

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Trabajo Final de Graduación para optar por el grado y título de Licenciatura en
Trabajo Social

**La gestión del riesgo de desastres en el ámbito municipal: análisis
de su implementación en la Municipalidad de Heredia (2019-
2022)**

Sustentante:

Valeria Portuguese Araya B96074

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

San José, Costa Rica

2025

Agradecimiento

A la Universidad de Costa Rica y al Estado Social de Derecho por construir el espacio académico y formativo que hizo posible la realización de este trabajo.

Al equipo asesor integrado por Heilen, María José P., Mariana y María José B. por su orientación, acompañamiento y aportes que enriquecieron la investigación.

A la Municipalidad de Heredia y personas participantes de este proceso, por su disposición y apertura en compartir sus experiencias y conocimientos.

A Dios y la Virgen por su acompañamiento que permitieron sostener este proceso y concluir satisfactoriamente esta etapa.

A mami, AAB, por su amor y oraciones incondicionales, por sostenerme, cuidarme e impulsarme incluso en los momentos más complejos.

A papi, GPM, por confiar en mí, por su amor y apoyo constante y por expresarme su orgullo en cada pequeño y gran logro.

A mis hermanas DFV, SFA, JSA, SAR, LAM y VAR, por ser siempre un espacio seguro.

A mi compañero de vida, DFM, por su amor y escucha activa, por ser sostén y refugio, y por ayudarme a impulsarme a mí misma para culminar este proceso hasta el último punto.

A mí misma, por la valentía y la constancia sostenida a lo largo de este proceso, y por el compromiso con aportar a la producción académica sobre la gestión local del riesgo de desastres, un campo que aún presenta amplias posibilidades de desarrollo investigativo desde Trabajo Social.

Índice de contenido

I.	<i>Resumen académico</i>	9
II.	<i>Presentación</i>	11
III.	<i>Introducción</i>	13
	<i>Capítulo 1</i>	15
	<i>Síntesis del diseño de tesis y reconstrucción del proceso investigativo</i>	15
1.1.	Tema de investigación	15
1.2.	Estado de la cuestión.....	18
1.2.1.	Gestión del riesgo de desastres	19
1.2.2.	Vulnerabilidad ante desastres	22
1.2.3.	Gestión local del riesgo de desastres en Costa Rica	24
1.2.4.	Implementación de la gestión del riesgo de desastres en Costa Rica	27
1.2.5.	Balance final	30
1.3.	Objeto de estudio	36
1.4.	Problema	38
1.4.1.	Justificación del problema	38
1.5.	Objetivos.....	41
1.5.1.	Objetivo general.....	41
1.5.2.	Objetivos específicos.....	41
1.6.	Marco teórico	42
1.6.1.	Enfoques teóricos	42
1.6.2.	Categorías teóricas	45
1.6.2.1.	Riesgo.....	45

1.6.2.2. Vulnerabilidad	50
1.6.2.3. Gestión del riesgo	52
1.6.2.4. Gestión local del riesgo	54
1.7. Estrategia metodológica.....	57
1.7.1. Tipo de estudio	57
1.7.2. La perspectiva integral y sistémica como eje metodológico	60
1.7.3. Alcances y limitaciones metodológicas	61
1.7.4. Estrategia técnico-operativa	61
1.7.5. Delimitación y contexto espacial	71
1.7.6. Delimitación temporal.....	73
1.7.7. Consideraciones ético-políticas.....	75
1.7.8. Aportes teórico-metodológicos del Trabajo Social a la gestión del riesgo de desastres	76
Capítulo 2	78
Discusión y análisis de resultados.....	78
2.1. Alcances en materia de gestión del riesgo de desastres implementados por la Municipalidad de Heredia (2019-2022).....	81
2.1.1. Gestión y coordinación institucional.....	82
2.1.2. Prevención, capacitación y fortalecimiento comunitario	87
2.1.3. Planificación técnica y obras de infraestructura.....	92
2.2. Vacíos en las acciones desarrolladas por la Municipalidad de Heredia referente a la gestión del riesgo de desastres (2019-2022)	97
2.2.1. Vacíos institucionales y de gestión interna	98
2.2.2. Carencias en conocimiento y abordaje integral de la vulnerabilidad.....	101

2.2.3. Limitaciones en la apropiación social y formativa de la gestión del riesgo.....	105
2.3. Oportunidades de mejora en material de gestión del riesgo de desastres para la Oficina de Gestión Vial (2019-2022)	110
2.3.1. Reconstrucción del marco conceptual de la Oficina de Gestión Vial	111
2.3.2. Fortalecimiento de la política pública y la planificación estratégica	114
2.3.3. Articulación institucional y comunitaria	115
2.3.4. Innovación tecnológica con enfoque social.....	117
2.4. Discusión general y conclusiones del capítulo	120
2.4.1. Conclusiones del capítulo.....	122
Capítulo 3	123
Conclusiones y recomendaciones.....	123
3.1. Conclusiones generales.....	124
3.1.1. Comprensión del riesgo y un marco conceptual integral	124
3.1.2. Institucionalización y gobernanza del riesgo	126
3.1.3. Enfoque de vulnerabilidad y derechos humanos.....	127
3.1.4. Avances técnicos y desafíos estructurales.....	129
3.1.5. Hacia una gestión integral, participativa y equitativa del riesgo.....	130
3.2. Recomendaciones	133
3.2.1. Nivel estratégico (político y programático).....	133
3.2.2. Nivel institucional (gestión interna y capacidades técnicas).....	135
3.2.3. Nivel comunitario (participación y resiliencia local).....	136
3.2.4. Nivel profesional y académico (Escuela de Trabajo Social -UCR-, personas profesionales en Trabajo Social y futuras investigaciones).....	138
3.3. Aportes de la investigación para otras municipalidades	142

3.4. Consideraciones finales	143
<i>Bibliografía</i>	145
<i>Anexos</i>	164
Anexo 1: Consentimiento informado.....	164
Anexo 2: Instrumento de recolección de información: Entrevista semiestructurada	168
(personas funcionarias de la Municipalidad de Heredia).....	168
Anexo 3: Instrumento de recolección de información: Entrevista semiestructurada	171
(persona experta en política pública de gestión del riesgo de desastres).....	171
Anexo 4: Mapa de vulnerabilidad económica del cantón de Heredia – Costa Rica	173
Anexo 5: Estructura organizacional de la Municipalidad de Heredia	174

Índice de tablas

Tabla 1. Alcances institucionales de la Municipalidad de Heredia en gestión del riesgo (2019-2022)	82
Tabla 2. Acciones comunitarias y socioeducativas en gestión del riesgo (2019-2022).....	86
Tabla 3. Principales proyectos técnicos y obras ejecutadas (2019-2022).....	94
Tabla 4. Vacíos institucionales en la gestión del riesgo municipal (2019-2022)	100
Tabla 5. Carencias en el abordaje de la vulnerabilidad (2019-2022).....	94
Tabla 6. Limitaciones en la gestión social y formativa del riesgo (2019-2022).....	100
Tabla 7. Comparación entre la concepción institucional del riesgo y el enfoque teórico del estudio	105
Tabla 8. Oportunidades de mejora para fortalecer la gestión local del riesgo	110

Listado de siglas:

CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CME	Comité Municipal de Emergencias
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias
IDS	Índice de Desarrollo Social Cantonal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MEP	Ministerio de Educación Pública
MS	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGDR	Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres
OGV	Oficina de Gestión Vial
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
Plan NGR	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planes Operativos Anuales
Política NGR	Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030
SUGESE	Superintendencia General de Seguros
UCR	Universidad Nacional de Costa Rica
UNA	Universidad de Costa Rica

I. Resumen académico

Portuguez, V. (2025). *La gestión del riesgo de desastres en el ámbito municipal: análisis de su implementación en la Municipalidad de Heredia (2019-2022)*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

El presente Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de Tesis, abordó el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en la Municipalidad de Heredia durante el período 2019–2022, con el propósito de caracterizar sus alcances, vacíos y oportunidades de mejora desde una perspectiva integral y sistémica. El interés por este tema de investigación surgió por el aporte significativo que tiene Trabajo Social al integrar su mirada crítica y contextual al estudio de la gestión del riesgo de desastres (GDR); mostrándose así la necesidad de indagar cuáles son las principales acciones que se implementa en la Oficina de Gestión Vial en la implementación de la GRD.

