

**SISTEMA NACIONAL DE
GESTIÓN DEL RIESGO:**

**DIAGNÓSTICO DE
CAPACIDADES DEL
SUBSISTEMA DE
RECUPERACIÓN**

2023

COSTA RICA



La Alianza CADRI (Capacity for Disaster Reduction Initiative) es una asociación global liderada por el Sistema de Naciones Unidas, que se dedica a fortalecer la capacidad de los países para desarrollar soluciones integradas y coherentes en la reducción del riesgo de desastres y el cambio climático, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esta publicación puede ser utilizada y reproducida total o parcialmente en cualquier forma y por cualquier medio con fines educativos y no comerciales sin el permiso escrito del titular de los derechos de autor, siempre que se identifique al titular de los derechos de autor. Las Naciones Unidas agradecerían recibir una copia de cualquier publicación que utilice este documento.

© 2024 Capacity for Disaster Reduction Initiative

Diseñado por Sara Granados

AGRADECIMIENTOS

La Alianza CADRI agradece a todas las personas e instituciones cuyo apoyo y compromiso ha sido fundamental para la realización del diagnóstico de capacidades del Sub-Sistema de Recuperación en la República de Costa Rica, en particular:

A la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica (CNE) por su liderazgo y apoyo a la organización del proceso de diagnóstico de capacidades y sus aportes en la preparación del informe, en particular a :

- Alejandro Picado Eduarte, Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
- Walter Fonseca Bonilla, Director de Gestión de Riesgo
- Carlos Picado Rojas, Jefe, Unidad de Desarrollo Estratégico
- Gabriela Vega Rodríguez, Jefa, Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación
- Catalina Artavia Pereira, Unidad de Desarrollo Estratégico
- Priscilla Quesada Solano, Unidad de Relaciones Internacionales y Cooperación

Las autoridades locales, Oficiales de Enlace de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), personal de la Cruz Roja Costarricense y representantes de las organizaciones comunitarias en Nueva Chinchona y la Municipalidad de Upala, Provincia de Alajuela.

El Sistema de las Naciones Unidas (SNNUU), bajo el liderazgo de Allegra Baiocchi, Coordinadora Residente; y Ernesto Rodero, Alianzas y Financiación para el Desarrollo, por su apoyo y liderazgo en la organización de la misión.

Las agencias especializadas, Programas, Fondos y otras organizaciones del SNNUU, socios de la Alianza CADRI, en particular al Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR; la Organización Mundial de la Salud (PAHO/OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Organización Económica, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

- Gerardo Quirós Cuadra, Gestión del Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático PNUD
- José Pablo Cascante, Asistente Senior de Proyectos OIM
- Eddy Enrique Ramírez Obando, Analista de Programas UNOPS
- Valeria Lentini, Economista ACNUR
- Juan Criado, Especialista de Programa de Ciencias Naturales UNESCO
- Cristian Vargas, Analista de Programas P&D, UNFPA



Los socios de CADRI por el despliegue de expertos de sus respectivas oficinas regionales:

- Luis Gamarra, Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- Ana María Pérez Castaño, Asesora de Gestión de Riesgos, PNUD República Dominicana.
- Celina Kattan, Consultora de la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- Mayleen Cabral, Oficina de las Naciones Para la Reducción del Riesgo de Desastres UNDRR, Oficina regional para las Américas y el Caribe.
- Sergio Álvarez, Departamento de Emergencias de Salud de la OMS/OPS.

PREÁMBULO

En el marco de la colaboración histórica entre el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), la cual tengo el honor de presidir, en su papel de coordinadora del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), hemos unido esfuerzos técnicos y financieros para realizar un diagnóstico de capacidades en el Subsistema de Recuperación del SNGR, utilizando la iniciativa interagencial CADRI (Capacidades para la Reducción del Riesgo de Desastres), impulsada por la Oficina de la Coordinadora Residente del SNU en nuestro país.

Es crucial destacar que la gestión del riesgo de desastres debe ser concebida como un concepto integral del desarrollo, lo que implica una responsabilidad compartida de diversos actores a los cuales el Estado está en obligación de brindar espacios de participación para la gestión prospectiva, la respuesta y la recuperación ante desastres.

En Costa Rica, la participación de los actores se gesta por medio de las instancias de coordinación que conforman el SNGR, orientado a promover que la gestión del riesgo se incorpore en los procesos de planificación sectorial y territorial, en la toma de decisiones sobre la inversión, el uso de suelo, la educación, la protección de la infraestructura de servicio público y de la organización de la actividad productiva. En una perspectiva estratégica de largo plazo, el propósito estratégico es contribuir a un desarrollo seguro, reduciendo las pérdidas y facilitando la pronta recuperación de las actividades sociales y económicas en caso de desastres.

La iniciativa que se ha desarrollado y se presenta en este documento se enfoca en identificar estrategias para fortalecer las capacidades del Subsistema de Recuperación del SNGR, con el fin de consolidar la institucionalización de la gestión del proceso de recuperación a nivel nacional y local. Esto se ha llevado a cabo desde una perspectiva de continuidad operativa, con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional para realizar un debido seguimiento y aseguramiento a través de la trazabilidad de los procesos de reconstrucción de infraestructura y recuperación de comunidades a mediano y largo plazo.

La metodología empleada refleja el funcionamiento de un SNGR maduro, pero en continua mejora, lo que incluye la interacción con los actores institucionales del Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación. Además, se realizaron visitas de campo a Nueva Cinchona y Upala para comprender las perspectivas de los gobiernos locales, las comunidades y otras organizaciones que han participado en diversos procesos de reconstrucción exitosa a nivel nacional, las cuales han dado un paso más allá en la implementación del concepto clave de recuperación socio-económica.

Este documento se alinea con los compromisos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo (2016-2030) y en correspondencia con los enfoques que las Naciones Unidas ha brindado para los procesos de atención post – desastre. La CNE ha venido promoviendo un concepto de recuperación con visión de largo plazo, orientado a incorporar criterios de gestión correctiva y prospectiva a la reconstrucción y a la planificación del desarrollo en los territorios afectados por eventos de desastre. El resultado inmediato de estas orientaciones es que las obras de reconstrucción se ejecutan teniendo en cuenta para sus diseños la evaluación de riesgo y las medidas de mantenimiento que aseguren la vida útil de las obras.

De igual forma se enmarca en los objetivos de la Administración Chaves Robles, centrados en la erradicación de la pobreza, la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo y el respeto a los derechos humanos, con especial atención en los grupos más vulnerables. Además, aborda las áreas de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, conforme al "Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2023-2026". En este marco, el país busca garantizar una gestión adecuada del riesgo para reducir la vulnerabilidad, prevenir pérdidas y facilitar la recuperación frente a posibles desastres. Esto se logrará mediante una adecuada asignación presupuestaria y planificación de la gestión del riesgo, Costa Rica debe avanzar hacia un enfoque de recuperación de largo plazo y a favorecer la reactivación económica y social.

Por Sr. Alejandro Picado, presidente de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE)

FORTALECIENDO LA RESILIENCIA EN COSTA RICA: UN CAMINO HACIA LA RECUPERACIÓN CON TRANSFORMACIÓN

En un mundo cada vez más propenso a desastres causados por amenazas naturales y crisis complejas, la preparación se convierte en un elemento crucial para el desarrollo sostenible. En este contexto, Costa Rica se posiciona como un ejemplo de liderazgo en la región, al asumir un enfoque proactivo en la gestión del riesgo de desastres y la construcción de comunidades resilientes.

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2023-2027 en Costa Rica reconoce la importancia de esta agenda, estableciendo como una de sus cuatro prioridades estratégicas el apoyar la preparación para enfrentar desafíos y crisis. En consonancia con este enfoque, el Sistema de las Naciones Unidas ha trabajado en estrecha colaboración con el gobierno costarricense para fortalecer las capacidades nacionales en materia de recuperación con transformación.

Fruto de esta alianza estratégica, se presenta este informe, resultado de dos misiones llevadas a cabo en 2023 bajo el liderazgo de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) con participación de la institucionalidad pública y actores locales relacionados. El objetivo central ha sido contribuir a la identificación de estrategias para avanzar en el fortalecimiento del Subsistema de Recuperación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGR).

Los hallazgos presentados en este documento ofrecen una valiosa radiografía de las herramientas y capacidades con las que cuenta Costa Rica para avanzar hacia un nuevo paradigma de recuperación. Este enfoque innovador va más allá de la mera reconstrucción, abarcando la restauración de servicios básicos, la reactivación de medios de vida, la recuperación económica, el fortalecimiento de la seguridad humana y la prevención de nuevos desastres. Un elemento fundamental de este enfoque es el empoderamiento de las comunidades locales, asegurando su participación activa en la identificación de necesidades, la búsqueda de soluciones y la implementación de estrategias de recuperación.

Las recomendaciones del informe delimitan un camino claro para lograr esta transición, aprovechando las capacidades normativas y organizativas ya existentes en el país. El Sistema de Naciones Unidas reitera su firme compromiso de acompañar a Costa Rica en este proceso, brindando el apoyo técnico y la experiencia necesaria para establecer un marco de recuperación efectivo. Este marco permitirá transformar los desastres en oportunidades de desarrollo, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones afectadas y rompiendo el ciclo de reconstrucción de vulnerabilidades.

Por Allegra Baiocchi, Coordinadora Residente de Naciones Unidas en Costa Rica

TABLA DE CONTENIDOS

ABREVIACIONES	10
I. INTRODUCCIÓN	15
1.1 Contexto	15
1.2 Justificación del Diagnóstico de Capacidades del Subsistema de Recuperación	16
1.3 Articulación con otras iniciativas de los niveles nacional y regional	18
2. OBJETIVOS DE LA MISIÓN CADRI	21
3. METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES	22
3.1 Revisión y adaptación de la guía CADRI al objetivo de la misión	22
3.2 Composición y organización del equipo de trabajo	23
3.3 Recopilación y análisis de información	24
3.4 Limitaciones	26
4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES POR DIMENSIONES DE CAPACIDAD	28
4.1 Gobernanza de la recuperación	28
4.1.1 Principales hallazgos	29
4.1.2 Recomendaciones	31
4.2 Capacidad de implementación para la recuperación	32
4.2.1 Principales hallazgos	34
4.2.2 Recomendaciones	35
4.3 Financiamiento para la recuperación	37
4.3.1 Principales hallazgos	37
4.3.2 Recomendaciones	40
4.4 Información, tecnología y gestión del conocimiento para la recuperación	41
4.4.1 Principales hallazgos	41
4.4.2 Recomendaciones	43
5. ANEXO I: HALLAZGOS ESPECÍFICOS POR ÁREAS TEMÁTICAS	47
5.1 Sector Recuperación de Infraestructura /obra física y servicios públicos	47
5.1.1 Gobernanza	48
5.1.1.1 Principales hallazgos	48
5.1.1.2 Retos y recomendaciones	49
5.1.2 Capacidad de implementación	50
5.1.2.1 Principales hallazgos	50
5.1.2.2 Retos y recomendaciones	51
5.1.3 Financiación	53
5.1.3.1 Principales hallazgos	53
5.1.3.2 Retos y recomendaciones	53
5.1.4. onocimiento/Gestión de información	53
5.1.4.1 Principales hallazgos	53
5.1.4.2 Retos y recomendaciones	54
5.1.5 Tecnología y equipamiento	55

5.1.5.1 Principales hallazgos	55
5.1.5.2 Retos y recomendaciones	55
5.2 Recuperación social	58
5.2.1 Gobernanza	58
5.2.1.1 Hallazgos principales	58
5.2.1.2 Retos y recomendaciones	59
5.2.2 Capacidad de implementación	61
5.2.2.1 Hallazgos principales	61
5.2.2.2 Retos y recomendaciones	62
5.2.3 Financiación	62
5.2.3.1 Hallazgos principales	62
5.2.3.2 Retos y recomendaciones	63
5.2.4 Conocimiento/Gestión de información	64
5.2.4.1 Hallazgos principales	64
5.2.4.2 Retos y recomendaciones	64
5.3 Recuperación económica y productiva	65
5.3.1 Gobernanza	65
5.3.1.1 Principales hallazgos	65
5.3.1.2 Retos y recomendaciones	66
5.3.2 Capacidad de Implementación	66
5.3.2.1 Principales hallazgos	66
5.3.3 Conocimiento/información	67
5.3.3.1 Principales hallazgos	67
5.3.3.2 Retos y recomendaciones	68
5.3.4 Financiación	68
5.3.4.1 Principales hallazgos	68
5.3.4.2 Retos y recomendaciones	68
5.4 Recuperación ambiental	69
5.4.1 Gobernanza	69
5.4.1.1 Principales hallazgos	69
5.4.1.2 Retos y recomendaciones	70
5.4.2 Capacidad de implementación	70
5.4.2.1 Principales hallazgos	70
5.4.2.2 Retos y recomendaciones	71
5.4.3 Financiación	71
5.4.3.1 Principales hallazgos	71
5.4.3.2 Retos y recomendaciones	72
5.4.4 Conocimiento/Información	72
5.4.4.1 Principales hallazgos	72
5.4.4.2 Retos y recomendaciones	73
5.4.5 Tecnología y equipamiento	73
5.4.5.1 Principales hallazgos	73
5.4.5.2 Retos y recomendaciones	74
5.5 Gestión territorial y coordinación interterritorial para la recuperación	74
5.5.1 Gobernanza	74
5.5.1.1 Principales hallazgos	75
5.5.1.2 Retos y recomendaciones	75
5.5.2 Capacidad de implementación	77
5.5.2.1 Principales hallazgos	77

5.5.2.2 Retos y recomendaciones	78
5.5.3 Conocimiento/Gestión de información	78
5.5.3.1 Principales hallazgos	78
5.5.3.2 Retos y recomendaciones	78
5.6 Gestión financiera para la recuperación	81
5.6.1 Gobernanza	81
5.6.1.1 Hallazgos principales	81
5.6.1.2 Retos y recomendaciones	86
5.6.2 Capacidad de Implementación	87
5.6.2.1 Hallazgos principales	88
5.6.2.2 Retos y recomendaciones	92
5.6.3 Conocimiento/Gestión de información	92
5.6.3.1 Hallazgos principales	93
5.6.3.2 Retos y recomendaciones	93
5.6.4 Tecnología y equipamiento	93
5.6.4.1 Hallazgos principales	93
5.6.4.2 Retos y recomendaciones	94
5.7 Sector Salud	94
5.7.1 Principales hallazgos	94
5.7.1.1 Gobernanza	95
5.7.1.2 Capacidad de implementación	96
5.7.1.3 Financiación	96
5.7.1.4 Conocimiento/Gestión de información	97
5.8 Hallazgos en las visitas de campo: Perspectiva local	97

NOTAS FINALES

103

ABREVIACIONES

Abreviaciones	Descripción
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
ADI	Asociación de Desarrollo Integral
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BM	Banco Mundial
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CADRI	Iniciativa de Capacidad para la Reducción de Desastres
CCSS	Caja Costarricense de Seguridad Social
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Centros de operaciones de emergencia
CONAI	Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
CRC	Cruz Roja Costarricense

EGFRD	Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
GIZ	Agencia de cooperación internacional de Alemania
GRAF	Global Risk Assessment Framework
GRD	Gestión del riesgo de desastres
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
JICA	Agencia de cooperación internacional de Japón
MNRD	Marco Nacional para la Recuperación de los Desastres
M&E	Monitoreo y evaluación
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNRD	Marco Nacional para la Recuperación de los Desastres
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PDNA	Evaluación de Necesidades Post-Desastre (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PNGR 2016-2030	Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (Referenciado como “La Política Nacional”)
PNGR 2021-2025	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021 - 2025 (Referenciado como “Plan Nacional 2021-2025”)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RACSA	Radiográfica Costarricense, S.A. (Miembro del Grupo ICE)
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
SAT	Sistema de alerta temprana
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINIRUBE	Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios
SUGESE	Superintendencia General de Seguros de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
UE	Unión Europea
UNA	Universidad Nacional
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el país
UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres
UNESCO	Organización de las Naciones para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USAID	Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional



Photo credit: CNE

I. INTRODUCCIÓN

I.1 Contexto

El Gobierno de Costa Rica ha avanzado de manera significativa en el diseño e incorporación del marco normativo e instrumentos para la gestión integral del riesgo en los procesos de desarrollo, incluidos los asociados al impacto del cambio climático. La Política Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR 2016-2030)¹ está alineada con las prioridades del Marco de Sendai y traza las líneas de acción de largo plazo. Así también, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 (en adelante Plan Nacional 2021-2025) es el instrumento operativo de la PNGR 2016-2030, delimitando las acciones, metas y productos que deben ejecutar los actores. Adicionalmente, en junio del 2022 el Ministerio de Hacienda, oficializó la “Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica”.²

El Plan Nacional 2021-2025 se actualiza bajo un proceso participativo de manera quinquenal, para los periodos 2016-2020 (previo), 2021-2025 (vigente) y 2026-2030. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) tiene previsto realizar la evaluación de medio término de la PNGR 2016-2030 en el 2024.

El Sistema de las Naciones Unidas (SNUU) y el Gobierno de Costa Rica firmaron recientemente el Marco de Cooperación 2023-2027 (UNSDCF por sus siglas en inglés) “Cerrando brechas para una Costa Rica sostenible e inclusiva”. Este acuerdo es el instrumento más importante para la planificación y ejecución de las actividades de las Naciones Unidas en el país, en apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La prioridad estratégica 4 del Marco de Cooperación denominada “fuertes ante las adversidades”, plantea la necesidad de

incrementar esfuerzos para lograr que “las personas, las comunidades, las instituciones y el territorio sean resilientes, capaces de construir una respuesta sistémica que genera sostenibilidad y seguridad frente a la multiplicidad de riesgos y a las múltiples y complejas crisis sistémicas de alcance global y local”. El resultado 4.1, “reducción del riesgo ante eventos adversos”, señala áreas prioritarias de intervención (soluciones estratégicas), acordadas con el Gobierno, para lograr los resultados propuestos. Estas prioridades están alineadas con los resultados propuestos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025.

En este contexto, la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica (CNE), en su rol coordinador del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), acordaron la realización de una evaluación de capacidades utilizando la iniciativa Inter agencial Capacidades para la Reducción del Riesgo de Desastres (CADRI por sus siglas en inglés). Los objetivos y alcances específicos del diagnóstico de capacidades fueron definidos durante una misión exploratoria realizada en abril del 2023, cuyo informe detallado de resultados (ver Anexo 1, sección 5.8). La evaluación incluyó una misión de recopilación de información directa realizada del 18 al 29 de septiembre de 2023.

Para definir los objetivos de la misión CADRI fueron consultados en coordinación con la CNE, una serie de actores relevantes del nivel nacional, incluidas agencias del SNUU y de la cooperación internacional. De acuerdo con las consultas, se identificó la pertinencia de enfocar los esfuerzos de CADRI en el diagnóstico de capacidades del Subsistema de Recuperación del SNGR, incluyendo las dimensiones local y

comunal.

La realización de la misión CADRI también se planteó como una oportunidad para fortalecer

la colaboración entre actores del SNGR bajo la coordinación de la CNE y el acompañamiento del Equipo País de Naciones Unidas (UNCT).

1.2 Justificación del Diagnóstico de Capacidades del Subsistema de Recuperación

La PNGR 2016-2030 fue aprobada mediante decreto ejecutivo en el año 2015. Para la implementación de la Política, la ley creó dos instrumentos: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. Este último es actualizado cada cinco años.

La PNGR 2016-2030 propone cinco Ejes Temáticos como estructura para articular las intervenciones del SNGR. En el Plan Nacional se establecen tres ámbitos de gestión programáticos denominados subsistemas (Figura 1) mediante los cuales se organizan y articulan procesos, programas y competencias derivadas de la PNGR 2016-2030.



Fuente: C. Picado, 2015, Tomado de CNE: 2016.

Figura 1: Política Nacional de Gestión del Riesgo vínculos entre ejes temáticos y ámbitos de acción.

El SNGR se entiende como “la articulación integral, organizada, coordinada y armónica de los órganos, las estructuras, las relaciones funcionales, los métodos, los procedimientos y los recursos de todas las instituciones del Estado. El SNGR busca involucrar a todo el sector privado y la sociedad civil organizada en sus esfuerzos. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo³ es el instrumento de planificación estratégica que permite la articulación de los subsistemas, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control.

En este contexto, las acciones del Subsistema de Recuperación se definen como el ámbito de intervención “estratégico destinado a abordar los procesos de planificación a largo plazo, revertir las condiciones de vulnerabilidad y evitar la reiteración del impacto de los eventos de desastre”. La CNE promueve un enfoque de la recuperación con visión de largo plazo, orientado a incorporar criterios de gestión correctiva y prospectiva a la reconstrucción y a la planificación del desarrollo de territorios afectados por eventos de desastre.

En las consultas realizadas con entidades parte del SNGR que participan en las iniciativas del Marco Global de Evaluación del Riesgo (GRAF, por sus siglas en inglés) y la Evaluación de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA, por sus siglas en inglés), reconocen avances significativos en la integración de la gestión del riesgo en los procesos de desarrollo nacional pero resaltan limitaciones con respecto a algunos de los compromisos adquiridos, en particular en relación con la recuperación, a saber:

- En el nivel nacional prevalece una visión de “reconstrucción” de la infraestructura y no de “recuperación” integral, orientando los procesos de reconstrucción a la reposición de la infraestructura física dañada. La atención a las afectaciones sociales y a los medios de vida, y la reactivación económica de las zonas afectadas no están integrados

en los procesos de recuperación y sólo se abordan de manera aislada por algunas instituciones.

- Las instituciones públicas a cargo de programas de asistencia social desarrollan acciones con capacidad y eficiencia en la etapa inicial de las emergencias, pero no tienen un mandato para extender sus intervenciones al mediano y largo plazo, por lo que tampoco existe una estructura de coordinación interinstitucional para que los procesos de recuperación se aborden de manera integral, articulada y colaborativa.
- Las obras físicas financiadas por el Fondo Nacional de Emergencia son contratadas y supervisadas por la CNE. Sin embargo, no existe un proceso de seguimiento y trazabilidad para la reconstrucción de otras infraestructuras no financiadas por el Fondo, así como de la recuperación de comunidades en el mediano y largo plazo.

Adicionalmente, tanto la PNGR 2016-2030 como el Plan Nacional de GR 2021-2025 establecen la necesidad de fortalecer el Subsistema de Recuperación como uno de los principales desafíos. Al respecto, de acuerdo con el informe de medio término de los avances en la implementación del Marco de Sendai para la reducción de los desastres 2015-2030,⁴ los principales retos identificados incluyen:

- La PNGR 2016-2030 enuncia criterios diferenciadores entre los conceptos de reconstrucción y de recuperación. No obstante persiste una débil comprensión del enfoque de recuperación y las intervenciones post impacto están orientadas por las potestades que permite el régimen de excepción que las limitan prácticamente a la reconstrucción física sin margen para ocuparse de la recuperación de largo plazo que promueva reactivación socio-económica y reducción de vulnerabilidades para reducir riesgos futuros.

- Se requiere acelerar el cumplimiento de compromisos identificados en el Plan Nacional 2021-2025 relacionados con “marcos de recuperación” basados en planificación para el desarrollo, con fuerte participación ciudadana en su formulación para reorientar las dinámicas económicas y sociales que generan condiciones de vulnerabilidad.
- El modelo de gestión para la reconstrucción post desastre ha cumplido un rol importante para agilizar la ejecución de obras de infraestructura, pero su esquema de financiamiento esta agotado, haciendo oportuna la aprobación de la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo, para desarrollar mecanismos alternativos de gestión financiera de los desastres.

1.3 Articulación con otras iniciativas de los niveles nacional y regional

La PNGR 2016-2030 establece en sus lineamientos la incorporación del análisis y gestión del riesgo en proyectos de inversión y el Plan Nacional de GR 2021-2025 reconoce la protección financiera como un reto urgente. Por ello, la CNE en colaboración con UNDRR acordaron en el 2020 desarrollar un proyecto piloto para la implementación del Marco Global para la Evaluación del Riesgo (GRAF, por sus siglas en inglés). El objetivo de esta iniciativa apunta a fortalecer capacidades del sector público para la evaluación del riesgo y la reducción de pérdidas por desastre con enfoque sistémico, en línea con los compromisos de Sendai y la Agenda de Desarrollo 2030. Una descripción detallada de los resultados de esta actividad se incluye en el informe de medio de término de la implementación de Sendai en Costa Rica.⁵

En el marco de la iniciativa GRAF, la CNE promueve la utilización de la metodología para la Evaluación de Necesidades de Recuperación Post Desastre (PDNA por sus siglas en inglés). Esta herramienta permite estimar daños, pérdidas y su impacto en sectores gubernamentales claves relacionados con los desastres de alta intensidad. En esta línea, la CNE con apoyo PNUD llevó a cabo una capacitación de cuadros gubernamentales en el uso del PDNA y se desarrollaron guías sectoriales para la evaluación de daños, pérdidas, impactos y necesidades generadas por los desastres.

Por otra parte, en coordinación con PNUD, la CNE avanza en la elaboración del Marco Nacional para la Recuperación de los Desastres

(MNRD). Este instrumento define los mecanismos para la preparación, planificación e implementación de la recuperación con transformación, y propone elementos para operativizar el Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación. Esto permite a la vez identificar las capacidades que el país debe fortalecer para implementar procesos de recuperación de manera ágil y efectiva y con visión de desarrollo, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la PNGR 2016-2030. El MNRD se desarrolla de manera participativa siguiendo los principios planteados en la guía para la construcción de Marcos de Recuperación⁶ elaborada por Naciones Unidas, Banco Mundial y Unión Europea.

Adicionalmente, durante el primer semestre de 2023, la CNE en coordinación con UNDRR, implementó el proyecto “Fortaleciendo el Nivel de Resiliencia de Infraestructura Crítica en Costa Rica”⁷ mediante el cual se desarrolló un diagnóstico del estado actual de resiliencia de los servicios de infraestructura crítica del país basado en los Principios de Infraestructura Resiliente y una Prueba de Estrés. Esta iniciativa responde a compromisos en el Marco de Sendai, los ODS, las prioridades del Plan Nacional 2021-2025 y el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), que a la vez y complementa con los resultados del GRAF.

