



**Cruz Roja
Costarricense**



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



Nº 3

ESTRATEGIA DE ABOGACÍA LEGISLATIVA

para la Reducción de Riesgo de Desastres a
nivel local en cantones clave de Costa Rica



“Caracterización de la
población vulnerable
en cada cantón”

Enero 2021

Acerca de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), es la red humanitaria de voluntarios más grande del mundo. Con nuestras 192 Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en todo el mundo, estamos en cada comunidad abarcando 160,7 millones de personas al año a través de servicios de largo plazo y programas de desarrollo, así como a 110 millones de personas a través de respuesta ante desastres y programas de recuperación temprana. Actuamos antes, durante y después de los desastres y emergencias sanitarias para satisfacer las necesidades y mejorar las vidas de las personas vulnerables. Lo hacemos con imparcialidad en cuanto a nacionalidad, raza, género, creencias religiosas, clase y opiniones políticas.

Guiado por la Estrategia 2020 – nuestro plan de acción colectivo para hacer frente a los principales desafíos humanitarios y de desarrollo de esta década – estamos comprometidos a salvar vidas y cambiar visiones.



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Nuestra fuerza reside en nuestra red de voluntarios, nuestra experiencia basada en la comunidad y nuestra independencia y neutralidad. Trabajamos para mejorar las normas humanitarias, como socios en el desarrollo y en respuesta a desastres. Inducimos a los responsables de la toma de decisiones para que actúen en todo momento en interés de las personas vulnerables. El resultado: posibilitamos comunidades saludables y seguras, reducir las vulnerabilidades, fortalecer la resiliencia y fomentar una cultura de paz en todo el mundo.

Acerca de la Estrategia N°3 de Abogacía Legislativa para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica



El desarrollo de esta estrategia fue apoyado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) y conducido por la Asociación Cruz Roja Costarricense a través de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgo y Respuesta en Emergencias (DINAGER), en el marco del Proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza).

Los insumos para la estrategia proceden del esfuerzo conjunto en el que aportaron activamente representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto, así como representantes de la Asociación Cruz Roja Costarricense, quienes los días 23 y 24 de noviembre del 2020, participaron en el “Taller para la Construcción de la Estrategia de Abogacía para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local, Cantones clave de Costa Rica”.

Agradecimientos

Se agradece al **Proyecto Zúrich Flood Resillience Alliance** por el valioso auspicio de las actividades desarrolladas en el marco de la Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza).

Un especial reconocimiento a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, por las orientaciones, aportes y conocimientos proporcionados para formular las Estrategias de Abogacía Legislativa sobre Reducción del Riesgo de Desastres.

Agradecemos también al equipo de trabajo de la Cruz Roja Costarricense, a nivel central y regional, por su disposición y compromiso demostrados durante el proceso de trabajo desarrollado con las Municipalidades de los cantones ubicados en: Matina, Siquirres, Talamanca, Bagaces, Cañas, Carrillo y Santa Cruz.

CONTENIDO

Abreviaciones	6
Resumen	8
1. Justificación del rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense	10
2. Tema N°3 de abogacía legislativa en RRD	12
3. Entorno externo	16
4. Datos empíricos para la abogacía	18
5. Mensaje de abogacía	24
6. Discurso de ascensor para el mensaje de abogacía	25
7. Credibilidad y posibles riesgos de la abogacía	26
8. El público objetivo de la abogacía	27
9. La oposición de la abogacía	28
10. Teoría del cambio para la abogacía	29
11. Plan para manejar el éxito	30
12. Revisión de la estrategia de abogacía	32
Bibliografía	33

INDICE DE TABLAS

<i>Tabla 1.</i> Justificación del tema de abogacía legislativa o incidencia política	12
<i>Tabla 2.</i> Distribución de hogares por nivel de pobreza multidimensional a julio de 2019	20
<i>Tabla 3.</i> Hogares pobres con privación en los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional a julio de 2019	21
<i>Tabla 4.</i> Credibilidad y riesgos para la abogacía	26

INDICE DE ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1.</i> Vulnerabilidad y resiliencia (CNE)	23
<i>Ilustración 2.</i> Diagrama de influencia para caracterizar la población vulnerable en cada cantón	27
<i>Ilustración 3.</i> Matriz de oposición al tema N°3 de abogacía legislativa	28
<i>Ilustración 4.</i> Teoría del cambio para el tema N° 3 de abogacía legislativa	29
<i>Ilustración 5.</i> Plan para manejar el Éxito tema N°3 de abogacía legislativa	31



Cruz Roja
Costarricense

CRUZ ROJA COSTARRICENSE

Abreviaciones

ACC	Adaptación al Cambio Climático
AIP	Acceso a la información pública
ARI	Alianza para la Resiliencia ante Inundaciones
BPIP	Banco de Proyectos de Inversión Pública
CAT	Comités Asesores Técnicos
CC	Cambio Climático
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CLE	Comité Local de Emergencia
CME	Comité Municipal de Emergencia
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
CRC	Cruz Roja Costarricense
CRE	Comité Regional de Emergencia
CSE	Comité Sectorial de Educación
DAG	Datos Abiertos de Gobierno
CITCC	Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático
DE	Decreto Ejecutivo
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DPL	Programa sobre Derecho Relativo a los Desastres (siglas en inglés)
EFADN	Estrategia Financiera para la Atención de Desastres Naturales
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FNE	Fondo Nacional de Emergencias
GR	Gestión del Riesgo
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
DINAGER	Dirección Nacional de Gestión y Riesgo de Emergencias
FICR	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
IFA	Índice de Fragilidad Ambiental
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INS	Instituto Nacional de Seguros

INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense
LGBTIQ	Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer.
LIS	Laboratorio de Ingeniería Sísmica
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVSICORI	Observatorio Vulcanológico y Sismológico
PC	Participación Ciudadana
PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres
PNACC	Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDIP	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RC	Rendición de cuentas
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
RSN	Red Sismológica Nacional
SAT	Sistemas de Alerta Temprana
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SETENA	Secretaría Técnica Ambiental
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIPO	Sistema de Identificación de Población Objetivo
SNGR	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TDR	Términos de Referencia
UCR	Universidad de Costa Rica
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
WAP	World Animal Protection

Resumen

El siguiente documento describe la primera de tres estrategias de abogacía legislativa en reducción del riesgo de desastres, formuladas por la Cruz Roja Costarricense en el marco del proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (también llamado Proyecto Zúrich).

Cada estrategia de abogacía se formula con base en instrumentos previamente diseñados y validados a nivel internacional, uno de ellos es el “**Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa**”, desarrollado por el Programa sobre Derecho relativo a los Desastres (*DPL*, por sus siglas en inglés), de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FIRC). Fue diseñado para fortalecer los conocimientos y habilidades de abogacía legislativa de la FIRC y las Sociedades Nacionales y servir como recurso para las capacidades en abogacía legislativa (FICR, 2018).

En el proceso de implementación del Proyecto Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (Zúrich) en Costa Rica, conducido por la DINAGER, el desarrollo de estrategias de abogacía legislativa para la reducción del riesgo de desastres constituye una fase sucesiva a la aplicación y validación en 2019-2020, del instrumento “Lista de Verificación sobre Derecho y Reducción del Riesgo de Desastres en Costa Rica”.

A partir de los resultados del estudio de la lista de verificación y del aporte de representantes de las municipalidades de los 7 cantones beneficiarios del proyecto, se definieron y priorizaron temas potenciales a partir de los cuales la Cruz Roja Costarricense (CRC), desempeñará el ejercicio de la abogacía legislativa sobre reducción del riesgo de desastres en consistencia con su función auxiliar de los poderes públicos y las atribuciones que la ley le confiere dentro de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo.

Con base en la guía para abogacía legislativa (FICR, 2018), cada estrategia se desarrolla con un contenido estándar que incluye los siguientes apartados:

- 1. Justificación del rol auxiliar de las Sociedades Nacionales.**
- 2. Definición del tema de incidencia política.**
- 3. Definición del entorno externo para la abogacía.**
- 4. Establecimiento de datos empíricos para la abogacía.**
- 5. Formulación del mensaje de abogacía.**
- 6. Formulación del discurso de abogacía con base en la técnica del “discurso del ascensor”.**
- 7. Justificación de aspectos de credibilidad y posibles riesgos de la abogacía.**
- 8. Caracterización del público u objetivo de la abogacía.**
- 9. Identificación de temas de oposición a la abogacía.**
- 10. Desarrollo de teoría del cambio para la abogacía.**
- 11. Planificación para el manejo del éxito de la campaña de abogacía.**
- 12. Revisión de avances (propuesta de seguimiento).**

ESTRATEGIA N° 1 DE ABOGACÍA LEGISLATIVA

para la Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica

Enero de 2021

El tema priorizado N°3 de abogacía se describe como la
**“Caracterización de la población vulnerable
en cada cantón”**.

Importante mencionar que las tres estrategias de abogacía legislativa que en el marco del Proyecto Zúrich se proponen, están cimentadas en un objetivo común, definido según se indica:

OBJETIVO:

“Promover e impulsar la planificación de actividades y aplicación de instrumentos para la reducción del riesgo de desastres en el nivel municipal de Costa Rica, a partir de una adecuada coordinación entre las instancias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y en consistencia con los compromisos emanados de la Política y Plan Nacional de Gestión del Riesgo, en beneficio de la construcción de resiliencia de las comunidades”.

Seguidamente se desarrollan los apartados de la Estrategia N° 3 de Abogacía Legislativa en Gestión del Riesgo de Desastres, a cargo de la Cruz Roja Costarricense.