La investigación se fundamentó principalmente desde una perspectiva integral y sistémica, tomando en cuenta categorías teóricas como riesgo, vulnerabilidad, gestión del riesgo de desastres y gestión local del riesgo de desastres. No obstante, otros conceptos como resiliencia y prevención del riesgo también forman parte del estudio.

Por su parte, el objeto de estudio se encuentra delimitado en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito local por parte de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

Por otro lado, el objetivo general que dirige esta investigación es, caracterizar el funcionamiento del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el

cantón de Heredia para determinar la reflexión de posibles alcances y vacíos en la gestión de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

Metodológicamente, se desarrolló una investigación cualitativa de tipo exploratorio, bajo un diseño de estudio de caso, utilizando como enfoques teóricos la perspectiva integral y sistémica. Se emplearon como técnicas de recolección de información, la investigación documental y entrevistas semiestructuradas a personal técnico y administrativo de la Municipalidad de Heredia y personas expertas en el tema; complementadas mediante análisis de contenido y triangulación como técnicas que apoyaron el proceso de análisis de la información.

Los resultados evidencian avances en la institucionalización de la gestión del riesgo y en la coordinación interinstitucional, así como en la ejecución de obras de prevención y campañas socioeducativas. Sin embargo, persisten vacíos conceptuales, institucionales y sociales que limitan la transversalización de los derechos humanos y participación comunitaria en la gestión del riesgo.

Se concluye que la gestión *local* del riesgo se encuentra en un proceso de transición desde un modelo técnico-fiscalista hacia uno más preventivo, participativo y equitativo. El estudio aporta insumos teóricos para fortalecer la gobernanza municipal y reafirma el papel del Trabajo Social en la construcción de una gestión pública democrática, inclusiva y orientada a la reducción estructural de la vulnerabilidad.

Palabras Clave: gestión del riesgo, vulnerabilidad, gestión *local* del riesgo, Municipalidad de Heredia, Trabajo Social.

II. Presentación

El presente documento consta de tres capítulos, los cuales se consideran necesarios para responder a la necesidad de comprender cómo las políticas públicas se concretan en el ámbito municipal y de reafirmar el papel del Trabajo Social en la construcción de una gestión pública participativa, equitativa y orientada a la reducción estructural de la vulnerabilidad.

En el capítulo uno, se presenta los componentes esenciales del estudio: el tema de investigación, el Estado de la Cuestión, el objeto y problema de estudio, los objetivos, el marco teórico y la estrategia metodológica. En este apartado se fundamenta la investigación en la perspectiva integral y sistémica del riesgo, articulando categorías como riesgo, vulnerabilidad, resiliencia y gestión local del riesgo.

El capítulo dos, desarrolla la caracterización del funcionamiento del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres del gobierno local con base en la triangulación de información proveniente de entrevistas y revisión documental. Se examinan tres dimensiones: los alcances institucionales alcanzados por la Municipalidad de Heredia, los vacíos conceptuales y operativos identificados en la gestión, y las oportunidades de mejora para fortalecer la política pública local. Este análisis evidencia avances en la institucionalización del riesgo, aunque persisten limitaciones que dificultan la incorporación plena de enfoques de derechos humanos y participación comunitaria en la práctica municipal.

El capítulo tres, integra los principales hallazgos y formula propuestas orientadas a fortalecer la gestión local del riesgo desde cuatro niveles: estratégico, institucional, comunitario y académico. Se enfatiza la necesidad de consolidar una gobernanza participativa del riesgo, con mecanismos de planificación, evaluación y formación que promuevan la equidad y la sostenibilidad. Asimismo, se destacan los aportes del Trabajo Social en el análisis crítico de

las condiciones estructurales que configuran la vulnerabilidad y la construcción de políticas públicas inclusivas.

En su conjunto, el desarrollo de los capítulos permite comprender que la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia transita desde un modelo técnico y reactivo hacia uno más planificado, preventivo y participativo. Este trabajo final de graduación modalidad tesis, aporta elementos teóricos, metodológicos y prácticos que contribuyen al fortalecimiento de la gestión local del riesgo en Costa Rica, reafirmando la importancia del Trabajo Social en la promoción de una gestión pública democrática, integral y comprometida con la reducción de las desigualdades sociales.

III. Introducción

En las últimas décadas, la gestión del riesgo de desastres se ha posicionado como una prioridad social y política ante la creciente frecuencia de situaciones de riesgo que evidencian las desigualdades estructurales de las sociedades contemporáneas. En Costa Rica, este desafío adquiere especial relevancia debido al ordenamiento social y territorial, los factores de vulnerabilidad y la dinámica compleja del territorio. Tales condiciones ponen de manifiesto que el riesgo no puede comprenderse como un fenómeno puramente técnico o natural, sino como una construcción social e histórica que refleja decisiones sobre la distribución de los espacios, recursos y el acceso desigual a los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, los desastres no constituyen hechos inevitables, sino expresiones de un modelo de desarrollo neoliberal que reproduce vulnerabilidades y profundiza las brechas sociales que existen incluso antes de la existencia de amenazas. Por ello, analizar la gestión del riesgo implica interrogar la forma en que las instituciones públicas, particularmente los gobiernos locales, traducen en la práctica los principios de equidad y sostenibilidad que orientan las políticas nacionales. En este nivel municipal se materializan y en ocasiones se tergiversan las políticas públicas, pues allí confluyen las capacidades institucionales, los recursos disponibles y la participación de actores comunitarios. Sin embargo, también es donde se manifiestan con mayor claridad las limitaciones estructurales de la gestión local: fragmentación organizativa, debilidad presupuestaria y escasa articulación interinstitucional.

El Trabajo Social desempeña un papel clave en este escenario al situar la gestión del riesgo como un campo de acción orientado al fortalecimiento de la gobernanza democrática y la reducción de desigualdades. Desde su enfoque crítico y contextual, la disciplina contribuye a visibilizar las condiciones estructurales que producen vulnerabilidad, así como las

capacidades colectivas que permiten construir resiliencia y transformar los territorios desde propuestas participativas. Concebir la gestión del riesgo desde el Trabajo Social supone reconocerla como un proceso político y ético que busca incidir en las condiciones estructurales del riesgo, no solo en el escenario aparente.

La presente investigación se inscribe en esa línea de reflexión y acción. A través del estudio de la Municipalidad de Heredia, caracteriza el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres entre 2019 y 2022, con el propósito de comprender los alcances, vacíos y oportunidades de mejora que emergen en la práctica institucional. Este estudio permite examinar cómo las políticas nacionales se territorializan y cómo se articulan, o se tensionan las relaciones entre lo técnico, lo político y lo comunitario.

Bajo un enfoque integral y sistémico, el trabajo aborda la gestión del riesgo como un proceso en transición: de un modelo técnico y de respuesta hacia uno más preventivo, participativo y equitativo. En esa dirección, la investigación busca aportar insumos conceptuales y prácticos para fortalecer las capacidades institucionales y promover la participación ciudadana en la gestión local del riesgo, en coherencia con los principios de derechos humanos y sostenibilidad.

Capítulo 1

Síntesis del diseño de tesis y reconstrucción del proceso investigativo

El primer capítulo expone los componentes centrales que dan forma a la investigación y constituyen la base para el desarrollo de los capítulos posteriores. En este apartado se detalla el diseño general del estudio, precisando los elementos que orientan y sustentan el proceso académico. Asimismo, se incluyen las secciones referentes al tema de investigación, el estado de la cuestión, el objeto y problema de estudio y su justificación, junto con los objetivos generales y específicos que guiaron cada fase del trabajo, además del marco teórico y el enfoque metodológico que respaldan la propuesta investigativa.