Finalmente, es importante añadir que en Costa Rica funciona una red nacional de la Alianza del Sector Privado para Sociedades Resilientes ante Desastres (ARISE por sus siglas en inglés)⁸ desde



2017, liderada por la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED) que organiza iniciativas para fortalecer alianzas público-privadas en la gestión de riesgos, así como el fortalecimiento de capacidades de resiliencia y continuidad de los negocios.



Photo credit: UNDP

2. OBJETIVOS DE LA MISIÓN CADRI

El objetivo general de la misión es contribuir a la identificación de estrategias para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades del Subsistema de Recuperación del SNGR.

Los objetivos específicos de la misión incluyeron.

- La identificación de estrategias que permitan consolidar la institucionalización de la gestión del proceso de recuperación a nivel nacional y local, desde una perspectiva de continuidad de la operación.
- La identificación de acciones de política para lograr una mayor articulación intersectorial e integrar los programas de asistencia social de manera efectiva y eficiente y mejorando el acceso de los sectores de población más vulnerables afectados a través de mecanismos de protección social.
- Identificar estrategias de acción para el fortalecimiento de capacidades de recuperación a nivel local y comunitario.
- La identificación de acciones para mejorar la coordinación interinstitucional para hacer seguimiento y trazabilidad de los procesos de reconstrucción de infraestructura y recuperación de comunidades a mediano y largo plazo.

3. METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDADES

La misión fue liderada de manera conjunta por la CNE, como ente rector del SNGR y la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en el país. Los socios de CADRI brindaron su experiencia y conocimiento en el proceso de consultas con los actores relevantes y preparar el informe de la misión.

La CNE coordinó la organización de las actividades de la misión incluyendo los espacios de intercambio con actores institucionales del Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación. Igualmente coordinó las visitas de terreno a Nueva Cinchona y Upala para conocer la perspectiva desde la óptica de los gobiernos locales, actores comunales y otras organizaciones locales que han participado en diferentes procesos de reconstrucción. El listado de las instituciones entrevistadas se incluye en la tabla I.

3.1 Revisión y adaptación de la guía CADRI al objetivo de la misión

Para la identificación de capacidades, brechas y desafíos del Subsistema de Recuperación en los niveles nacional y local, el equipo de trabajo revisó y adaptó la guía general de la herramienta CADRI al contexto específico del país tomando como referencia las cuatro áreas prioritarias establecidas por el Marco de Sendai 2015-2030 y consiste en un conjunto de preguntas agrupadas en cinco áreas (dimensiones) de capacidad a saber: Gobernanza, Capacidad de Implementación, Financiamiento, Conocimiento y Tecnología y Equipamiento (ver Figura 2). La guía sirvió de referencia para el análisis de información secundaria y la preparación de las entrevistas semi-estructuradas con los actores relevantes.



Figura 2: Áreas de interés para el diagnóstico de capacidades en gestión del riesgo utilizadas por la metodología CADR

3.2. Composición y organización del equipo de trabajo

El diagnóstico de capacidades fue realizado conjuntamente por un equipo multidisciplinario

compuesto por representantes de los socios CADRI del nivel nacional y regional y representantes de la CNE. (ver Figura 3).



Figura 3: Composición del Equipo de Diagnóstico de Capacidades CADRI en Costa Rica

3.3 Recopilación y análisis de información

El proceso de consulta se realizó principalmente mediante talleres sectoriales que agrupaban a varias instituciones relacionadas. Adicionalmente, en coordinación con la CNE se identificaron instituciones relevantes para reuniones bilaterales. Los miembros del equipo de la misión CADRI se organizaron en tres sub- equipos para desarrollar las sesiones de consulta, recopilar y analizar la información obtenida. La tabla I brinda información sobre la composición de los sub-equipos, las áreas temáticas asignadas y las instituciones del Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación que participaron en las consultas.

La misión también incluyó la visita a la comunidad Nueva Cinchona y el cantón de Upala, donde se

tuvo la oportunidad de conversar con las autoridades locales y representantes comunales sobre los logros y retos en la implementación de procesos de reconstrucción/recuperación. El informe detallado de las visitas de campo se incluye en el anexo I (sección 5.8).

El equipo de la misión llevó a cabo un análisis de la documentación relevante disponible (legislación nacional, políticas, estrategias, planes de acción/trabajo, documentos del programa, informes, etc.). Previo a la misión el equipo revisó información documental y otras fuentes, tanto para la planificación de las consultas como para validar y complementar las consultas.

Tabla I: Composición de los sub-equipos, áreas temáticas asignadas e instituciones consultadas

Miembros del Sub-equipo CADRI	Áreas temáticas del su sistema de recuperación	Instituciones del su sistema de recuperación particulares en las consultas
Sub-equipo I: UNOPS, PNUD, OPS, CNE, UNDRR	Recuperación de infraestructura / obra física y servicios públicos	CFIA, RACSA, AYA, Grupo ICE, MOPT, ARESEP, MIDEPLAN, CCSS
	Apoyo técnico	Cruz Roja Costarricense (CRC), Universidad Nacional (UNA), La Red (grupo de investigación)

Miembros del Sub-equipo CADRI	Áreas temáticas del su sistema de recuperación	Instituciones del su sistema de recuperación particulares en las consultas
Sub equipo 2: OIM, ACNUR; UNFPA; OPS, PNUD, CNE	Recuperación social	IMAS, INVU, PANI, MEP, IMAS-SINIRUBE, MIVAH, CONAI, Ministerio de Salud, CCSS
	Recuperación económica y productiva	MIDEPLAN, MEIC, INDER
	Recuperación ambiental	MAG, MINAE (SINAC, Dirección del Agua)
	Gestión territorial y coordinación interterritorial	MIDEPLAN, INDER
Sub-equipo 3: PNUD, CNE, CADRI Secretaría, UNDRR	Financiamiento de la recuperación	CNE, SBD, INS, MH, BCCR, SUGESE
	Asesoría técnica	CFIA, ESPH, Escuela de Geografía UCR, Escuela de Administración Pública UCR
OIM, PNUD, UNOPS, ACNUR, CNE	Visita Cinchona	Municipalidad de Alajuela, Asociación Desarrollo Integral (AID), CRC
	Visita Upala	Municipalidad Upala, IMAS, ADI México de Upala, Policía de Fronteras , AID Moreno Cañas
En total, aproximadamente 140 personas participaron en las consultas realizadas en representación de 38 instituciones, incluyendo el nivel local		
Adicionalmente, se realizaron reuniones informativas con algunos actores de la Cooperación Internacional, incluyendo: GIZ, USAID, JICA, Embajada de Canadá		

3.4 Limitaciones

- La metodología de talleres grupales favoreció la interacción y complementariedad, pero limita en alguna medida la profundización en temas específicos. Algunas instituciones no pudieron participar de dichos talleres, reduciendo el acceso a información en determinadas áreas.
- La representación de las instituciones en los talleres fue generalmente realizada por una sola persona, con lo cual se contó con una única percepción y fuente de información,

siendo que algunas de estas instituciones son profundas en procesos y complejidad, y para acceder a más información y razonamientos hubiese sido necesario tener participación de otros departamentos y diferentes niveles organizativos de una misma institución.

- La disponibilidad de personal de las agencias ONU en el país fue reducida, lo que limitó su participación en los diversos talleres consultivos, y a su vez dificulta la confección del informe de la misión.



4. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES POR DIMENSIONES DE CAPACIDAD

La PNGR 2016-2030 adopta el concepto de “ámbitos transversales de gestión” como principio metodológico para organizar de manera coherente las acciones que se definen en los planes para su implementación. Estos ámbitos de gestión son la reducción del riesgo, preparativos y respuesta para desastres, y recuperación de los desastres. De acuerdo con la PNGR 2016-2030, estos términos “describen la naturaleza y orientación de las acciones bajo un enfoque sistémico de etapas del proceso gestión, que caracteriza los ámbitos en que se actúa: en las causas, la atención contingente o inmediata y la recuperación”.

Los ámbitos de gestión no solo definen la orientación de las acciones a implementar, sino también la estructura del SNGR bajo el modelo de subsistemas, los cuales permiten “organizar y articular las acciones que son identificadas en el

PNGR 2021-2025, bajo la forma de procesos o programas que operan de manera independiente respecto de los otros, para facilitar su conducción, ejecución y evaluación”. Adicionalmente la PNGR 2016-2030 define cinco Ejes Temáticos que delimitan las áreas de intervención que serán abordadas en el PNGR 2021-2025.

Los “ámbitos de gestión” en conjunto con los “Ejes de Intervención Temática” son el fundamento sobre el cual se definen los roles, responsabilidades y mecanismos para la implementación, seguimiento y evaluación de las metas trazadas en la PNGR 2016-2030.

Este contexto es la base para el análisis de los hallazgos de la misión CADRI con respecto al diagnóstico de capacidades del subsistema de recuperación que se presentan a continuación.

4.1 Gobernanza de la recuperación de la misión

Quando analizamos gobernanza para la recuperación ¿qué estamos considerando?

Las Naciones Unidas definen la recuperación como el “Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y actividades económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro”.¹⁰

La implementación de esta visión implica entender que existe un continuo en el que la prevención, la preparación y la respuesta, y la recuperación son esfuerzos que coexisten conectados y que se necesitan mutuamente para reducir los riesgos y la severidad de los impactos en las comunidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la información recopilada con respecto a la gobernanza para la recuperación busca definir:

- Si existe una **definición clara del propósito y alcance** de las acciones del ámbito de recuperación y cómo éstas se interconectan con las acciones en los otros dos ámbitos de intervención.
- Si es clara la **asignación de roles y responsabilidades de todos los actores**, y si éstos interactúan, coordinan y se comunican entre sí.

4.1.1 Principales hallazgos

Según lo que establece la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo N°8488 y su respectivo reglamento, el SNGR de Costa Rica “se compone y se desarrolla por medio de tres subsistemas funcionales: a. Subsistema de prevención y mitigación, b. Subsistema de preparativos y respuesta y c. Subsistema de rehabilitación y reconstrucción (sic)”. En la PNGR 2016-2030 que es posterior a la ley y que alinea sus postulados al Marco de Sendai, estos subsistemas se abordan como “ámbitos de gestión”. En la Política se renombra el Subsistema de rehabilitación y reconstrucción como Subsistema de “Recuperación ante desastres”.

A su vez la PNGR 2016-2030 define con más detalle las funciones relacionadas con instrumentos y recursos para la “rehabilitación y reconstrucción de las obras de infraestructura pública e interés social, la producción de bienes, así como servicios públicos que resulten afectados por los desastres. Todo lo anterior bajo una visión de desarrollo que fomente la participación local y la reducción del riesgo en el mismo proceso de atención de las emergencias”. La Política tiene además abundantes referencias al proceso de la recuperación ante los desastres. En este contexto la recuperación se describe como un proceso que requiere de un abordaje integral, de largo plazo, el cual está orientado a la protección de la inversión en infraestructura, de

- Si se ha establecido un **marco legal** que asigne la autoridad requerida para la implementación de las acciones, y que permita a las instituciones cumplir con los propósitos establecidos.
- Si se han establecido **procesos de toma de decisiones** claros y efectivos.
- Si se cuenta con mecanismos de rendición de cuentas.

la inversión en poblaciones vulnerables, la continuidad de los servicios, y en general los logros de un desarrollo integral (lineamientos 4,16, 17, 16, 21, y 25).

La PNGR 2016-2030 destaca los avances en la implementación de sistemas de gestión de continuidad de servicios/negocios a nivel de las instituciones del sector público, utilizando como referencia la experiencia del sector privado en este tema, y hace referencia a la necesidad de promover la implementación de esta práctica como parte de las acciones de gestión del riesgo en todos los niveles institucionales. El PNGR 2021-2025 define acciones específicas en sus estrategias y metas, las cuales apuntan a consolidar avances en esta dirección. Adicionalmente, en el 2023, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) publica la norma nacional “Sistemas de Gestión de Continuidad de Servicios para organizaciones públicas y sin fines de lucro, requisitos y orientaciones para su uso (INTEG130:2022/Cor 1:2023)”. Es importante resaltar que la “continuidad del servicio” se promueve no solo como una práctica para fortalecer la planificación de procesos de recuperación, sino de manera más general, como una práctica de reducción del riesgo.

En general, se puede concluir que la normativa de

gestión del riesgo vigente plantea un concepto de recuperación de los desastres que trasciende la mera reconstrucción de la infraestructura afectada. Sin embargo, el proceso de consulta realizado permitió constatar que, como lo ha reconocido la CNE, aún no se logra consolidar en la práctica esta visión sobre los procesos de recuperación. Desde el punto de vista de la gobernanza, y de acuerdo con el análisis de la información recopilada, los principales retos están relacionadas con:

- **Debilidad en la articulación de acciones en los ámbitos de reducción del riesgo, preparativos y respuesta, y la recuperación:** no hay directrices claras que guíen la estructura organizativa de las instituciones hacia la coordinación de estrategias y programas de acción de manera conectada entre los tres ámbitos de la gestión del riesgo. Por ejemplo, el PNGR 2021-2025 define un conjunto amplio de acciones estratégicas y productos para cada ámbito de gestión, pero no establece conexiones claras entre ellos. Adicionalmente, tampoco asigna responsabilidades específicas a las instituciones para activar el ámbito de la recuperación. Existe limitada articulación entre los diversos instrumentos de política y sus mecanismos de implementación, incluyendo una definición operativa del concepto de recuperación que guíe a las instituciones en la preparación para la recuperación ex ante, alineando los diversos procesos de gestión del riesgo y planificación del desarrollo.
- **La falta de claridad en el mandato a nivel nacional y local de los procesos de recuperación:** A pesar de la existencia de un marco legal y político que define el ámbito de acción de los procesos de recuperación, se percibe una falta de claridad con relación a los roles y responsabilidades de las diferentes instituciones en este proceso. En particular, no está definido el liderazgo institucional para este ámbito de acción específico. ya que a diferencia de la mayor parte de los lineamientos que establece la PNGR 2016-2030, el lineamiento4,

que hace referencia directa a la “recuperación ante desastres” solo plantea una definición general del concepto, pero no asigna una responsabilidad específica a ninguna institución.

La CNE está claramente identificada como actor clave en la prevención, preparación para la respuesta y ejerce un liderazgo en los procesos de reconstrucción de la obra física en su calidad de ejecutor del Fondo Nacional de Emergencias. Sin embargo, sus competencias y potestades se ven limitadas para atender los procesos de recuperación, los cuales requieren ser articulados a la planificación de desarrollo del territorio y de los sectores afectados, considerando tanto la perspectiva local como la nacional. El papel de liderazgo de las instancias del Sistema Nacional Planificación del desarrollo en la planificación de la recuperación no es reconocido de manera clara por todas las instituciones, ni siquiera por el mismo MIDEPLAN.

- **La necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, horizontal y vertical, en los procesos de recuperación:** Los altos niveles de coordinación y colaboración intersectorial que funciona para la preparación y respuesta, no se aplican igual para el diseño e implementación de los procesos de recuperación, debido principalmente a que no existen mandatos ni mecanismos que así lo establezca. Existen capacidades institucionales, pero se requieren directivas que orienten hacia el trabajo conjunto y articulado para potenciar los beneficios de los programas. Sin embargo, es importante resaltar que existen condiciones y capacidades instaladas en diversas instituciones, tales como el Sistema de Banca para el Desarrollo (SDB), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), y el Ministerio de Educación Pública (MEP) que bajo un

mecanismo de coordinación adecuada podrían servir de referencia para estructurar la planificación del proceso recuperación integral.

- **Intervención después del desastre focalizada en la reconstrucción de infraestructura.** La intervención después del desastre está principalmente centrada en la reconstrucción de la infraestructura física - a través del Fondo Nacional de Emergencia. Esto a pesar de que la PNGR 2016-2030 indica que la intervención después del desastre se debe orientar a reconstruir las obras de infraestructura pública e interés social, y a reactivar la producción de bienes, así como de servicios públicos, bajo una visión de desarrollo y de reducción de riesgos.
- **Los instrumentos de control de gestión en el sector público no están adaptados**

4.1.2 Recomendaciones

- **Desarrollar directrices para la integración de los tres ámbitos de acción de la gestión del riesgo de desastres (GRD) en los niveles sectorial y territorial:** Establecer directrices claras que orienten la estructura organizativa de las instituciones hacia la coordinación integral de estrategias y programas en los tres ámbitos de la GRD. Esto implica definir conexiones específicas entre las acciones estratégicas y productos identificados en el Plan Nacional 2021-2025 para cada uno de los ámbitos de acción, asegurando una visión interconectada.
- **Fortalecimiento del marco operacional del subsistema de recuperación** utilizando el marco normativo existente para establecer los procesos, competencias, roles y responsabilidades específicas de los actores institucionales en el ámbito de la recuperación en todos los niveles, alineando de manera sistemática la planificación y el desarrollo de capacidades para la recuperación con las

para promover la coordinación horizontal y vertical en los procesos de recuperación. De manera general, la asignación de responsabilidades entre las instancias del sector público se basa más en la especialización funcional que en consideraciones de la naturaleza transversal de las problemáticas sociales que deben ser abordadas. En la práctica, esto se traduce en limitaciones legales a la colaboración y coordinación en la búsqueda de soluciones conjuntas. Muchos de los instrumentos de control de la gestión pública limitan la posibilidad de coordinación a nivel horizontal (entre sectores) y vertical (en el nivel territorial), afectando la eficiencia en la utilización de recursos, así como la inclusión de la población considerando sus diversas necesidades (por género, etnia, edad, condición migratoria, entre otros).

acciones en reducción del riesgo y preparación para la respuesta.

- **Definición de liderazgos claros para la gestión de los procesos de recuperación** con la CNE y el MIDEPLAN. La formulación del MNRD, actualmente en desarrollo, sería el instrumento adecuado para iniciar este proceso. El enfoque propuesto buscaría enfatizar que la planificación de la recuperación tiene por objetivo disminuir el impacto social y económico de eventos disruptivos sobre el bienestar de las personas, comunidades y el país, y que deben estar orientadas por criterios de gestión del riesgo en el diseño de infraestructura física y servicios, así como en enfoques de desarrollo sostenible económico, social y ambiental.

- **Desarrollo de políticas, programas y mecanismos de coordinación para gestionar la recuperación sectorial e intersectorialmente.** La gobernanza de la recuperación requiere del fortalecimiento de capacidades en cada una de las instituciones del Estado, que incluya la generación de información, la definición de planes de acción, la identificación de sus contrapartes clave, y la determinación de acciones de preparación y la definición de fuentes y formas de financiamiento. Los avances en la implementación del sistema de gestión de continuidad de servicio/negocios logrados por instituciones del sector público y privado podrían ser aprovechados para este propósito.

- **Adaptación de instrumentos normativos para que la gestión de la inversión pública en la reducción del riesgo incluya la recuperación.** Esto implica aprovechar las normativas existentes para poner en vigencia acciones coordinadas entre instancias del sector público, eliminando posibles barreras de procedimiento que limitan la colaboración intersectorial. Adicionalmente, es importante considerar que, en general, no se trata de una falta de leyes o reglamentos, sino es más bien un asunto de uso, de práctica, de disposición y voluntad para su adopción e implementación. La adaptación debería considerar la flexibilidad necesaria para abordar problemáticas sociales de manera transversal teniendo en cuenta la perspectiva de igualdad de género, inclusión, y la pertinencia cultural.

4.2 Capacidad de implementación para la recuperación

Cuando analizamos la capacidad de implementación para la recuperación ¿qué estamos considerando?

El análisis de la gobernanza determina si el país cuenta actualmente con las disposiciones normativas y organizacionales necesarias para poner en funcionamiento las acciones de recuperación según lo establecido en su legislación y la PNGR 2016-2030. La definición de los objetivos nacionales en el ámbito de la recuperación y la asignación correspondiente de los roles y responsabilidades permite establecer las capacidades que el país debe desarrollar para el logro de las metas establecidas, abarcando tanto el nivel institucional, territorial y sectorial en el sector público y privado (comunidades, sociedad civil, academia, empresarial). El Plan Nacional 2021-205 contiene los elementos para guiar el desarrollo de las capacidades para la recuperación.

Además, la implementación de procesos de recuperación requiere de protocolos, procedimientos, instrumentos, capacidades técnicas y talento humano, que permitan una intervención rápida, ágil y flexible para la evaluación de necesidades, la planificación

integral, intersectorial y multinivel, el financiamiento multianual, la ejecución oportuna y expedita, y el monitoreo, sistematización y comunicación efectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la información recopilada con respecto a las capacidades de implementación busca determinar:

- Si existe la capacidad técnica a nivel institucional (personas con el conocimiento y habilidades técnicas requeridas) para la planificación, implementación y evaluación de procesos de recuperación;
- La existencia de protocolos, procedimientos, prácticas técnicas operativas que guíen la planificación e implementación de procesos de recuperación;
- La existencia de mecanismos institucionales para la coordinación y el desarrollo de las capacidades requeridas para implementar procesos de recuperación;
- Programas de desarrollo de capacidades y formación a nivel institucional (sectorial y territorial).

4.2.1 Principales hallazgos

La existencia del Comité de Seguimiento del Subsistema de Recuperación como mecanismo de coordinación, con participación de las instituciones relacionadas es un logro significativo de los esfuerzos de la CNE por institucionalizar el concepto de recuperación plasmado en la PNGR 2016-2030. Adicionalmente, hay claros avances en el nivel institucional para reconocer que los procedimientos, mecanismos, recursos e instrumentos necesarios para la toma de decisiones y la implementación de acciones efectivas de recuperación no pueden ser improvisados durante el periodo de crisis. Las instituciones públicas han logrado desarrollar una serie de instrumentos y prácticas utilizadas en procesos de recuperación o que potencialmente pueden ser adaptadas y puestas en práctica. Por ejemplo:

- Articulación de las capacidades y programas existentes en instituciones como el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto de Desarrollo Rural, el Sistema de Banca para el Desarrollo, el Instituto Costarricense de Electricidad (Grupo ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA), y otros operadores de servicios públicos para responder y asegurar la recuperación de las poblaciones beneficiarias y usuarias de los servicios ofrecidos.
- La CNE, en conjunto con la UCR e INTEC, ha avanzado en el desarrollo de estándares para la implementación de sistemas de gestión de continuidad de servicios mediante la norma INTE G130:2022/Cor 1:2023 “Sistemas de Gestión de Continuidad de Servicios para organizaciones públicas y sin fines de lucro-Requisitos y orientación para su uso” publicada en 2023. Desde el 2011, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) trabaja en la institucionalización del Sistema de Gestión de Continuidad de Negocios. En el 2014, el Poder

Judicial emitió la circular 183-2014 que busca la institucionalización de la Política de Continuidad del Servicio en el sector. El MEIC ha desarrollado una estrategia para promover que las PYMES integren sistemas de gestión de la continuidad de negocio en sus procesos.

Reconociendo estos avances, las instituciones consultadas plantean que los retos para el diseño, implementación y consolidación de capacidades para la recuperación, son principalmente los siguientes:

- **Falta de una definición operativa del concepto de recuperación:** la PNGR 2016-2030 y el Plan Nacional 201-2025 ofrecen una definición general del concepto de recuperación que el país espera implementar. Sin embargo, se carece de una descripción que permita a las instituciones determinar las competencias técnicas y organizacionales que deben establecerse para operacionalizar los procesos de recuperación ex-ante, alineados con las otras acciones del proceso de gestión del riesgo. Esto contrasta con la claridad que existe con respecto a lo que significa trabajar en la reducción del riesgo o en la preparación y la respuesta.

Adicionalmente, del concepto de “recuperación” en la PNGR 2016 -2030 se puede entender como una referencia a una acción principalmente post evento. A pesar de los esfuerzos para cambiar esta percepción, es claro que, a nivel institucional, la recuperación se identifica como un proceso que “inicia después” de la fase de respuesta, sin considerar las acciones de preparación para una gestión más efectiva de estos procesos. Aunque claramente esta no es la intención, la forma como la PNGR 2016-2030 describe la articulación de los tres ámbitos de la gestión del riesgo contribuye a mantener esta percepción. De acuerdo con la Política, los ámbitos de gestión

describen la naturaleza y orientación de las acciones bajo un enfoque sistémico de etapas del proceso gestión, que caracteriza los ámbitos en que se actúa: en las causas, la atención contingente o inmediata y la recuperación”. Este planteamiento sugiere un enfoque secuencial de las acciones, donde la recuperación es una acción ex post. Sin embargo, lo que se busca promover es un enfoque concurrente, donde hay retroalimentación continua entre estos ámbitos de acción. En este último enfoque, reconstrucción y recuperación no son sinónimos.

- **La ausencia de una planificación estratégica y coordinada en el área de recuperación:** No existen procedimientos de articulación y coordinación entre las diferentes áreas temáticas que conforman el subsistema de recuperación y tampoco una planificación estratégica, por lo que las instituciones trabajan de manera individual, y de forma ocasional se vinculan para buscar sinergias. Adicionalmente, hay un funcionamiento aislado de cada institución y la CNE da seguimiento a las iniciativas de manera individual. El desarrollo de planes estratégicos de gestión del riesgo que delimiten objetivos, prioridades y acciones coordinadas para las diferentes fases de la recuperación es crucial. Los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno, sectores y disciplinas son necesarios para asegurar una recuperación integral, sinérgica y eficiente.
- **Evaluación de los efectos del desastre focalizada prioritariamente en la identificación de infraestructura afectada.** Los procedimientos utilizados para evaluar la situación post-desastre e informar la planificación de la intervención se centran en el inventario sectorizado de daños a la infraestructura bajo su responsabilidad, a fin de presentar un listado de requerimientos a ser considerados en el plan de reconstrucción para su financiamiento por medio del Fondo Nacional de Emergencia. No se realiza una evaluación integral del impacto del desastre, y una identificación coherente y vinculada de las

necesidades de recuperación social, económica y de infraestructura. Del mismo modo, no se interrelacionan las evaluaciones de riesgo existentes con los procesos de planificación de la intervención post-desastre a fin de convertirlos en una oportunidad para avanzar en la reducción de riesgos y la promoción del desarrollo sostenible.