1. Justificación del rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense

La Cruz Roja Costarricense y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), en el marco de la Alianza 2.0 para la Resiliencia ante Inundaciones (La Alianza) en Costa Rica, por medio del Programa de Derecho Relativo a Desastres desarrollan estrategias de abogacía que tengan como finalidad la reducción de riesgo durante inundaciones y capacitar a las comunidades a ser resilientes a nivel local, en cantones clave en Costa Rica, como parte del proceso de estudio del marco normativo legal desarrollado y aplicado a través de la Lista de Verificación sobre Derecho y Reducción del Riesgo de Desastres en Costa Rica en el período 2019- 2020, y el Toolkit de Abogacía Legislativa de la FICR.

Las acciones de abogacía a cargo de la Cruz Roja Costarricense están sustentadas en su función auxiliar, es decir, en la relación establecida entre la Sociedad Nacional y el Gobierno de la República, lo cual ha propiciado la creación de espacios de diálogo y una relación bidireccional en materia de gestión del riesgo, abarcando la interacción con las municipalidades, que forman parte del sector público descentralizado territorial (MIDEPLAN, 2020).

Específicamente, la función auxiliar de la Cruz Roja Costarricense, se ve reforzada en el Informe de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, citado en el numeral 1.2.5., Resolución 4: *“Afianzar la función de auxiliares de los poderes públicos: establecer asociaciones para el fomento del desarrollo de Sociedades Nacionales sólidas y del servicio voluntario”*. En esta misma se hace referencia a la resolución 2, aprobada en la XXX Conferencia Internacional (Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007), en virtud de la cual *“los Estados y las Sociedades Nacionales, (estas últimas en calidad de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario), gozan de una relación específica y distintiva a todos los niveles, que conlleva responsabilidades y beneficios mutuos y se funda en el derecho nacional e internacional, y a cuyo tenor el Estado y la Sociedad Nacional convienen en ámbitos en los cuales ésta presta servicios complementarios o que sustituyen a los servicios humanitarios públicos”* (CICR, 2011).

La función auxiliar de los poderes públicos de la Cruz Roja Costarricense dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo (SNGR), se ve legitimada en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006):

- Como parte integrante de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), (Artículo 17), instancia en la cual se dictan las políticas generales de articulación del SNGR, así también se recomiendan las declaratorias de estado de emergencia, se aprueba el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, entre otras (Artículo 18).
- Como parte integrante del Centro de Operaciones de Emergencia (COE), instancia permanente de coordinación, adscrita a la CNE; que reúne en el nivel nacional a todas las instituciones públicas y los organismos no gubernamentales que trabajan en la fase de primera respuesta a la emergencia. Su responsabilidad es preparar y ejecutar, mediante procedimientos preestablecidos, labores coordinadas de primera respuesta ante situaciones de emergencia.



En el marco de estas competencias la Cruz Roja Costarricense (CRC) ha demostrado su capacidad institucional y representatividad a través de sus Comités Regionales, los cuales forman parte de los Comités Municipales de Emergencia (CME). Adicionalmente, tiene una larga trayectoria en proyectos de gestión del riesgo ejecutados en las dos zonas de influencia del proyecto Zúrich (Caribe y Guanacaste) y desarrolla iniciativas que permitirán valorar el nivel de las vulnerabilidades y la gestión del riesgo a nivel local, utilizando diferentes instrumentos como el análisis geoespacial.

A lo anterior se suma el espacio de participación que tiene la Cruz Roja Costarricense (CRC) y su potencial acompañamiento a las municipalidades de acuerdo con las competencias que éstas tienen en relación a la administración del territorio, necesarias para hacer efectivos el objeto y finalidad de la Ley N° 8488, las cuales son “reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico” (Artículo 1).

Sobre las estrategias de abogacía que se desarrollan por parte de la Cruz Roja Costarricense, deberá tomarse en cuenta lo siguiente:

1. El rol auxiliar de la Cruz Roja Costarricense (CRC), se verá reflejado en la promoción de temáticas claves para que las municipalidades fortalezcan sus capacidades de planificación y desarrollo de su agenda de gestión del riesgo, de acuerdo con los compromisos que les confiere el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, asimismo, la abogacía de la CRC estará orientada a generar conocimiento en la población local.
2. El público meta o actor principal que toma las decisiones en relación a los temas de abogacía es la municipalidad (a través de sus estructuras, Consejo Municipal, alcalde, e interrelaciones con otras instancias a nivel local). Es precisamente este actor institucional el que tiene el poder de hacer realidad los temas que impulsará la Cruz Roja Costarricense (CRC) a través de su labor de abogacía.
3. Por la naturaleza de los temas de abogacía, se debe considerar un plazo realista para empezar a ver reflejados los cambios, por lo que se prevé un período de implementación efectivo de las estrategias de abogacía del mediano plazo.

2.Tema N°3 de abogacía legislativa en RRD

“Caracterización de la población vulnerable en cada cantón”

Tabla 1. Análisis del tema de abogacía legislativa o incidencia política

Aspecto a evaluar	Problema por el que se desea abogar
Análisis	<p>La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030 señala que: “En Costa Rica la pobreza y la pobreza extrema, unidas a otras formas de diferenciación social, tales como la condición de género, la condición etaria de los grupos extremos de menor y mayor edad, la discapacidad, la identidad étnica y la situación migratoria, con diferencias además en los ámbitos urbano y rural, constituyen factores de exclusión que propician la condición de vulnerabilidad ante desastres para un sector importante de la población, en el cual el impacto de los eventos de desastres es más severo; las condiciones de vida de estos grupos sociales constituyen una limitación objetiva y una incapacidad estructural para enfrentar, recuperar y superar el efecto de los eventos traumáticos” (CNE, 2015).</p> <p>El Eje 1 de la Política, denominado “Generación de resiliencia e inversión social”, tiene como resultado esperado al 2030: la reducción de los factores de riesgo para las personas en condición previa de vulnerabilidad y exclusión social, afectadas por desastres.</p> <p>Dado que el objetivo estratégico de este eje está orientado a reducir el número de personas que son afectadas por eventos de desastre, con medidas tendientes a generar resiliencia, disminuir el grado de exposición y aumentar la capacidad adaptativa y de respuesta, es imprescindible, y así fue resaltado por los representantes de las municipalidades de los cantones beneficiarios del proyecto Zúrich, caracterizar a la población vulnerable en cada cantón. De esta manera, se puede continuar fortaleciendo capacidades y promoviendo cambios para favorecer a la población que por motivos de exclusión, es vulnerable a los desastres.</p> <p>Actualmente la “vulnerabilidad” se aborda en forma integral, tomando en cuenta un conjunto de variables a partir de las cuales se visualiza la intervención de diversos actores, incluidos: instituciones que apoyan el bienestar social, entidades vinculadas al desarrollo habitacional, la planificación territorial, las municipalidades, órganos de primera respuesta, entre otros.</p> <p>Comprendiéndose las dimensiones de la vulnerabilidad, será posible facilitar la función de abogacía de la Cruz Roja hacia las municipalidades para impulsar la identificación y caracterización más precisa de la población que tiene limitaciones o distintos tipos de incapacidad para enfrentar, recuperar y superar el efecto de eventos adversos. Esto a su vez permitirá ampliar el concepto de población en estado de pobreza y vulnerabilidad que utilizan otras instituciones de apoyo social.</p>

Es pertinente considerar la definición de vulnerabilidad y de poblaciones vulnerables según diferentes fuentes:

A. Concepto de vulnerabilidad- La visión de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Según la Federación Internacional de Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), la vulnerabilidad es la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es un concepto relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones (IFRC, s.f.).

La exposición de las personas a riesgos varía en función de su grupo social, sexo, origen étnico u otra identidad, edad y otros factores. Por otra parte, la vulnerabilidad puede adoptar diferentes formas: la pobreza, p. ej., puede resultar en que las viviendas no puedan resistir a un terremoto o huracán, y la falta de preparación puede dar lugar a una respuesta más lenta al desastre, y con ello a más muertes o a un sufrimiento más prolongado (IFRC, s.f.).

B. Concepto de vulnerabilidad- Instituto Mixto de Ayuda Social

En su Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el IMAS (IMAS, 2011), se define vulnerabilidad como “la propensión de una persona, familia, agrupación o comunidad, ubicada según el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) u otra metodología oficial en los grupos no prioritarios, a descender de su estado actual a los prioritarios, por causas no imputables a ella y valoradas por el órgano o funcionario competente, que afectan sus características socioculturales, económicas o ambientales. Siendo así, se considera que las personas, familias, grupos o comunidades, que califiquen en esta condición, forman parte de la población objetivo del IMAS y por lo tanto podrán ser beneficiarios de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza”.

La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 propone en su primer lineamiento la “inclusión del riesgo a desastres en los programas sociales”, indicando que “las instituciones orientarán su planificación e inversión hacia la población vulnerable, con el propósito de reducir los factores de riesgo a desastre y generar resiliencia, desarrollando capacidades, por una parte, para la gestión prospectiva del riesgo y por otra, para la respuesta y recuperación efectiva”.

Es por esta razón que instituciones que desarrollan programas sociales como el Instituto Mixto de ayuda Social (IMAS), están trabajando en la identificación de población en condición de vulnerabilidad a desastres. La estrategia de abogacía apoyará también a estas instituciones con una conceptualización más amplia de la población en condición de vulnerabilidad.

C. Concepto de vulnerabilidad- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley 8488, 2006)

En su artículo 4 de Definiciones, la ley define vulnerabilidad como: “Condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados - la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente - y la limitación de su capacidad para recuperarse”.