1.1. Tema de investigación

La implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito municipal

El interés de dicha investigación en torno a la gestión del riesgo de desastres surge a partir de la crisis que está experimentando la sociedad del siglo XXI desde las condiciones de vida que el modelo de producción capitalista ha implicado en la forma de socialización de la población costarricense.

Gestión del riesgo desde una perspectiva estructural y crítica

Grosso modo, el modelo de producción capitalista implica una organización del tiempo que se basa en la alienación generalizada y en la producción de mercancías que, en consonancia con el capital, genera relaciones sociales desiguales que influyen en la vida humana (Domínguez, 2018; Marx y Engels, 1867). Con el desarrollo del sistema económico capitalista,

consolidado bajo una sobreproducción y sobre explotación de los recursos, así como la apropiación de las riquezas en la cúspide de la estratificación poblacional, las relaciones sociales se han arraigado de forma tal que se ignoran las consecuencias perjudiciales que se le atañe al medio ambiente, a la sociedad, economía, política, ideología, cultura y otros aspectos de la vida social. Ocasionando, por tanto, el incremento de desigualdades sociales que profundizan el deterioro en las condiciones de vulnerabilidad y acceso a derechos fundamentales de las personas. Toda esta complejidad media la construcción del riesgo. (Vilchis et al., 2016; Fernández et al., 2022).

En este marco, es posible reconocer que las relaciones productivas implicadas en las fuerzas socioeconómicas no solo reproducen desigualdad, sino que profundizan la degradación del entorno social y natural, generando un círculo de vulnerabilidad interconectada. Comprender esta interdependencia resulta fundamental para la gestión del riesgo de desastres, pues permite identificar los procesos sociales, económicos y ecológicos que incrementan la susceptibilidad de las personas ante los desastres y afectan la capacidad de regeneración de los ecosistemas, de las comunidades y de la naturaleza en su conjunto (Foladori y Melazzi, 2009; Foladori y Tommasino, 2012; Foladori, 2022).

En este marco, la introducción del concepto de gestión del riesgo de desastres en las ciencias sociales y su consolidación como herramienta metodológica, ha representado un nuevo paradigma en la evolución de la comprensión del riesgo, al entenderlo como una construcción social compleja y dinámica, producto de la interacción entre múltiples sistemas como los naturales, sociales, económicos, institucionales, tecnológicos, estructurales, entre otros (Cardona, 2011).

La vulnerabilidad en la gestión del riesgo

En este sentido, la categoría de vulnerabilidad también genera espacios de debates y rupturas sobre el carácter fiscalista para implementar la gestión del riesgo, al posicionarse como categoría explicativa de la incidencia que tienen las condiciones de vida en la construcción del riesgo y en la ocurrencia del desastre (Cerdas, 2021). Por tanto, es de gran interés para esta investigación extender la discusión de que los factores económicos, sociales y políticos están asociados a patrones de desarrollo que repercuten en la desigualdad entre las personas (Maskrey, 1993); y por tanto en la forma en que, en el caso de esta investigación, la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia implementa la gestión del riesgo de desastres desde el ámbito municipal.

Es a partir de este afianzamiento que Trabajo Social desde sus marcos teóricos y metodológicos como la dialéctica, el enfoque integral y el método de mediaciones da sus aportes en la conceptualización de la vulnerabilidad trascendiendo la exposición a las multiamenazas; es decir, en lugar de ser “vulnerable ante la posibilidad de ocurrencia de ciertos fenómenos”, se evidencia que estas dinámicas responden a la lógica estructural del sistema económico vigente (Cerdas, 2021, p. 4).

Bajo esta comprensión estructural de la vulnerabilidad, se vuelve necesario analizar cómo los gobiernos locales traducen en práctica la gestión del riesgo, es decir, cómo la política pública se territorializa y se enfrenta a las mediaciones propias del contexto municipal.

Gestión local del riesgo en el ámbito municipal

Desde el ámbito municipal, la gestión del riesgo no constituye en sí misma una política pública, sino un campo de acción en el que se concretan y operacionalizan políticas nacionales a través de diversos instrumentos, como planes, estrategias e instancias locales. Su desarrollo depende tanto de la capacidad institucional del gobierno local como de la

articulación interinstitucional y la participación de actores locales para gestionar de forma efectiva, las demandas sociales del cantón.

Por ello, los componentes de vulnerabilidad y gestión pública local deben concebirse como ejes centrales de la gestión del riesgo, pues favorecer su articulación y sostenibilidad implica fortalecer las demandas colectivas y condiciones estructurales que permiten reducir las brechas, ampliar las capacidades de enfrentamiento comunitario y visualizar las acciones u omisiones reales del gobierno local para incidir en la vida cotidiana de las comunidades (Lavell, 2003).

En concreto, el tema de investigación es *la implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito municipal*. Este estudio se orienta a analizar cómo la Municipalidad de Heredia lleva a cabo la gestión del riesgo de desastres, reconociendo tanto sus alcances como las limitaciones que enfrenta en la práctica. Al hacerlo, se busca aportar al fortalecimiento del campo del Trabajo Social mediante una lectura integral y crítica de la gestión del riesgo, que articule las dimensiones sociales, políticas, económicas y territoriales. Esta aproximación pretende contribuir a la construcción de conocimiento aplicable a la formulación de políticas públicas más inclusivas y efectivas, capaces de responder a las realidades de las comunidades vulnerables y de potenciar la capacidad de acción de los gobiernos locales en la gestión, prevención y reducción del riesgo.

1.2. Estado de la cuestión

El presente apartado expone el manantial de conocimiento que proveen las investigaciones relacionadas con el tema de investigación, los abordajes teóricos y un balance final.

El período temporal de la búsqueda de información comprende del 2016 al 2024 bajo el criterio de contemporaneidad de la información alrededor del tema de investigación. Se consultaron alrededor de 35 investigaciones¹ y se priorizaron estudios planteados desde disciplinas de las ciencias sociales como Trabajo Social, Planificación Económica y Social, Psicología, Antropología, Comunicación y Geografía; sin embargo, dada la naturaleza del tema, se consideraron estudios desde Geología, Biología, Ciencias Naturales para el Desarrollo, Administración Pública, Derecho y Enseñanza en los Estudios Sociales y Educación Cívica. Esta revisión documental abarca estudios tanto a nivel nacional como internacional, específicamente de Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, México y Perú.

Las tendencias de análisis para el presente Estado de la Cuestión son:

1.2.1. Gestión del riesgo de desastres

1.2.2. Vulnerabilidad ante desastres

1.2.3. Gestión local del riesgo de desastres en Costa Rica

1.2.4. Implementación de la gestión del riesgo de desastres en Costa Rica

1.2.1. Gestión del riesgo de desastres

Cerdas (2016), Cerdas (2021) y Alvarado y Castro (2020) han investigado en Costa Rica, desde las disciplinas de Trabajo Social y Planificación Social y Económica, la génesis y

¹ Aguilar et al. (2018), Alvarado y Castro (2020), Arte y Pizarro (2017), Arroyo-González (2018), Atencio y Delgado (2022), Benavides (2017), Cascante (2018), Cerdas (2016), Cerdas (2021), Díaz-Caravantes (2018), Estrada-Flores et al. (2021), Estay-Sepúlveda (2021), Fernández et al. (2021). Fernández et al. (2022), García (2018), González (2019), Jiménez (2018), Jiménez (2019), Martínez (2019), Medina (2022), Menjívar (2023), Navarro et al. (2020), Orozco-Montoya y Brenes-Maykall (2022), Ortega (2020), Osorio (2020), Palma y Salinas (2024), Pérez-García (2020), Posada-Pérez y Londoño (2023), Yuli-Posadas et al. (2023), Quesada-Román y Calderón-Ramírez (2018), Sacoto y Sánchez-García (2023), Sandoval-Díaz (2020), Segura (2020), Segura-Román y Ortega-Moreno (2023), Vásquez-Molocho y Delgado-Bardales (2021), Villa y Godoy-Toro (2023).

el desarrollo de la comprensión social de los desastres y de la gestión local del riesgo, así como los factores críticos de índole comunal e institucional que se deben considerar para el abordaje de la gestión del riesgo de desastres. Desde el enfoque de la gestión local del riesgo en la complejidad de la dinámica del sistema capitalista, se explica que los desastres han estado asociados a comprensiones hegemónicas que se centran en explicaciones físicas de los desastres, dejando de lado, los factores sociales.