- **La ausencia de lineamientos técnicos estandarizados para el diseño e implementación de planes de recuperación, adaptables a contextos específicos.** No se cuenta con guías técnicas para orientar a las instituciones del nivel sectorial y territorial en el diseño de marcos y planes de recuperación, asociados a instrumentos y mecanismos de financiación, que promuevan la complementariedad de esfuerzos y faciliten la priorización intersectorial. Esto incluye, entre otros, la evaluación de riesgos para entender la magnitud de los impactos potenciales; los procedimientos para la evaluación de daños y pérdida y cuantificación de impactos económicos y sociales; la definición de necesidades de recuperación, la priorización que permita avanzar en la preparación y planificación para la recuperación; la comunicación y gestión de información; el desarrollo de capacidades y la formación del equipo humano; la estrategia para involucrar a las comunidades en todos los momentos del proceso. La promoción de estándares para la implementación del sistema de gestión de continuidad del servicio (negocio) es un avance importante que requiere de un acompañamiento especializado para lograr la implementación adecuada.
- **Los avances en la institucionalización de sistemas de gestión de continuidad de servicios para organizaciones públicas representan retos y oportunidades para el fortalecimiento del subsistema de recuperación.** La gestión del riesgo proporciona la base para

identificar, evaluar y mitigar posibles amenazas, mientras que la planificación de la continuidad del servicio se centra en asegurar la viabilidad continua de funciones institucionales críticas frente a eventos disruptivos. En conjunto, estos procesos contribuyen a la resiliencia general de las instituciones y a su capacidad para superar desafíos. Sin embargo, la implementación de sistemas de gestión de continuidad de servicios podría ser vista por las instituciones como su respuesta al requerimiento de una estrategia de recuperación, aunque es claro que la estrategia de recuperación no puede ser el resultado de la suma de los planes institucionales, y

no debe limitarse a una respuesta aislada ante requerimientos específicos. En este sentido, un logro importante sería el diseño de un sistema de gestión de continuidad de servicios desde una perspectiva intersectorial. Este enfoque intersectorial permitirá no solo enfrentar los desafíos de manera más eficiente, sino también identificar sinergias y oportunidades para fortalecer aún más el subsistema de recuperación. Así, la gestión de la continuidad del servicio se convierte en una herramienta estratégica para garantizar la estabilidad y la capacidad de adaptación de las instituciones frente a un entorno en constante cambio.

4.2.2 Recomendaciones

- **Formulación de una definición operativa del proceso de recuperación:** La CNE podría liderar un proceso de consulta para evaluar y enriquecer la definición existente de recuperación en la PNGR 2016-2030 y el PNGR 2021-2025. Esto implica proporcionar detalles adicionales que permitan a las instituciones comprender y aplicar de manera efectiva los conceptos de recuperación ex-ante y ex- post. Esta revisión estaría alineada con la propuesta de reforzar la articulación de los tres ámbitos de la gestión del riesgo para reflejar un enfoque concurrente en lugar de secuencial. Esto implica ajustar la redacción para promover la interconexión y retroalimentación continua entre las fases de gestión del riesgo, incluida la recuperación. El enfoque para la operativización de recuperación estaría alineado con lo propuesto en la norma técnica nacional para el diseño e implementación de un sistema de gestión de la continuidad del servicio (INTE G130-2022).
- **Promover y operativizar herramientas de evaluación del riesgo disponibles, ajustadas al contexto, alcance de los proyectos y necesidades específicas de las instituciones.** La “metodología para el análisis

de riesgos con enfoque multiamenaza y criterios probabilísticos en los proyectos de inversión pública”,¹¹ desarrollada por MIDEPLAN, podría generar la información requerida para apoyar la planificación de procesos de recuperación desde la perspectiva de la continuidad del servicio/negocio. Sin embargo, es importante considerar que su implementación puede ser costosa (data, tecnología) y requiere de conocimientos especializados, por lo que su aplicación podría no ser viable para todo tipo de proyecto de inversión pública. Las instituciones responsables podrían establecer los requerimientos de evaluación del riesgo que se ajusten al alcance y relevancia de los proyectos. Esto permitiría establecer criterios para determinar el tipo de metodología a utilizar, y los atributos de los productos de información requeridos.

- **Desarrollo de lineamientos técnicos estandarizados para mejorar las capacidades técnicas para la implementación de sistemas de gestión de la recuperación a nivel institucional:** El objetivo sería elaborar guías técnicas estandarizadas que proporcionen orientación a las instituciones a nivel sectorial y territorial en la formulación de planes de recuperación. En

colaboración con el área de inversiones del MIDEPLAN, la CNE está llevando a cabo esfuerzos sistemáticos para desarrollar lineamientos, guías metodológicas y programas de capacitación. El propósito de estos esfuerzos es lograr una integración efectiva de la gestión del riesgo en los planes de desarrollo. Además, algunas instituciones han trabajado de manera conjunta para establecer lineamientos que faciliten la incorporación de medidas de resiliencia en la infraestructura pública. La acción propuesta aprovecharía estos avances para integrar los aspectos relativos a la planificación de la recuperación. El desarrollo de estándares específicos para la implementación del sistema de gestión de continuidad del servicio (negocio) es un avance significativo, pero se sugiere un acompañamiento especializado para asegurar una implementación adecuada y efectiva. Este enfoque integral contribuirá a fortalecer la preparación y planificación para la recuperación.

- **Fortalecer capacidades para la evaluación de daños y necesidades:** UNDRR y PNUD en coordinación con la CNE han promovido y capacitado personal de instituciones públicas de sectores críticos en el uso de la metodología denominada Evaluación de Necesidades Post Desastre (Post Disaster Needs Assessment PDNA, por sus siglas en inglés). Así mismo, se han elaborado guías nacionales de evaluación de desastres que aplican la lógica de interrelacionar los impactos de los diferentes sectores para obtener una visión de conjunto y generar la capacidad de promover estrategias de recuperación de corto, mediano y largo plazo. Operativizar y promover el uso de la metodología PDNA y sus herramientas serviría también de referencia para informar la planificación de estrategias de recuperación. La formación en esta metodología buscaría ampliar la creación de equipos nacionales y del nivel sectorial de evaluación que apoyen la elaboración de este tipo de estrategias de recuperación.

- **Fortalecimiento de procedimientos de colaboración y coordinación de las áreas del subsistema de recuperación.** Establecer procedimientos formales para la coordinación entre diferentes áreas temáticas dentro del subsistema de recuperación. Esto incluye la creación de protocolos para avanzar en la implementación de los compromisos establecidos en el Plan Nacional 2021-2025 a través de los procesos de planificación y programación sectorial. Adicionalmente, el establecimiento de plataformas de colaboración y la promoción de la sinergia entre instituciones con la CNE desempeñando un papel activo en la coordinación y seguimiento de las iniciativas.
- **Sensibilización sobre la importancia de establecer sistemas de gestión de la recuperación en los niveles sectorial y territorial.** Se requiere posicionar la recuperación como parte de una orientación estratégica que promueve el PNGR para desarrollar capacidades que minimicen el impacto de eventos adversos en el desarrollo, que van más allá de la preparación para la respuesta. Es crucial sensibilizar a la población y a las instituciones sobre la complejidad de estos procesos y la necesidad de coordinar esfuerzos para abordar las diversas dimensiones de manera efectiva tanto en la planificación como en la implementación de las acciones de recuperación.

4.3 Financiamiento para la recuperación

Cuando analizamos la capacidad de financiamiento para la recuperación ¿qué estamos considerando?

El desarrollo de capacidades para la recuperación requiere de un proceso de planificación y preparación en tiempos ordinarios que permita construir las competencias y arreglos necesarios para gestionar de manera eficiente y eficaz los impactos no solo en la infraestructura, sino abarcando aspectos más amplios como reactivación económica, restitución de tejido social, medios de vida, capacidades y resiliencia local.

Pero estas estrategias para financiar las tareas de recuperación deben partir de premisas esenciales como que la recuperación no es solo responsabilidad del Estado, que no se financia solamente con recursos públicos y que no puede limitarse a acciones asistenciales. Por el contrario, involucra la participación concertada tanto del sector público como privado, de las comunidades y las personas, poniendo a disposición recursos de diversa procedencia y en diversas modalidades para generar el resurgimiento y acelerar la revitalización de los territorios afectados.

4.3.1 Principales hallazgos

La formulación de la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres (EGFRD), que refleja la madurez del SNGR en Costa Rica,¹² indica en forma específica: que el financiamiento de la gestión del riesgo de desastre, y en lo particular, de los procesos de recuperación y reconstrucción no puede seguir dependiendo del Fondo Nacional de Emergencia (FNE), la estrategia plantea la necesidad de desarrollar mecanismos alternos.¹³ La oficialización de esta Estrategia representa un hito importante que permitirá garantizar su desarrollo e implementación en el mediano y largo plazo de acuerdo con lo establecido en el PNGR 2021-2025, reforzando políticas establecidas en el Plan Nacional

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis de la información recolectada con respecto al financiamiento para la recuperación busca determinar:

- La disponibilidad y alcance de una estrategia financiera nacional para la gestión del riesgo que incluya de manera explícita la asignación de recursos para una recuperación integral;
- Establecer en el nivel institucional (sectorial y territorial) la asignación de recursos para el desarrollo de capacidades requeridas para implementar procesos de recuperación definidas en el Plan Nacional 2021-2025;
- Establecer en el nivel institucional la asignación de recursos para el desarrollo/fortalecimiento de capacidades para la recuperación de las comunidades y otros actores de la sociedad civil.

de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2023-2026 y la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030.

El Ministerio de Hacienda y la CNE son los responsables de definir el Plan de Implementación de la Estrategia, actualmente en proceso, pero su puesta en marcha requiere un compromiso sostenido de todo el SNGR. El PNDIP 2023-2026 plantea que el gran reto que tiene la inversión pública en Costa Rica es la planificación y la construcción de infraestructura pública segura y sostenible, así como la generación de resiliencia para su recuperación efectiva y la adaptación a los eventos futuros. La normativa del

Sistema Nacional de Inversión exige el análisis de riesgo en todos los proyectos de inversión. Adicionalmente, de acuerdo con este Plan, el sector de Hacienda Pública se propone aumentar el porcentaje disponible en fondos para la gestión financiera del riesgo ante el impacto de fenómenos naturales a más o igual al 0.25% del PIB.

Teniendo en cuenta su mandato, MIDEPLAN resalta como un ministerio crítico para la planificación e implementación de la recuperación con visión de desarrollo. En particular, en lo relacionado a la gestión financiera de la recuperación, resalta su competencia para velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno en la asignación del presupuesto, la inversión pública y la cooperación internacional. Este rol, aplicable a la recuperación, no es ampliamente reconocido por las distintas instituciones del Sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, se resume a continuación los principales retos planteados por las instituciones consultadas con respecto a la financiación de la recuperación:

- No es claro que las instituciones asignen recursos financieros para el cumplimiento de responsabilidades asignadas en el Plan Nacional 2021-2025, y de manera específica en el ámbito de recuperación.

El reglamento de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, art.39) instruye a las instituciones y empresas públicas del Estado y gobiernos locales el deber de establecer un “Aprovisionamiento Presupuestal para la Gestión del Riesgo y Preparativos para Situaciones de Emergencias”. De acuerdo con esta ley, los presupuestos de cada institución pública deberán incluir la asignación de recursos para el control del riesgo de los desastres, considerando la prevención como un concepto afín con las prácticas de desarrollo que se promueven y realizan.¹⁴ El PNDIP 2023-2026 reitera la importancia del financiamiento como elemento clave en los procesos de gestión del riesgo, incluyendo la recuperación. Sin embargo, gran parte de las estrategias sectoriales definidas en el PNDIP 2023-2026 no incluyen, por lo menos de

financiamiento como elemento clave en los procesos de gestión del riesgo, incluyendo la recuperación. Sin embargo, gran parte de las estrategias sectoriales definidas en el PNDIP 2023-2026 no incluyen, por lo menos de manera explícita, objetivos específicos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la gestión del riesgo, y en particular la planificación de la recuperación, con la excepción de los sectores de ambiente y energía; bienestar, trabajo e inclusión social; vivienda, hábitat y territorio; y hacienda pública.

- **Las instituciones no asignan presupuesto específico para el desarrollo de las capacidades técnicas requeridas para la planificación e implementación de gestión del riesgo, incluyendo la recuperación.** La PNGR 2016-2030 señala que “la recuperación es un proceso para el cual debe existir la planificación y preparación continua de los actores, a fin de garantizar el acceso a los servicios básicos y vitales por parte de las poblaciones afectadas”.

La CNE, en coordinación con el área de inversiones del MIDEPLAN viene desarrollando esfuerzos sistemáticos para la definición de lineamientos, guías metodológicas y procesos de capacitación para lograr estos objetivos.¹⁵ Los ministerios de Obras Públicas y Transportes (MOPT), MINAE y de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), desarrollaron conjuntamente los “lineamientos para la incorporación de medidas de resiliencia en infraestructura pública”. El decreto que los oficializa, establece que “Se efectuará un ajuste gradual, constante y sistémico de los procesos, procedimientos, funciones, directrices y todos los instrumentos necesarios para la puesta en marcha e implantación de las disposiciones contenidas en la presente norma”.¹⁶ El ajuste se propone como “progresivo” porque se reconoce la necesidad de mejorar las capacidades de los funcionarios de las instituciones para hacer estas consideraciones.

El Plan Nacional 2021-2025, incluye el desarrollo de acciones para la capacitación de personas en temas relacionados con la gestión del riesgo que están bajo

la responsabilidad del Comité Sectorial de Gestión del Riesgo de Educación. Sin embargo, no es claro que estas acciones consideren formación técnica especializada de los funcionarios institucionales. Tampoco es claro cómo se gestionan los recursos para dar continuidad a estos procesos de formación.

- **Si bien existe un marco normativo sólido y claridad para la gestión financiera de la reconstrucción, principalmente a través del Fondo Nacional de Emergencia (FNE), y del liderazgo de la CNE en su gestión e implementación, no existe igual claridad de roles y responsabilidades, instrumentos y mecanismos para la gestión financiera de la recuperación económica y social.** El FNE destaca como un mecanismo robusto para facilitar la reconstrucción, pero se ve limitado para la recuperación integral. La Ley 8488 y su reglamento establece el FNE “para ser utilizado en actividades de prevención, atención de emergencias declaradas y no declaradas”.¹⁷ Cuando se declara emergencia mediante decreto, la CNE elabora el Plan General de la Emergencia (PGE) para ser ejecutado con recursos del FNE con una vigencia de 5 años para su implementación. En tal situación todas las instituciones quedan autorizadas a trasladar los recursos que les resulte oportuno y el Ministerio de Hacienda está facultado para aprobar el uso de los fondos del presupuesto nacional y tramitar préstamos para dar contenido económico a lo establece el PGE, pero no tiene injerencia en la decisión de prioridades de las inversiones que es una potestad absoluta de la CNE. La experiencia con los PGE y del FNE hasta la fecha es que están diseñados para atender la reposición/reconstrucción de infraestructura afectada. Al respecto, es importante resaltar que:
- Aunque algunas decisiones sobre la “infraestructura” a reconstruir pueden tener en cuenta criterios relacionados con la mejora de condiciones socioeconómicas de

Aunque algunas decisiones sobre la “infraestructura” a reconstruir pueden tener en cuenta criterios relacionados con la mejora de condiciones socioeconómicas de las poblaciones afectadas (ej., Puente Moreno Cañas, Upala), el análisis que lleva a tomar estas decisiones no es visible y por lo tanto queda la percepción de que solo se “repuso/construyó” una obra de infraestructura. No hay evidencia de los criterios que se utilizaron para la selección de las obras y si se consideran razones relativas al impacto socioeconómico de la obra en la comunidad. Este reto es reconocido en el Plan Nacional 2021-2025 al señalar que “no se debe perder la perspectiva de que inherente a la protección de la infraestructura está la noción de que lo que en realidad se está protegiendo son los servicios públicos a los que está destinada la infraestructura. Lo que contribuye a acelerar la recuperación económica y social de los territorios que son afectados por desastres”.¹⁸

- A pesar de que no se tienen claramente establecidos mecanismos financieros para la recuperación social y económica, existen condiciones y experiencias para su habilitación. Se ha resaltado la capacidad financiera de instituciones relevantes en el ámbito de la recuperación social, tales como la CCSS, el IMAS, el MEP y el INDER. Estas instituciones cuentan con presupuestos y capacidad de gestión de recursos para la implementación de programas sociales que podrían orientarse a la recuperación socioeconómica, pero se carece de un marco estratégico y mecanismos de articulación apropiados para la integración. Estas instituciones tienen fuerte presencia en los territorios antes y después de la ocurrencia de desastres, pero no existe coordinación/colaboración en la implementación de las acciones. Por ejemplo, el Plan Operativo Institucional para el 2023 del INDER reconoce el riesgo que para la implementación de sus proyectos de las

acciones. Por ejemplo, el Plan Operativo Institucional para el 2023 del INDER reconoce el riesgo que para la implementación de sus

proyectos de infraestructura pueden representar los desastres, incluidos los asociados a eventos climáticos, sin embargo, no especifica medidas para su gestión.¹⁹

4.3.2 Recomendaciones

- **Articulación de diversos programas sociales existentes desde la perspectiva del fortalecimiento de las capacidades de recuperación.** Las entidades responsables, en coordinación con la CNE, podrían diseñar mecanismos de articulación entre los diversos programas sociales que existen en el país, tales como los del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) entre otros, para implementar formas de apoyo a la recuperación socioeconómica de las diferentes poblaciones a las que atienden, aportando experiencia y conocimiento desde ópticas diversas y necesarias.
- **Diseño de mecanismos de financiación para el fortalecimiento de capacidades de recuperación de las comunidades e individuos.** Si bien los recursos y esfuerzos del Estado se concentran en la restitución de elementos de interés público, la recuperación integral de la región afectada tiene un efecto sobre el bienestar económico y social del país, por lo cual los esfuerzos post desastre deben incluir aspectos más amplios como reactivación económica, restitución de tejido social, medios de vida y fortalecimiento de capacidades y resiliencia local. Esto se debe organizar no solo con fondos públicos, sino que se requiere de estrategias económicas y productivas para el restablecimiento mejorado de las zonas afectadas mediante mecanismos financieros fondeados con recursos públicos y privados para apoyar el financiamiento de corto y mediano plazo de las actividades de la recuperación. Por ejemplo, el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD)²⁰ como mecanismo de impulso de proyectos productivos tendría

capacidad de aplicarse para el financiamiento de oportunidades productivas en el contexto del post desastre.

- **Es necesario avanzar hacia la implementación de la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres (EGFRD).** A pesar de que el Fondo Nacional de Emergencia se ha constituido como un importante y robusto mecanismo para financiar la recuperación de infraestructura, este se ve limitado. Es fundamental definir y operativizar diversos instrumentos y mecanismos financieros para la recuperación, mediante una estructura de financiamiento por capas, que faciliten la financiación de proyectos y programas de recuperación física y servicios, recuperación económica y recuperación social, asegurando la asignación de recursos suficientes y oportunos. Asimismo, se deben definir procedimientos para la elaboración de presupuestos de recuperación, asignación de recursos provenientes de diversas fuentes, identificación de brechas, y movilización de recursos adicionales, mecanismos de coordinación entre instancias financieras y otras instituciones del sector público/privado claves en los procesos de recuperación (social, económico, infraestructura). Se sugiere además definir mecanismos para que los proyectos relacionados con la recuperación sean incorporados al SNIP y se garantice la incorporación de criterios de gestión de riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública, sin que la tramitología ordinaria de proyectos entorpezca la rápida y oportuna ejecución de obras que se ejecutan por la vía de

excepción. La gestión financiera debe incluir además elementos y recursos para el desarrollo de las capacidades necesarias para la recuperación.

- **Dar mayor visibilidad a la inclusión de criterios socioeconómicos en decisiones de inversión en reconstrucción de la infraestructura física:** Establecer un proceso transparente para documentar la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura

en procesos de reconstrucción/recuperación. Actualmente, no es claro hasta qué punto las decisiones de inversión en reconstrucción de infraestructura consideran criterios socioeconómicos y el impacto de las obras en el bienestar de las comunidades afectadas. Esto no solo aumentará la transparencia, sino que también garantizará una recuperación más efectiva y centrada en las necesidades reales de la población.

4.4 Información, tecnología y gestión del conocimiento para la recuperación

Cuando analizamos las capacidades en manejo de información y gestión conocimiento para la recuperación ¿qué estamos considerando?

Con relación a la gestión de información para apoyar los procesos de recuperación, el análisis busca identificar:

- Una comprensión clara de los requerimientos de información para apoyar la formulación de las acciones en recuperación (considerando tanto la preparación para como la implementación de procesos de recuperación),
- Existencia de las capacidades institucionales para la gestión de la información requerida (Personas con el conocimiento, dato/información, herramientas y metodologías para el manejo y procesamiento de la información), incluyendo coordinación y colaboración intersectorial
- La forma en que la información generada es diseminada a todos los actores relevantes

4.4.1 Principales hallazgos

El informe nacional voluntario de mitad de período de la aplicación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo elaborado a principios del 2023 describe de manera detallada logros y retos en la gestión de información para la gestión del riesgo.²¹ El país viene realizando esfuerzos para consolidar la información sobre la amenaza y se ha trazado como meta avanzar hacia la generación de modelos probabilísticos del riesgo. Los esfuerzos en ese sentido ponen en evidencia retos relacionados con el fortalecimiento de las bases de datos (amenaza, vulnerabilidad, exposición), la disponibilidad de metodologías y herramientas para la evaluación del riesgo ajustadas a las

necesidades del país; y del recurso humano con el conocimiento técnico y la experiencia para la generación de la información requerida.

El Plan Nacional 2021-2025 y la EGFRD plantean acciones de mediano y largo plazo para abordar estos retos. Experiencias recientes en el marco de iniciativas globales como el GRAF (Global Risk Assessment Framework) y RiX (Risk Information Exchange) contribuyen a los esfuerzos para desarrollar las metodologías, herramientas y capacidades adecuadas que permitan mejorar el conocimiento del riesgo y ofrecer productos de información adecuados a las necesidades de los usuarios a nivel sectorial

y territorial. Adicionalmente, el país avanza en el fortalecimiento de capacidades para el registro y análisis de información sobre pérdidas y daños utilizando la metodología del PDNA, entre otros.

El “Grupo de Análisis Estratégico de Cambio Climático” (GAECC), creado en el 2018 por el Banco Central de Costa Rica (BCCR)²², es una iniciativa interesante que tiene por objetivo “generar información y dar seguimiento a los riesgos e impactos asociados al cambio climático en la economía y las finanzas, así como actuar como enlace entre agentes económicos y financieros nacionales e internacionales en este ámbito”. La información que este grupo genera podría ser relevante en el diseño de estrategias de recuperación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se resume a continuación los principales retos y oportunidades planteados por las instituciones consultadas con respecto a la gestión de información para apoyar la formulación de estrategias de recuperación:

- Ausencia de claridad con respecto a los requerimientos de información para la planificación de la recuperación. Hay reconocimiento de los avances para mejorar la cobertura, calidad y especificidad de la información requerida para apoyar las acciones de reducción del riesgo. En general, los esfuerzos se centran en el desarrollo de metodologías para la evaluación cuantitativa del riesgo desde una perspectiva probabilística. Sin embargo, no se reportó la existencia de lineamientos y/o metodologías que guíen las instituciones en el uso de la información generada para diseñar las estrategias de reducción del riesgo a considerar dentro del proceso de recuperación. En particular, no se establece qué otros insumos de información (además de la cuantificación del riesgo) son necesarios para la planificación de la recuperación. Adicionalmente, hay una tendencia a plantear que las evaluaciones de necesidades que se realizan ante la ocurrencia

de eventos disruptivos es el principal insumo para la planificación de la recuperación. Esta práctica refuerza el concepto de la recuperación desvinculada de los otros procesos de la gestión del riesgo. Esto a pesar de los avances en el sector público y privado en la implementación de sistemas de continuidad de servicios, para los cuales la evaluación del riesgo es solo uno de los componentes de información requeridos en la planificación de la recuperación; esta observación está relacionada con lo planteado previamente con relación a la falta de una definición operativa de la recuperación.

- **El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) presenta un potencial significativo para sistematizar información que permita direccionar la planificación de las acciones del subsistema de recuperación.** Este sistema de información pública es considerado como un “habilitador de política social de precisión en Costa Rica”.²³ El Registro de Información Socioeconómica (RIS) es una base de datos con información de cerca del 95% de la población nacional que incluye datos socioeconómicos, vivienda, acceso a servicios básicos y saneamiento y ubicación georreferenciada. Además, incorpora datos sobre amenazas a las que están expuestas las personas en un hogar. El SINIRUBE integra datos generados por diferentes instituciones públicas accesibles para el mejoramiento de la gestión de información que permite una atención más precisa y adecuada a la población.
- **Se identifica una debilidad significativa en los mecanismos de comunicación y difusión sobre la información y avances en los procesos de recuperación y la rendición de cuentas.** No existen

estrategias efectivas dirigidas tanto a la comunidad afectada sobre cómo avanza la recuperación, lo cual se realiza principalmente por medio de informes sectoriales, difusión ocasional por redes por redes sociales al concluir un proyecto o en los reportes anuales institucionales. La CNE difunde por medio de su página web la información sobre los proyectos de reconstrucción²⁴. Sin embargo, estos informes carecen de una orientación específica hacia el proceso de recuperación, lo que limita su utilidad y accesibilidad para aquellos directamente involucrados.

- **Debilidad en el proceso de sistematización y comunicación de experiencias de los procesos de reconstrucción/recuperación.** En general, los procesos de sistematización de experiencias de reconstrucción/recuperación aborda sólo los aspectos relacionados con la inversión en la obra física, sin considerar la influencia en las

dinámicas sociales y económicas que estas generan. Se reconoce la necesidad de documentar y comunicar de manera integral todas las fases del proceso de recuperación, desde la etapa de consulta y toma de decisiones hasta la implementación. Es esencial explicar de manera clara y accesible tanto el propósito como el impacto social, económico y ambiental de la infraestructura construida. Este enfoque comunicativo integral contribuirá a una comprensión más profunda y completa por parte de las partes interesadas y la comunidad en general sobre el objetivo de los procesos de recuperación. Aunque la recopilación de lecciones aprendidas se ha implementado en algunas instituciones, esta práctica no es generalizada. Aquellas instituciones que han adoptado este enfoque han experimentado reconocimiento y mejoras en la eficiencia de sus intervenciones.

