación que será compartido con las personas participantes una vez que se haya hecho la defensa pública del Seminario de Graduación.

## **CONSENTIMIENTO**

He leído o se me ha leído toda la información descrita en esta fórmula antes de firmarla. Se me ha brindado la oportunidad de hacer preguntas y estas han sido contestadas en forma adecuada. Por lo tanto, declaro que entiendo de qué trata el proyecto, las condiciones de mi participación y accedo a participar en este estudio.

---

Nombre, firma y cédula del sujeto participante

---

Lugar, fecha y hora

---

Nombre, firma y cédula del/la investigador/a que solicita el consentimiento

---

Lugar, fecha y hora

## **Resumen académico**

La presente investigación pretende analizar la gestión del riesgo en los asentamientos humanos informales de Costa Rica. De esta forma, se plantea como objeto la Política Nacional de Gestión del Riesgo aplicada en los asentamientos y su implementación desde el Instituto Nacional de Fomento Municipal (IFAM), Instituto Nacional de Vivienda Urbana (INVU) y Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) durante los años 2010 al 2020.

Los asentamientos humanos informales, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son áreas residenciales en las cuales las personas habitantes no ostentan derecho de tenencia sobre las tierras o viviendas en las que habitan, bajo las modalidades que van desde la ocupación ilegal de una vivienda hasta el alquiler informal, lo cual genera riesgo para las personas que residen en estos lugares (2015b). Además, al surgir de forma espontánea, generalmente, se ubican en espacios que no cuentan con las condiciones para ser habitados.

Por lo tanto, es necesario reflexionar acerca de las condiciones de vida de estas poblaciones y su vulnerabilidad a partir de la presencia del riesgo, por lo que resulta menester examinar la gestión del riesgo en los asentamientos desde el marco de la institucionalidad. A raíz de esto, se tiene como objetivo realizar un análisis conceptual de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en el accionar del IFAM, INVU y MIVAH en el periodo 2010-2020, particularizando en los asentamientos humanos informales de Costa Rica.

En congruencia con lo anterior, es necesario comprender que, en el marco de la gestión del riesgo, los desastres están relacionados con la vulnerabilidad que se crea a partir de la construcción social del riesgo y que se configura como un riesgo cotidiano para la población que reside en estos asentamientos. Ante esto, se estudia la gestión del riesgo en relación con las políticas y estrategias desarrolladas con la finalidad de reducir el riesgo, específicamente en los asentamientos humanos informales.

Con base en la revisión de documentos se pudo observar tendencias de investigación sobre el papel del Estado en los asentamientos humanos informales, así como el acceso a la vivienda visto como un derecho, y de la vulnerabilidad como condición de riesgo. No obstante, en la profesión de Trabajo Social se vislumbra la escasez de estudios en los que se aborde el componente de asentamientos humanos informales y la gestión del riesgo desde la perspectiva del accionar estatal. Por ello, se propone como problema: ¿Cuál es la concepción de Gestión del Riesgo en la Política Nacional de Gestión del Riesgo y la coherencia mostrada en la

implementación de las acciones institucionales del IFAM, INVU y MIVAH específicamente en los asentamientos humanos informales de Costa Rica, durante el periodo 2010-2020?

De manera que, para tratar de responder el problema planteado previamente, se quiere desarrollar una investigación de tipo exploratoria, con la utilización de técnicas tales como: la entrevista semiestructurada a personas funcionarias y actores clave en relación con el tema, el análisis documental de las políticas públicas, informes sobre la gestión de las instituciones en estudio, programas y proyectos atinentes al tema, y otras investigaciones de relevancia que aportan a la comprensión de la temática.

Por lo tanto, se evidencia la relevancia teórica y académica del estudio, porque contribuye a examinar las particularidades de los asentamientos humanos informales y su constante condición de riesgo debido al carácter de vulnerabilidad que presenta la población, ya que, según la ONU (2015b) los barrios suelen carecer de servicios básicos e infraestructura urbana, y las viviendas podrían no cumplir con las regulaciones edilicias y de planificación y suelen estar ubicadas geográfica y ambientalmente en áreas peligrosas. Así como, vislumbrar la importancia de generar estrategias de intervención en estos espacios, desde el análisis conceptual de gestión del riesgo como eje transversal y con la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de la población que reside en los asentamientos humanos informales.