Los enfoques tradicionales han sido cuestionados por investigaciones recientes como Cerdas (2016), Cerdas (2021), Alvarado y Castro (2020), que rescatan una visión más integral donde los desastres son más que eventos aislados e impredecibles, ya que están determinados por procesos sociales, económicos y políticos, los cuales incluyen las actitudes, sentimientos, creencias, subjetividades y costumbres de las poblaciones afectadas. Estos elementos conceptuales se combinan para proporcionar una categorización teórica del entendimiento actual de los desastres y los riesgos asociados a ellos; posicionando los factores de vulnerabilidad y de amenaza en igual relevancia para la gestión del riesgo de desastres.

Sumando a los aportes teóricos, García (2018) y Osorio (2020) rescatan una comprensión interesante respecto al riesgo de desastres, ya que esta ha sido analizada históricamente como el producto de la presencia de una amenaza que, además, ha sido estudiada y reproducida conceptualmente de forma aislada.

Sin embargo, al incorporar enfoques de vulnerabilidad, la cual hace referencia a múltiples factores como decisiones tomadas por la sociedad ante diversas circunstancias o bien, la determinación de comunidades expuestas o no a la ocurrencia de desastres y sus capacidades para recuperarse de los efectos de este, se amplía la complejidad de la comprensión del riesgo de desastres. Por tanto, se reconoce como aquellos procesos complejos, dinámicos y cambiantes en las interacciones entre la sociedad y el entorno natural.

En adición a ello, Osorio (2020) analiza la reducción del riesgo como una fase que se desarrolla en el largo plazo, que puede ser sustentable y aceptable si se integra de manera efectiva en las dinámicas del tejido social. Y si se incluyen acciones preventivas, de preparación y de mitigación en la gestión del riesgo de desastres, es posible contrarrestar posibles daños que puedan ocurrir en el futuro (García, 2018).

En cuanto a los abordajes metodológicos en esta tendencia de gestión del riesgo de desastres, se encuentran investigaciones que parten desde perspectivas histórico-críticas (Cerdas, 2021), enfoques de investigación cualitativo para el análisis de la percepción de los actores comunales, institucionales e interinstitucionales haciendo uso de la técnica de revisión documental y metodología participativa (Alvarado y Castro, 2020; Posada y Londoño, 2023). Además, un modelo epistemológico constructivista para el estudio del riesgo de desastres (Osorio, 2020) y un enfoque mixto tanto cualitativo como cuantitativo haciendo uso del análisis descriptivo-discursivo y un análisis de carácter interpretativo de la información (Palma y Salinas, 2024).

Las investigaciones destacan tanto avances conceptuales como vacíos que limitan la comprensión plena de la gestión del riesgo de desastres. En este sentido, Cerdas (2016) subraya que las comprensiones dadas a los desastres se encuentran determinadas por los procesos sociales, económicos y políticos de los períodos históricos en los cuales emergen. Alvarado y Castro (2020), por su parte, concluyen que la gestión del riesgo es visualizada principalmente como un mecanismo de respuesta ante situaciones de emergencia vividas en la comunidad, sin incorporar acciones orientadas a la prevención, la preparación o la mitigación del riesgo. Esta visión se refleja en el desconocimiento generalizado de los planes comunales y distritales de emergencia, así como de los mecanismos de reducción del riesgo, el manejo de desastres y las acciones de recuperación post-desastre.

Osorio (2020) propone entender el riesgo de desastres haciendo hincapié en el modelo epistemológico construccionista porque permite rastrear cómo las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad crean condiciones de vulnerabilidad a las personas, apoyando desde su enfoque, lo concluido por Cerdas (2016).

Por último, García (2018), Pérez-García (2020) y Palma y Salinas (2024) aportan a los vacíos investigativos en cuanto a la necesidad de explorar si el incremento de la cohesión social de los grupos, o su disminución, influye en los resultados en términos de incremento o disminución de la ocurrencia de los desastres. Además, enfatizan la falta de inversión en educación y acceso a la información, aspectos fundamentales para que las personas puedan tomar decisiones informadas y reducir los riesgos asociados a los desastres.

1.2.2. Vulnerabilidad ante desastres

Con el fin de entender sobre el eje de vulnerabilidad ante desastres, Sacoto y Sánchez-García (2023) y Vásquez-Molocho y Delgado-Bardales (2021) desde el enfoque de Gestión Pública y Gobernanza, coinciden en que los estudios sobre planificación urbana y la gestión del riesgo deben integrarse para comprender teórica y metodológicamente, la vulnerabilidad ante desastres a fin de generar valor público. Ambos estudios destacan cómo la ausencia de planificación territorial adecuada puede incrementar la exposición de la población a riesgos, especialmente en zonas urbanas con crecimiento acelerado; y resaltan la necesidad de incorporar mapas de riesgo en el ordenamiento territorial para así, mejorar los mecanismos de fiscalización y evitar construcciones en zonas de alto riesgo.

Ya que para este estudio es de interés las perspectivas sociales de las personas autoras ante las distintas tendencias, Navarro et al. (2020) desde la Geografía y Díaz-Caravantes (2018) desde un enfoque de Salud y Sociedad, resaltan el análisis de vulnerabilidad social desde una perspectiva que contempla factores económicos, culturales y estructurales; al detallar que los

desastres no pueden explicarse únicamente por la presencia de amenazas, sino que es esencial comprender las desigualdades sociales que incrementan la susceptibilidad de los grupos poblacionales excluidos por los sistemas del orden económico y social capitalista. Mientras que Díaz-Caravantes (2018) lo estudia en relación con el cambio climático y sus efectos en la salud, Navarro et al. (2020) analizan cómo ciertas poblaciones, debido a su posición socioeconómica y nivel educativo, tienen menores oportunidades de adaptación y mitigación ante el riesgo a desastres.

En cuanto a los abordajes teóricos sobre la vulnerabilidad ante desastres, Sandoval-Díaz (2020) y Villa y Godoy-Toro (2023) adoptan una perspectiva crítica de la misma, vinculando la vulnerabilidad con el capitalismo y el extractivismo. Ambos autores argumentan que los desastres no deben ser vistos como eventos fortuitos, sino como fenómenos socioeconómicos derivados de sistemas que priorizan la explotación de los recursos en detrimento. La acumulación de capital y la distribución desigual de la riqueza generan contextos de mayor vulnerabilidad, donde grupos poblacionales son sistemáticamente excluidos de las políticas de prevención y gestión del riesgo ante desastres.

Por su parte, Estrada-Flores et al. (2021) y Yuli-Posadas et al. (2023) enfatizan sobre la importancia del sentido de comunidad y de los procesos sociales como factores clave en la construcción de la vulnerabilidad ante desastres. Estos estudios subrayan cómo la percepción del riesgo y la preparación ante el riesgo a desastres, están profundamente influenciadas por la cohesión social, la comunicación entre las personas miembro de las comunidades y el acceso a información clara y precisa sobre vulnerabilidad, riesgo, desastres, entre otros.

Ahora bien, haciendo referencia a cómo se ha estudiado la vulnerabilidad ante desastres en los estudios que alimentan esta tendencia, se recopila que tanto Navarro et al. (2020) como Sacoto y Sánchez-García (2023) y Menjívar (2023), utilizan métodos cuantitativos para evaluar

la vulnerabilidad mediante análisis estadísticos y herramientas SIG (Sistemas de Información Geográfica) y modelado de datos geospaciales. Sus estudios permiten identificar patrones espaciales de vulnerabilidad, lo que facilita el diseño de estrategias más efectivas para la gestión del riesgo y la planificación urbana. Asimismo, Estrada-Flores et al. (2021) y Yuli-Posadas et al. (2023) emplean metodologías cualitativas, pero en esta oportunidad, para estudiar la percepción del riesgo y el sentido de comunidad a través de entrevistas, análisis de discurso y grupos focales, centrándose en el factor humano y social en la gestión del riesgo y vulnerabilidad ante desastres.