D. Vulnerabilidad según los Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública (DE- N° 42465-MOPT-MINAE-MIVAH, 2020).

La definición de esta norma es consistente con la de la Ley 8488, pero añade la consideración de otras variables que intervienen en la conceptualización de la vulnerabilidad, como lo son: la exposición, la fragilidad y la incapacidad para enfrentar eventos de desastre.

Define al igual que la Ley 8488: “Condición intrínseca de ser impactado por un suceso a causa de un conjunto de condiciones y procesos físicos, sociales, económicos y ambientales. Se determina por el grado de exposición y fragilidad de los elementos susceptibles de ser afectados - la población, sus haberes, las actividades de bienes y servicios, el ambiente y la limitación de su capacidad para recuperarse”.

Por tanto, añade lo siguiente: “Las metodologías de evaluación de riesgo presentan diversos criterios para el análisis de la vulnerabilidad; en algunos casos el análisis de la vulnerabilidad se limita a sólo determinar la exposición y en otros casos la exposición se analiza de manera separada respecto de las otras variables de vulnerabilidad que son fragilidad y capacidades”.

E. Pobreza multidimensional según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)

La pobreza multidimensional se calcula por parte del INEC a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual identifica las necesidades de los hogares con base en 5 dimensiones: Vivienda y uso de Internet, Salud, Educación, Trabajo, Protección Social. Cada dimensión se compone de cuatro indicadores o carencias que sufren las personas. Es decir, que el IPM identifica cuáles carencias presenta un hogar considerado como “pobre multidimensional”.

F. Poblaciones vulnerables en Costa Rica según el PNUD

En el informe del PNUD “Visión 2030, Poblaciones Excluidas en Costa Rica- No dejar a nadie atrás” (PNUD Costa Rica, 2017), se explora sobre cinco poblaciones excluidas: 1. Pueblos indígenas, 2. Población afrodescendiente, 3. Personas con discapacidad, 4. LGBTIQ y 5. Las mujeres, niñas y adolescentes.

G. Vulnerabilidad con base en tres dimensiones (Picado, 2021)

La Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, aporta un manejo integral la vulnerabilidad con base en tres dimensiones: 1. Exposición, 2. Condiciones Intrínsecas (fragilidad) y 3. Incapacidad.

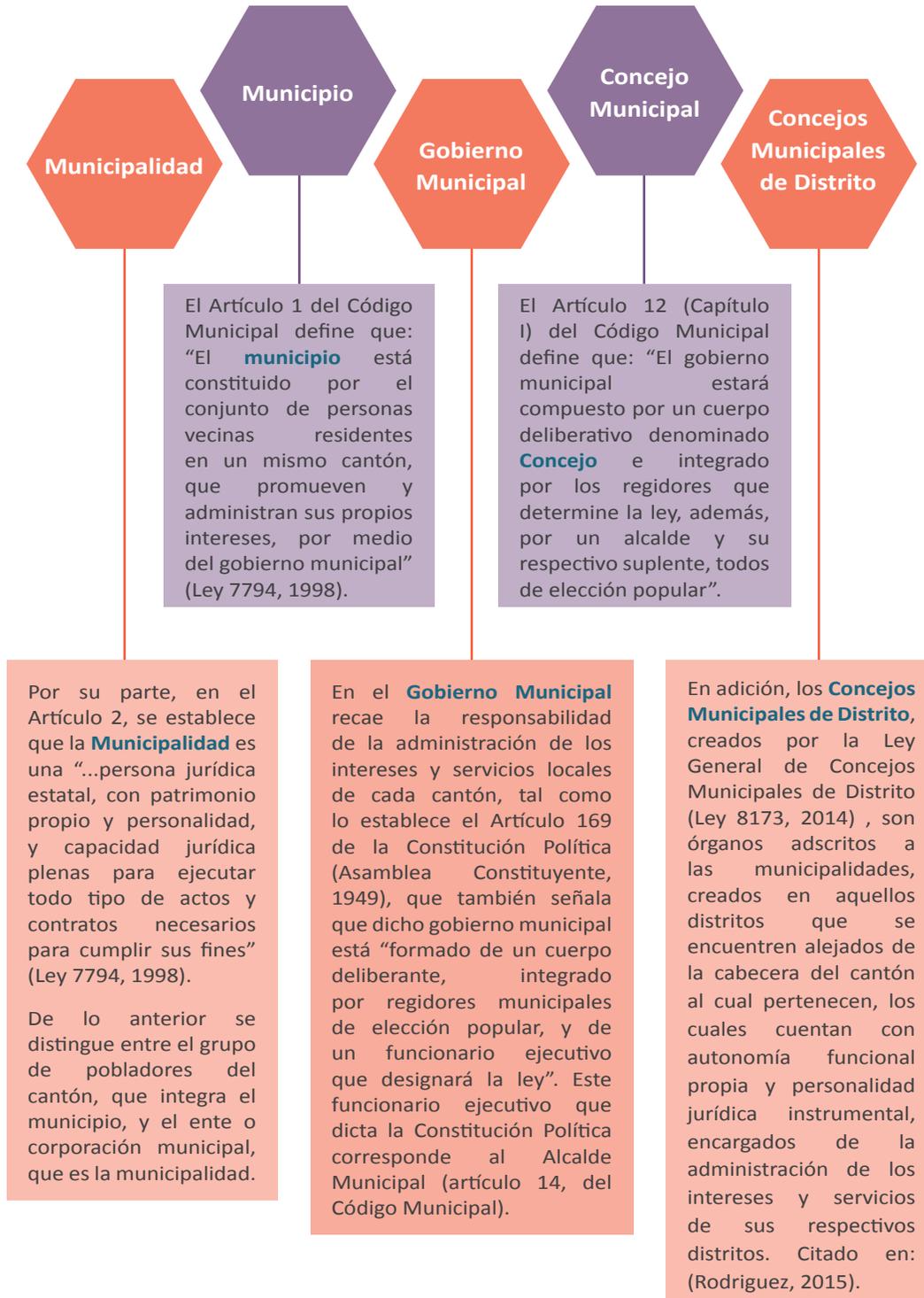
Estas tres variables se visualizan en la definición de vulnerabilidad de los Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública (DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH, 2020). Es pertinente analizar el concepto en forma integral, y definir indicadores que permitan a los gobiernos locales conocer y caracterizar a la población vulnerable en los cantones con base en tres dimensiones.

Solución al problema	<p>Se debe incidir y abogar para que los Gobiernos Municipales adopten una conceptualización integral de vulnerabilidad que permita identificar a la población que se encuentra en esta condición, tomando en cuenta las dimensiones de: 1- exposición ante amenazas, 2-condiciones intrínsecas (fragilidad) y 3- incapacidad.</p> <p>La abogacía contempla acciones como: promocionar, influenciar, sensibilizar sobre la identificación de la población vulnerable en cada cantón tomando en cuenta estas tres dimensiones, para poder cuantificar a través del tiempo el progreso en la disminución de las vulnerabilidades y riesgos construidos.</p>
Aspecto a evaluar	Habilidad para lograr las metas
Análisis	<p>La Cruz Roja Costarricense tiene representatividad a nivel regional y local, con participación en los Comités Municipales de Emergencia, implementa proyectos de GRD y coordina diferentes acciones a nivel municipal, por lo que se anticipa su capacidad institucional para abogar por la comprensión del concepto integral de vulnerabilidad y sus dimensiones, lo cual permitirá categorizar a la población e identificar un conjunto mínimo de indicadores que permitan monitorear qué tan vulnerable es la población en cada cantón. Dichos indicadores deberán ser aplicables a todas las municipalidades del país.</p>
Aspecto a evaluar	Interés del Objetivo (persona/organización)
Análisis	<p>El público objetivo del tema de abogacía es el gobierno municipal, que incluye las Municipalidades, con su alcalde municipal y su suplente, y los Concejos Municipales de Distrito (cuerpos deliberativos integrados por los regidores que determine la ley). (Ley N°7794, 1998). Las acciones de abogacía irán orientadas a las autoridades municipales.</p>
Aspecto a evaluar	Relevancia del tema
Análisis	<p>El tema de incidencia es relevante porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las Municipalidades, según sus competencias, deben impulsar condiciones que generen la seguridad de los territorios frente a los escenarios de multiamenaza y la vulnerabilidad y el riesgo históricamente construidos. El conocimiento, comprensión y aplicación de un concepto integral de vulnerabilidad, que vaya más allá de la exposición ante amenazas, permitirá a las autoridades municipales contar con mayores criterios para apoyar a la población e impulsar procesos de reducción de riesgo de desastres y generación de resiliencia.

3. Entorno externo

Para abogar por la “**Caracterización de la población vulnerable en cada cantón**”, es requerido conocer el entorno establecido por ley e institucionalmente:

Se determinan diferentes actores (entidades):





Por otra parte, se identifican instituciones que tienen relación con el uso de los términos sobre vulnerabilidad y posible colaboración con la definición de indicadores

Comisión Nacional de Emergencias (CNE), en

su rol de instancia rectora en RRD, debe determinar las condiciones y criterios de vulnerabilidad que hay que analizar.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): calcula el índice de pobreza multidimensional (IPM), que define la población pobre a partir de varias dimensiones, a fin de que las instituciones (incluidas las municipalidades) articulen esfuerzos para atender las necesidades de la población.

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS): al ser una

institución que caracteriza a la población vulnerable (pobreza) para promover y aplicar diferentes programas de apoyo social, se debe coordinar con ellos, para avanzar en la identificación de criterios para caracterizar a los vulnerables ante desastres.

Los cambios pueden potenciarse a partir de la representación regional de la Cruz Roja Costarricense dentro de la estructura de los Comités Municipales de Emergencia y en su vinculación con otras instancias locales.