4.4.2 Recomendaciones

- **Desarrollar y establecer criterios claros y específicos en cuanto a los requerimientos de información necesarios para la planificación de la recuperación.** A pesar de los avances en la mejora de la cobertura y calidad de la información para respaldar las acciones de reducción del riesgo, se identifica la falta de directrices que orienten a las instituciones sobre cómo utilizar la información generada en el diseño de estrategias para la recuperación. La CNE en coordinación con MIDEPLAN, podrían liderar el trabajo técnico para:
- Crear lineamientos claros y metodologías que guíen a las instituciones en el uso efectivo de la información generada, especialmente aquella relacionada con el impacto de las pérdidas, la evaluación cuantitativa del riesgo, las proyecciones y las simulaciones de

condiciones futuras para la planificación de la recuperación, idealmente bajo el enfoque de la continuidad del servicio.

- Reconocer y destacar que, además de la cuantificación del riesgo, existen otros insumos de información cruciales para la planificación de la recuperación. La definición de estos insumos podría aprovechar el proceso propuesto para el diseño de sistemas de continuidad de servicios. Sería importante desarrollar los mecanismos para aprovechar la experiencia del sector público y privado en estos temas, tal como lo propone el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025.
- Fomentar una perspectiva integral promoviendo la integración de diferentes fuentes de información, abordando la

planificación de la recuperación desde una perspectiva más exhaustiva y equilibrada. Es importante resaltar la importancia de las evaluaciones de daños y pérdidas para informar la planificación de la recuperación ex- ante y la implementación de acciones ex- post

- **Aprovechar el SINIRUBE para apoyar el diseño de instrumentos de gestión de la recuperación ajustadas a los contextos locales y diferentes características de los grupos de individuos y grupos de población.** MIDEPLAN y otras instancias del Sistema de Planificación Nacional podrían promover el uso de la información disponible a través del SINIRUBE para la investigación y desarrollo de productos de información que apoyen el diseño de estrategias de recuperación ajustadas a los contextos locales, por ejemplo, instrumentos financieros. La SUGESE desarrolla ejercicios similares para el desarrollo de productos ajustados a las condiciones específicas de exposición al impacto de eventos disruptivos y vulnerabilidad, tanto de individuos como negocios de pequeña y mediana escala.
- **Fortalecer el proceso de monitoreo, evaluación y sistematización de experiencias en recuperación. La CNE podría promover la creación y fortalecimiento de espacios de discusión para abordar de manera crítica el análisis de procesos de reconstrucción y/o recuperación.** En general, la sistematización de las acciones adelantadas en los procesos de reconstrucción resalta la obra física (la infraestructura). El proceso de consulta y decisión que lleva a la definición del tipo de obra a “reconstruir”, que integra otros factores socioeconómicos propios de una intervención desde la perspectiva de la

recuperación, no se documenta y visibiliza de la misma forma. Experiencias recientes, como la reconstrucción de la infraestructura afectada por el paso del huracán Otto en Upala, ofrecen ejemplos de este tipo de limitación en la sistematización de experiencias de reconstrucción. De manera adicional, el monitoreo permanente del proceso de recuperación, y la evaluación periódica permitirán identificar los avances y los vacíos a lo largo del proceso, y hacer las correcciones que sean necesarias. Por ejemplo, el equilibrio en la inversión en aspectos de infraestructura, productivos y sociales y el efecto positivo de la atención a los sectores de población más desfavorecidos.

- **Desarrollar estrategias específicas de comunicación sobre los procesos de recuperación:** Elaborar e implementar estrategias de comunicación específicas y efectivas dirigidas tanto a la comunidad afectada como al público en general. Estas estrategias deben ser diseñadas considerando las particularidades del proceso de recuperación, destacando hitos, progresos y acciones clave de manera clara y comprensible. La estrategia de comunicación se debería centrar en resaltar la integralidad de la intervención (reconociendo las áreas por mejorar), explicando de manera clara el porqué de la inversión en determinado tipo de infraestructura física. Lo anterior contribuiría a fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, considerando, además:
- Mejorar la utilidad y accesibilidad de los informes sectoriales, la difusión en redes sociales y los reportes anuales institucionales al incorporar una orientación específica hacia el proceso de recuperación. Esto implica detallar de manera clara y concisa los avances, desafíos, y metas alcanzadas en el ámbito de la recuperación, brindando una visión integral y



comprensible para el público en general.

- Fomentar la participación activa de la comunidad, estableciendo canales de participación y retroalimentación activa con la comunidad afectada. Involucrar a las personas directamente afectadas en la revisión y mejora de informes y comunicados, en la fiscalización ciudadana de las obras en ejecución, asegurando que la información sea relevante y útil para quienes la necesitan.



Photo credit: CNE

5. ANEXO I: HALLAZGOS ESPECÍFICOS POR ÁREAS TEMÁTICAS

5.1 Sector Recuperación de Infraestructura /obra física y servicios públicos

El sector de infraestructura está compuesto por los subsectores de i) transporte, ii) energía y electricidad, iii) agua y saneamiento, iv) telecomunicaciones y, e) infraestructura comunitaria. En Costa Rica, el sector de infraestructura está constituido por un conjunto de instituciones con distinto grado de autonomía del gobierno, y entidades de carácter privado.

El listado de las instituciones que forman parte del grupo de trabajo en Recuperación de Infraestructura se muestra en las Tablas A.1 y A.2. Las tablas indican cuáles de ellas participaron en el proceso de consulta para el diagnóstico de capacidades. A continuación se presentan los hallazgos, restos y recomendaciones. Los hallazgos se describen utilizando como referencia las cinco dimensiones de capacidad de la metodología CADRI

Observaciones generales:

La reconstrucción de infraestructura es el paradigma actual en los procesos de recuperación en Costa Rica. La intervención después del desastre está principalmente centrada en la reconstrucción de la infraestructura física, bajo la coordinación de la CNE a través del Plan General de la Emergencia y financiado principalmente con el Fondo de Emergencia.

La naturaleza de las diversas instituciones abordadas son variables y disímiles, así como también son los diversos niveles de madurez

institucional y de procesos, en lo referido a materia de reducción de riesgos, preparación, respuesta, y recuperación ante desastres. En muchos casos, los procesos de recuperación sectorial están supeditados a la gestión de la CNE a través del Plan de Gestión de la Emergencia y los recursos del Fondo Nacional de Emergencia.

Existe una percepción arraigada en parte de la directiva sectorial de que la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) debería liderar los procesos de recuperación. Sin embargo, aunque la CNE ejerce un rol coordinador general y ha realizado esfuerzos importantes por mejorar la planificación y preparación para la recuperación a nivel sectorial, sus esfuerzos se han visto limitados por una falta de compromiso y liderazgo de las instituciones sectoriales.

Esta diferencia en las capacidades de acción en las instituciones encargadas de la recuperación y reconstrucción de infraestructuras conlleva brechas significativas entre ellas. Estas diferencias en activos institucionales y procesos se reflejan también en aspectos del manejo de información, así como en fortalezas o debilidades en el uso y conocimiento de tecnologías. Lo anterior tiene consecuencias importantes para las comunidades que podrían resultar afectadas por un evento que impacte su infraestructura y servicios. Estas limitaciones obstaculizan la gestión oportuna y resiliente de los procesos de recuperación, en línea con los principios de Reconstruir Mejor (BBB por sus siglas en Inglés).

En resumen, el diagnóstico destaca la necesidad de adoptar un enfoque más integral en la gestión del riesgo, que incluya capacidades para la recuperación. A nivel sectorial se reconoce la importancia de la reducción del riesgo, la preparación, la respuesta y la reconstrucción.

5.1.1 Gobernanza

5.1.1.1 Principales hallazgos

La gobernanza de la recuperación de la infraestructura física y servicios se basa principalmente en Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley N° 8488) y el Fondo Nacional de Emergencia, siendo gestionada bajo la dirección de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), en conformidad con el Plan General de Emergencia.

La Ley No. 8488 define reconstrucción como las “medidas finales que procuran la recuperación del área afectada, la infraestructura y los sistemas de producción de bienes y servicios, entre otros. En general, son acciones que contribuyen a estabilizar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas afectadas por una emergencia.”

La ley establece que la atención de una emergencia deberá ejecutarse en tres fases: a) Fase de respuesta, b) Fase de rehabilitación, para acciones de rehabilitación temporal de servicios vitales. c) Fase de reconstrucción, destinada a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados e incluye: la reconstrucción y reposición de infraestructura pública y de interés social dañada y la implementación de medidas de regulación del uso de la tierra para evitar daños posteriores. Explicita también que las obras deberán realizarse con enfoque preventivo para no reconstruir la vulnerabilidad y que futuros eventos no vuelvan a generar un estado de emergencia igual. Para la

Sin embargo, se observa una falta de reconocimiento y aplicación de un criterio amplio de recuperación. Este criterio debería considerar la restauración de servicios y las necesidades de la población afectada durante la preparación, la planificación y la implementación de la recuperación de infraestructura.

fase de reconstrucción, la Ley indica que la Comisión contará con un plazo máximo de cinco años. (Ley 8488, art.30). La Política Nacional de Gestión de Riesgos (PNGR) 2016-2030 amplía el concepto de recuperación ante desastres, estableciendo que “La recuperación es un proceso para el cual debe existir la planificación y preparación continua de los actores, a fin de garantizar el acceso a los servicios básicos y vitales por parte de las poblaciones afectadas. El proceso de recuperación es paulatino, de la estabilización a la reactivación, y plantea la necesidad de disponer de medidas para lograr la reestructuración emocional, social y económica que propicien cambios positivos en las condiciones objetivas y subjetivas de los grupos humanos afectados.

En la práctica, sin embargo, persisten desafíos en la coordinación dentro y entre sectores. Existe una percepción arraigada en parte de la institucionalidad de que la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) debería liderar estos procesos de coordinación, pero sus competencias y capacidades se ven sobrepasadas ante el limitado compromiso y acción de preparación a nivel sectorial. Esto se evidencia en los compromisos adquiridos en el Plan de Gestión de Riesgo.

Se observa un nivel diferenciado de madurez institucional y de procesos para la preparación, planificación e implementación de la recuperación, privando en general, la visión de reconstrucción de la obra física dañada, con un incipiente reconocimiento

y abordaje de la continuidad de servicios esenciales.

Los proyectos que se presentan al Fondo de Emergencia de la CNE sí se organizan en un Plan de Inversiones, que es aprobado por la Junta Directiva, de acuerdo con la atención a áreas de mayor sensibilidad o de mayor impacto por el evento, sin embargo esta priorización de atención carece de una visión de recuperación, sino está más dirigida a acciones de reconstrucción, lo cual puede ser acometido a través de un liderazgo interinstitucional.

Se cuenta con algunos marcos institucionales que pueden servir de apoyo para su uso en procesos de recuperación, asegurando la reducción de condiciones de riesgo. Entre ellos, la Estrategia Corporativa del ICE en cambio climático, adaptación y resiliencia; Herramienta de Blindaje Climático del MOPT (para carreteras, puentes y aeródromos); las normas y estándares para la

continuidad de servicio; la norma de hospitales seguros. Del mismo modo, la prioridad que viene brindando la Contraloría hacia un enfoque preventivo en la construcción de obras.

Por otra parte, se ha observado una tendencia a transformar algunas instituciones en empresas a mediano plazo. Esta transformación, podría limitar la capacidad de estas instituciones para atender áreas y sectores especialmente vulnerables que no tienen la capacidad de retribuir económicamente las acciones o que se ven obstaculizadas para abordar necesidades dentro de su conocimiento técnico debido a restricciones formales. Un ejemplo específico es la situación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y su capacidad limitada para apoyar la reconstrucción de acueductos pertenecientes a Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADA). Se considera que este aspecto debe ser abordado bajo un liderazgo institucional en el ámbito de la recuperación.

5.1.1.2 Retos y recomendaciones

- Es necesario fortalecer la planificación y reforzar los compromisos institucionales a nivel sectorial, estableciendo un marco de política y planificación sólido. Esto contribuirá a una mayor claridad en los roles y responsabilidades, facilitando la coordinación interinstitucional para la preparación y gestión de procesos de recuperación de infraestructura y servicios esenciales, en beneficio directo de las poblaciones afectadas.
- Se recomienda generar y poner en práctica un marco de acción para la preparación e implementación de la recuperación, a nivel normativo y programático, que establezca directrices en materia de recuperación de infraestructura, incluyendo la priorización de las intervenciones, que permita una

articulación interinstitucional adecuada y deseable, para que esto redunde en beneficios como una profundización de las actuaciones y un uso más eficiente de los recursos y capacidades con que se cuenta.

- Asimismo, es necesario reforzar e internalizar un enfoque integral de recuperación que abarque no sólo la reconstrucción de infraestructuras dañadas. Se requiere un nivel de gobernanza sólido y funcional que pueda llevar este concepto a la práctica a través de una visión de desarrollo a nivel país y una perspectiva inclusiva de los diversos actores institucionales involucrados, destacando a las comunidades y actores afectados como eje central.

- La asimilación del concepto amplio de recuperación y el establecimiento adecuado de mecanismos de coordinación interinstitucional para articular esfuerzos y llevar a cabo una visión coherente y eficiente de desarrollo antes y después de desastres, se percibe como una

tarea pendiente. Este desafío no se limita únicamente a la reconstrucción y recuperación de infraestructuras, sino que también abarca otras áreas, como se discute a lo largo del presente documento.

5.1.2. Capacidad de implementación

5.1.2.1. Principales hallazgos

Existe una gran diversidad de capacidades instaladas en las instituciones responsables de la recuperación de infraestructura, lo que implica brechas que acarrearán consecuencias para las comunidades que puedan verse afectadas ante un evento que las impacte en su infraestructura y servicios.

Por ejemplo, hay instituciones como el ICE, que además de conformarse como una corporación de empresas (ICE, ICE-KOLBI, CNFL, RACSA) funciona con una gobernanza claramente establecida y robusta. Adicionalmente, dentro de sus activos institucionales cuenta con una extensa cantidad de equipos e infraestructura, también activos blandos como estrategias corporativa y de empresa, estrategia de sostenibilidad, cambio climático y continuidad del servicio, además de marco de gestión de riesgos que llevan a la práctica. En el caso de ICE, su naturaleza de empresa privada, motiva la introducción de mejores prácticas corporativas de una forma orgánica, incluyendo elementos clave de continuidad de operaciones y servicio.

En contraposición, se encuentran las instituciones del sector público como el MOPT y la AyA, que a pesar de gestionar activos de importancia estratégica para el país, no cuentan con los recursos técnicos y financieros o los procesos necesarios para la preparación, respuesta y recuperación ante eventos disruptivos. En muchos casos, los procesos de recuperación sectorial están supeditados a la gestión de la CNE

a través del Plan de Emergencia y los recursos del Fondo Nacional de Emergencia.

Se ha identificado además, que las acciones se planifican y ejecutan de manera aislada por cada una de las instituciones implementadoras (e.g. AyA, ICE, MOPT) de acuerdo con sus propios procedimientos, enfocadas principalmente en la reparación/reposición de la infraestructura afectada. Muchas instituciones cuentan con capacidades desplegadas a lo largo del país para una acción rápida en respuesta al desastre (e.g. limpieza de escombros, habilitación de vías, instalación de puentes bailey).

La priorización de los programas y proyectos de recuperación no cuenta con procesos claramente establecidos. Existen instituciones, como la Comisión Nacional de Emergencias (CNE), que ha establecido algunos criterios de priorización, considerando hechos objetivos, el nexo causal de los daños, el alcance para asistir a la mayoría de los afectados, la sensibilización respecto al impacto, y la importancia de la infraestructura a reconstruir. Aunque este enfoque se considera una buena práctica, es necesario estandarizar criterios y fortalecer la planificación interinstitucional, integrando diversos criterios de priorización y ejes de acción en la concepción global de las acciones a realizar. Además debe sumarse a esta realidad el hecho que la decisión de la prioridad puede llegar a politizarse, de forma que la decisión de la reconstrucción puede cambiarse respecto a la recomendación técnica,

así como a la velocidad con que lleguen las solicitudes de requerimiento de fondos.

5.1.2.2 Retos y recomendaciones

- Fortalecer la capacidad de gestión e implementación de procesos de recuperación a nivel institucional, mediante la generación de instrumentos, procedimientos y protocolos que orienten la evaluación de daños y pérdidas, la priorización de proyectos, y la implementación de procesos de recuperación de infraestructura y servicios bajo criterios de reconstrucción mejor (BBB).
- A nivel institucional, e idealmente a través de un marco de recuperación, generar procesos de **priorización** de los proyectos de rehabilitación y recuperación a través de procesos multicriterio, que permitan un abordaje de las acciones en campo que tomen en cuenta la amplia gamas de factores y los sopesen para lograr eficientizar los recursos y las capacidades con que se cuenta.



5.1.3 Financiación

5.1.3.1 Principales hallazgos

Se evidencia una variabilidad en las capacidades financieras entre las instituciones. Por ejemplo, entidades como el ICE disponen de políticas de continuidad del servicio y fondos propios destinados a la recuperación de infraestructura y servicios. Por otro lado, instituciones como AyA, MOPT y las ASADAS carecen de recursos visibles y de fácil acceso, dependiendo enteramente de los fondos que la CNE pueda asignar a través del Fondo de Emergencia.

Se subraya la presencia de mecanismos destinados a la recuperación de fondos invertidos durante el proceso de recuperación. Por ejemplo, instituciones como el AyA, ESPH y el ICE tienen la opción de incluir los gastos relacionados con la atención de emergencias en sus costos de servicios, de acuerdo con la

legislación actual y previa aprobación de tarifas por parte de la ARESEP.

La activación del fondo de emergencias mediante un decreto sancionado es el mecanismo más utilizado por las entidades del sector público. Este permite a las instituciones solicitar participar en el fondo después de realizar un levantamiento de afectaciones y presentar un plan de emergencia/recuperación.

Al respecto, es importante señalar que existen casos, como las municipalidades, que utilizan este medio incluso cuando cuentan (o deberían contar) con recursos propios para atender actividades post desastre. Las municipalidades tienen, en muchos casos, con las posibilidades y cuentan con mandato de actuar por sus propios medios cuando se presenten eventos de desastre.

5.1.3.2 Retos y recomendaciones

- Es esencial examinar los criterios y prácticas relacionadas con la subsidiariedad y la implementación a nivel local. Se deben establecer criterios que definan cuándo y en qué circunstancias las instituciones pueden recurrir a mecanismos de excepción, o cuándo deben emplear los procedimientos ordinarios para la ejecución de recursos. Esta revisión busca promover una visión global e integral en el proceso de recuperación.
- Se recomienda a la CNE, llevar adelante un proceso de consulta y acciones resultantes con la CGR, para establecer lineamientos claros y objetivos sobre cuándo la CNE debe aceptar, a través de su junta directiva, solicitudes de los gobiernos locales para el uso de fondo de emergencia, y cuándo estas solicitudes deben ser revueltas.

5.1.4 Conocimiento/Gestión de información

5.1.4.1 Principales hallazgo

La CNE se encarga de desarrollar el Plan de Emergencia y de centralizar los registros de evaluación de daños (daños directos) de cada institución. Sin embargo, se señala que la falta de una

coordinación interinstitucional sólida ha resultado en que cada entidad decida qué información debe ser registrada, lo que podría ocasionar omisiones importantes.

Un caso particular es el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA, que destaca por su papel como experto técnico y la disposición de contar con miembros en calidad de voluntarios para evaluar y valorar daños después de un desastre. A pesar de la capacidad y calidad de estos servicios, la falta de un liderazgo interinstitucional claro ha llevado a una subutilización ocasional de este recurso de voluntariado. Esto se traduce en una potencial afectación al no contar con información de campo oportuna, lo que puede complicar la activación de seguros o procesos de reconstrucción.

En el análisis de las lecciones aprendidas, también se examinó la rendición de cuentas a la sociedad, especialmente a las comunidades afectadas, en

5.1.4.2 Retos y recomendaciones

- Se sugiere desarrollar programas de capacitación específicos sobre recuperación post-desastre para nivelar y fortalecer el conocimiento institucional en esta área. Aunque hay diversidad en el conocimiento y la experiencia institucional en reducción del riesgo y respuesta a desastres, centrar esfuerzos en mejorar la comprensión de la recuperación puede ser muy provechoso. Estos programas podrían ayudar a equipar a las instituciones con las habilidades necesarias para responder de manera más efectiva ante eventos adversos en el futuro.
- A través de mecanismos de transferencia de conocimiento, como pueden ser talleres, conversatorios u otros, se recomienda extender en la institucionalidad, un concepto de recuperación de infraestructura amplio, el cual no sólo debe abordar aspecto de reposición de infraestructura (reconstrucción), sino que desde la etapa de planificación del riesgo y el diseño, se aborda la posibilidad de la reconstrucción, y aspectos integrales con otras áreas como financiamiento, reposición y generación de medios vida, gestión social, entre otros.
- Determinadas instituciones como el ICE, cuenta con activos institucionales blandos, como estrategias de sostenibilidad, enfoques decambio climático y continuidad de servicio, que al momento de proponerse la implementación de un marco de recuperación, se considera valioso que este conocimiento y activos institucionales sean tomados en cuenta y sumen a los esfuerzos de generar un marco de recuperación.
- Potenciar la incorporación del conocimiento sobre riesgos de desastres en los procesos de planificación territorial y gestión de la infraestructura, estableciendo soluciones viables para mejorar las estructuras en el sector informal.
- Se recomienda utilizar diversos medios existentes como redes sociales, canales de comunicación formales, páginas web institucionales, correos electrónicos a actores clave como las ADI, y otros medios, transparentar y comunicar informes de avances en los procesos recuperación y de rendición de cuentas, esto con el fin de no sólo entregar información a la población en general, sino también con la

cuanto a la priorización e inversión de recursos. A pesar de que la información de las instituciones es de dominio público por naturaleza y se incluye en los informes institucionales, no se identificó un esfuerzo específico para compartir esta información de manera amplia con las comunidades afectadas o sujetas a reconstrucción. Este vacío se considera un área de mejora, ya que informar adecuadamente a las poblaciones afectadas, quienes son actores centrales en los beneficios y afectaciones, es esencial. Estas comunidades tienen el derecho y la necesidad de conocer y expresar su opinión al respecto. Mejorar este aspecto fortalecería la transparencia de las acciones institucionales aumentando la confianza en la institucionalidad.

intención de recibir retroalimentación de las comunidades y actores involucrados en los procesos de recuperación, para generar un proceso permanente de corrección y mejora.

5.1.5 Tecnología y equipamiento

5.1.5.1 Principales hallazgos

Se ha identificado una importante limitación en cuanto a herramientas para recopilar y analizar información de daños y pérdidas. Esta limitación se debe al enfoque de intervención a nivel de proyecto

en lugar de una aproximación programática, y a las restricciones de la Contraloría en el uso de recursos (técnicos, logísticos, financieros) fuera de los mandatos institucionales.

5.1.5.2 Retos y recomendaciones

Se recomienda a la CNE, llevar adelante el desarrollo y puesta en funcionamiento de un instrumento de levantamiento y análisis de información post desastre, que involucre las necesidades cruzadas de las instituciones, incluyendo a actores relevantes como el IMAS, CFIA, AyA, y que este instrumento sea generado a partir de herramientas tecnológicas al alcance, algunas de las cuales inclusive son de bajo costo.

Tabla A.I - Instituciones entrevistadas subsistema de recuperación, área de infraestructura

No	Nombre de la Institución	Funciones y actividades que lleva adelante en la recuperación
1	Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Es el <u>ministerio</u> del <u>gobierno de Costa Rica</u> encargado de regular y controlar el <u>transporte</u> terrestre, aéreo y marino, así como de planificar, ejecutar y mejorar obras públicas de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, además de colaborar con las Municipalidades en la conservación de las rutas cantonales.
2	Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA)	Es un instituto autónomo del Estado que vela por el acceso al agua potable de la población, la gestión de infraestructura acuífera y todos los asuntos relacionados a acueductos y alcantarillados y también la contaminación de los recursos de agua y cobro de los servicios.
3	Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)	Es la institución pública encargada de administrar los seguros de salud y pensiones, también provee un régimen no contributivo de jubilación.
4	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)	Es el organismo que regula la labor de los distintos profesionales de la arquitectura y la ingeniería, vela por el cumplimiento de las normas básicas que regulan la actividad profesional de su gremio en el país.
5	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	Es una empresa estatal que brinda servicios de electricidad y telecomunicaciones en Costa Rica.
6	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP)	Es una institución pública, creada con el fin de armonizar las necesidades de los usuarios o consumidores con los intereses de los prestadores de servicios, y velar por que los servicios se brinden de forma óptima.
7	Comisión Nacional de Emergencias (CNE)	Es una institución pública gubernamental de gestión y mitigación de riesgos responsable de las acciones a tomar durante una emergencia en el país.

Tabla A.2 - Instituciones complementarias área de infraestructura

No	Nombre de la Institución	Funciones y actividades que lleva adelante en la recuperación
1	Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)	Se encarga del abastecimiento de combustibles, asfaltos y naftas, mediante el Sistema Nacional de Combustibles
2	Gobierno Local, Municipalidades	Es un gobierno local, inferiores a la provincia como municipios comunas o cantones, dentro de sus funciones está la elaboración y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, control y regulación de desarrollo humano, mantener el ornato, aseo e higiene municipal, construcción y administración de cementerios entre otras funciones.
3	Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADA)	Son órganos locales contruidos como asociaciones que por delegación del AyA, administrar, operar, y dan mantenimiento y desarrollan los sistemas de acueductos y alcantarillados en comunidades en donde ni el AyA ni la municipalidad respectiva prestan estos servicios.
4	Universidades Públicas (UCR, UNA, UNED)	Son instituciones autónomas de educación superior dedicadas a la enseñanza, la investigación, la acción social, la meditación, la creación artística y la difusión del conocimiento.
5	Asociaciones de Desarrollo, locales, (ADI)	Son organizaciones de desarrollo comunal, entidades de interés público, regidas por el derecho privado por lo que están autorizadas para realizar todo tipo de acciones tendientes al desarrollo social, económico, ambiental de los habitantes del área en la que operan.
6	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)	Presenta servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, evacuación de aguas pluviales, generación y distribución de electricidad; alumbrado público todo esto en el cantón central de Heredia.