Por último, Sandoval-Díaz (2020), Villa y Godoy-Toro (2023) y Estay-Sepúlveda (2021) aportan a los vacíos investigativos, la falta de estudios que relacionen la vulnerabilidad con el capitalismo y las estructuras de poder. Los tres estudios argumentan que el modelo económico actual contribuye activamente a la perpetuación de condiciones de riesgo y exclusión social, pero no existen suficientes estudios empíricos que respalden estas afirmaciones con datos concretos. Estay-Sepúlveda (2021) enfatiza la necesidad de una revisión ética y filosófica sobre la forma en que el sistema político y económico actual naturaliza la vulnerabilidad en ciertas poblaciones. Asimismo, Navarro et al. (2020), Vásquez-Moloch y Delgado-Bardales (2021) y Estay-Sepúlveda (2021) por su parte resaltan la urgencia de actualizar periódicamente los estudios de vulnerabilidad ante desastres con datos recientes.

1.2.3. Gestión local del riesgo de desastres en Costa Rica

En el contexto nacional, Alvarado y Castro (2020), Atencio y Delgado (2022), y Martínez (2019) han analizado diversos factores críticos de índole comunal e institucional necesarios para abordar la gestión local del riesgo de desastres, el desempeño institucional en la gestión local del riesgo de desastres en los gobiernos locales y los factores socialmente construidos que son causantes del riesgo de desastre en distintas comunidades costarricenses.

Como se menciona en la introducción del Estado de la Cuestión, debido a la naturaleza de la temática, en esta tendencia hay investigaciones que explican la gestión local del riesgo de desastres en Costa Rica desde las ciencias sociales y desde las ciencias naturales.

Desde un enfoque cualitativo y participativo, complementado con investigación aplicada, Alvarado y Castro (2020), Atencio y Delgado (2022), y Martínez (2019) destacan la relevancia de comprender la gestión local del riesgo de desastres a través de alianzas estratégicas con gobiernos locales y organizaciones de diversa índole. Atencio y Delgado (2022) abordan el tema desde la teoría de la Participación Social en la Gestión del Riesgo de Desastres, enfatizando que la implementación de medidas preventivas eficaces depende de una participación comunitaria activa. Este enfoque promueve la integración de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, fomentando el diálogo entre personas ciudadanas y personas expertas.

Ahora bien, Jiménez (2018) cuya investigación se enfoca en proponer una metodología para la incorporación de la gestión del riesgo y los preparativos para la atención de emergencias en proyectos de turismo rural comunitario, aporta en que la gestión del riesgo de desastres demanda la participación de diferentes sectores y actores. El riesgo de desastres se manifiesta de forma más precisa en los niveles micro-sociales y territoriales, es decir la gestión local del riesgo de desastres. Esta se caracteriza por ser propia de los actores locales, por ser participativa, por responder a una dimensión territorial específica (distrito) y se integra a escalas mayores (cantón, provincia, región) o menores (barrio) donde se está gestionando también el riesgo.

Además, explica que las intervenciones de gestión local del riesgo sólo podrán ser efectivas a las comunidades si su diseño, ejecución, supervisión y evaluación están basados en

la participación comunitaria, y si se apoyan, complementan y fortalecen las estrategias propias de la comunidad para enfrentar los riesgos.

Desde un enfoque estratégico, Cascante (2018) analiza los procesos participativos en el desarrollo, empleando una metodología de Planificación Estratégica. Este enfoque destaca el proceso participativo como herramienta clave para motivar y promover una participación activa y democrática en el diseño y ejecución de programas, integrando conocimiento y acción.

Asimismo, aporta desde lo que denomina “Gestión municipal del riesgo de desastres”, datos fundamentales sobre la lógica jurídica de Costa Rica en la temática. La Constitución Política en sus artículos 169 y 170 delega en las municipalidades una responsabilidad determinante como administradoras de los intereses y servicios locales de los cantones, así como una autonomía para el desempeño de estos quehaceres (Cascante, 2018).

En Costa Rica, las estrategias de gestión local del riesgo adoptadas por actores gubernamentales y comunitarios se articulan mediante instrumentos de política pública, las cuales buscan integrar la prevención del riesgo en el desarrollo social, educativo y laboral (Medina, 2022).

Orozco-Montoya y Brenes-Maykall (2022) identifican diversos retos para la gestión local del riesgo, resaltando observaciones de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica. Entre estos desafíos se encuentran: reforzar los vínculos entre niveles de coordinación, redefinir el papel de los Comités Asesores Técnicos y fomentar la participación del sector privado en los Comités Municipales de Emergencia.

Cuestionando los aspectos de planificación estratégica y participación ciudadana a nivel local en la gestión del riesgo de desastres, Cascante (2018), Martínez (2019), Jiménez (2018) y Arroyo-González (2018) coinciden en que, aunque existen metodologías e información sobre

procesos participativos que involucran a las comunidades, persiste una falta de visibilidad y certificación de las acciones organizativas debido a la falta de planificación estratégica.

En ese sentido, los autores subrayan la importancia de realizar evaluaciones continuas de los resultados alcanzados por las capacidades institucionales, organizacionales y locales, a nivel de cantones para el caso de Costa Rica. Esto permitiría establecer estrategias de colaboración a nivel local, fortaleciendo los pilares de gobernanza y coordinación necesarios para una gestión integral del riesgo entre las comunidades, las organizaciones públicas y el sector privado.

Finalmente, Segura (2020) destaca desafíos clave para fortalecer la gestión local del riesgo en Costa Rica, incluyendo la transversalización de la gestión del riesgo en las agendas de desarrollo, la capacitación en planificación estratégica y la atención diferenciada a grupos vulnerables según sus condiciones específicas.

1.2.4. Implementación de la gestión del riesgo de desastres en Costa Rica

Fernández et al. (2022), Segura-Román y Ortega-Moreno (2023) y Ortega (2020) han buscado comprender, desde Trabajo Social y Psicología, cómo la gestión del riesgo se conceptualiza en asentamientos humanos afectados por los desastres, entendiendo que además esta es una temática tan compleja que es muy sustancioso teórica y metodológicamente estudiarla desde enfoques interseccionales como el género y los elementos psicosociales.

En este sentido, Ortega (2020) sostiene que son los elementos psicosociales quienes influyen en la puesta en práctica de la transversalización del enfoque de género en los procesos de la gestión del riesgo de las oficinas o procesos municipales. Y para analizar ese proceso de transversalización se requiere profundizar en las categorías: gestión del riesgo, construcción social del género, transformación social e interseccionalidad. Al transversalizar el género en la gestión del riesgo de desastres, se puede contribuir con el desarrollo humano identificando las

desigualdades y vulnerabilidades específicas que enfrentan las mujeres en contextos de desastres (Segura-Román y Ortega-Moreno, 2023).

En cuanto a los abordajes teóricos que alimentan esta tendencia, Fernández et al. (2021) tienen encuentros con Jiménez (2019) en cuanto a la forma de explicar el riesgo como base para la implementación de política pública en esta materia. Destacan que la implementación de estrategias y políticas de reducción del riesgo deben de tener como fin último, generar valor público garantizando la seguridad de las personas, sus bienes y del ambiente natural, aumentando la resiliencia a nivel local y nacional, y estableciendo medidas en todos los niveles de atención para evitar o mitigar desastres.

Otro aporte teórico relevante en esta tendencia es el de la gobernanza, entendida como un eje central para la ejecución de políticas públicas en gestión del riesgo. Este enfoque la reconoce como un componente esencial para promover acciones eficaces de reducción del riesgo en los territorios y articularlas con los objetivos del desarrollo sostenible (Aguilar et al., 2018). Por su parte, Fernández et al. (2022) destacan que la gestión del riesgo es inseparable de la gobernanza y de la planificación territorial, pues ambas permiten anticipar escenarios de desastre y fortalecer las capacidades locales para su prevención.