4. Datos empíricos para la abogacía

A continuación, se amplía sobre el enfoque sobre pobreza y vulnerabilidad, según diferentes entidades y datos oficiales disponibles. Esta información es relevante para la labor de abogacía que desarrollará la Cruz Roja Costarricense, para apoyar a las municipalidades en el análisis integral del concepto de vulnerabilidad, que permita identificar apropiadamente a la población.

A. El análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC) de la FICR

Como se mencionó, el enfoque de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) sobre vulnerabilidad, se asocia al concepto de capacidad.

La vulnerabilidad es la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos. Es un concepto relativo y dinámico. La vulnerabilidad casi siempre se asocia con la pobreza, pero también son vulnerables las personas que viven en aislamiento, inseguridad e indefensión ante riesgos, traumas o presiones (IFRC, s.f.).

La exposición de las personas a riesgos varía en función de su grupo social, sexo, origen étnico u otra identidad, edad y otros factores. Por otra parte, la vulnerabilidad puede adoptar diferentes formas: la pobreza, p. ej., puede resultar en que las viviendas no puedan resistir a un terremoto o huracán, y la falta de preparación puede dar lugar a una respuesta más lenta al desastre, y con ello a más muertes o a un sufrimiento más prolongado (IFRC, s.f.).

La Federación utiliza el concepto AVC que se refiere al **Análisis de la Vulnerabilidad y la Capacidad (AVC)**, como referencia para identificar a la población vulnerable. En este análisis se usan diferentes herramientas participativas, para identificar la exposición de las personas a peligros naturales y su capacidad para resistir a los mismos. El AVC es una parte integrante de la preparación para desastres y contribuye a desarrollar, en el plano local de los ámbitos rural y urbano, programas de preparación para desastres basados en la comunidad. Permite determinar las prioridades locales y adoptar las medidas apropiadas para reducir el riesgo de desastres, y ayuda a diseñar y desarrollar programas que se apoyen mutuamente y respondan a las necesidades de las personas más directamente afectadas. Se ha demostrado que el AVC puede vincularse a, y reforzar, otros programas y actividades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Por ser un proceso participativo, el AVC permite a las Sociedades Nacionales desarrollar actividades ajustadas a la realidad y pertinentes más apropiadas para responder a las necesidades y prioridades locales (IFRC, s.f.).

B. Caracterización de vulnerabilidad y pobreza según el IMAS

En su Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el IMAS, se define vulnerabilidad como: *“la propensión de una persona, familia, agrupación o comunidad, ubicada según el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) u otra metodología oficial en los grupos no prioritarios, a descender de su estado actual a los prioritarios, por causas no imputables a ella y valoradas por el órgano o funcionario competente, que afectan sus características socioculturales, económicas o ambientales. Siendo así, se considera que las personas, familias, grupos o comunidades, que califiquen en esta condición, forman parte de la población objetivo del IMAS y por lo tanto podrán ser beneficiarios de los programas y proyectos de lucha contra la pobreza”.*

El IMAS utiliza la Ficha de Información Social (FIS) como instrumento que reúne una serie de variables sociodemográficas y económicas, a través de las cuales es posible identificar, caracterizar, seleccionar y clasificar a las personas y familias en situación de pobreza.

Los apartados de la ficha son:

Sección 1: Datos Generales

Sección 2: Vivienda

Sección 3: Identificación de los residentes de la vivienda

Sección 4: Actividad Económica

Sección 5: Previsión Social

Sección 6: Salud

Sección 7: Educación

Sección 8: Participación Comunal

Sección 9: Patrimonio

Sección 10: Aspectos Psicosociales

Vale mencionar que el IMAS aporta recursos a familias o personas afectadas por emergencias, provocadas por fenómenos de origen natural o antrópico, para la atención de sus necesidades inmediatas.

C. Índice de pobreza multidimensional (INEC)

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) calcula el Índice de Pobreza Multidimensional de los Hogares, tomando en cuenta insumos de la Encuesta Nacional de Hogares y utilizando la metodología Alkire-Foster.

Se seleccionan 5 dimensiones de pobreza con base en un enfoque sectorial o funcional de la política social, de modo que cada dimensión apunte a un ámbito de la política pública.

Las cinco dimensiones son:

- **Educación**
- **Vivienda y uso de internet**
- **Salud**
- **Trabajo**
- **Protección social**

Se eligen indicadores sobre privaciones en cada una de estas 5 dimensiones y la población objetivo en cada uno de ellos.



Para el año 2019 los datos del INEC sobre hogares en condición de pobreza multidimensional son los siguientes por zona rural y urbana, así como por la regionalización del MIDEPLAN .

Tabla 2. Distribución de hogares por nivel de pobreza multidimensional a julio de 2019

Zonas	Pobreza multidimensional				TOTAL
	No pobres		Pobres		
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Zona Urbana	1.010.011	87,05%	150.250	12,95%	1.160.261
Zona Rural	324.995	73,77%	115.541	26,23%	440.536
TOTAL	1.335.006	83,40%	265.791	16,60%	1.600.797

Región de Planificación	Pobreza multidimensional				TOTAL
	No pobres		Pobres		
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Central	875.634	88,42%	114.681	11,58%	990.315
Chorotega	96.450	81,16%	22.393	18,84%	118.843
Pacífico Central	75.834	78,59%	20.657	21,41%	96.491
Brunca	97.493	78,39%	26.870	21,61%	124.363
Huetar Caribe	99.922	70,06%	42.695	29,94%	142.617
Huetar Norte	89.673	69,97%	38.495	30,03%	128.168
TOTAL	1.335.006	83,40%	265.791	16,60%	1.600.797

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2019. Referencia Cuadro 1.

1 <https://www.inec.cr/documento/enaho-2019-indicadores-de-pobreza-multidimensional-segun-zona-y-region-de-planificacion>

Tabla 3. Hogares pobres con privación en los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional a julio de 2019

Incidencia por indicador	Región de planificación						TOTAL
	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Caribe	Huetar Norte	
Dimensión: EDUCACIÓN							
• No asistencia a la educación formal	8.380	1.367	1.453	1.441	4.168	2.635	19.444
• Rezago educativo	17.513	2.365	2.895	2.188	4.064	5.934	34.959
• Sin logro de bachillerato	37.513	5.494	6.237	7.422	11.587	10.501	78.754
• Bajo desarrollo de capital humano	71.575	14.165	13.417	18.220	27.802	27.154	172.333
Dimensión: VIVIENDA Y USO DE INTERNET							
• Mal estado del techo o el piso	51.824	9.924	11.496	13.473	22.849	18.518	128.084
• Mal estado de las paredes exteriores	39.899	7.123	7.982	12.771	19.351	16.562	103.688
• Hacinamiento	40.917	8.241	8.679	5.324	12.287	10.791	86.239
• Sin uso de internet	15.246	4.415	2.635	4.364	7.984	6.981	41.625
Dimensión: SALUD							
• Sin seguro de salud	85.422	15.269	13.802	14.411	25.573	27.774	182.251
• Sin servicio de agua	12.203	4.451	3.061	7.801	14.065	10.269	51.850
• Sin eliminación de excretas	9.035	2.956	2.425	1.397	4.194	3.365	23.372
• Sin eliminación de basura	7.308	7.790	4.896	11.925	20.110	19.429	71.458
Dimensión: TRABAJO							
• Desempleo de larga duración y personas desalentadas	13.561	2.652	1.492	2.305	5.314	3.969	29.293
• Incumplimiento de salario mínimo	30.923	4.847	5.499	6.744	10.092	9.329	67.434
• Incumplimiento de otros derechos laborales	59.786	11.295	10.863	11.906	17.011	18.224	129.085
• Empleo independiente informal	34.376	6.586	6.425	8.563	10.957	9.664	76.571
Dimensión: PROTECCIÓN SOCIAL							
• Primera infancia sin cuidado	10.418	1.637	2.161	1.913	4.273	2.884	23.286
• Personas adultas mayores sin pensión	13.399	3.011	2.120	2.647	4.563	5.004	30.744
• Personas con discapacidad sin transferencias	19.637	3.173	2.478	2.201	7.587	4.197	39.273
• Fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares	21.602	6.309	4.739	6.569	11.799	11.719	62.737

Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2019.

D. Poblaciones excluidas en Costa Rica (PNUD)

En el informe del PNUD “Visión 2030, Poblaciones Excluidas en Costa Rica- No dejar a nadie atrás” (PNUD Costa Rica, 2017), se explora sobre **cinco poblaciones excluidas: 1. Pueblos indígenas, 2. Población afrodescendiente, 3. Personas con discapacidad, 4. LGBTIQ y 5. Las mujeres, niñas y adolescentes.**

Las 3 primeras categorías: los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad, tienen afectaciones por persistentes condiciones de desigualdad en el acceso y permanencia en la educación, la salud y el trabajo, lo cual genera mayores niveles de pobreza para estos tres grupos.

En cuanto a la población LGBTIQ, los estudios existentes muestran altos niveles de discriminación contra estas personas, que desembocan en la negación sistemática y múltiple de sus derechos. De igual manera, los insuficientes datos específicos sobre su situación actual les mantiene en condición de exclusión y les invisibiliza.

La quinta población corresponde a las mujeres, niñas y adolescentes, resaltándose que la desigualdad de género es persistente y les afecta gravemente en todas las dimensiones de su vida, como lo demuestran los datos estadísticos. Aunado a ello, a lo interno de las otras cuatro categorías de poblaciones, el ser mujer les ubica en una doble condición de desigualdad que complejiza su situación de vida y posibilidades de desarrollo.