5.2 Recuperación social

La recuperación en el ámbito social requiere de acciones que coordinen diversos subsectores, abarcando tanto la asistencia social y humanitaria inmediata como la planificación para la activación de los servicios, integrando acciones en áreas clave como salud, educación, protección social y vivienda. Se hace hincapié en atender especialmente a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad social, tales como personas en condición de pobreza,

niños y niñas, mujeres, población indígena, población migrante y refugiada, afrodescendientes, adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros grupos. Esta coordinación permite utilizar los recursos de manera efectiva y eficiente, facilitando el acceso a los servicios de manera equitativa, con calidad y sostenibilidad. Para comprender la perspectiva del sector de la recuperación social se realizaron tanto entrevistas individuales como un taller con actores claves (ver tabla I).

5.2.1 Gobernanza

5.2.1.1 Hallazgos principales

Las instituciones costarricenses en el ámbito social suelen tener una comprensión clara de sus fortalezas y debilidades en cuanto a la gestión del riesgo, gracias a su experiencia previa en situaciones de crisis junto a la Comisión Nacional de Emergencia y a través de programas de capacitación. Este contacto ha permitido que la mayoría de las instituciones consultadas tenga un amplio conocimiento de sus roles y áreas de mejora para la implementación de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2016-2030. Sin embargo, existe una menor comprensión sobre cómo coordinarse de manera sistemática entre instituciones, a pesar de que en ocasiones han debido hacerlo de forma ad hoc. Es decir, aunque no exista un procedimiento establecido de coordinación, algunas instituciones han tenido experiencias al respecto. Es importante mencionar que esta falta de coordinación sistemática a veces se traduce en desconocimiento del punto focal o de contacto de otras instituciones en situaciones de emergencia.

En la consulta, los representantes institucionales consideraron al sector social como de segunda respuesta, a pesar de que distintos reglamentos, leyes y normativas los colocan dentro de las mesas de coordinación y planificación.

En general, el involucramiento del sector se da de manera reactiva ante la emergencia y según el campo de acción de la institución. Esto conlleva desarticulaciones y falta de comunicación entre actores, afectando un abordaje integral en la gestión del riesgo y planificación para la recuperación. Un ejemplo que evidencia esta manera de operar se observa cuando en las intervenciones en las comisiones municipales de emergencia las instituciones tienen un rol principalmente de acompañamiento de las acciones que coordina la CNE y el gobierno local.

Basados en las normas vigentes; la recuperación sectorial está alineada a los mandatos de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE). Sin embargo, las instituciones carecen de políticas de recuperación social en la gestión del riesgo.

No hay evidencia de que las instituciones planifiquen o sigan protocolos y lineamientos de coordinación como sector. Tampoco se identifica una entidad, mesa de trabajo o comisión que coordine y lidere, y no se incorpora el monitoreo y evaluación de las intervenciones institucionales para hacer ajustes o adaptaciones para potenciar

o mejorar las acciones. Como resultado, las instituciones se sienten reglamentariamente limitadas para poder actuar, dependen de los lineamientos que les dé el CNE en su rol en la gestión del riesgo, y por tanto su labor frecuente se concentra en “apagar incendios” sin planificación para el mediano y largo plazo.

Actualmente la recuperación social depende de las iniciativas o esfuerzos de algunos funcionarios que las impulsan desde lo interno de la institución. La presencia de este tipo de funcionario ha ido en aumento porque las instituciones se han estado capacitando con el personal del CNE en comprender qué es la recuperación y diferenciarla de la reconstrucción.

En palabras de representantes institucionales, los talleres son una oportunidad de identificar puntos de mejora e incorporar conocimiento en el fortalecimiento del subsistema de recuperación. Un ejemplo de este aprovechamiento de lecciones es el trabajo que realiza el MIVAH, se refleja en la autocrítica del subsector vivienda que reconoce que trabaja en la reconstrucción física y no de recuperación. En la construcción de viviendas se olvidan los hogares, modos de vida, la distancia a los centros educativos o a las fuentes de trabajo en la ubicación de las viviendas. Se omite conocer la perspectiva del propio beneficiario.

Este distanciamiento entre las acciones y la población beneficiaria se vuelve más evidente con las

5.2.1.2 Retos y recomendaciones

El principal reto que se observa es alcanzar la voluntad política para realizar los cambios necesarios con el fin de operativizar el subsistema de recuperación. Las mejoras en gobernanza requieren de normativa que debe pasar por el poder ejecutivo y la asamblea legislativa. Otro de los puntos que se debe tomar en cuenta es que esa planificación debe ir más allá de 4 años, para que la estructura de la recuperación se mantenga

poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad. Entre ellas las personas migrantes y refugiadas, afrodescendientes, menores de edad, mujeres y población indígena, entre otras. Por ejemplo, desde el CONAI han identificado la falta de pertinencia cultural en las labores que realizan las instituciones, con información que no está en el idioma indígena, términos de reconstrucción que no son adecuados para el contexto, y la adopción de medidas que discrepan de la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Otra población que se le limita el acceso a los procesos de recuperación es la clase media, pues por ley muchas de las acciones son para el sector de la población en pobreza o pobreza extrema, y no pueden acceder a fondos del sector bancario por el alto costo de los créditos.

Algunas instituciones tienen plataformas y recursos de manejo de información, gestión y financiamiento que podrían ser integrados en un sistema de gestión del riesgo. Tal es el caso del subsector salud, en el que la Caja Costarricense de Seguro Social. La instancia dispone de capacidad para la respuesta inmediata, que puede ampliarse y sostenerse durante el periodo de recuperación, ya que, inevitablemente, deben asegurar la continuidad del servicio de salud a nivel hospitalario y de primer nivel en todo momento. El subsector salud tiene presencia territorial en el país, lo cual les permite interactuar con los mecanismos de gobernanza presentes a nivel local.

en el tiempo con un plan de largo plazo que no se vea afectada por los cambios de gobierno.

Por tanto, se recomienda:

- **Establecer/fortalecer arreglos institucionales y protocolos de trabajo y comunicación** entre las distintas instancias del sector social, definiendo claramente roles y liderazgos para la recuperación integral.

- **Establecer un Comité Sectorial para la recuperación social**, con una secretaría que coordine y priorice las acciones de las instituciones, planifique y organice las intervenciones con horizontes temporales claros y objetivos concretos. El Comité debe establecer un programa de acciones paralelas o secuenciales, y a la vez tener la capacidad de reorientar esfuerzos según las necesidades. El comité debe estar respaldado legal y financieramente para que pueda establecer los lineamientos e indicadores, así como tener brazo operativo para que brinde recursos económicos a las instituciones.
- **La secretaría del comité puede estar conformada por una institución o un grupo de trabajo conjunto** que tenga las capacidades para llevar a cabo la labor. Se plantea como primera opción una mesa de trabajo conformada por instituciones y expertos del sector privado y académico, como segunda opción, una secretaría de al menos tres instituciones (CNE, MIDEPLAN, IMAS), y como tercera opción, una institución a cargo de la coordinación y operativización de la recuperación social, desde las instituciones se plantea al CNE, y otra institución que con capacitación podría tener esa labor es el MIDEPLAN.
- **Colocar la recuperación social como pilar entre los actores de la primera respuesta y recuperación**, tanto para la coordinación y planificación como para la operativización de las acciones.
- Establecer una norma o ley que defina las labores, presupuesto y responsabilidades de las instituciones para que puedan participar. Estas acciones se pueden definir con mecanismos de coordinación dentro de la ley 8488 y la ley constitutiva de las instituciones.
- Como punto de partida, realizar capacitaciones en temas de recuperación social en las instituciones del sector social y elaborar **cartas de compromiso o de entendimiento** entre las ellas para que puedan, desde el sustento jurídico actual, realizar acciones coordinadas e integrales para la población beneficiaria.
- Incorporar un **proceso de diagnóstico interno** para encontrar los puntos de mejora, sistematizar los recursos y evidenciar las lecciones aprendidas en cada institución.
- El **monitoreo y evaluación deben establecerse claramente en los lineamientos del subsistema de recuperación social**. Existen entidades que pueden ayudar a este proceso como MIDEPLAN que puede cumplir roles de fiscalización y evaluación.
- Considerar la evaluación como un mecanismo de verificación del impacto de las intervenciones, valoración del uso eficiente de los recursos, pero también como instrumento de aprendizaje y de construcción de conocimiento para la toma de decisiones.
- Involucrar a las poblaciones beneficiarias en los procesos de sensibilización, planeación y coordinación para que las acciones de la recuperación social tengan pertinencia cultural, involucren la experiencia de las personas de las comunidades y sea sensible a la perspectiva de género. Se deben fortalecer la participación de instituciones como el CONAI, CONAPDIS, PANI, INAMU, y CONAPAM, de las ONGs que trabajan con poblaciones en condición de vulnerabilidad (personas migrantes y refugiadas, personas afrodescendientes, población LGTBQ+, personas menores de edad, entre otras), y de las Asociaciones de Desarrollo Integral.

- **La Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2016-2030** es un instrumento con el potencial de construir un marco de recuperación integral.
- **Adecuar documentos estratégicos sectoriales vigentes para la recuperación.** Basados en la situación actual y considerando las capacidades disponibles en el territorio, la posibilidad de integrar en sus documentos técnico-estratégicos y operacionales líneas específicas para la recuperación brindan la oportunidad para reforzar los esfuerzos desplegados en los preparativos y respuesta con el acompañamiento de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE).
- **La Caja Costarricense de Seguro Social podría actualizar sus documentos institucionales vigentes con base en lecciones aprendidas** de eventos anteriores, para ampliar sus capacidades que le permitan cubrir los tiempos de atención durante la recuperación de los servicios de salud a su cargo.
- **Para el subsector salud, considerar el uso de recursos disponibles.** Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud cuenta con las “Series de orientación sobre recuperación en casos de desastre: Recuperación del sector de la salud” y puede ofrecer cooperación técnica para la elaboración de la propuesta.

5.2.2 Capacidad de implementación

5.2.2.1 Hallazgos principales

Algunas instituciones han integrado y fortalecido internamente sistemas de gestión del riesgo impulsados por sus propias experiencias. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública que cuenta con una unidad técnica que asesora y da lineamientos para la comisión local de emergencias. La unidad evalúa daños y pérdidas, da indicaciones de lo que se requiere articular, y plantea la recuperación después de un desastre en infraestructura, la vida estudiantil, interrupción de ciclos lectivos, entre otros, para continuar poder continuar con el servicio.

En el subsector salud, el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social cuentan con recursos de implementación de acciones de coordinación y ejecución de acciones para emergencias en el territorio (multinivel) que les permiten afrontar tanto acciones de respuesta como posibles estrategias para la recuperación. En el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social la adecuación de sus procedimientos operativos, en el

marco de las declaratorias de emergencia, ha permitido la implementación de las acciones de recuperación de salud de los servicios que tienen a cargo, basados en la experiencia institucional de atención de emergencias pasadas de la Caja Costarricense de Seguro Social y la experiencia sectorial en la recuperación de Cinchona.

Sin embargo, aparte de estas instituciones que han ido incorporando elementos de recuperación en sus acciones, la preparación para la gestión de riesgo en los subsectores excluye la operativización del subsistema de recuperación. Esta carencia conlleva a que no se cuente con procesos establecidos, recursos permanentes, así como personal entrenado y organizado para la recuperación, lo cual resta capacidad de implementación.

5.2.2.2 Retos y recomendaciones

El principal reto dentro de las capacidades de implementación es la adecuación de mecanismos institucionales para la recuperación, la disponibilidad de financiamiento en el presupuesto interno, y la ausencia de grupos coordinados de trabajo interinstitucionales para la atención de las necesidades sociales de la población en su conjunto. Se recomienda:

- **Capacitar a los funcionarios de las instituciones en la operativización de la recuperación y establecer canales de ejecución con personal entrenado.** El proceso debe considerar la recuperación incorporando mecanismos de conocimiento del tipo de desarrollo, modos de vida, potencial y capacidad de resiliencia de las comunidades, así como las barreras que enfrentan y necesidades más apremiantes, permitiendo que las acciones de recuperación sean integrales y puedan colaborar con el cumplimiento de los ODS, mejoren sus condiciones y sean adecuadas para los territorios y sus poblaciones.
- **Integrar planes y trabajo interinstitucionales para el fortalecimiento de los modos de vida locales.** El proceso de recuperación debe integrar acciones de ideas productivas que estén coordinadas entre las instituciones para que sean complementarias, potenciadoras, priorizadas y estratégicas, y desarrollen capacidades locales para la resiliencia y desarrollo de la economía de las comunidades. Este abordaje fortalece los tres sistemas de la gestión del riesgo: prevención, atención de emergencias y recuperación. La integración interinstitucional aumenta la ineficiencia en el uso de los recursos agregados. Estos planes deben abarcar la diversidad de las poblaciones (por género, edad, condición migratoria, entre otros).
- **Adecuar mecanismos normativos de implementación para que se puedan optimizar para la recuperación.** La adecuación de los documentos normativos y técnicos institucionales puede facilitar la integración de las acciones de recuperación en el sector social a partir de la adecuación de los mecanismos implementadores disponibles para la respuesta que permitirían potenciar las capacidades necesarias en la recuperación, de manera inclusiva para que pueda incorporar la diversidad de la población (por género, edad, condición migratoria, entre otros).
- **Documentar y analizar cada experiencia para identificar las mejores herramientas y mecanismos sectoriales de recuperación interinstitucionales** más efectivos, así como aquellos que no son recomendables, con base en lecciones aprendidas.

5.2.3 Financiación

5.2.3.1 Hallazgos principales

Para poder establecer lineamientos para el subsistema de recuperación a largo plazo y acciones por parte de las instituciones, el Estado debe dirigir presupuesto específico que esté sujeto a la planificación anual.

Algunas instituciones pueden adaptar su presupuesto al subsistema de recuperación. Por ejemplo, instituciones como el INAMU, IMAS y Ministerio de Trabajo que cuentan con fondos para el emprendimiento podrían integrarse en un sistema

coordinado con otras, en situaciones de recuperación.

Otro ejemplo es el de la Caja Costarricense de Seguro Social que dispone de recursos financieros para la respuesta a emergencias y desastres, la activación de estos recursos está enmarcado en las normas vigentes que le permiten atender las necesidades de salud a las poblaciones afectadas en cualquier parte del territorio nacional, durante el tiempo que dure la emergencia, el monto de 60 mil millones de colones (reserva de contingencia de la CCSS) se habilita ante una emergencia institucional que permite pagar la respuesta, obras de infraestructura temporal y otras. En la experiencia COVID-19 se mantuvo hasta por dos años y mientras durara el acta de emergencia. Existe un mecanismo de acción para que las unidades ejecutoras puedan redirigir su presupuesto a la emergencia, que luego son repuestos por el fondo de contingencia. Este fondo puede estar disponible para todo el proceso de rehabilitación, bajo la categoría de urgente.

5.2.3.2 Retos y recomendaciones

El reto principal en el ámbito de financiamiento es que no existen líneas presupuestarias del gobierno que incluyan la recuperación. Algunas de las propuestas de las instituciones parten de la creación de impuestos que requieren de voluntad política. Para abordar esta capacidad de financiamiento se propone:

- **Adecuación de los recursos disponibles ante emergencias para su ampliación a toda la recuperación.** La Caja Costarricense de Seguro Social podría considerar las coordinaciones del caso ante las instancias de gobierno para que sus recursos financieros de contingencia (emergencia) les permita tener capacidades ampliadas, que le permitan cubrir los costos de la oferta de servicios de la transición entre la rehabilitación y reconstrucción de los servicios de salud a su cargo.

Para la reconstrucción, se tienen otros mecanismos ordinarios con los que se apoya el portafolio de inversión considerando los procedimientos cotidianos.

La posibilidad de redirigir y priorizar para la recuperación debe contar con procedimientos planificados.

En general, las instituciones no cuentan con fondos para la recuperación por lo que se deberían crear mecanismos para que puedan trabajar en productos específicos cuando es requerido.

Las capacitaciones y sensibilización de las instituciones brindan la oportunidad de diagnosticar e identificar oportunidades para diseñar mecanismos de planificación y la asignación de presupuestos para la recuperación.

- Establecer del presupuesto de las instituciones una **línea presupuestaria para ejecutar las acciones del subsistema de recuperación.**
- **Establecer cartas de cooperación** para realizar acciones interinstitucionales en conjunto para financiar iniciativas y emprendimientos resilientes.
- **Creación de impuestos** que puedan financiar el subsistema de recuperación.

5.2.4 Conocimiento/Gestión de información

5.2.4.1 Hallazgos principales

El Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) es una herramienta que utiliza el IMAS para identificar las personas de los programas que brinda la institución considerando distintas variables que les permite llegar a las poblaciones más vulnerables. Dentro de las variables del SINIRUBE no se incluyen indicadores referidos a emergencias o relacionado con la gestión del riesgo. El sistema puede identificar financiamientos específicos referentes a la gestión del riesgo, actualmente está trabajando en conjunto con el CNE para elaborar una ficha técnica sobre el tema. Además, el sistema tiene el potencial de ayudar a sistematizar información que permita identificar dónde y a quién distribuir las acciones del subsistema de recuperación, y puede ser utilizado para el monitoreo y evaluación de impacto de los recursos monetarios y no monetarios asignados, así como comprender dónde se concentran las carencias y su naturaleza para ser abordadas interinstitucionalmente.

El SINIRUBE puede ser utilizado para contribuir a la toma de decisiones en la interacción entre instituciones para atender a las personas en situación de vulnerabilidad y pobreza. Sin embargo se debe considerar que el sistema excluye en gran medida a las personas de clase socioeconómica media y algunas

variables que describen condiciones de vulnerabilidad (por ejemplo, condición migratoria).

Otros elementos ausentes en el monitoreo y sistematización de información que deberían contemplarse en capacitaciones y la elaboración de los planes, estrategias o procesos informativos sobre la gestión del riesgo, incluyendo la recuperación, es la pertinencia cultural de las acciones y la consulta a la población y autoridades locales.

Por otra parte, no existen mecanismos para que las personas en los territorios puedan plantear sus quejas y recomendaciones, estas se hacen evidentes cuando las personas lo reportan a las instituciones. Un ejemplo claro, es el de la población indígena, que cuando es servida por programas institucionales no siempre es consultada durante la planificación y antes de la ejecución.

En el caso del Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social disponen de información y conocimiento que les permiten la integración en sus acciones de preparación y respuesta, la disponibilidad de estos está basado y están disponibles en documentos institucionales y sus operadores individuales, incluyen experiencias en acciones de recuperación pasadas.

5.2.4.2 Retos y recomendaciones

- Documentación e investigación de las experiencias previas en recuperación para extraer mejores prácticas que alimenten la planificación.
- Fortalecer el SINIRUBE para incluir criterios de la gestión del riesgo, y del subsistema de recuperación.
- Adecuación de un protocolo que incluya los procedimientos adecuados para que las personas sean incluidas en el proceso de la elaboración de productos sobre el subsistema de recuperación.
- Definir los procedimientos para el reporte de quejas, recomendaciones, el monitoreo y evaluación por parte de la población. Esto debe incluir un proceso de información y consulta a las comunidades.

5.3 Recuperación económica y productiva

5.3.1 Gobernanza

5.3.1.1 Principales hallazgos

Las instituciones del sector económico y productivo trabajan de manera activa en la incorporación de estrategias de recuperación tras una disrupción, generada por cualquier tipo de evento, en sus acciones. Esta estrategia comenzó con la creación de un comité intersectorial con el sector privado donde participan las Cámaras de Comercio e Industria, el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica INTECO, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado UCCAEP y el Ente Costarricense de Acreditación ECA. Con esta última se realizan periódicamente reuniones de capacitación y desarrollo de productos para presentarlos a la empresa privada. Este proyecto se sustenta en las nuevas normas técnicas que emitió INTECO sobre la gestión del riesgo, que no son de acatamiento obligatorio de las empresas.

En el MIDEPLAN no se tienen partidas específicas para trabajar en la preparación para la recuperación. MIDEPLAN trabaja según la estructura de inversión pública que le envía el gobierno de turno. Esta planificación es a cuatro años con posibilidad de ser modificada en el periodo de gobierno. Las autoridades pueden crear las partidas de inversión de tres formas: por mitigación, por desastres y por post desastre.

El proceso de consulta resaltó que no existe una política sistemática para el análisis de la vulnerabilidad y exposición de los lugares afectados después de un desastre. Adicionalmente, no hay seguimiento a los proyectos de las instituciones, por lo que existe la posibilidad de que se vuelva a invertir en los mismos lugares de riesgo con fondos públicos. Este abordaje ha hecho que instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2022 -2026 y la Política Nacional de Responsabilidad Social 2017 – 2030 no consideren de forma sistemática la operativización de la política y planes de gestión del riesgo.

Cuando se analiza la articulación interinstitucional, se evidencia que cada institución funciona como una isla, y que la CNE es quien da seguimiento y promueve la coordinación. Ante la falta de un plan para la implementación conjunta de estas iniciativas las instituciones han optado por trabajar individualmente y posteriormente compartir para buscar sinergias. Las consultas confirman el reconocimiento de las instituciones a la CNE como el ente rector de la gestión del riesgo y que debería encargarse de dar seguimiento, recopilación y socialización de las acciones institucionales. Todo esto bajo una metodología de proyectos adscrita al MIDEPLAN.

Otro detalle que mencionan en el MIDEPLAN es que existe una ausencia de políticas relacionadas con la gestión del riesgo y las migraciones. A la hora de plantear los proyectos las instituciones no se consideran las poblaciones migrantes y refugiadas que se quedan en el país, pues no se conocen los datos sobre cantidad, perfil socio-demográfico, dónde se ubican, y si tienen familiares en país; provocando que aumente su vulnerabilidad al estar en asentamientos informales o fuera del apoyo de los proyectos del país.

Se invisibiliza en las políticas e inversión la población migrante y refugiada, no se cuantifica al momento. El MIVAH y CNE tienen mapeado zonas de riesgo, pero no se integra la variable de la movilidad actual. Esto provoca un problema económico y social para las personas migrantes y refugiadas.

5.3.1.2. Retos y recomendaciones

El principal reto para la incorporación del subsistema de recuperación en las estrategia económica y productiva del país es que no es un proceso institucionalizado y depende de la voluntad política de los gobiernos de turno. Por esta razón, las acciones que implementan las instituciones son de carácter aislado y no parten de una visión nacional, a pesar de tener la Política Nacional de gestión del riesgo. En este sentido, se recomienda:

- **Generar espacios de discusión para posicionar la importancia de la recuperación en los ámbitos políticos.** Se necesita crear una partida desde el gobierno para realizar acciones sobre la gestión del riesgo y que amarre las metodologías del MIDEPLAN y CNE con las distintas políticas nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2022-2026.
- **Cartas de compromiso o de entre instituciones para construir estrategias en conjuntorelacionadas con la continuidad de los negocios (preparación para la recuperación).** Ya el CNE ha estado colaborando en capacitaciones y podría fungir como ente coordinador entre las iniciativas que van surgiendo, mientras se crean las directrices políticas de acción.
- Promover la utilización de herramientas como la de INTECO y del MEIC para promover el desarrollo de estrategias de continuidad de servicios para a nivel de las empresas del sector productivo. Es primordial la incorporación de poblaciones en situación de vulnerabilidad dentro de los proyectos de las instituciones, tomando en cuenta el contexto regional y mundial. Así como, discutir una estrategia del abordaje para la gestión de la prevención, respuesta y recuperación de las crisis sistémicas transfronterizas, mediante la protección social resilientes, adaptativa y humanitaria.

5.3.2 Capacidad de Implementación

5.3.2.1 Principales hallazgos

El MEIC ha diseñado todo un proceso para cumplir con las tres metas principales establecidas por el ministerio con relación a la la continuidad de los negocios, estas metas son:

- Construir una guía oficial con lineamientos para la gestión de la continuidad del negocio dirigido al parque empresarial PYME (las PYMES inscritas en este parque corresponden al 20% del total de las empresas del país).
- Elaborar un procedimiento y metodología para evaluar daños y pérdidas en los sectores comercio e industria.
- Generar un esquema de certificación y sello nacional para la prevención de riesgo y gestión de la continuidad de los negocios. Este último punto se quiere promover mediante incentivos no económicos (como asesorías, seguimientos, priorización en licitaciones públicas).

Es importante mencionar que las empresas en Costa Rica denominadas PYMES, son negocios de pequeña y mediana escala que participan del mercado y que no están obligadas a inscribirse al MEIC, por lo que hasta ahora solo el 20% forma parte de este ministerio; el resto está adscrita a bancos privados y públicos, entre otros.

El MIDEPLAN ha construido una herramienta denominada “**Metodología para el Análisis de Riesgos con enfoque Multiamenaza y Criterios Probabilísticos en los Proyectos de Inversión Pública**”, que sirve de sombrilla para las instituciones públicas que quieran realizar proyectos relacionados con la gestión del riesgo, principalmente en atender emergencias y para la recuperación. A esta metodología le falta la elaboración de un procedimiento para la aplicación dentro de las instituciones, y unos lineamientos para que el MIDEPLAN pueda realizar un mejor monitoreo y evaluación. Existe la disponibilidad por parte de MIDEPLAN para revisar la herramienta y corregir los puntos débiles tanto en lo técnico como en lo político.

Es importante destacar que todos los ministerios deben utilizar esta metodología, sin embargo otras instituciones no están obligadas a usarlas si cuentan con los recursos financieros para realizar sus proyectos. Además, los proyectos de inversión de las instituciones van al banco de proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública del MIDEPLAN, el cual es diferente e independiente de la forma de financiación y elaboración de proyectos del CNE mediante su Sistema Nacional de Gestión de Riesgo. Esto resalta la importancia de crear mecanismos de articulación interinstitucionales para la toma de decisiones sobre la inversión pública.