Sin embargo, Jiménez (2019) prioriza el cumplimiento normativo y los principios de protección, sin enfocarse en estrategias de gobernanza; y Fernández et al. (2022) adoptan un enfoque más técnico, centrándose en la interacción de factores medibles como amenaza y vulnerabilidad, dejando de lado el énfasis en la gobernanza territorial.

En cuanto a los abordajes metodológicos, la mayoría de las investigaciones científicas explicitan su propuesta metodológica adoptando una investigación cualitativa, pero con enfoques que las distinguen entre sí. Por ejemplo, Ortega (2020) utiliza un enfoque interpretativo y fenomenológico para estudiar y comprender las experiencias subjetivas de las

personas participantes. El análisis se basó en la Psicología Social Comunitaria y la Psicología Social con perspectiva feminista, buscando identificar elementos psicosociales que influyen en la transversalización del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres.

Segura-Román y Ortega-Moreno (2023) lo hacen utilizando un diseño fenomenológico con entrevistas semiestructuradas y grupos focales con mujeres de diversas comunidades afectadas por desastres en Costa Rica para reconocer sus experiencias y percepciones en la gestión del riesgo de desastres. Fernández et al. (2021) estudian la implementación de la gestión del riesgo de desastres en Costa Rica con el enfoque exploratorio analizando la evolución de la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la educación costarricense.

Aguilar et al. (2018) aporta en la incidencia de la gestión pública en el desarrollo de capacidades de las municipalidades en el abordaje de la gestión del riesgo estudiado con un enfoque exploratorio y descriptivo. Y Jiménez (2019) hizo uso de la metodología cualitativa basada en la revisión y análisis de la normativa vigente, jurisprudencia relevante y doctrinas especializadas en derecho administrativo y urbanístico para evaluar cómo la tutela cautelar puede servir como mecanismo preventivo y correctivo en la mitigación del riesgo en el desarrollo urbano.

De acuerdo con los vacíos identificados por las distintas personas autoras seleccionadas para la presente tendencia, se encuentra una coincidencia entre Arte y Pizarro (2017) y Benavides (2017) en cuanto a la falta de involucramiento comunitario y fortalecimiento organizativo; es decir, identifican que las poblaciones delegan responsabilidades pero carecen de recursos suficientes como lineamientos claros, para abordar las problemáticas, lo que perpetúa el riesgo en los espacios locales, limita sus capacidades de apoyo y genera mayor ausencia de participación comunitaria organizada.

Por su parte, Quesada-Román y Calderón-Ramírez (2018), González (2019) y Arauz et al. (2020) concuerdan en que hay un vacío importante en estudios detallados y actualización de datos con una perspectiva integral en la gestión del riesgo, así como herramientas tecnológicas adecuadas para la enseñanza de este en los espacios locales, para que los procesos de educación y sensibilización sean continuos.

1.2.5. Balance final

A modo de cierre, el manantial de conocimiento desarrollado se fundamenta en la comprensión de la realidad, que permite comprender al objeto en su totalidad, así como las mediaciones que la pueden condicionar.

En esta línea, este recorrido teórico ha permitido construir una comprensión situada y crítica de los conceptos centrales que orientan esta investigación. Desde una lectura social del riesgo, se reconoce que las amenazas no actúan de forma aislada, sino que su potencial destructivo depende de las condiciones históricas, estructurales y políticas que configuran la vida en los territorios. La vulnerabilidad se comprende, entonces, no como una característica inherente a ciertos grupos, sino como el resultado de relaciones de poder y de desigualdad que se reproducen en el marco del orden económico y social vigente.

En consecuencia, la gestión del riesgo se entiende como un proceso social y político en el que convergen múltiples actores, intereses y capacidades, y cuyo sentido transformador depende de la posibilidad de articular lo institucional con lo comunitario para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad. De esta forma, el nivel municipal emerge como un espacio estratégico para analizar cómo se concretan o se limitan las políticas públicas de gestión del riesgo y cómo la participación social puede redefinir sus alcances.

Por su parte, se han identificado avances importantes que dan cuenta de la transición hacia enfoques más integrales, donde la gestión del riesgo comienza a asumirse desde una

comprensión interdisciplinaria, superando la visión fiscalista. Las investigaciones más recientes evidencian, además, un mayor reconocimiento del papel de las comunidades y de los gobiernos locales en la planificación y ejecución de acciones preventivas. Ello refleja un cambio en la comprensión del riesgo hacia perspectivas más inclusivas y sostenibles. Sin embargo, estos progresos conviven con desafíos persistentes, especialmente en el fortalecimiento de la gobernanza y la participación social como ejes fundamentales para una gestión del riesgo articulada.

Abordajes teóricos

Respecto a la evolución en la comprensión del riesgo de desastres, se encontraron estudios que cuestionan los enfoques tradicionales de la gestión del riesgo, los cuales se han centrado en la amenaza sin integrar de manera suficiente los factores sociales, económicos y políticos. Investigaciones como las de Cerdas (2016), Cerdas (2021), Alvarado y Castro (2020) y Osorio (2020) explican que los desastres no son eventos aislados, sino procesos sociales complejos que deben ser analizados desde una perspectiva integral. También se ha destacado que la reducción del riesgo debe ser un proceso sostenible, incorporando medidas de prevención y mitigación en el largo plazo (García, 2018; Osorio, 2020).

Se reconoce que los factores de vulnerabilidad ante desastres se han consolidado como un fenómeno multidimensional. Investigaciones como las de Navarro et al. (2020) y Díaz-Caravantes (2018) entienden que la vulnerabilidad se ve influenciada por condiciones sociales, económicas, culturales y estructurales. Asimismo, se rescata el posicionamiento crítico que condiciona al capitalismo y al extractivismo como construcciones que aumentan los índices de vulnerabilidad en grupos poblacionales específicos, al generar desigualdades en el acceso a recursos y protección frente al riesgo de desastres (Sandoval-Díaz, 2020; Villa y Godoy-Toro, 2023; Estay-Sepúlveda, 2021).

Alvarado y Castro (2020) y Atencio y Delgado (2022) recuperan que la gestión local del riesgo en Costa Rica es un proceso que debe articularse con la participación de comunidades, gobiernos locales y organizaciones privadas y la legislación costarricense reconoce el papel de las municipalidades en la administración del riesgo (Cascante, 2018), pero aún existen brechas en la coordinación y ejecución efectiva de estas responsabilidades (Medina, 2022; Orozco-Montoya y Brenes-Maykall, 2022).

Asimismo, sobre la tendencia de la implementación de la gestión del riesgo en Costa Rica, Sacoto y Sánchez-García, (2023) y Vásquez-Molocho y Delgado-Bardales (2021) retoman la existencia de avances en la incorporación del riesgo en la planificación territorial, destacándose la importancia de integrar mapas de riesgo y fortalecer la fiscalización en zonas urbanas con crecimiento acelerado. Además, se admite por parte de Aguilar et al. (2018) y Fernández et al. (2021), la importancia de la gobernanza como un eje central para implementar estrategias de reducción del riesgo en los territorios, vinculados con el desarrollo sostenible y la planificación urbana.

A partir de este análisis teórico, se identifican diversos elementos que resultan especialmente pertinentes para esta investigación. En primer lugar, el cuestionamiento a los enfoques tradicionales centrados en la amenaza aporta una base para reafirmar la comprensión de la gestión del riesgo como un proceso social y político, estrechamente vinculado con las dinámicas estructurales que configuran la vulnerabilidad y las capacidades de respuesta.

En segundo lugar, la vulnerabilidad se asume como una condición históricamente construida, determinada por relaciones de poder y desigualdades estructurales que inciden en las posibilidades de las personas de acceder a una calidad de vida coherente con el respeto de los derechos humanos.

Finalmente, la gestión del riesgo a nivel municipal se reconoce como un espacio clave para analizar la implementación de las políticas públicas, donde convergen las responsabilidades institucionales y las acciones comunitarias, y cuya articulación determina el alcance real de las estrategias orientadas a la gestión, prevención y reducción del riesgo de desastres.