E. Dimensiones de la vulnerabilidad (CNE)

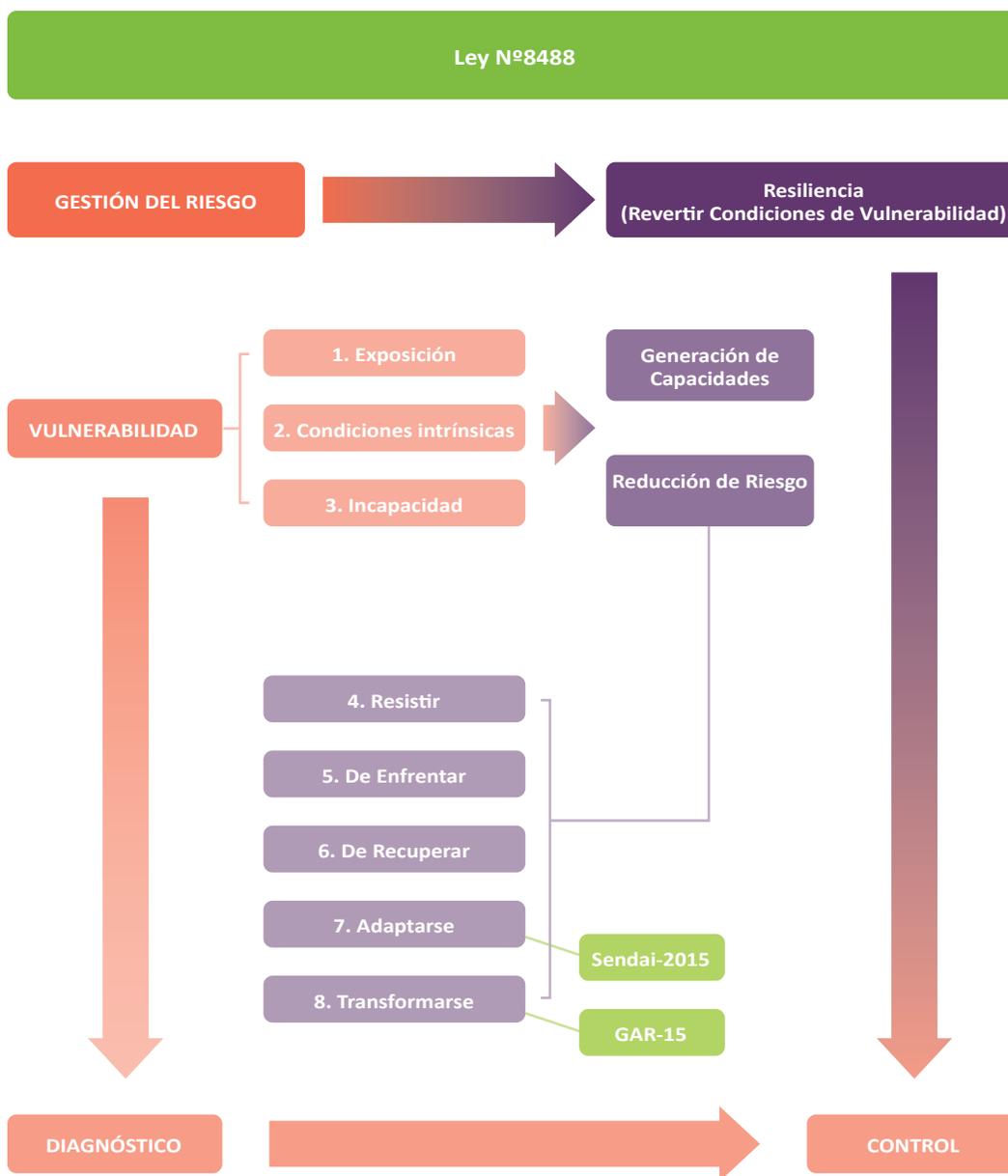
El concepto de vulnerabilidad más amplio, involucra tres dimensiones o variables que tienen que ver con la exposición ante amenazas, las condiciones intrínsecas o susceptibilidades de la población y los niveles de capacidad o incapacidad para adaptarse y reaccionar ante eventos adversos (Picado, 2021).

- La dimensión de exposición ante amenazas es la más utilizada y tiene que ver con la cercanía con un factor físico que tiene potencial de daño sobre determinada área de influencia. Se evalúan sistemas expuestos, infraestructura, etc. a través de indicadores como: cantidad o área de infraestructura ubicada en un área vulnerable (en m²). También se puede evaluar un índice de exposición de personas expuestas, tomándose en cuenta la cantidad de personas ubicadas en un área vulnerable (en m²).
- La dimensión de fragilidad, susceptibilidad o de condiciones intrínsecas, se conceptualiza desde una perspectiva subjetiva y otra objetiva. Existen condiciones intrínsecas subjetivas, basadas en las percepciones, temores, creencias, formas de ver los fenómenos y reaccionar de las personas ante ellos. Por otra parte, las condiciones intrínsecas objetivas tienen que ver con el nivel de vida, de educación, de ingresos, ubicación social, organización, carácter socio económico, etc. Indicadores que pueden apoyar a fundamentar estas condiciones objetivas son el índice de desarrollo humano cantonal y el índice de pobreza multidimensional (INEC).
- La dimensión de capacidades tiene que ver con dos aspectos:
 1. **La capacidad de reacción o de respuesta** de una comunidad a través de las redes de apoyo y formas de organización presentes en la localidad para hacer frente a situaciones de emergencia. En este ámbito es vital la participación de los Comités Municipales de Emergencia y los órganos de primera respuesta: Cruz Roja, bomberos, fuerza pública, etc.
 2. **La capacidad de adaptación:** aquellas capacidades de las municipalidades de representación política para articular actores en los diferentes espacios, y de planificación prospectiva, considerando la prevención de riesgos, la organización con las comunidades, la incorporación de medidas de formación y fortalecimiento de capacidades, la formulación de planes que consideren cambios en procesos relacionados con factores ambientales, etc.

Se observa a continuación un esquema proporcionado por la CNE (Picado, 2021), que visualiza la necesidad de diagnosticar o caracterizar la vulnerabilidad con base en las tres dimensiones o variables mencionadas, en consistencia con marcos globales en GRD.

De la identificación de vulnerabilidades se deben generar capacidades para la reducción del riesgo, esto apoyará la generación de resiliencia en las poblaciones, visualizada como la capacidad de resistir, enfrentar, recuperarse, adaptarse y transformarse.

Ilustración 1. Vulnerabilidad y resiliencia (CNE)



Fuente: (Picado, 2021)

5. Mensaje de abogacía

Los insumos para establecer el mensaje de abogacía son:

Tema:

Caracterización de la población vulnerable en cada cantón

Dirigido a:

Autoridades municipales.

Fortaleza de la Cruz Roja Costarricense para abogar por el tema:

Su función auxiliar para asistir a los poderes públicos de la República, incluido el nivel territorial en donde participa activamente a través de sus Comités Regionales y forma parte de los Comités Municipales de Emergencia. Adicionalmente, cuenta con amplia trayectoria en implementación de proyectos y acompañamiento a nivel municipal en iniciativas de gestión del riesgo de desastres. Específicamente, en la dimensión de “capacidad de reacción” del concepto de vulnerabilidad, la Cruz Roja Costarricense forma parte de los actores de primera respuesta que apoyan esta labor de atención de emergencias.

Cambio deseado:

Que las municipalidades utilicen un concepto de vulnerabilidad integral que permita identificar y caracterizar a la población vulnerable ante desastres en cada cantón. Lo anterior, a partir de una apropiada articulación con diferentes instituciones que intervienen en el apoyo a estas poblaciones a través de programas sociales, entidades de primera respuesta como la Cruz Roja y el ente rector en GRD.

6. Discurso de ascensor para el mensaje de abogacía

Dirigido a:

Autoridades municipales.

Mensaje:

“Como representantes de la Cruz Roja Costarricense y con base en nuestra función auxiliar, nos encontramos en una posición favorable para asistir a los poderes públicos de la República, incluido el nivel territorial, en la gestión del riesgo de desastres.

Nos preocupa que, en el ámbito institucional, incluido el municipal, se ha abordado con mayor frecuencia el concepto de vulnerabilidad a desastres según la exposición de personas, bienes o infraestructura ante determinada amenaza potencial.

En procesos más recientes conducidos a nivel nacional por la CNE, se ha visualizado un concepto más amplio de la vulnerabilidad que involucra varias dimensiones, como la ya mencionada exposición ante amenazas, pero también se aborda la vulnerabilidad asociada a condiciones intrínsecas de la población que la colocan en desventaja para hacer frente a los desastres, y adicionalmente, la incapacidad para poder reaccionar o adaptarse a los eventos adversos.

Pensamos que la Cruz Roja Costarricense puede apoyarle para que, a partir de este nuevo enfoque, se analice este concepto integral que permita caracterizar a la población vulnerable de cada cantón. Esto contribuirá a orientar la inversión social y otros proyectos de desarrollo social para proteger la vida y los medios de vida, así como reducir la exposición ante amenazas, principalmente de quienes se asientan en zonas de peligro”.

Pregunta:

¿Se reuniría con nosotros para analizar de qué manera como Cruz Roja Costarricense podemos promover y apoyar en este proceso de generación de conocimiento y adopción del concepto integral de la vulnerabilidad que permita caracterizar a la población que se encuentra en este estado en su cantón?