5.3.3 Conocimiento/información

5.3.3.1 Principales hallazgos

Tanto el MIDEPLAN como el MEIC ven la promoción de las iniciativas de gestión del riesgo, incluyendo la recuperación, como puntos importantes para el éxito de las acciones que se realizan en la planificación del desarrollo. Como se mencionó anteriormente se han realizado iniciativas individuales como el mapeo de los emprendimientos post desastre que no llegaron a una estrategia de acompañamiento y recuperación. Resulta primordial tener ese mapeo de actores desagregado por regiones, e

Retos y recomendaciones

Las instituciones tienen claro que la implementación de las acciones podría ser más efectiva y de mayor alcance si se articulan de manera política desde los niveles centrales. Existen esfuerzos individuales institucionales que pueden ser integrados mediante:

- **Elaborar una estrategia de comunicación para que las empresas privadas** se sumen a acciones de responsabilidad social que podrían sustentar acciones de continuidad de los modos de vida de las personas.
- **Elaborar un programa de implementación institucional de la metodología elaborada por el MIDEPLAN, y con previa incorporación de las recomendaciones del CNE.** Además, elaborar un sistema de seguimiento de proyectos para que el MIDEPLAN pueda monitorear, y evaluar las acciones institucionales en materia de la gestión del riesgo, incluyendo procesos de recuperación.

incluso por Asociaciones de Desarrollo Integral del país.

Adicionalmente, se reconoce la necesidad de mejorar los canales para el reporte de daño y pérdidas en caso de eventos, tanto a nivel institucional como ciudadano. Esta información serviría para entender la asignación de gastos para la recuperación a nivel sectorial. Además se tendría el mapeo para articular acciones con las municipalidades, instituciones y empresas

privadas. Con respecto a las herramientas de que dispone el MIDEPLAN, se necesita la asesoría y capacitación para que las instituciones puedan utilizarlas principalmente porque contiene modelos probabilísticos que resultan muy técnicos. Además, este esfuerzo puede ir de la mano de capacitaciones de la gestión del riesgo, y en particular del subsistema de recuperación.

5.3.3.2 Retos y recomendaciones

Para las capacidades de conocimiento e información se propone:

- La elaboración de una estrategia de sensibilización sobre el Marco Nacional de Recuperación, y fortalecimiento de capacidades institucionales para su operativización.
- Capacitación técnica en las instituciones para la utilización de la **Metodología para el Análisis de Riesgos con enfoque Multiamenaza y Criterios Probabilísticos en los Proyectos de Inversión Pública** desarrollada por

Por otro lado, es necesario fomentar el intercambio de información entre las instituciones para no realizar inversiones públicas que vayan en contra de acciones sobre la recuperación de las comunidades y expongan a las personas a nuevos riesgos. Por ejemplo, la información que la CNE y MIVAH tienen sobre mapeo de zonas de riesgo podrían ser comparadas e integradas para orientar procesos de inversión.

MIDEPLAN integrar el mapeo de las zonas de riesgo recopiladas por el CNE y MIVAH en los sistemas de información existentes, por ejemplo el SINIRUBE,, para que las instituciones puedan consultar sobre la viabilidad, aspectos que se deben considerar, al realizar proyectos en los lugares seleccionados.

- Crear una plataforma para que las personas puedan colaborar en el registro y reporte de daños y pérdidas en las comunidades.

5.3.4 Financiación

5.3.4.1 Principales hallazgos

El tema de la financiación pasa por el tema de la gobernanza, y cómo los gobiernos que se encuentran a cargo deciden sobre la forma de distribuir el presupuesto. Al integrar a las instituciones bajo una estrategia de recuperación se podría optimizar los recursos que si se tienen disponibles.

Otro tema importante es buscar formas de incentivos económicos para que las empresas y personas adopten medidas referentes a la recuperación.

5.3.4.2 Retos y recomendaciones

Los retos y recomendaciones van de la mano con el desarrollo de las propuestas planteadas para las capacidades de Gobernanza e implementación.

5.4 Recuperación ambiental

5.4.1 Gobernanza

5.4.1.1 Principales hallazgos

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el ente rector en temas ambientales en Costa Rica. Sus funciones son principalmente generar la regulación y las políticas públicas en los temas de su competencia. El MINAE con dependencias que se encargan de distintas áreas de trabajo como adaptación al cambio climático, energía, agua, gestión de parques nacionales, entre otros. Es importante señalar que el ministerio no cuenta con los brazos operativos para realizar las acciones en materia de gestión del riego, pero si forma parte de los miembros de la junta directiva del SNGR que dicta el manejo político y toma de decisiones estratégicas de la CNE.

Por tanto, las acciones del MINAE en temas relacionados con la gestión del riesgo de desastres se pueden dividir en el trabajo que realiza el ministerio en la junta directiva, y en las acciones que cada dirección e institución descentralizada realizan en la gestión del riesgo.

Desde el MINAE se promueven los planes de adaptación al cambio climático como estrategia de prevención y recuperación, esto se da tanto para el sector privado como público. Otras medidas que toma el ministerio es el fomento de paisaje agro productivo, ser flexibles con las normativas técnicas de ambiente en caso de emergencias y enlazar los temas de ambiente de la mano con la productividad económica.

Las direcciones e instituciones descentralizadas del MINAE no forman parte de los procesos de la atención de las emergencias, y tampoco de la recuperación. El MINAE no cuenta con un marco de recuperación para el grupo sectorial que rige, es cada entidad la que toma medidas para la gestión del riesgo. En los últimos años, con la incorporación en temas de adaptación al cambio

climático se han ido incorporando medidas de prevención y resiliencia en las acciones que realizan. Ejemplo de ello es la Dirección de Cambio Climático que apoya a los gobiernos locales con la formulación de Planes de Adaptación al Cambio Climático para crear cantones más resilientes y que diseñen las medidas según el contexto donde se encuentren.

A través de la Dirección de Agua (DA), se ejecutan acciones orientadas a gestionar y proteger el recurso hídrico, por ejemplo: el otorgamiento de concesiones de aprovechamiento de agua y de fuerza hidráulica, los permisos de vertidos, los dictámenes de cuerpos de agua, los permisos para realizar obras en cauce y descarga de aguas de drenaje agrícola.²⁵ Sin embargo, no se cuenta con lineamientos claros sobre los procesos para realizar la respuesta y la recuperación ante eventos disruptivos. La institución que sí ha podido realizar acciones más operativas es el Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC, quienes en algún momento estuvieron en la mesa del COE. El SINAC se encuentra en un proceso de capacitación del personal para generar líneas homogeneizadas sobre la gestión del riesgo. La directriz 03 del 2019 reactivó el tema de la gestión del riesgo mediante comités sectoriales, esta directriz le exige a las instituciones a crear un comité institucional.

En este proceso el SINAC está incorporando la variable de riesgo en todos los planes generales de manejo y en los planes regionales de adaptación al cambio climático que se elaboren o actualicen. Tienen el desafío de regionalizar el tema e incorporar los distintos actores.

EL SINAC cuenta con guías, metodologías, protocolos para valorar la recuperación ambiental. Actualmente se trabaja en crear una guía de los equipos evaluadores para no solo realizar la evaluación sino también intervenir en la recuperación. Este proceso considera la articulación con otras instituciones. En el sector

agropecuario, el MAG no tiene lineamientos sobre la gestión del riesgo, e intervienen solo si son convocados por el CNE para su colaboración. Actualmente están teniendo incidencia a partir del fomento de planes de adaptación al cambio climático en agricultores y ganaderos para que adopten estrategias resilientes.

5.4.1.2 Retos y recomendaciones

En el sector ambiental la principal dificultad parte de evidenciar la importancia de la gestión del riesgo, y el desarrollo de lineamientos concretos que involucren la recuperación dentro del alcance de las políticas públicas que elaboran el MINAE y el MAG. Se recomienda:

- Adecuar políticas y planes institucionales del MAG y MINAE para que involucren el tema de la gestión del riesgo en todas las dependencias bajo su responsabilidad.

- **Involucrar al sector ambiental y de agricultura en la planificación para un abordaje integral de la recuperación a nivel nacional.** Este trabajo se debe hacer en conjunto con el MIDEPLAN tomando en consideración la opinión de todas las partes involucradas.
- Se debe construir una estrategia que involucre al sector pesquero dentro de la gestión del riesgo y las políticas públicas para la recuperación.

5.4.2 Capacidad de implementación

5.4.2.1 Principales hallazgos

El Plan Estratégico Institucional SINAC 2023-2030²⁶ identifica los principales riesgos para el sector pero no plantea las acciones que se implementarían para su gestión. De acuerdo con la información recopilada, la institución no cuenta con las herramientas para el diseño y ejecución de planes de gestión del riesgo, incluyendo²⁷ la recuperación, tanto por temas de financiamiento como por las capacidades de articular con las divisiones sectoriales de la institución. Un aspecto a destacar es la creación de bomberos forestales en distintas partes del país, para la atención, educación y prevención de incendios forestales. El MINAE tiene una dependencia conocida como Secretaría Técnica Nacional (SETENA) que se encarga de dar los permisos ambientales para realizar construcciones de casas, apertura de caminos y usos de suelos en general. En caso de emergencias,

y a solicitud del CNE, se levantan las restricciones para que puedan intervenir las zonas de desastres.

Por otro lado, las consultas realizadas resaltan dificultades de articulación entre los departamentos del MINAE, lo que limita el trabajo conjunto y la sinergia de acciones, incluyendo en los temas relacionados con la gestión del riesgo. En cuanto a la recuperación de las zonas de bosque o áreas protegidas afectadas, la estrategia es la no intervención de los espacios afectados, se cuantifica el terreno perdido y se aísla para que no haya intervenciones. Se tiene conciencia de la importancia de estas áreas como buffers ambientales ante los impactos de los desastres y existe la preocupación de que se cambie el uso de suelo porque se perdió el bosque después de un desastre.

EIMAG tiene una capacidad limitada para actuar y acompañar al sector agropecuario en emergencias. En general, se articulan con la CNE para intervenir cuando la Comisión les avisa sobre una emergencia.

El MAG se encarga de realizar la evaluación de pérdidas y daños. La mayoría de las empresas de este sector productivo se levantan después de un desastre por sí solas.

5.4.2.2 Retos y recomendaciones

La falta de lineamientos claros limita las acciones que puede hacer el sector en temas de recuperación, por lo que las acciones tienden a ser de carácter individual. Se recomienda:

- **Generar espacios de diálogo para la planificación de la recuperación entre las dependencias del MINAE.** Existen muchas capacidades técnicas que pueden aportar en la planeación sobre el subsistema de recuperación.
- **Fortalecimiento y aumento de la cobertura de las acciones que realiza el MAG en los temas de gestión del riesgo y recuperación.** Se sugiere organizar un programa de capacitación en el sector sobre la gestión del riesgo, capacidades de resiliencia de los modos de vida y el involucramiento para la recuperación económica del sector.
- **Elaborar planes de recuperación para las Áreas de Conservación y los Patrimonios administrados por el SINAC.**
- **Fortalecer la capacidad operativa en la gestión del riesgo del SINAC.** Se puede aprovechar la experiencia de los funcionarios que forman parte de los Comités Regionales (CRE) y Municipales de Emergencia (CME).

5.4.3 Financiación

5.4.3.1 Principales hallazgos

En el sector ambiental no existen partidas dedicadas de manera específica al cumplimiento de compromisos establecidos por el subsistema de recuperación. El presupuesto del sector se define anualmente en coordinación con MIDEPLAN. Uno de los puntos importantes por definir es el tema de la evaluación económica de la pérdida de la biodiversidad, y si es conveniente su incorporación en el registro de daños y pérdidas post desastre.

Actualmente, el presupuesto en casos de emergencia es gestionado por la CNE, y está dirigido a atender las necesidades de las personas y comunidades, principalmente asociadas a la reconstrucción de la infraestructura. De acuerdo con las consultas realizadas, incorporar el rubro económico de la pérdida boscosa haría que los montos de emergencia se dirigieran a estas instituciones, y que la evaluación de la pérdida y daños no se centre en las comunidades afectadas.

Es importante señalar que el Fondo Nacional de Financiamiento FONAFIFO está adscrito al MINAE, es un departamento descentralizado que se encarga de identificar y distribuir recursos financieros para el manejo, conservación y desarrollo sostenible de los ecosistemas. Dentro de sus labores está el pago de los servicios ambientales de las distintas modalidades, entre ellas se encuentran la regeneración de bosque, los servicios agroforestales y la conservación del bosque.

5.4.3.2 Retos y recomendaciones

El principal reto del financiamiento para la recuperación parte de la voluntad política de las partes para la creación de impuestos o redistribución de ingresos para aportar al subsistema. Se recomienda:

- **Fomentar la ejecución y financiamiento de las estrategias de adaptación al cambio climático** promovidas por el MAG y MINAE, mediante el sistema de financiamiento del estado, incentivos institucionales y captación de recursos de entidades privadas.

5.4.4 Conocimiento/Información

5.4.4.1 Principales hallazgos

Uno de los puntos que resaltan las consultas realizadas es la gran capacidad técnica y conocimiento en temas de los diagnósticos e información que manejan las instituciones del sector en los temas ambientales.

Por ejemplo, el Instituto Meteorológico Nacional IMN publica datos e información sobre los fenómenos meteorológicos, la Dirección de Agua cuenta con las prospecciones y análisis de las cuencas de los ríos. FONAFIFO tiene todo un

En su ley constitutiva está la recuperación de áreas desnudas y el buscar fondos económicos para realizar los pagos respectivos.

De acuerdo con los actores consultados, dentro de las opciones de financiamiento para los temas de recuperación se podrían considerar la obtención de recursos de las partidas por Pagos por Servicios Ambientales (PSA), la redirección de impuestos o la gestión y distribución de recursos que maneja el Fondo Nacional de Financiamiento (FONAFIFO).

- **Elaborar un mecanismo o plan de recuperación de bosque mediante las modalidades que gestiona FONAFIFO.** Considerar el incentivar económicamente el paso de la regeneración a la conservación de bosque en terrenos que sufrieron o son más propensos a la afectación de los distintos desastres.
- **Redirigir partidas financieras de FONAFIFO o crear impuestos para capacitar al SINAC en labores de gestión y operativización del subsistema de recuperación en el sector ambiental.**

sistema de cuantificación de bosques en todo el país con regentes forestales que incluso pueden notificar datos específicos por propiedades o Áreas de Conservación. Adicionalmente el MAG cuenta con mapas por regiones de las personas que se dedican a la agricultura y ganadería, así como las capacitaciones que han recibido.

Sin embargo, se ha observado una falta de integración y sistematización de toda esta información en los procesos de planificación, así

como una insuficiente socialización con los diversos actores.

Un ejemplo de esta situación es la gestión integral de la recuperación después de periodos de sequía, que podría beneficiarse de la consideración de medidas de captación de agua y soluciones basadas en la naturaleza, tal como se promueven en los planes de adaptación al cambio climático durante los periodos de lluvias intensas.

5.4.4.2 Retos y recomendaciones

Se tiene claro que el sector tiene información que puede apoyar la gestión del riesgo, y particularmente al subsistema de recuperación, el reto está en cómo se va a realizar la integración, y quien sería el ente encargado de realizarla. En este sentido se propone:

- **Adecuar los mecanismos promovidos desde el MINAE para la integración y socialización de los datos e información que maneja cada dependencia adscrita al ministerio.** Este proceso puede ir de la mano de las mesas de diálogo que trabajen en temas de gestión de riesgo, como la creación de un sistema de alerta temprana.

5.4.5 Tecnología y equipamiento

5.4.5.1 Principales hallazgos

Como se ha mencionado anteriormente, el tema de valorar las pérdidas ambientales por desastres naturales tiene la dificultad de cómo pueden ser medibles y equiparables con las pérdidas económicas que tradicionalmente se reporta.

En este sentido, la sensibilización en los temas de adaptación al cambio climático es un eje importante para llegar a las comunidades para fomentar la adopción de modos de vida más resilientes y desarrollo de capacidades en preparación para la respuesta y la recuperación tanto ambiental como social.

- **La recuperación ambiental tiene que ir de la mano de la recuperación social,** por lo que se debe promover la sensibilización en temas de adaptación al cambio climático, resiliencia de los modos de vida y mecanismos que aporten al subsistema de recuperación.
- **Fomentar la adopción de planes de adaptación como herramienta de prevención y recuperación de los modos de vida de las personas de las comunidades.**

Además, se ha mencionado la dificultad para integrar la información que emiten los distintos actores que puede ser utilizadas para realizar mapas de vulnerabilidad, exposición y peligrosidad. Así como pensar en utilizar una herramienta electrónica para aportar en la adopción de medidas de adaptación específicas y contextualizadas.

5.4.5.2 Retos y recomendaciones

En el tema del equipamiento y tecnología se ve la necesidad de crear un sistema digital integrado de todas las variables que se están recopilando en el sector ambiental.

Además, de crear una matriz que incorpore indicadores fiables que aporten en la recuperación y que los distintos actores estén equipados para poder subirlo a una base de datos estandarizada.

5.5 Gestión territorial y coordinación interterritorial para la recuperación

En el sector Gestión Territorial se incluye una serie de instituciones gubernamentales que por su mandato o responsabilidades operativas se relacionan ya sea con un territorio específico, o tienen alcance nacional, de forma que pueden apoyar los esfuerzos de recuperación de las comunidades.

En las tablas 3 y 4 se incluye el listado de instituciones que participaron del presente trabajo de diagnóstico y un listado de entidades que no participaron pero que tienen rol en los territorios con capacidad de participar en materia de recuperación.

5.5.1 Gobernanza

El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) cuyas responsabilidades tienen que ver con la definición y el desarrollo de las comunidades rurales divide el país en 6 regiones y 29 territorios rurales, utilizando una metodología propia que incluye aspectos productivos, sociales, ambientales, de infraestructura, tipo de las comunidades que contienen, entre otros. Esta división es diferente de la división administrativa territorial del país e implica que en un mismo territorio el INDER debe coordinar con más de un gobierno local.

No obstante, tras la aprobación de la ley 22363 Ley de Desarrollo Regional, en los próximos 2 años se definirá una nueva división territorial que será vinculante para la institucionalidad nacional. Esta ley además transforma los actuales Consejos Regionales de Desarrollo (COREDES) en Agencias Regionales de Desarrollo (AREDES), establece la

Política Nacional de Desarrollo Regional, planes regionales de desarrollo y el Observatorio de Desarrollo Regional, como instrumentos de gobernanza que podrían respaldar un liderazgo más fortalecido de MIDEPLAN.

El INDER es un actor con potencial enorme con relación a la recuperación, dada su rol de coordinación intersectorial, su responsabilidad de promoción del desarrollo local y los recursos con que cuenta para apoyar sus tareas y financiar esfuerzos locales principalmente en los ámbitos de actividades productivas, seguridad alimentaria e infraestructura comunal. A estas líneas se deberían sumar aspectos como medios de vida, ambiente y gestión de riesgos.

5.5.1.1 Principales hallazgos

- A pesar de la existencia de división territorial y la regionalización socioeconómica oficiales en el país, no todas las instituciones utilizan la misma lógica en la organización y prestación de sus servicios, lo cual complica las coordinaciones regionales interinstitucionales. Esto sería subsanado por la ley 22363 Ley de Desarrollo Regional en curso que busca mejorar los niveles de gobernanza.
- Entre las instituciones entrevistadas no se identificó la existencia de mecanismos de coordinación de los niveles central y local para la planificación e implementación de procesos de recuperación, pero sí se identificaron prácticas positivas que pueden servir de base para su formulación:
 - Experiencia de coordinación territorial del INDER por medio de sus comités territoriales constituidos por 60% de organizaciones de base y 40% de instituciones públicas, los cuales formulan planes de desarrollo económico, social, ambiental y de infraestructura de los territorios.
- Aprobación de la ley 22363 Ley de Desarrollo Regional que organiza aspectos de regionalización e introduce nuevos esquemas de organización regional, descentralización del presupuesto y mayores espacios de coordinación interinstitucional con participación de los municipios en formulación del Plan de Desarrollo Regional.
- El Ministerio de Hacienda dispondrá a partir de 2024 que dentro de los catálogos de cuentas se incluya una partida específica para gestión de riesgos que permitirá conocer el monto que las instituciones invierten en esta materia. Estos fondos pueden incluir arreglos financieros para temas de recuperación.

5.5.1.2 Retos y recomendaciones

A partir de los lineamientos de la nueva ley 22363 Ley de Desarrollo Regional que incluyen aspectos de planificación del desarrollo y mejoramiento de instrumentos para la gobernanza, se recomienda un liderazgo explícito del MIDEPLAN en materia de planificación y seguimiento en materia de recuperación, a partir de la visión del desarrollo, la gestión territorial y la coordinación entre territorios.



Photo credit: CNE

5.5.2 Capacidad de implementación

La forma de la intervención del INDER, básicamente consiste en apoyarse en los comités que existen en los territorios, en donde estos comités están constituidos por sociedad civil, gobiernos locales, ASADA, representantes de cooperativas, instituciones del Estado, entre otros, y según las necesidades que se tengan, así se gestionan los recursos. Esta gestión de recursos, se observa aislada de una visión integral de recuperación y gestión territorial, en donde podría y debería estar sumada a otros esfuerzos coordinadamente, para inclusive incluir aspectos no sólo de infraestructura, sino sociales, de medios de vida, ambientales, y de prevención y planificación de riesgos a partir de lecciones aprendidas. Aunado a lo anterior, se encontró que el INDER no cuenta con una gestión de riesgos para sus atenciones a los territorios o proyectos, ni tampoco cuenta con presupuesto destinado para recuperación, lo cual es algo que debe revisarse para efectos de mejora, así como la incorporación de la temática de lecciones aprendidas.

5.5.2.1 Principales hallazgos

- El INDER es un actor importante en materia de desarrollo de comunidades rurales a todo lo largo del país, y puede posicionarse como un agente relevante con liderazgo y recursos para llevar adelante acciones de gestión territorial en la recuperación de los desastres.
- El INDER tiene capacidad económica para apoyar a los diversos gobiernos locales que puedan verse afectados por desastres, pero se requiere una mayor articulación y una visión más estratégica relacionada con una concepción del desarrollo del territorio atendido.
- En el MIDEPLAN se ha elaborado una metodología para el análisis de riesgo probabilístico para su incorporación en los proyectos de inversión pública, y esta es exigida para la aprobación de proyectos, lo cual se considera positivo.
- En la actualidad solamente el 49 % de los gobiernos locales cuentan con planes de desarrollo aprobados y vigentes, pero debido a que estos planes tienen carácter de ley, es imperativo que todos los gobiernos locales tengan el suyo aprobados y que este contenga un abordaje de gestión del riesgo de desastres.

Por su parte, MIDEPLAN en su responsabilidad de rector de la implementación de las políticas de desarrollo, podría jugar un papel fundamental en la coordinación de las tareas de recuperación, garantizando además que las acciones que se decidan implementar correspondan a la visión de desarrollo asumida por el país, y en seguimiento a lo establecido por las herramientas normativas dispuestas para para la gestión del riesgo de desastres.

Otro elemento relevante mencionado son los Planes Reguladores Municipales y su uso como insumo importante para la gestión de riesgos, ya que incluyen entre otros aspectos incluyen la zonificación de uso del suelo basado en riesgos, y su carácter de ley una vez aprobados y publicados.

5.5.2.2 Retos y recomendaciones

- A partir de la importancia que tienen los planes de desarrollo en materia de prevención de riesgos a nivel municipal, se recomienda que el MIDEPLAN desde su posición estratégica como

ente de órgano asesor y de apoyo técnico, genere acciones para que la planificación y puesta en operación de este tipo de instrumentos se vuelva una prioridad en los gobiernos locales que un no cuentan con el mismo.

5.5.3 Conocimiento/Gestión de información

5.5.3.1 Principales hallazgos

- Actualmente el INDER no desarrolla una visión de gestión de riesgos en sus estrategias de atención a los territorios y

proyectos; tampoco cuenta con presupuesto destinado para recuperación, lo cual representa una debilidad y una oportunidad de mejora.

5.5.3.2 Retos y recomendaciones

- Se recomienda al INDER la incorporación de la visión de gestión del riesgo en su planificación estratégica y programática, incluyendo una identificación de su trabajo en materia de recuperación de los desastres liderando la coordinación institucional a partir de sus facultades y mecanismos ya establecidos.

Tabla 3 - Instituciones Entrevistadas sector Gestión Territorial

No	Nombre de la Institución	Funciones y actividades que lleva adelante en la recuperación
1	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE)	Adscrita a la Presidencia de la República rectora prevención, mitigación de riesgos y respuesta a situaciones de emergencia y regida principalmente por la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N° 8488.
2	Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	Encargada de liderar políticas de desarrollo rural del Estado, mediante la articulación de esfuerzos y recursos de los actores públicos y privados en las dimensiones del desarrollo social, económico, ambiental, cultural e infraestructura.
3	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN).	Órgano asesor y de apoyo técnico de la Presidencia de la República, encargada de formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar estrategias de corto y largo plazo del gobierno en ejercicio.

Tabla 4 - Instituciones complementarias del sector Gestión Territorial

No	Nombre de la Institución	Funciones y actividades que lleva adelante en la recuperación
1	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)	Institución autónoma que asesora, brinda apoyo técnico, transfiriendo tecnología conocimientos, planificación y orientando el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales.
2	El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)	Órgano técnico rector en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos. Emite políticas y directrices, en función de las necesidades y demandas de los distintos estratos socioeconómicos, con el propósito de facilitar el acceso a viviendas.
3	Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)	Conformada por Municipalidades y Federaciones Municipales para la representación y fortalecimiento de los gobiernos locales mediante políticas y normas que amplíen su autonomía, competencias y recursos para una mejor gestión municipal.
4	Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI)	Promueve, asesora y acompaña a las alcaldías e intendencias en la gestión y coordinación de políticas públicas que promuevan el desarrollo en todos los cantones del país.
5	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)	Adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía responsable de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa mediante las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI).

5.6 Gestión financiera para la recuperación

La gestión financiera para la recuperación involucra a una serie de instituciones que tienen un rol fundamental en el desarrollo de instrumentos y mecanismos y capacidades de gestión financiera para la implementación del marco nacional de recuperación, como parte integral de la política de gestión del riesgo. Entre estas instituciones destacan el Ministerio de Hacienda, el Sistema de Banca para el Desarrollo, el Banco Central, la Superintendencia General de Seguros de Costa Rica (SUGESE), el Sistema

Bancario Nacional, incluyendo al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y la CNE.

Las consultas realizadas durante la misión incluyeron representantes de las entidades mencionadas previamente, una sesión presencial con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y una reunión virtual con el Ministerio de Hacienda para profundizar en algunos elementos relacionados con la misión.