Vacíos investigativos

Enhorabuena que los posicionamientos críticos de los estudios contemplados para la construcción de este Estado de la Cuestión comprendan que hay vacíos investigativos en las áreas que han sido de interés estudiar. Por tanto, se reconocen como oportunidades para trascender los límites de comprensión existentes y aperturar la aplicación de estrategias efectivas en la gestión del riesgo de desastres.

En este sentido, Sandoval-Díaz (2020), Villa y Godoy-Toro (2023) y Estay-Sepúlveda (2021) retoman como vacío, la falta de datos empíricos sobre el vínculo entre el modelo económico y la vulnerabilidad ya que, a pesar de haber identificado la relación entre capitalismo, extractivismo y vulnerabilidad, todavía faltan estudios que respalden estas afirmaciones. Jiménez (2019) y Aguilar et al. (2018) ven debilidades en la evaluación del impacto de la gobernanza en la gestión del riesgo, porque, si bien se sabe que la gobernanza territorial es clave en la implementación del riesgo, se desconoce hasta qué punto estas estrategias han sido realmente efectivas en la gestión y reducción del riesgo. Y Cascante (2018), Orozco-Montoya y Brenes-Maykall (2022) complementan el vacío investigativo con cuestionamientos por problematizar, como por ejemplo: ¿hasta qué punto las estrategias implementadas por gobiernos locales han generado cambios estructurales en la gestión del riesgo?

Estrada-Flores et al. (2021) y Yuli-Posadas et al. (2023), retoman como vacío investigativo la carencia de estudios longitudinales sobre la resiliencia comunitaria, esto ya que, a pesar de la existencia de investigaciones que cubren el cómo las comunidades perciben el riesgo y responden a él, no se han encontrado suficientes estudios a largo plazo que analicen cómo evoluciona la resiliencia en comunidades afectadas. En adición, la insuficiente articulación entre los actores involucrados en la gestión del riesgo debilita el análisis de coordinaciones efectivas ante los distintos sectores sociales e institucionales, lo cual si bien se ha señalado es de gran importancia en materia de participación comunitaria, se sigue observando un vacío investigativo al respecto (Benavides, 2017; Arte y Pizarro, 2017).

González (2019), Arauz et al. (2020) y Fernández et al. (2021) concuerdan en identificar una débil integración de la educación en gestión del riesgo en la enseñanza formal. Mencionan que, a pesar de los avances en la incorporación de esta en programas educativos a nivel escolar y universitario, se carece de formación docente en la temática y de herramientas tanto pedagógicas como tecnológicas actualizadas que permitan un aprendizaje más efectivo sobre estos temas.

Ortega (2020), Segura-Román y Ortega-Moreno (2023) reconocen como vacío investigativo, la falta del posicionamiento con perspectiva de género en la gestión del riesgo. Aunque algunos estudios han explorado el impacto diferenciado de los desastres en mujeres y poblaciones vulnerables, aún no se han desarrollado estrategias concretas para transversalizar la perspectiva de género en la planificación y gestión del riesgo. Por tanto, se requiere de un mayor volumen crítico de investigaciones con perspectiva de género que estudien cómo las desigualdades de género afectan la capacidad de adaptación y recuperación de las mujeres en contextos de riesgo y vulnerabilidad.

Ante los vacíos identificados, la presente investigación asume como ejes de análisis aquellos vinculados con la comprensión social y estructural de la vulnerabilidad y con las limitaciones de los gobiernos locales para traducir la gestión del riesgo en un proceso coherente y transversal. Estos vacíos no se pretenden abordar únicamente como carencias técnicas o institucionales, sino como expresiones de un modelo de gestión que ha tendido a reproducir visiones fisicalistas y fragmentadas del riesgo, relegando las mediaciones sociales y políticas que lo configuran. Desde este posicionamiento, la investigación busca aportar a la discusión sobre la implementación de la gestión del riesgo a nivel municipal, cuestionando cómo se conciben, se aplican y se transforman o no, las políticas públicas cuando se enfrentan a estructuras históricas de desigualdad y exclusión.

De esta manera, el estudio contribuye a la superación de los límites identificados en la literatura al situar la gestión del riesgo a nivel municipal desde una visión integral, donde la construcción del conocimiento y la acción institucional deben dialogar con las experiencias, saberes y capacidades de las comunidades.

1.3. Objeto de estudio

El proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito local por parte de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

La gestión del riesgo de desastres ha experimentado una transformación significativa a lo largo de las décadas. Desde la academia, se ha planteado sostener que es un proceso social complejo cuyo objetivo es la reducción, previsión y estudio permanente del riesgo donde se incorporan diversas miradas y enfoques científicos y sociales como una apuesta por la justicia territorial y la sostenibilidad de las condiciones de vida (Barra et al., 2021). Este enfoque se integra con el logro de pautas sociales, económicas, ambientales, territoriales sostenibles, de colaboración y participación comunitaria, enfatizando la necesidad de abordar los factores de vulnerabilidad y de aumentar las capacidades de gestión y adaptación (Ramírez y Becerril, 2021).

En tanto, se amplía la explicación de la vulnerabilidad como una condición socialmente producida que no se limita a la posibilidad de ser afectado, sino que expresa cómo desigualdades históricas, limitaciones en el acceso a recursos, información y poder, y relaciones estructurales de exclusión configuran las capacidades reales de los territorios y de las personas para enfrentar los riesgos. Se analiza, por tanto, como una categoría dinámica y crítica, clave para comprender el riesgo más allá de la amenaza y para orientar la intervención social (Cardona, 2003; Osorio, 2020).

Asimismo, la gestión local del riesgo a nivel municipal es comprendida, como la transversalización progresiva del enfoque de gestión del riesgo en la estructura, planificación y funcionamiento cotidiano de los gobiernos locales. Esta integración se manifiesta en la existencia de oficinas, unidades o departamentos específicos dentro del organigrama

municipal, en la incorporación de funciones relacionadas al riesgo dentro de los procesos y subprocesos institucionales, así como en el diseño de estrategias concretas para la prevención y el control del riesgo de desastres, superando una visión centrada únicamente en la atención de emergencias (Orozco-Montoya y Brenes-Maykall, 2022).

En el caso particular de la Municipalidad de Heredia, se estudiará cómo dicha gestión del riesgo de desastres se implementa en la práctica institucional de la Oficina de Gestión Vial durante el período 2019-2022. Ahora bien, la importancia de investigar esta implementación desde el ámbito del Trabajo Social radica en las acciones que debe cumplir el Estado costarricense para garantizar la igualdad de oportunidades y el respeto pleno de sus derechos humanos. Entre estos se incluyen el derecho a una vida digna, la integridad física, la protección de sus bienes, y el derecho a vivir en un entorno libre de vulnerabilidades, amenazas y desastres. Por lo tanto, es crucial contar con políticas públicas, tanto nacionales como locales, que involucren a los diferentes sectores de la administración central, la administración pública descentralizada, las municipalidades, el sector privado y la sociedad civil organizada para abordar la gestión del riesgo de desastres (Asamblea Legislativa, Ley N.º 8488, 2006).

1.4. Problema

¿Cuáles son las principales acciones en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres realizadas por la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022?

1.4.1. Justificación del problema

El problema de estudio se deriva de las conclusiones alcanzadas en el Estado de la Cuestión y de los aportes expuestos en el objeto de estudio, los cuales evidencian la necesidad de profundizar en la comprensión del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres a nivel municipal. Esta relación se sustenta en varios criterios que se detallan a continuación.

En primer lugar, se sustenta en la vigencia de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2023 y en los lineamientos específicos de la Municipalidad de Heredia, los cuales están integrados por equipos interinstitucionales bajo el marco de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Ley N.º 8488); normativa que rige la gestión del riesgo de desastres en Costa Rica. Esta ley tiene como propósito facilitar el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de riesgo, definiendo e integrando los esfuerzos y funciones del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, gobiernos locales, sector privado y sociedad civil organizada (Asamblea Legislativa, Ley N.º 8488, 2006).

No obstante, se ha evidenciado que, pese al marco normativo existente, persisten brechas entre las disposiciones legales y su aplicación en la práctica institucional, lo que hace necesario analizar cómo estas políticas se traducen o no, en acciones concretas en el ámbito local.