7. Credibilidad y posibles riesgos de la abogacía

Credibilidad

Aspectos que otorgan credibilidad a la Cruz Roja Costarricense para incidir en la promoción de la aplicación de terminología normalizada sobre GRD, son aquellos basados en su experiencia en resiliencia comunitaria, conocimiento de las vulnerabilidades, en términos de las amenazas a que se ven expuestos los cantones beneficiarios del proyecto Zúrich. También la Cruz Roja participa como un actor clave que coadyuva en el efecto deseado de apoyar la capacidad de reacción (respuesta) ante emergencias en el nivel local.

Riesgos

Por otra parte, una lista de posibles riesgos para la **“Caracterización de la población vulnerable en cada cantón”**, es la siguiente, expresada según una valoración de probabilidades e impactos.

Tabla 4. Credibilidad y riesgos para la abogacía

Riesgo	El tema de incidencia no sea prioridad en la municipalidad	
Acción para Reducir el Riesgo	PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta)	2 
	IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto)	3 
	Promover las ventajas de comprender y adoptar el concepto integral de vulnerabilidad en sus tres dimensiones: exposición ante amenazas, condiciones intrínsecas o fragilidad y capacidad (de reacción y de adaptación).	
Riesgo	La información base para la identificación de vulnerabilidades no esté disponible o analizada	
Acción para Reducir el Riesgo	PROBABILIDAD (1: Baja – 4: Alta)	3 
	IMPACTO (1: Bajo – 4: Alto)	3 
	<p>Coordinar con la CNE para acceder a datos de exposición con base en mapas de amenazas actualizados.</p> <p>Coordinar con instituciones de desarrollo social como el IMAS para incluir en sus instrumentos, la variable de riesgos de desastres, como uno de los criterios que definen en su población objetivo la vulnerabilidad ante desastres.</p> <p>Coordinar acciones con el INEC para evaluar la pertinencia y factibilidad de incluir variables que permitan medir, dentro de las 5 dimensiones del índice de pobreza multidimensional, aquellos elementos vinculados a riesgos de desastres y sus afectaciones potenciales a poblaciones en pobreza.</p>	

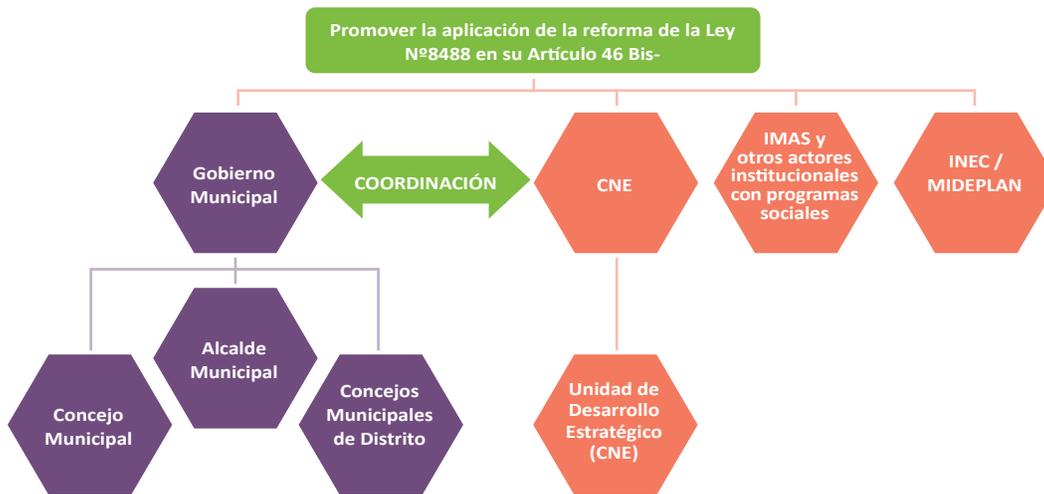
8. El público objetivo de la abogacía

El público objetivo de la abogacía es quien tiene el poder de hacer el cambio deseado, es decir, identificar la población vulnerable en cada cantón.

Se visualizan las autoridades municipalidades representadas por el Gobierno Municipal, Concejo Municipal, Concejos Municipales de Distrito.

A partir de un diagrama de influencia se expresan los canales y rutas disponibles para efectuar la abogacía sobre el tema de influencia.

Ilustración 2. Diagrama de influencia para caracterizar la población vulnerable en cada cantón



Para promover la identificación y caracterización de la población vulnerable en cada cantón, la Cruz Roja Costarricense deberá tomar en cuenta que el público objetivo es el gobierno municipal, en su estructura de Concejo y con la figura ejecutiva del alcalde.

La CNE juega un papel muy importante a través de la Unidad de Desarrollo Estratégico del SNGR, ya que compete a esta entidad definir las pautas para delimitar y sustentar claramente el concepto integral de vulnerabilidad y sus dimensiones.

Las instituciones a cargo de programas de apoyo social, como el IMAS, deben trabajar coordinadamente para integrar estos conceptos en sus criterios y variables de identificación de población vulnerable y en estado de pobreza.

Se deben articular esfuerzos con el INEC y el MIDEPLAN para integrar estas variables de vulnerabilidad a índices ya existentes como el de Desarrollo Social, Desarrollo Cantonal y el de Pobreza Multidimensional. Esto permitirá efectuar mediciones de progreso respecto a vulnerabilidades que van decreciendo, con la correspondiente generación de resiliencia.

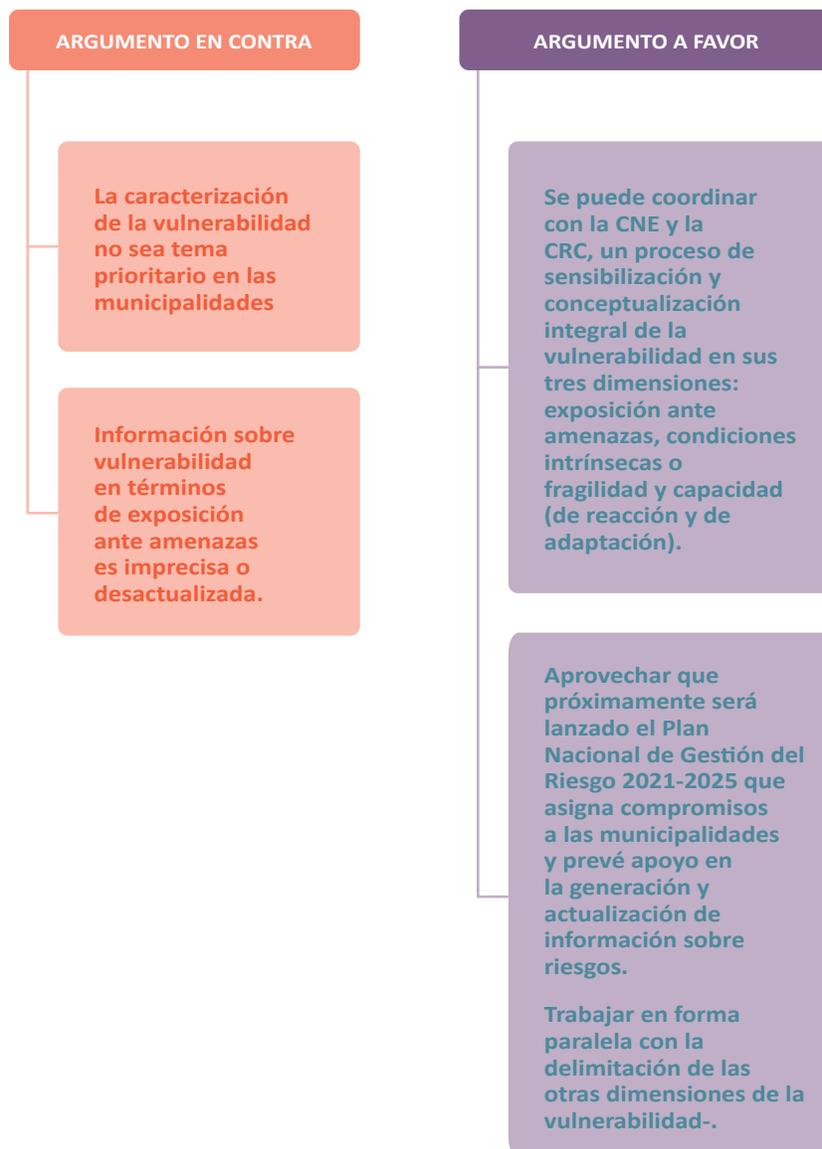
9. La oposición de la abogacía

Existen argumentos en contra y a favor para impulsar el tema N° 3 de abogacía legislativa **“Caracterización de la población vulnerable cada cantón”**.

Los mismos deben ser conocidos por la Cruz Roja Costarricense (CRC) para identificar contraargumentos que permitan emplear la oposición como una ventaja para fortalecer el mensaje de abogacía y poder convencer e influenciar propositivamente al público meta (público objetivo) sobre el cambio deseado y su importancia.