5.6.1 Gobernanza

La gobernanza de la gestión financiera de la recuperación se refiere a la estructura y procesos que rigen la toma y ejecución de las decisiones financieras para la preparación e implementación de la recuperación ante desastres. Esto incluye, un marco legal y normativo sólido, la definición

de roles y responsabilidades y la coordinación efectiva con relación a los procesos de recuperación. Una buena gobernanza es esencial para asegurar una recuperación integral, eficiente y sostenible

5.6.1.1 Hallazgos principales

Existe un marco normativo e instrumentos de política que definen acciones y responsabilidades en la preparación para la recuperación ante desastres, tales como la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (2016-2030) y su Plan (2021-2025), el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (2023-2026, la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2018-2030) y su Plan; la Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, las cuales presentan lineamientos claros en materia de gestión financiera del riesgo y la recuperación (ver Recuadro 1), aunque no desarrollan una identificación específica de liderazgos, responsables y otros roles institucionales para la recuperación integral. El Fondo Nacional de Emergencia establecido en la ley 8488 está orientado a la reconstrucción de obra física y

tiene una estructura clara de uso y funcionamiento con roles concretos de la CNE para su gestión e implementación, pero no existe igual claridad de roles y responsabilidades, instrumentos y mecanismos para la gestión financiera de la recuperación económica y social.

A pesar de la falta de claridad respecto a mecanismos financieros para la recuperación social y económica, existen condiciones y experiencias para su habilitación. Por ejemplo, el Sistema de Banca para el Desarrollo, se presenta como una opción de financiamiento para recuperación productiva (agricultura, comercio, servicios), facilitada por su Ley de Constitución (Recuadro 2). Igualmente el sistema bancario nacional tiene la capacidad de adaptar sus carteras para financiar actividades relacionadas

con reactivación económica de las zonas afectadas.

Asimismo, se ha resaltado la capacidad financiera de instituciones relevantes en el ámbito de la recuperación social, tales como la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) que cuentan con presupuestos y capacidad de gestión de recursos para la implementación de programas sociales que podrían orientarse a la recuperación socioeconómica. Para esto es necesario un marco estratégico y mecanismos de articulación apropiados para el uso integrado de esos recursos. De acuerdo con sus mandatos, estas instituciones pueden contribuir a la cobertura de necesidades de grupos poblacionales específicos, por lo que es de suma importancia identificar brechas de protección y mecanismos financieros necesarios para proveer una recuperación integral e inclusiva.

Por su parte, el MIDEPLAN tiene la responsabilidad de definir la visión y metas de mediano y largo plazo del Gobierno, así como formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias y prioridades para su cumplimiento, lo cual incluye velar por la aplicación de las prioridades de Gobierno en la asignación del presupuesto, la inversión pública y la cooperación internacional. En este contexto, resalta como un ministerio crítico para orientar la planificación e implementación de la recuperación de los desastres y garantizar que estos esfuerzos se alinean con la visión de desarrollo del país. Es necesario generar discusión e intercambio de pareceres respecto a este rol en el contexto de un modelo de recuperación con transformación y visión de desarrollo.

Recuadro 1: Principales Instrumentos de Políticas y Planificación para a la Gestión Financiera de la Recuperación

- **Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2016-2030 y Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2021-2025**

La PNGRD 2016-2030 contiene tres ámbitos programáticos o ámbitos de gestión: i) reducción de riesgo de desastres, ii) preparativos y respuesta para desastres, y iii) recuperación ante desastres, y establece ejes transversales y lineamientos estratégicos.

El eje 4 se enfoca particularmente en la inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios, con el objetivo estratégico de desarrollar y aplicar una "estrategia económica y financiera de reducción de riesgos de largo plazo, que haga posible el análisis y la gestión prospectiva del riesgo en la inversión en obra pública y en los servicios del Estado, para elevar la calidad, seguridad, duración de los bienes, la reducción de los daños y pérdidas en líneas vitales, la continuidad y la pronta recuperación de los servicios públicos". Los lineamientos de política vinculados a la gestión financiera de la recuperación incluyen:

Eje 4: Inversión financiera sostenible, infraestructura y servicios

- *Lineamiento 15: Presupuesto para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.*

Mandata a las instituciones estatales a presupuestar recursos para la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático, así como a la determinación de pasivos del riesgo y de los pasivos contingentes para la previsión adecuada para la continuidad de los servicios.

- **Lineamiento 17: Inversión en poblaciones vulnerables y patrimonio cultural**
Establece que las instituciones públicas deben identificar y caracterizar las zonas con poblaciones vulnerables a desastres y orientar obras e inversión social de esos lugares bajo criterios de resiliencia, que favorezcan, entre otros, la renovación, la protección ambiental, la adaptación y la transformación.

Lineamiento 18: Disponibilidad financiera.

Mandata a las instituciones estatales del sector financiero a identificar instrumentos de retención, transferencias y distribución temporal y espacial del riesgo, con el fin de proteger la inversión en infraestructura pública, asegurar disponibilidad de recursos para la recuperación ante desastres y la continuidad de los servicios.

Acciones estratégicas del ámbito de gestión de recuperación o relacionadas

- Se cuenta con una estrategia nacional de administración financiera del riesgo. Responsable: Ministerio de Hacienda
- Mecanismos de protección dentro de la oferta del Sector Financiero Nacional. Responsable: Banca para el Desarrollo
- Seguros y reservas para la recuperación de la infraestructura pública. Responsables: SUGESE, Ministerio de Hacienda y ARESEP.
- Gestión y conservación de las colecciones de obras de interés y patrimonio cultural. Responsable: Ministerio de Cultura y Juventud

- *Lineamiento 19: Sostenibilidad financiera para la atención de desastres.*

Establece que las instituciones responsables de las finanzas y de la planificación económica del gobierno deben realizar una planificación financiera que abarque desde la respuesta inmediata hasta la recuperación a largo plazo. Resalta que el Fondo Nacional de Emergencias debe ser considerado como uno de más instrumentos dentro de la estrategia financiera para la recuperación.

Acciones estratégicas del ámbito de gestión de recuperación

Planeación de la recuperación ante desastre, en el marco de la declaratoria de emergencias – incluye procedimiento para evaluar daños y pérdidas. Responsable: CNE, MEIC

Así como el eje 4 abarca específicamente y a profundidad la gestión financiera del riesgo, otros ejes de la PNGRD 2016-2030 abordan en mayor o menor medida elementos de gestión financiera para la recuperación física, social o económica.

Eje 1: Generación de resiliencia e inclusión social.

- *Lineamiento 1: Generación de resiliencia e inclusión social.*

Establece que el estado y sus instituciones deben orientar su planificación e inversión hacia la población vulnerable, considerando el propósito de reducir los factores de riesgo de desastre y generar resiliencia, desarrollando capacidades para la gestión prospectiva del riesgo, la respuesta y recuperación efectiva.

Acciones estratégicas del ámbito de gestión de recuperación:

Programa de promoción para la continuidad del pago del seguro por parte de los propietarios de viviendas de interés social

- *Lineamiento 3: Protección y compensación social*

Establece que las instituciones del sector social, sobre la base de sus potestades, competencias y población meta, deben delimitar instrumentos y mecanismos de protección y compensación necesarios para disponer de recursos y atender de manera inmediata a las poblaciones afectadas por eventos de emergencia y desastres.

Acciones estratégicas del ámbito de gestión de recuperación

- Líneas de financiamiento para la recuperación de vivienda. Responsable BANHVI
- Seguros de cosecha como alternativa ante fenómenos de afectación a la producción agropecuaria. Responsable: DNEA – MAG
- Instrumentos o procedimientos alternativos de compensación de los programas sociales ante desastres. Responsables: INAMU - CONAI – IMAS
- Programa de atención a la población del sector agropecuario ante emergencias - disminución de tasas de interés a productores que registran pérdidas sustanciales. Responsables: INDER

Eje 2: Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo

- *Lineamiento 7: Desarrollo de capacidades en los territorios.*

Establece que las instituciones públicas, deben avanzar hacia la regionalización para gestionar los factores de riesgo, la preparación y la recuperación ante desastres y por tanto,

se deberá procurar la desconcentración de recursos y descentralización de decisiones, promoviendo la autonomía funcional de los actores regionales, municipales y comunales.

- **Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública**

El PNDIP reconoce el rol del Estado de incidir en la reducción del riesgo de desastres, incluyendo riesgos derivados del cambio climático, la importancia de reducir la vulnerabilidad de la infraestructura pública y de no generar nuevas vulnerabilidades, con el fin de reducir los daños y pérdidas económicas, sociales y ambientales que afectan el desarrollo. Resalta la importancia de integrar la GRD en todo proceso de planificación y en la inversión pública por medio de infraestructura resiliente, estableciendo esta visión de GRD como parte integral del modelo de desarrollo, con un enfoque en adaptación y transformación. Además enfatiza que la estabilidad económica, política y social de Costa Rica depende de su capacidad de gestionar el riesgo en todos los aspectos del desarrollo, incluyendo los procesos de inversión pública. Reconoce que el desafío clave para la inversión pública es construir infraestructura segura y sostenible que garantice servicios a la población, fomente la resiliencia y permita una recuperación eficaz.

- **Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2018-2030**

El eje 6 de la PNACC busca "facilitar recursos financieros, públicos y privados, tanto de fuentes existentes como nuevas, que de modo eficaz permitan implementar medidas de adaptación y reducir pérdidas y daños para poblaciones vulnerables por los impactos adversos del cambio climático". Se espera como resultado procesos fortalecidos de inversión pública y privada, y financiamiento para la reducción de pérdidas y daños mediante la adaptación.

- **Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres**

La recientemente aprobada estrategia resalta los desafíos que plantean los desastres y sus impactos económicos y fiscales para la promoción de la inclusión social, la estabilidad de las finanzas públicas, y la gestión de la deuda y los recursos públicos en Costa Rica. Define cuatro lineamientos consistentes con la PNGRD 2016-2030 y su Plan:

- *Lineamiento 1. Disponer de perfiles cuantitativos de los riesgos fiscales asociados a desastres.*
- *Lineamiento 2. Contar con instrumentos adecuados para enfrentar los riesgos fiscales asociados a desastres.*
- *Lineamiento 3. Fortalecer la resiliencia de la inversión pública ante los desastres con enfoque multisectorial.*
- *Lineamiento 4. Promover la difusión, transparencia y rendición de cuentas en la gestión financiera del riesgo de desastres.*

Considera la posibilidad de que los niveles territoriales o sectores diseñen sus propias estrategias de gestión financiera del riesgo de desastres.

Recuadro 2. Ley N° 8634 constitución del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD)

Se crea como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social. Está integrado todos los intermediarios financieros públicos, además del Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y otras instituciones públicas que promuevan proyectos productivos mediante financiamiento público. El Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) queda excluido de este sistema. Asimismo, permite la participación de intermediarios financieros privados supervisados por la SUGEF y entidades privadas acreditadas por el Consejo Rector y pueden participar organizaciones privadas que brinden servicios no financieros y apoyo al desarrollo empresarial.

Busca promover la inclusión financiera y económica de los beneficiarios mediante políticas crediticias que impulsen el desarrollo y la competitividad de los sectores productivos en diferentes regiones del país, tomando en cuenta el plan nacional de desarrollo. Financia proyectos productivos mediante una variedad de mecanismos financieros, avales y servicios no financieros y busca apoyar el desarrollo productivo promoviendo la asociatividad y estrategias regionales. Implementa mecanismos de financiamiento para el microcrédito, creación de empresas y encadenamientos productivos entre diversos actores económicos.

Prioriza proyectos para grupos específicos como mujeres, adultos mayores, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, así como en zonas de menor desarrollo de acuerdo con las políticas establecidas por el Consejo Rector.

5.6.1.2 Retos y recomendaciones

Incluir en el marco nacional de recuperación una plataforma de mecanismos financieros para apoyar los esfuerzos de recuperación más allá del Fondo de Emergencia existente, y que identifique con claridad los roles, liderazgos y arreglos de gestión entre las distintas instancias financieras de los ámbitos público y privado.

La premisa de partida debe ser que si bien muchas personas requerirán apoyo de los programas sociales del Estado para hacerle frente a las dificultades que los desastres agregan a sus condiciones socioeconómicas ya deprimidas, los esfuerzos de la recuperación no se quedan en la asistencia subsidiaria sino que se deben orientar a reactivar y dinamizar la economía local, estimulando las capacidades económicas existentes y promoviendo el desarrollo de nuevas oportunidades.

De esta manera, esta plataforma de mecanismos financieros debe contener una serie de estrategias económicas y productivas para el impulso, la protección y mejoramiento de medios de vida, la regeneración de empleo, la promoción de capacidades de resurgimiento de pequeñas empresas y productores, y el restablecimiento mejorado de la actividad económica productiva de las zonas afectadas.

Esto implica un esfuerzo de articulación entre las diferentes entidades financieras del país para adaptar y flexibilizar programas, productos y carteras de financiamiento que puedan ponerse a disposición para invertir en las tareas de recuperación.

5.6.2 Capacidad de Implementación

La gestión financiera de la recuperación involucra una serie de procesos y capacidades, partiendo de la identificación de las necesidades de recuperación, cuantificación de costos y desarrollo de presupuestos de recuperación, identificación de fuentes de financiamiento y brechas, definición de mecanismos para movilizar recursos adicionales, procesos ágiles de asignación de recursos, compras y contrataciones, así como con mecanismos para la administración y seguimiento a los fondos. Las buenas prácticas financieras en las experiencias de atención de post desastres comparten la característica común de desembolsos rápidos, coordinación de recursos y fuentes flexibles de financiación. (GFDRR et al., 2020)

Los desastres conllevan un aumento en el gasto público y a menudo requieren redistribución de los fondos gubernamentales y la búsqueda de fuentes adicionales de ingresos. Una gestión efectiva de la recuperación busca evitar la desfinanciación de programas destinados al desarrollo y la reducción de la pobreza, ya que

esto podría aumentar la vulnerabilidad frente a futuros desastres y crear nuevos riesgos complejos. En su lugar, se esfuerza por integrar los procesos de recuperación en la planificación del desarrollo.

La gestión financiera efectiva en este contexto implica la creación de reservas presupuestarias para hacer frente a situaciones de emergencia, la planificación de contingencias financieras, la adopción de instrumentos de financiamiento de riesgos, y la implementación de políticas de reducción de riesgos y resiliencia.

Por otra parte, es importante tener claro que el financiamiento de la recuperación no se hace toda con fondos públicos ni toda consiste en programas de asistencia, por lo cual es esencial promover la participación de otros actores, particularmente del sector privado y sector bancario, en los esfuerzos de reactivación económica promoviendo inversiones que apoyen los negocios locales, generen empleo, oportunidades de ingreso, acceso a recursos para emprendimientos y otras opciones financieras para no depender de la asistencia estatal.

5.6.2.1 Hallazgos principales

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2021-2025 resalta la protección financiera como una prioridad dentro de los retos nacionales.

Un avance significativo en materia de gobernanza para la gestión financiera de la recuperación es la aprobación de la primera estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres en Costa Rica, pero que requiere aún de un plan de implementación.

La estrategia reconoce la necesidad de establecer el financiamiento por capas; no obstante la financiación de la emergencia y la recuperación, limitada a la reconstrucción, se realiza principalmente a través del Fondo de Emergencia.

Se ha identificado además una brecha importante en el nivel de aseguramiento de la infraestructura para facilitar una recuperación de los activos públicos y privados, lo cual puede resultar en mayores daños y pérdidas que puedan derivar en un aumento de las responsabilidades financieras de las entidades involucradas y en un incremento de los pasivos contingentes, ya sean explícitos o implícitos.

Existen experiencias exitosas de Costa Rica en la gestión y manejo de préstamos contingentes. Actualmente se encuentran en gestión dos préstamos de desembolso diferido con el Banco Mundial (ver recuadro 3).

Asimismo, Costa Rica ha gestionado exitosamente financiamiento para la recuperación, tales como el Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura y el Proyecto de Desarrollo Territorial y Recuperación Resiliente al Clima. Asimismo Costa Rica está gestionando su ingreso al “Escudo Global contra los Riesgos Climáticos” que es una iniciativa que busca proporcionar y facilitar más y mejor protección financiera contra los riesgos del clima y otros desastres.

El Recuadro 3 resume los instrumentos financieros para la recuperación actualmente disponibles o en proceso.

El Fondo de Emergencia destaca como un mecanismo bastante robusto y se cuenta con extensa experiencia y capacidad institucional para su gestión. A este fondo no aplican las disposiciones regulares de contención del gasto y

Si fuera insuficiente, se pueden añadir recursos adicionales aunque estos sí están sujetos a la regla fiscal (ver Recuadro 4). Existe además un mecanismo para la gestión de la regla fiscal en caso de emergencias.

Respecto a la cuantificación de necesidades de recuperación y elaboración de presupuestos de recuperación, no se cuenta con un

procedimiento estándar definido que aplique a las distintas áreas de recuperación. El Ministerio de Hacienda se basa en la evaluación de daños (directos) y plan de atención a la emergencia que elabora la CNE, el cual se limita a la identificación de necesidades críticas para el restablecimiento de servicios y reconstrucción de infraestructura. El país ha desarrollado guías sectoriales, mediante la metodología de PDNA para la valoración de daños y pérdidas, pero aún no se establecen los procedimientos estándar dicha estimación, la identificación de necesidades de recuperación y su costo, y la elaboración de presupuestos de recuperación.

Asimismo, no están establecidos los mecanismos de integración de los procesos de evaluación de necesidades, activación de instrumentos pre-definidos, redistribución presupuestaria y movilización de recursos adicionales, en la planificación de la inversión pública y el banco de proyectos de inversión (BPIP) del Sistema de Inversión Pública (SNIP) gestionado por MIDEPLAN.

Existen procedimientos para el monitoreo y seguimiento de los fondos, los cuales varían según el instrumento y la fuente, pero no existen mecanismos que permitan a la población acceder a la información de manera fácil y ágil.

Recuadro 3. Instrumentos financieros para la recuperación actualmente disponibles o en proceso

Fondo Nacional de Emergencias y presupuestos de preparación para emergencias.

El Fondo Nacional de Emergencias (Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo N° 8488), tiene como propósito central financiar y abordar situaciones de emergencia y de prevención y mitigación. Sus recursos provienen de diversas fuentes, como aportes, contribuciones y transferencias de personas físicas o jurídicas, nacionales o internacionales, estatales o no gubernamentales, asignaciones presupuestarias, aportes de instrumentos financieros, y los intereses generados por la inversión de estos recursos (Art. 43). Asimismo, el artículo 46 requiere que todas las instituciones de la Administración central, la Administración Pública Descentralizada y las empresas públicas giren un tres por ciento (3%) de sus ganancias y superávit presupuestario acumulado al Fondo Nacional de Emergencias para financiar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Por otra parte, el artículo 45 establece que todas las instituciones y empresas públicas deben incluir en sus presupuestos una partida específica destinada a la prevención y preparación para situaciones de emergencia. Esta partida se utilizará bajo la guía del Plan Nacional de Gestión del Riesgo y estará sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

La CNE es la entidad encargada de administrar el fondo y tiene la autorización para invertir en títulos de instituciones y empresas del sector público. Además, el Fondo Nacional de Emergencias queda excluido de las disposiciones de la Ley de administración financiera y presupuestos públicos relacionadas con la Caja Única del Estado.

Existe experiencia en la gestión del Fondo de Emergencia para el financiamiento de proyectos de reconstrucción de la obra física

Aprovisionamientos presupuestarios

El artículo 45 de la Ley N° 8488, establece que todas las instituciones y empresas públicas del Estado y los gobiernos locales deben incluir en sus presupuestos una partida destinada a acciones de prevención y preparación para emergencias en sus áreas de competencia. Esta partida debe ser utilizada por la institución con el asesoramiento de la CNE y siguiendo los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo vigente.

Préstamos de Desembolso Diferido (DDOs)

- **Políticas de Desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres con Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (Cat DDO por sus siglas en inglés)**

El Banco Mundial ha aprobado un préstamo contingente de US\$160 millones para reforzar la capacidad del gobierno de Costa Rica de hacer frente a eventos de desastre, incluyendo pandemias, mediante el cual se tendría acceso inmediato a recursos financieros para una respuesta efectiva en situaciones de desastres, que pueden ser desembolsados parcial o totalmente. .

Estos fondos serían ejecutados por la CNE mediante el Fondo Nacional de Emergencia. El instrumento se encuentra a la espera de ser aprobado por la asamblea legislativa de Costa Rica.

- **Gestión de Riesgos Sociales en Costa Rica DPL DDO**

El Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda se encuentran diseñando un programa para fortalecer la resiliencia de Costa Rica ante las crisis socioeconómicas con opción de desembolso diferido, y que sería el primer préstamo de su clase.

Mobilización de recursos adicionales: préstamo para reconstrucción.

- **Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura**

Se ha aprobado el Contrato de Préstamo N° 2317 que financiará el “Programa de Emergencia para la Reconstrucción Integral y Resiliente de Infraestructura (PROERI)”, suscrito con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) por US\$700 millones. El programa contempla 2,500 intervenciones entre las que destacan 150 puntos vulnerables de carreteras en diferentes rutas del país, así como en la rehabilitación y/o sustitución de 82 puentes en estado deficiente e instalación de puentes modulares. Se formuló en respuesta a los daños ocasionados por la tormenta Bonnie, la Zona de Convergencia Intertropical del Pacífico y el huracán Julia en Costa Rica (2022).

- **Proyecto de Desarrollo Territorial y Recuperación Resiliente al Clima de Costa Rica**

El préstamo de USD\$350 millones con el Banco Mundial tiene por objetivo aumentar el acceso a infraestructura y servicios resilientes en regiones seleccionadas. El organismo ejecutor será la CNE. El primer componente se enfoca en financiar intervenciones, proyectos de infraestructura y asistencia técnica destinados a la reconstrucción y recuperación en cantones vulnerables. El segundo componente tiene como objetivo fortalecer la capacidad de gestión del riesgo de desastres y promover un desarrollo territorial inclusivo y resiliente al clima, con enfoque en gestión prospectiva del riesgo, mejorando la preparación y respuesta ante desastres y la adaptación al cambio climático. El préstamo debe ser presentado a la Asamblea Legislativa.

Recuadro 4. Disposiciones para el manejo de la regla fiscal

La Ley N° 9635 para el fortalecimiento de las finanzas públicas establece reglas de gestión a la política presupuestaria para buscar la sostenibilidad fiscal (regla fiscal), la cual es aplicable a los presupuestos de los entes y los órganos del sector público no financiero.

El artículo 16 establece cláusulas de escape para suspender la aplicación de la regla fiscal en situaciones excepcionales. La primera cláusula permite la suspensión en caso de declararse un estado de emergencia nacional que implique un gasto igual o superior al 0.3% del PIB. El Poder Ejecutivo debe comunicar a la Asamblea Legislativa los detalles de los gastos corrientes excluidos de la regla fiscal, justificar su necesidad y proporcionar informes sobre su impacto en las finanzas públicas. La segunda cláusula permite la suspensión en caso de recesión económica o proyecciones de crecimiento económico por debajo del 1%, con un máximo de dos años consecutivos. La regla fiscal se restablece gradualmente durante tres años, reduciendo la brecha entre los mayores gastos corrientes permitidos por la situación excepcional.



5.6.2.2 Retos y recomendaciones

- Elaborar e implementar el plan de implementación de la Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, incluyendo la identificación y adquisición de instrumentos financieros acordes a las necesidades para una recuperación integral.
- Establecer una estrategia clara para promover una mayor penetración del mercado de seguros, en concordancia con lo establecido en el marco de políticas y planificación.
- Establecer procedimientos estándar para la cuantificación de efectos (daños y pérdidas) e impactos económicos y sociales del desastre, la identificación de necesidades de recuperación y su costo, y la elaboración de presupuestos de recuperación.
- Establecer procedimientos para la elaboración de presupuestos de recuperación, asignación de recursos provenientes de diversas fuentes e identificación de brechas, movilización de recursos adicionales (préstamos, cooperación no reembolsable).
- Definir mecanismos para la gestión de proyectos de recuperación y su integración con los procesos establecidos para la gestión del Banco de Proyectos de Inversión.
- Definir mecanismos de priorización y financiación secuencial de actividades y proyectos de recuperación que promuevan la recuperación integral y la recuperación de ingresos fiscales.
- Diseñar y operativizar un sistema integral para el monitoreo y seguimiento de los fondos destinados a la recuperación provenientes de diversas fuentes de financiamiento, que promueva la accesibilidad de la información y la transparencia.

5.6.3 Conocimiento/Gestión de información

La evaluación y comprensión del riesgo de desastres y su impacto es fundamental para la planificación financiera y la gestión de riesgos, y permite la asignación de recursos financieros adecuados y definición de instrumentos financieros para la reducción de riesgo, la preparación, respuesta y recuperación.

Los perfiles de riesgos fiscales permiten evaluar cómo los eventos adversos, incluidos los desastres, pueden afectar las finanzas públicas. Estos perfiles identifican las fuentes de riesgo fiscal, estiman su impacto potencial y proponen estrategias para gestionarlos.

Los riesgos fiscales relacionados con desastres pueden incluir la pérdida de ingresos fiscales, el

aumento de gastos de respuesta y recuperación, y la necesidad de financiar la recuperación.

5.6.3.1 Hallazgos principales

La estrategia de gestión financiera resalta la necesidad de contar con perfiles cuantitativos de riesgos fiscales, pero como mencionado anteriormente, no se cuenta con un plan de implementación.

Se resalta como un avance significativo la creación por parte del Banco Central de Costa Rica (BCCR) del "Grupo de Análisis Estratégico de Cambio

Climático" (GAECC), el cual tiene el objetivo de generar información y dar seguimiento a los riesgos e impactos asociados cambio climático en la economía y las finanzas, así como actuar como enlace entre agentes económicos y financieros nacionales e internacionales en este ámbito.