En la siguiente plantilla se muestra la matriz de oposición:

Ilustración 3. Matriz de oposición al tema N°3 de abogacía legislativa



10. Teoría del cambio para la abogacía

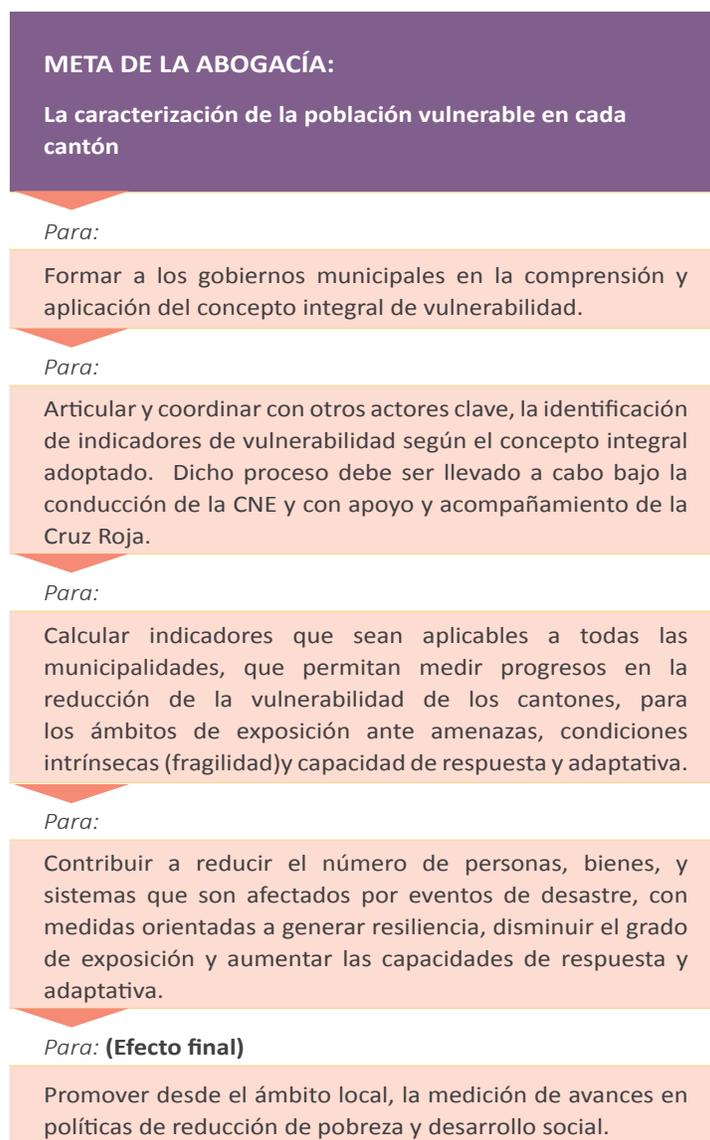
La teoría del cambio es un instrumento para fomentar y mantener el impulso de la abogacía.

Se inicia con el enunciado de la “meta” de la abogacía, que en este caso es la **“Caracterización de la población vulnerable cada cantón.”**

A partir de la meta, se establecen enunciados que argumentan las ventajas del cambio esperado a través de la implementación de la estrategia de abogacía. En este caso, las ventajas se traducen en acciones esperadas para lograr que las autoridades municipales conozcan, comprendan y empiecen a aplicar un concepto integral de vulnerabilidad que les permita caracterizar más acertadamente a la población vulnerable en cada cantón.

A continuación, se presenta el diagrama de la teoría del cambio:

Ilustración 4. Teoría del cambio para el tema N°3 de abogacía legislativa





11. Plan para manejar el éxito

El plan para manejar el éxito constituye una hoja de ruta con los próximos pasos, funciones y responsabilidades para llevar adelante las acciones establecidas en la Teoría del Cambio y los elementos integrantes de la Estrategia de abogacía.

El período de implementación propuesto para las acciones impulsadas por la estrategia de abogacía legislativa de la Cruz Roja Costarricense es consistente con el horizonte del próximo Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025².

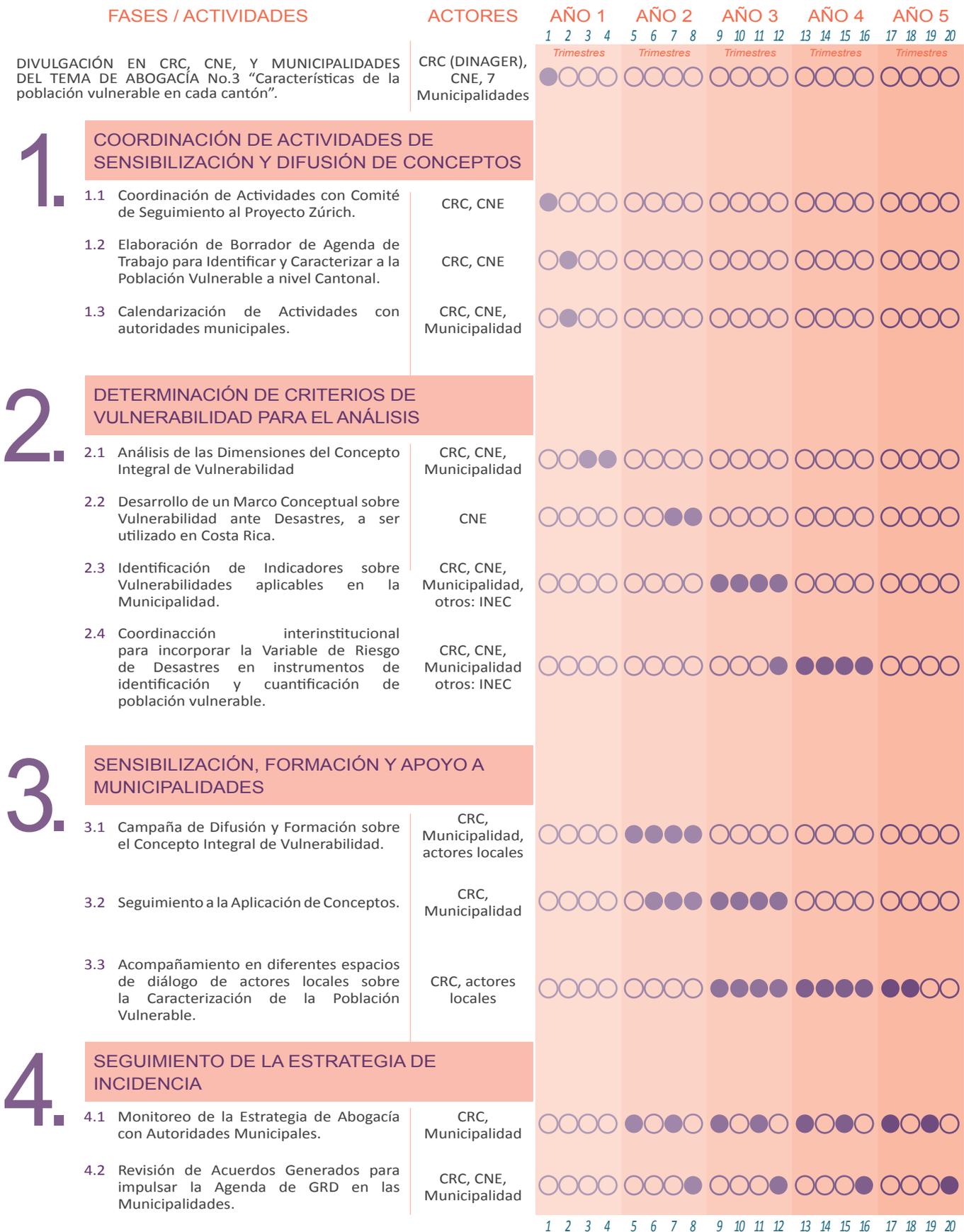
Por tanto, las acciones de incidencia en favor del fortalecimiento de capacidades de las municipalidades en materia de gestión del riesgo, encuentran su soporte en los compromisos que serán establecidos en este nuevo Plan Nacional, para los ámbitos de: 1-Reducción del riesgo, 2. Preparativos –respuesta y 3. Recuperación.

Se prevén cuatro fases principales en la hoja de ruta propuesta:

1. La primera es la de acompañamiento para la formulación o ajuste de una agenda municipal en gestión del riesgo de desastres (GRD) en la cual, la coordinación se hace con la CNE como instancia rectora en materia de gestión del riesgo y se trabaja conjuntamente con las autoridades municipales.
2. La segunda fase tiene que ver con la función de incidencia e impulso para que las municipalidades planifiquen en gestión del riesgo tomando en cuenta que la agenda es integral, que no sólo se limita a la etapa de atención de emergencias por declaratorias y que la reforma a la ley N°8488 prevé la utilización de recursos para implementar esta agenda.
3. En la tercera fase se prevé el impulso de la CRC a través de implementación de proyectos locales en GRD, el acompañamiento, campañas de divulgación y promoción de la GRD con las autoridades municipales y a actores clave.
4. Por último, la cuarta fase se refiere a la revisión regular de la estrategia de abogacía, para efectuar ajustes que favorezcan el fortalecimiento de las municipalidades para conducir sus procesos de gestión del riesgo. Ver siguiente ilustración.

² El Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 será difundido en febrero 2021. (Fuente: CNE)

Ilustración 4. Plan para Manejar el Éxito de abogacía legislativa



Reducción de Riesgo de Desastres a nivel local en cantones clave de Costa Rica



12. Revisión de la estrategia de abogacía

La revisión de la estrategia de abogacía está planteada en forma semestral, y debe ser dirigida por la DINAGER, previéndose el seguimiento por parte del Área de Resiliencia Comunitaria, con interlocución continua con las autoridades municipales y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE).

La IFRC recomienda tres herramientas (IFRC-GRSP) para revisar el impacto de la campaña de abogacía:

1. **Evaluar la campaña de abogacía:** para lo cual, de parte de la DINAGER se llevará un seguimiento al progreso de la hoja de ruta, una descripción de barreras, brechas u obstáculos encontrados y la solución propuesta.
2. **Evaluar el impacto de la campaña en el ambiente de medios (divulgativos) y el apoyo de los responsables públicos y políticos:** de acuerdo con los medios de divulgación que la CRC proponga para efectuar las acciones de abogacía en las municipalidades, y el alcance esperado en los tomadores de decisiones (en este caso las autoridades municipales y los actores locales de las estructuras creadas por ley según las instancias de coordinación del SNGR) se debe ir evaluando el progreso de la estrategia de abogacía. Se propone definir indicadores esperados de progreso, describir periódicamente los logros y las brechas, barreras u obstáculos, con la debida solución propuesta.
3. **Revisar el progreso en los cambios de política:** en este caso corresponde analizar en qué medida las municipalidades adoptan la reforma a la ley N° 8488 (Artículo 46 BIS), para fortalecer sus capacidades en GRD. Esta labor de la CRC debe ser de acompañamiento a las municipalidades y en forma coordinada con la CNE (Desarrollo Estratégico del SNGR).

Bibliografía

- CNE. (2016). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales. (2014). *Código Municipal comentado*.
- MIDEPLAN. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*.
- INVU. (2018). *Reglamento de Construcciones (actualizado)*.
- MIDEPLAN, MAG, CNE. (2014). *Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil*.
- MIDEPLAN. (2019). *Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*.
- INVU. (2017). *Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial*.
- Ley 4240, 1968. (s.f.). *Ley de Planificación Urbana*.
- MINAE. (2019). *Plan de Descarbonización*. Obtenido de MINAE: <https://minae.go.cr/sitios-minae/consultas-publicas/plan-de-descarbonizacion>
- OCDE. (2019). *Costa Rica: análisis del sistema de seguros*.
- INVU. (2017). *Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. ONU.
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (2010). *Estrategia 2020*. Ginebra.
- PNUD Costa Rica. (2017). *Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica “no dejar a nadie atrás”*.
- Arroyo, J. (Junio de 2018). El Principio de Rendición de Cuentas y el Estado Democrático Costarricense. *Revista Judicial. Poder Judicial de Costa Rica* (123), 167-191.
- El País.cr. (2015). Obtenido de Rendición de cuentas y transparencia: <https://www.elpais.cr/2015/04/29/rendicion-de-cuentas-y-transparencia/>
- OEA. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*.
- Asamblea Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
- MIDEPLAN/MAG. (2019). *Costa Rica impacto de los fenómenos naturales para el período 1988-2018 por sectores, provincias, cantones y distritos: compendio*.
- CNE. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*. San José.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. ONU.
- CEPREDENAC/SICA. (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Armonizada con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (PCGIR-MSRRD 2015-2030)*.
- Ley 8488, 2006. (s.f.). *Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- FICR. (2015). *La lista de verificación sobre derecho y reducción de riesgo de desastre*.
- Marco Normativo Ambiental de Costa Rica*. (2011). Obtenido de Marco Normativo Ambiental en los países de la CIER: <https://sites.google.com/site/marconormativoambiental/home>
- DE N° 34361-MP, 2007. (s.f.). *Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- DE-N° 39681-MP, 2017. (s.f.). *Reforma al Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo*.
- Ley 5525, 1974. (s.f.). *Ley de Planificación Nacional*.
- DE- N°34694-PLAN-H , 2008. (s.f.). *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)*.
- MIDEPLAN. (2019). *Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*.
- DE- N°37735, 2013. (s.f.). *Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*.

- Ley 833, 1949. (s.f.). *Ley de Construcciones*.
- Ley 4240, 1968. (s.f.). *Ley de Planificación Urbana*.
- Consejo Nacional de Planificación Urbana. (2018). *Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022*.
- Ley 7554, 1995. (s.f.). *Ley Orgánica del Ambiente*.
- Ley 7797, 2014. (s.f.). *Código Municipal*.
- Ley 7575, 1996. (s.f.). *Ley Forestal*.
- Ley 7788, 1998. (s.f.). *Ley de Biodiversidad*.
- Ley 7779, 1998. (s.f.). *Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos*.
- Ley 276, 1942. (s.f.). *Ley de Aguas*.
- Ley 7513, 1995. (s.f.). *Aprobación del Convenio Regional sobre Cambios Climáticos*.
- DE- 41561-MP-MINAE, 2019. (s.f.). *Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización, compromiso del Gobierno del Bicentenario*.
- DE- N° 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, 2004. (s.f.). *Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental*.
- DE-N° 32967, 2006 . (s.f.). *Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)Parte III*.
- DE-N°41132-MINAE, 2018. (s.f.). *Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental*.
- MINAE. (2017). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030*.
- DE-N° 36823-MINAET, 2011. (s.f.). *Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de Cambio Climático*.
- Ley 5395, 1973. (s.f.). *Ley General de Salud*.
- Ministerio de Salud. (2016). *Plan Nacional de Salud 2016-2020*.
- Ley 6227, 1978. (s.f.). *Ley General de Administración Pública*.
- Ley 8131, 2001. (s.f.). *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*.
- Ley 7794, 1998. (s.f.). *Código Municipal*.
- Ley 8653, 2008. (s.f.). *Ley Reguladora del Mercado de Seguros*.
- DE- 32988-H-MP-PLAN, 2006. (s.f.). *Reglamento a la Ley 8131*.
- Ley 1788 , 1954 . (s.f.). *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*.
- CNE. (2014). *Estrategia para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Sector Educación*.
- FICR. (2010). *Estrategia 2020 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*.
- Ley 7935, 1999. (s.f.). *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*.
- Ley 7600, 1996 . (s.f.). *La Ley Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*.
- Ley 7142, 1990. (s.f.). *Ley de promoción de la igualdad social de la mujer*.
- Ley 7801, 1998. (s.f.). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*.
- Ley 2330, 1959. (s.f.). *Aprobación del Convenio 107 de la OIT*.
- Ley 5251, . (s.f.). *Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas*.
- Ley 6172, 1977. (s.f.). *Ley Indígena*.
- DE- N° 8487-G, 1978. (s.f.). *Reglamento a la Ley Indígena No.6172*.
- PNUD Costa Rica. (2017). *Visión 2030 Poblaciones excluidas en Costa Rica- no dejar a nadie atrás*.
- Ley 8292, 2002. (s.f.). *Ley General de Control Interno*.
- Botero, C., Arrizabalaga, M., Milanés, C., & Vivas, O. (2017). Indicadores de gobernabilidad para la gestión del riesgo costero en Colombia. *Revista Luna Azul* (45), 227-251.
- ONU. (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

- DE-41561-MP-MINAE. (2019). *Declaratoria de interés público y nacional del Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario*.
- Contraloría General de la República. (2018). *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la incorporación de especificaciones que garanticen la resiliencia de la infraestructura pública reconstruida por la CNE*.
- MIDEPLAN, CNE, PNUD. (2014). *Elementos de apoyo para la incorporación de la Gestión del Riesgo de Desastres en las políticas municipales*.
- UNICEF. (2018). *Hoja de ruta para la inclusión, protección y atención de las personas con discapacidad en las emergencias y desastres*.
- MIDEPLAN. (2020). *Organización del Sector Público Costarricense. Actualización setiembre 2020*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- CICR. (2011). *Informe de la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. Comité Internacional de la Cruz Roja y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra.
- MOPT-MINAE-MIVAH. (2020). *Decreto Ejecutivo N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH "Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública"*.
- Gaceta N° 208. (20 de Agosto de 2020). Reforma a la Ley N°8488 "Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo", 11 de enero de 2006 y sus reformas. Expediente 21.217. *Diario Oficial La Gaceta*.
- CNE. (2019). *Estrategia para fortalecer la gestión municipal en los procesos de reducción de riesgo y recuperación*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.
- Ley N°7794. (1998). *Código Municipal*.
- Ley 8173. (2014). *Ley General de Concejos Municipales de Distrito*.
- Rodriguez, J. (2015). *La participación ciudadana a nivel local en Costa Rica, a la luz de los proyectos de reforma al Código Municipal, expedientes legislativos No. 16876 y 18227*. Alajuela.
- Ley 4716. (1971). *Ley Organizativa del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)*.
- FICR. (2018). *Conjunto de herramientas para la abogacía legislativa - Guía para principiantes*. Ginebra.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Campaing monitoring and evaluation*. Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Road Safety Advocacy toolkit. Building an advocacy partnership*. Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Herramientas para la promoción de la seguridad vial. Estableciendo las prioridades de la política: un proceso de tres pasos*. Alianza Mundial para la Seguridad Vial.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Elements of a Policy Advocacy Campaign: Guidance for Civil Society Organization*. Geneva.
- IFRC-GRSP. (s.f.). *Strategic Planning: How to guide*. Geneva.
- DE- N° 42465- MOPT-MINAE-MIVAH. (2020). *Lineamientos generales para la incorporación de las medidas de resiliencia en infraestructura pública*.
- CNE. (2014). *Gestión Municipal del Riesgo de Desastres: normas y elementos básicos para su inclusión en el ordenamiento territorial con énfasis en prevención, control y regulación territorial*. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, San José.
- Flores, M., & Sanchez, N. (2020). *Sistematización de experiencias: visibilización de procesos con las poblaciones interlocutoras (Democratizando experiencias de extensión universitaria)*. Universidad Nacional, Heredia.
- MAS. (2011). *Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios que otorga el Instituto Mixto de Ayuda Social*.
- IFRC. (s.f.). *Federación Internacional de la Cruz Roja*. Obtenido de <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>
- IMAS. (2011). *Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de los beneficios que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)*. Instituto Mixto de Ayuda Social, San José.
- Picado, C. (11 de Enero de 2021). Definición integral de vulnerabilidad. (M. Castillo, Entrevistador)
- Picado, C. (16 de diciembre de 2020). Insumos para estrategias de abogacía legislativa de la Cruz Roja Costarricense. (M. Castillo, Entrevistador)



Diseño y diagramación por: KTC Publicitaria



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



**Cruz Roja
Costarricense**



**Flood
Resilience
Alliance**