5.6.3.2 Retos y recomendaciones

- Desarrollar perfiles cuantitativos de riesgos fiscales, incluyendo aquellos generados por desastres, de acuerdo con lo establecido en la Estrategia Nacional de Gestión Financiera de la Recuperación.
- Expandir la integración de análisis de riesgo para la gestión financiera del riesgo y la recuperación.
- Potenciar y expandir el rol del GAECC para abarcar los riesgos e impactos de los distintos fenómenos que afectan Costa Rica, incluyendo, pero sin limitarse a, los riesgos e impactos asociados al cambio climático

5.6.4 Tecnología y equipamiento

La tecnología desempeña un importante papel en la gestión financiera del riesgo al permitir la recopilación y análisis de datos en tiempo real, la construcción de modelos de riesgo, la automatización de procesos financieros, la simulación de escenarios, la comunicación de riesgos y la toma de decisiones informadas. Asimismo, a través de la utilización de incentivos fiscales se puede promover la adopción de

tecnologías en la recuperación de la infraestructura, la recuperación económica, social y ambiental. Mediante la asignación eficiente de recursos y la implementación de políticas fiscales que fomenten la inversión en tecnología, los gobiernos y las empresas pueden modernizar la infraestructura, estimular la creación de empleo y aumentar la productividad, promover un desarrollo sostenible y una mejora generalizada en la calidad de vida.

5.6.4.1 Hallazgos principales

Existe cierta utilización de tecnologías de información y sistemas de información para la evaluación de los riesgos y sus potenciales impactos fiscales y económicos, pero hay limitaciones en su aplicación en las diversas

instituciones vinculadas y en la integración de los sistemas para la adecuada toma de decisiones. No existe una política económica o fiscal para la promoción del uso de tecnologías para la gestión del riesgo y la recuperación.

5.6.4.2 Retos y recomendaciones

Se recomienda establecer mecanismos e incentivos fiscales para promover el uso de tecnologías para la preparación e implementación de la recuperación sostenible y resiliente.

5.7 Sector Salud

El componente de servicios de salud incluye un sector público y uno privado. El sector público está dominado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), institución autónoma encargada del financiamiento, compra y prestación de la mayoría de los servicios personales de salud. La CCSS se financia con contribuciones de los afiliados, los empleadores y el Estado, y administra tres regímenes: el seguro de enfermedad y maternidad, el seguro de invalidez, vejez y muerte, y el régimen no contributivo. La CCSS presta servicios en sus propias instalaciones o en instalaciones del sector privado con las que establece contratos denominados “compromisos de gestión”. El sector privado comprende una amplia red de prestadores que ofrecen servicios ambulatorios y de especialidad con fines lucrativos.

Estos servicios se financian sobre todo con pagos de bolsillo, pero también con primas de seguros privados. El Instituto Nacional de Seguros (INS) opera tanto en el sector público como en el privado, siendo responsable de las coberturas de

los riesgos laborales y de tránsito, y de otorgar servicios médicos hospitalarios y rehabilitación traumatológica relacionados. El Ministerio de Salud (MS), por su parte, cuenta con una dirección especializada en salud pública que se apoya en una red de unidades operativas en los niveles regional y local, encargada de la vigilancia y control epidemiológicos. El MS es también el rector del sistema, siendo responsable de la dirección política, la regulación sanitaria, la atención a la salud, la vigilancia epidemiológica, el direccionamiento de la investigación y el desarrollo tecnológico.

El Ministerio de Salud (MS), tiene instituciones adscritas, como lo son: los Centros de Educación y Nutrición (CEN), los Centros Infantiles de Nutrición y Alimentación (CINAI) y el instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), las que atienden a poblaciones con carencias nutricionales y problemas de adicción a sustancias psicoactivas, respectivamente.

5.7.1 Principales hallazgos

El Sector Salud para la atención de emergencias y desastres, tiene una capacidad instalada que puede adaptarse a las necesidades de las poblaciones y de los servicios potencialmente afectados.

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) dispone de mecanismos para mantener la oferta de los servicios asistenciales de salud a la población en

las zonas afectadas, a través de la habilitación o ampliación o reorganización de servicios para la respuesta y recuperación. La disponibilidad de financiamiento para emergencias y desastres le permite mantener la oferta de los servicios, movilizar equipos médicos de emergencia (EMT) y habilitar Sitios Alternativos de Atención Médica (SAAM).

El Ministerio de Salud, en cumplimiento de su mandato, ha elaborado una estrategia para la gestión integral del riesgo, con el objetivo de promover la articulación tanto a nivel sectorial como intersectorial. La estrategia se fundamenta en tres ejes estratégicos: el desarrollo del liderazgo, la gobernanza y la articulación sectorial e intersectorial con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Esto permitirá al Ministerio

5.7.1.1 Gobernanza

El sistema de salud está conformado por instituciones con plataformas y recursos de manejo de información, gestión y financiamiento, que requieren ser integrados en un sistema común para la toma de decisiones para la reducción del riesgo y diseño de acciones de reducción, preparación y respuesta y recuperación ante las amenazas a la salud pública.⁷

La Caja Costarricense de Seguro Social dispone de capacidades para la respuesta que pueden ser ampliadas y ser sostenidas durante toda la

contar con las capacidades necesarias en términos de articulación, aprendizaje, anticipación y adaptación, orientadas a la preparación del Sector Salud frente a desastres y emergencias sanitarias en Costa Rica. Una de las tres estrategias se enfoca específicamente en los preparativos y la respuesta ante estas situaciones.⁷

recuperación dada la labor que tienen en la continuidad del servicio de salud a nivel hospitalario y de primer nivel.

La presencia de las instituciones sectoriales en el país les permite interacción con los mecanismos de gobernanza presentes en el territorio para la respuesta en salud, basados en las normas vigentes; la recuperación sectorial estará alineada a los mandatos de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE).

Retos y recomendaciones:

Adecuación de documentos estratégicos sectoriales vigentes para la recuperación. Basados en la situación actual y considerando las capacidades disponibles en el territorio, la posibilidad de integrar en sus documentos técnico-estratégicos y operacionales líneas específicas para la recuperación es una oportunidad para reforzar los esfuerzos desplegados en los preparativos y respuesta. Será relevante el acompañamiento de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE) en este esfuerzo.

Adecuación de documentos estratégicos institucionales vigentes para la recuperación. La Caja Costarricense de Seguro Social podría

considerar actualizar sus documentos institucionales vigentes para disponer de capacidades ampliadas que le permitan cubrir los tiempos de recuperación de los servicios de salud a su cargo, dada la experiencia que tienen en eventos anteriores.

Recursos disponibles para la recuperación en salud que pueden ser considerados. Para hacer viable las recomendaciones que se mencionan, la Organización Panamericana de la Salud pone a consideración el documento “Series de orientación sobre recuperación en casos de desastre: Recuperación del sector de la salud” y su cooperación técnica para la elaboración de la propuesta.

5.7.1.2 Capacidad de implementación

El Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social dispondrían de recursos de implementación de acciones de coordinación y ejecución de acciones para emergencias en el territorio (multinivel) que les permitirían afrontar acciones de respuesta. En el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social la adecuación de sus procedimientos operativos, en el marco de

las declaratorias de emergencia, ha permitido la implementación de las acciones de recuperación de salud de los servicios que tienen a cargo, basados en la experiencia institucional de atención de emergencias pasadas de la Caja Costarricense de Seguro Social y la experiencia sectorial en la recuperación de Cinchona.

Retos y recomendaciones:

Adecuación de mecanismos implementadores que se pueden optimizar para la recuperación. La adecuación de los documentos normativos y técnicos institucionales para la Caja Costarricense de Seguro Social van a facilitar la integración de las acciones de recuperación en salud a partir de la adecuación de los mecanismos implementadores disponibles para la respuesta que permitiría mantener las capacidades necesarias en la recuperación.

Adecuación de herramientas sectoriales para la recuperación basados en la experiencia previa. La integración de los esfuerzos sectoriales de salud para recuperación bajo los lineamientos para la recuperación de la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE) debe permitir al sector disponer de los mecanismos y herramientas de implementación de las líneas estratégicas para la recuperación.

5.7.1.3 Financiación

La Caja Costarricense de Seguro Social dispone de recursos financieros para la respuesta a emergencias y desastres, la activación de estos recursos está enmarcado en las normas vigentes que le permiten atender las necesidades de salud a las poblaciones afectadas en cualquier parte del territorio nacional, durante el tiempo que dure la emergencia, el monto de 60 mil millones de colones (reserva de contingencia de la CCSS) se habilita ante una emergencia institucional que permite pagar la respuesta, obras de infraestructura temporal y otras. En la experiencia COVID-19 se mantuvo hasta por dos años y mientras dure la declaración de emergencia.

Este fondo puede estar disponible para todo el proceso de rehabilitación, bajo la categoría de urgente. Para la reconstrucción se tienen otros mecanismos ordinarios con los que se apoya el portafolio de inversión considerando los procedimientos cotidianos.

Por su parte, el Ministerio de Salud tendría limitaciones para su intervención y permanencia de sus acciones para la recuperación dado que no disponen de recursos financieros para atender las necesidades que son de su competencia, teniendo actualmente limitaciones para la atención de situaciones de emergencia.

Existe un mecanismo de acción para que las unidades ejecutoras puedan redirigir su presupuesto a la emergencia, que luego son repuestos por el fondo de contingencia.

Retos y recomendaciones:

Habilitación de recursos financieros en el pre-desastre para la recuperación sectorial de salud. El Ministerio de Salud en coordinación con la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias (CNE) deben proponer las coordinaciones pertinentes para permitir la obtención de financiamiento para las acciones de recuperación que se requieran.

Adecuación de los recursos disponibles ante emergencias para su ampliación a toda la recuperación. La Caja Costarricense de Seguro Social podría considerar las coordinaciones del caso ante las instancias de gobierno para que sus recursos financieros de contingencia (emergencia) les permita tener capacidades ampliadas, que le permitan cubrir los costos de la oferta de servicios de la transición entre la rehabilitación y reconstrucción de los servicios de salud a su cargo.

5.7.1.4 Conocimiento/Gestión de información

El Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social disponen de información y conocimiento que les permiten su integración en las acciones de preparación y respuesta, la

disponibilidad de estos está basado y están disponibles en documentos institucionales y sus operadores individuales, incluyen experiencias en acciones de recuperación pasadas.

Retos y recomendaciones:

La posibilidad de recopilación y sistematización del conocimiento y de la gestión de la respuesta que se han ampliado a acciones de recuperación en salud, podrían ser recuperados y convertidos en documentos de uso del sistema.

5.8 Hallazgos en las visitas de campo: Perspectiva local

Introducción

La misión en terreno inició el lunes 25 de septiembre de 2023 con una visita a la localidad de Nueva Cinchona en la provincia de Alajuela, región central del país, donde el equipo de la misión sostuvo una reunión con actores clave de esa localidad encabezados por la Vicealcaldesa de la municipalidad de Alajuela y colaboradores, personal de la Cruz Roja, oficial de enlace de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), representantes de la

asociación de desarrollo integral y personas vecinas de comunidad para conocer de primera mano sus experiencias en el proceso de recuperación del terremoto que destruyó su comunidad.

Nueva Cinchona es el resultado de un proceso de traslado de una comunidad hacia un nuevo emplazamiento debido a la devastación sufrida en la antigua Cinchona por el terremoto ocurrido en enero 2009 con epicentro cercano, que tuvo una



magnitud de 6.2 y una profundidad de 7.1 km. El evento afectó a 71 comunidades en un área de 564.8 km según datos de la CNE, principalmente en los cantones Alajuela, Poás, Valverde, Vega, Grecia, Alfaro Ruiz, Heredia, Sarapiquí, Santa Bárbara y Barva en las provincias de Alajuela y Heredia. Dejó un saldo de 25 personas fallecidas, 5 desaparecidos y 100 heridos y pérdidas considerables en ese vasto territorio.

Este intercambio permitió conocer una experiencia de recuperación que implicó reconstruir una comunidad en un nuevo contexto geográfico y social con retos de planificación y articulación multisectorial sin precedentes. El gobierno de la república activó una estructura de coordinación en apoyo a la CNE, con liderazgo principalmente de ministerios de Salud y Vivienda, apoyo de universidades públicas, Naciones Unidas, sector privado, municipalidades, organizaciones de base y en consulta con la comunidad de Cinchona establecieron el plan “Nueva Cinchona: Construyendo el desarrollo desde la integración y la armonía social y ambiental” con una visión de

integralidad incluyendo las dimensiones de infraestructura, reactivación económica, restauración del tejido social y ambiente como componentes básicos.

El modelo de trabajo desarrollado incluyó gran cantidad de estrategias y experiencias altamente replicables como es el caso de potenciar a la población en la búsqueda de una nueva identidad socio espacial y cultural, la dotación de viviendas en un hábitat humano con uso sostenible del ambiente, reactivación de medios de vida, e infraestructura pública de servicios, mediante amplia consulta y participación de la población en la solución de problemas y toma de decisiones.

Posteriormente la misión continuó hasta el cantón de Upala, ubicado en la provincia de Alajuela, en la región norte del país, en el límite con Nicaragua, donde en noviembre de 2016 el paso del Huracán Otto, categoría 2, generó graves daños, requirió la atención de cientos de personas damnificadas y la declaratoria de emergencia nacional por cinco años.



El martes 26 de septiembre se realizó una reunión en la municipalidad de Upala con la presencia del Vicealcalde y su equipo de colaboradores, así como la oficial de enlace y personal de la Unidad de Reconstrucción de CNE quienes hicieron presentaciones sobre la reconstrucción del salón comunal de México de Upala y el puente sobre el Río Guacalito en

Moreno Cañas, las cuales fueron destruidas por el huracán y otros eventos posteriores. Posterior al intercambio de preguntas y respuestas se hizo una visita de terreno para conocer las obras reconstruidas, en compañía de dirigentes comunales en ambas localidades.



Es necesario destacar que esta parte de la visita estuvo orientada principalmente a obras de infraestructura, pero con un limitado enfoque de recuperación, entendida como el “Restablecimiento o mejora de los medios de vida y la salud, así como de los bienes, sistemas y

actividades económicas, físicos, sociales, culturales y ambientales, de una comunidad o sociedad afectada por un desastre, siguiendo los principios del desarrollo sostenible y de “reconstruir mejor”, con el fin de evitar o reducir el riesgo de desastres en el futuro”²⁸.

Esta limitación en el enfoque ha sido durante los diferentes encuentros y discusiones y así se menciona incluso en la evaluación de medio periodo de avances del país en el cumplimiento del Marco de Sendai. De acuerdo a lo informado por la CNE, la discusión de un nuevo paradigma de recuperación será uno de los temas del Foro Nacional sobre el Riesgo que es una instancia de seguimiento de la política de gestión del riesgo y según la ley, debe ser convocado por la CNE una vez al año.

Las experiencias de recuperación de Nueva Cinchona no parecen haber generado lecciones aprendidas, y no hay evidencia de implementación de estrategias similares en las desastres posteriores, principalmente a lo que se refiere al abordaje integral y la visión de transformación de la recuperación.

A continuación, un resumen de los principales hallazgos, retos y recomendaciones por cada uno de los sectores analizados:

<p>Gobernanza/ Gobernabilidad</p>	<p>Principales hallazgos (fortalezas y brechas de capacidad). En ambas visitas se constató la existencia de estructuras locales de coordinación como comités municipales y comunales de emergencia, asociaciones de desarrollo integral así como un muy buen nivel de participación de personas de las comunidades afectadas, incluyendo niños y niñas.. Igualmente las relaciones de coordinación entre los niveles nacional y local para las tareas de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura, particularmente entre la CNE, las municipalidades y otras instancias sectoriales y locales. Sin embargo, no es evidente que existan protocolos establecidos para esta coordinación vertical y horizontal, sino que se trata de arreglos ad hoc según cada circunstancia. Esto tiene efectos negativos, como el caso observado en Upala en donde hubo un cambio de autoridades tras la elección de una nueva alcaldesa, con lo cual se genera la necesidad de nuevas coordinaciones y reacomodo de prioridades. Es bastante obvio que los esfuerzos se concentran en la reconstrucción de infraestructura y de hecho los recursos provenientes del Fondo de Emergencia tienen ese destino. No hay una lógica de relación o visión de integralidad entre las diferentes intervenciones post impacto que se desarrollan por diferentes instituciones en la misma región o incluso en las mismas localidades, como es el caso de obras de infraestructuras de salud, educación, vías, programas sociales, entre otros, las cuales son manejadas de forma independiente por cada institución según el sector que atiende. Incluso las municipalidades pueden llegar a coordinar bilateralmente con cada institución sin necesariamente promover la articulación. Otro aspecto a destacar se refiere a la selección de la infraestructura a reconstruir o rehabilitar. Las obras visitadas, si bien indudablemente impactan positivamente a las comunidades, han sido seleccionadas más bien con un criterio de oportunidad y cantidad de fondos disponibles.</p> <p>Retos y recomendaciones (estratégicas, operativas, tácticas). Existe en Costa Rica una institucionalidad robusta, funcional, con capacidades, y una legislación clara pero que no es aplicada en su totalidad, principalmente en materia de recuperación. La CNE es un órgano adscrito a la Presidencia de la República, con personalidad jurídica instrumental para el manejo y la administración de su presupuesto y para la inversión de sus recursos, con patrimonio y presupuesto propio. Aunque el presidente de la Junta Directiva de la CNE no tiene rango de ministro, en la práctica tiene facultades similares. En las competencias extraordinarias de la CNE contempladas en el artículo 15 de la Ley 8488 se establece en el punto d) Coordinar las investigaciones científicas y técnicas necesarias para el Plan, así como los programas de recuperación física y económica, y darles el seguimiento necesario. Costa Rica necesita establecer también reglas y normas para la recuperación, con definición de roles claros para los distintos niveles de la institucionalidad existente.</p>
--	---

<p>Capacidad de implementación</p>	<p>Principales hallazgos (fortalezas y brechas de capacidad). La CNE mostró tener una capacidad técnica de implementación de acciones de reconstrucción. Cuando se aprueba el decreto de emergencia, la CNE tuvo brindar mucho apoyo técnico a la municipalidad, la cual carecía de capacidades institucionales suficientes para la elaboración de los proyectos con la calidad suficiente para ser aprobados por la CNE. Esto incidió en el retraso de la elaboración de los proyectos, algunos de los cuales fueron aprobados al filo del periodo de cinco años de vigencia del decreto de emergencia. El tejido institucional y de organizaciones locales hace posible que se desarrollen mecanismos locales de coordinación y articulación para la recuperación, pero esto debe ser organizado con anticipación y ser incorporado en los planes de desarrollo regional para evitar la improvisación.</p> <p>Retos y recomendaciones (estratégicas, operativas, tácticas). Para subsanar el déficit de capacidades técnicas de los municipios y sobre todo para acortar los tiempos de implementación de las obras de reconstrucción, se requieren marcos y acuerdos que incluyan la participación de los socios más diversos, tales como el sector privado, las organizaciones locales y la academia con el fin de garantizar apoyos técnicos y financieros a los esfuerzos de recuperación, y mejorar las capacidades para la formulación de los proyectos de inversión.</p>
<p>Financiamiento para la recuperación</p>	<p>Principales hallazgos (fortalezas y brechas de capacidad). El artículo 43 de la Ley No. 8488 crea el Fondo Nacional de Emergencias conformado por diferentes aportes incluyendo contribuciones, donaciones y transferencias, aportes de las instituciones públicas, partidas asignadas en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, entre otros. Es administrado por la CNE quien lo utiliza para la reconstrucción de infraestructuras dañada. Los otros sectores como salud, educación, programas sociales, servicios públicos, entre otros deben financiar la recuperación de su sector con fondos propios. Asimismo, el artículo 45 de la referida Ley contempla que las instituciones y empresas públicas y los gobiernos locales deben presupuestar el desarrollar de acciones de prevención y preparativos para situaciones de emergencias la cual será utilizada por la propia institución en áreas de su competencia con asesoría de la CNE. En el caso de la municipalidad de Upala, las autoridades manifestaron no contar con margen en su presupuesto para poder invertir en intervenciones para la recuperación. Las fuentes de ingresos son los impuestos municipales; las tarifas de agua y recolección de basuras que invierte en el mismo servicio; y un aporte estatal proveniente del impuesto a los combustibles que es el monto más significativo de su fuente de recursos pero que sólo se puede invertir en la red vial inventariadas, por lo que no contarían para la recuperación. .</p>
	<p>Retos y recomendaciones (estratégicas, operativas, tácticas) En Costa Rica el reto está en poder consolidar o integrar en una sola canasta todos los recursos que se invierten en la recuperación post desastre y se pueda visualizar, aunque el origen de la fuente de fondos sean distintas partidas presupuestarias o de otros ministerios o instituciones vinculadas. Se requiere una planificación efectiva de todos los actores que intervienen en la recuperación para que la asignación de recursos se haga de manera eficiente y garantizar una recuperación ordenada.</p>

<p>Conocimiento / Gestión de información</p>	<p>Principales hallazgos (fortalezas y brechas de capacidad). La recuperación no es solo un proceso de reconstrucción física, sino también un proceso de recuperación emocional, social, ambiental y económica. El sentido de la recuperación de los desastres es que las comunidades se recuperen de los impactos adversos, reactivar el territorio, mitigar los daños, reducir las vulnerabilidades que causan desastres y fortalecer la resiliencia para enfrentar futuros eventos adversos de manera más efectiva.</p> <p>Retos y recomendaciones (estratégicas, operativas, tácticas). Los desastres proporcionan oportunidades para aprender y mejorar la preparación y la respuesta a futuros eventos. La recuperación incluye evaluar lo que funcionó y lo que no, y la implementación de cambios necesarios. Es recomendable sistemáticamente realizar ejercicios de lecciones aprendidas ya que desempeñan un papel crucial en la mejora continua de la gestión de desastres. Ayuda a identificar cómo se pueden tomar medidas para reducir la vulnerabilidad y mejorar la preparación en el futuro, lo que contribuye a una recuperación más efectiva y a comunidades más resistentes frente a eventos adversos. Por otra parte, en línea con la Ley, artículo 11.- Programas de promoción, el cual establece: “La Comisión deberá contar con programas permanentes para la promoción, el fomento y la capacitación de las instancias de coordinación referidas en el artículo 10 de esta Ley”. En este sentido, la CNE puede considerar liderar un programa de capacitación sobre lo que es la recuperación en el sentido más amplio y su importancia para que el país vuelva a retomar la senda del desarrollo, estableciendo claramente las diferencias de la recuperación con lo que es la rehabilitación y/o la reconstrucción. El diseño de este programa de capacitación podría estar adaptado a cada una de las diferentes instancias de coordinación y de participación comunitaria existentes en el país hasta llegar a los mismos niveles sectoriales. Profundizar en este conocimiento que de momento es incipiente, lo más probable contribuya a permear su sentido y generar los cambios deseados.</p>
<p>Tecnología y equipamiento</p>	<p>Principales hallazgos (fortalezas y brechas de capacidad). La CNE cuenta con una potente herramienta en su página web específicamente en el siguiente link: https://cne.cr.maps.arcgis.com/apps/dashboards/67f2de1b3ba64a7fbaefb046fd6edaba Una muy valiosa fuente de información para todo el que tenga el interés de documentarse acerca de todos los proyectos de infraestructura de reconstrucción desarrollados por CNE.</p> <p>Retos y recomendaciones (estratégicas, operativas, tácticas) Ampliar esta fabulosa base de información existente en la CNE para que también suministre información de las otras acciones de recuperación llevadas a cabo en el país en sectores tales como educación, salud, vivienda, agua, entre otros.</p>

NOTAS FINALES

- 1 Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, disponible en este [enlace](#)
- 2 Estrategia Nacional de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres de Costa Rica, disponible en este [enlace](#)
- 3 Costa Rica, Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025, disponible en este [enlace](#)
- 4 Costa Rica, examen de mitad de periodo de la aplicación del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, disponible en este [enlace](#)
- 5 Examen de mitad de periodo de la aplicación del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, disponible en este [enlace](#)
- 6 GFDRR, UNDP, and EU, “Disaster Recovery Framework Guide, Revised Version,” Text/HTML, 2020, disponible en este [enlace](#)
- 7 Fortaleciendo el Nivel de Resiliencia de la Infraestructura Crítica en Costa Rica. (2023, Octubre 13). Undrr.org. [Enlace](#)
- 8 <https://www.ariseglobalnetwork.org/>
- 9 Tal como lo define UNDRR, el término “capacidad” se refiere a "la combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles dentro de una organización, comunidad o sociedad para gestionar y reducir los riesgos de desastres y fortalecer la resiliencia"
- 10 https://eird.org/americas/docs/50683_oiewgreports spanish.pdf
- 11 Metodología para el análisis de riesgos con enfoque multi-amenaza y criterios probabilísticos en los proyectos de inversión pública, 2021 MIDEPLAN, disponible en este [enlace](#).
- 12 Decreto N° 43663-H de setiembre de 2022
- 13 Gestión del Riesgo en Costa Rica: desafíos e impactos para el desarrollo humano sostenible. Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022. Investigación de Base. Orozco-Montoya et all, 2022. Disponible en este [enlace](#)
- 14 Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley No 8488, de 1999)
- 15 Plan Nacional de Gestión de Riesgos 2021-2025
- 16 Poder Ejecutivo, Decreto No 42465 – MOPT-MINAE-MIVAH 2020, Lineamientos generales para la incorporación de medidas de resiliencia en infraestructura pública.
- 17 Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo 8488 de 2005, disponible en este [enlace](#)
- 18 Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025, Costa Rica
- 19 Secretaria Técnica de Desarrollo Rural, Instituto de Desarrollo Rural INDER, Plan Operativo Institucional, Programas de metas y presupuesto 2023, disponible en este [enlace](#)
- 20 Historia del Sistema de Banca para el Desarrollo, disponible en este [enlace](#)

- 21 Examen de mitad de periodo de la aplicación del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030, disponible en este [enlace](#)
- 22 Banco Central de Costa Rica (BCCR), creación del Grupo de Análisis Estratégico de Cambio Climático GAECC, información disponible en este [enlace](#)
- 23 El SINIRUBE: habilitador de política social de precisión en Costa Rica, disponible en este [enlace](#)
- 24 La CNE está clasificada como tercera en el Índice de Transparencia Institucional, como primera en el Índice de Transparencia de Inversión en Infraestructura a nivel nacional
- 25 Ministerio de Energía y Ambiente, funciones de la Dirección de Agua <https://da.go.cr/funciones/>
- 26 Plan Estratégico Institucional SINAC 2023-2030 disponible en este [enlace](#)
- 27 Es importante anotar que el SINAC utiliza el término “restauración” que integra el concepto de “recuperación”.
- 28 https://eird.org/americas/docs/50683_oiewgreportspanish.pdf