En este sentido, estudiar este objeto de investigación resulta pertinente y necesario porque permite analizar los alcances, limitaciones y oportunidades de mejora en la

implementación de la gestión del riesgo de desastres por parte del gobierno local entre 2019 y 2022; así como reconocer la coherencia entre la normativa vigente y la práctica institucional, aportando elementos que contribuyan a fortalecer la articulación entre los actores institucionales y comunitarios y a promover una gestión local del riesgo más integral y participativa.

En segundo lugar y desde el Trabajo Social, el estudio aporta un valor significativo al integrar una mirada crítica y contextual que entiende la gestión del riesgo como una construcción social derivada de las desigualdades estructurales, la exclusión y las condiciones de vida de la población, y que a su vez se orienta a visibilizar los impactos diferenciados de los desastres en las poblaciones más vulnerables, así como su incidencia en la construcción de estrategias de prevención inclusivas y sostenibles.

Por tanto, a través del análisis de las intervenciones municipales en gestión del riesgo, este estudio también busca evidenciar cómo se articulan los enfoques de vulnerabilidad y derechos humanos en las políticas locales y qué oportunidades existen para fortalecer la participación comunitaria y la acción social.

En tercer lugar, se destaca la responsabilidad de la Municipalidad de Heredia, como ente rector del cantón, de impulsar el desarrollo en los distritos a partir del análisis de las necesidades reales, la participación de las comunidades, las capacidades instaladas, el contexto de vulnerabilidad y los recursos disponibles (Medina, 2022).

En cuarto lugar, bajo el cumplimiento con las disposiciones legales para los gobiernos locales, la Municipalidad de Heredia desde la Oficina de Gestión Vial, asume su labor en la gestión del riesgo de desastres considerada en la Política Nacional de Gestión del Riesgo, donde figura como uno de los actores sociales fundamentales y delegados por ley. A esta oficina, se le responsabiliza la prevención y atención de situaciones de riesgo y desastres a nivel cantonal,

enmarcando sus rutas de trabajo en planes. Sin embargo, esto no excluye que otras oficinas del gobierno local también les compete cumplir funciones en materia de gestión del riesgo. A nivel de la Municipalidad de Heredia, tal planteamiento está materializado en el Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia 2019.

El anterior tiene como objetivo principal la integración de protocolos de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación frente a emergencias y desastres, con el fin de reducir los efectos y daños ocasionados por eventos tanto previsibles como imprevistos, ya sean de origen humano y/o natural (Comité Municipal de Emergencias, 2019). Sin embargo, al examinar las acciones implementadas por la Municipalidad de Heredia en la materia, se observa un desbalance significativo en la atención del riesgo, donde el enfoque predominante se centra en la gestión de la emergencia y respuesta inmediata, dejando en segundo plano la reducción estructural de la vulnerabilidad.

Si bien el Plan menciona la importancia de atender poblaciones vulnerables con enfoques integrales de vulnerabilidad social, hay vacíos en la incorporación de estrategias específicas para reducir su exposición al riesgo. Por ejemplo, se menciona la necesidad de involucrar a las comunidades en la gestión del riesgo mediante comités comunales, pero no se detallan mecanismos efectivos de participación comunitaria activa. (Comité Municipal de Emergencias, 2019).

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Caracterizar el funcionamiento del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el cantón de Heredia para determinar la reflexión de posibles alcances y vacíos en la gestión de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

1.5.2. Objetivos específicos

1. Indagar los alcances en materia de gestión del riesgo de desastres implementados por parte de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el cantón.
2. Determinar posibles vacíos en las acciones desarrolladas por la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia referente a la gestión del riesgo de desastres en el cantón.
3. Identificar las oportunidades de mejora en materia de gestión del riesgo de desastres para la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia.

1.6. Marco teórico

En este apartado se desarrolla la fundamentación teórica, la cual permitió dar sustento al objeto planteado y establecer vínculos significativos entre las diferentes categorías que lo conforman.

Para esta investigación, se adoptaron como enfoques teóricos la *perspectiva integral* y la *perspectiva sistémica* que permitieron comprender el objeto de estudio a través de la complejidad del riesgo como construcción social, política e histórica y superar las limitaciones del modelo técnico-fisicalista predominante en la gestión municipal. Asimismo, admitieron la articulación de las condiciones de vulnerabilidad, exposición, y resiliencia para comprender cómo se ejecutaron las estrategias en el ámbito local e identificar avances y desafíos para la gestión del riesgo.

1.6.1. Enfoques teóricos

Como se mencionó anteriormente, esta investigación adoptó una *perspectiva integral* que permite comprender el objeto de estudio a través de las dimensiones tanto físicas como sociales, políticas, institucionales y económicas del riesgo, considerando además su interdependencia en el contexto de espacio y tiempo.

Esta perspectiva fue fundamental para la concepción del riesgo ya que, como lo plantea Cardona (2003), debido a los enfoques de diferentes disciplinas, existe una alta fragmentación teórica que no ha permitido consistencia y coherencia del riesgo desde la perspectiva de los desastres, lo cual dificulta lograr una gestión efectiva del riesgo. Por tanto, el autor incita que en este campo de estudio se adopte una concepción integral del mismo para facilitar su estimación e intervención desde una perspectiva multidisciplinar.

Desde esta postura, la perspectiva integral ha llevado a estudiar el riesgo “no solamente desde el daño físico esperado, las víctimas o pérdidas económicas equivalente, sino también

factores sociales, organizacionales e institucionales, relacionados con el desarrollo de las comunidades” (Cardona, 2003, p. 12). Además, considerando el elemento de interdependencia que sitúa el autor en la comprensión integral del riesgo, aportó teóricamente al análisis de la vulnerabilidad como un factor interno del riesgo que no se relaciona solamente con la exposición del contexto material, sino con las fragilidades sociales y la falta de resiliencia de la comunidad propensa.

Este planteamiento permite no solo una mejor comprensión del objeto de estudio, mediante el cuestionamiento de enfoques tradicionales y fisicalistas del riesgo que afectan directamente la implementación de la gestión local del riesgo; ya que, para Cardona, la perspectiva integral va más allá de una simple sumatoria de factores,

se trata de integrar de manera holística la lectura de las ciencias físicas y las ciencias sociales, con el fin de tener una visión completa de los factores que originan o exacerbaban la vulnerabilidad, teniendo en cuenta los aspectos de resistencia física ante los fenómenos y los aspectos prevalecientes de autoprotección individual y colectiva (Cardona, 2003, p. 13).

En este sentido, la perspectiva integral no solo permite generar consistencias sólidas entre las relaciones no lineales de los parámetros del contexto y la complejidad y dinámica de los sistemas sociales, sino que también ofrece facilitar y orientar la toma de decisiones y mejorar la efectividad de la gestión del riesgo en los espacios locales.

Esta perspectiva es fundamental posicionarla desde un Trabajo Social crítico, pues permite explicar el riesgo y la vulnerabilidad desde una mirada interdisciplinaria, considerando factores estructurales y sociales en conjunto, superando enfoques fragmentados e integrando estrategias de planificación, coordinación institucional y participación social, desde la lógica de los sistemas complejos adaptativos.

Por su parte, esta investigación también adoptó una *perspectiva sistémica* que permite entender las categorías teóricas como parte de sistemas complejos, donde todos los elementos están interrelacionados, siendo dinámicos y evolucionando en el tiempo; y donde, además, las interacciones producen comportamientos emergentes.

La perspectiva sistémica trasciende los enfoques tradicionales que explican el riesgo a partir de cadenas simples tal como ‘riesgo = amenaza + vulnerabilidad’ porque reduce un fenómeno complejo a una cadena lineal causal insuficiente (Cardona, 2001). En su lugar, plantea reconocerlo desde procesos sistémicos que evolucionan, cambian, que no son lineales y que producen efectos desproporcionados ante pequeñas perturbaciones. Es decir,

Modelar un sistema dinámico complejo no es buscar identificar una secuencia de relaciones causales que confiablemente produzcan unos resultados específicos. Más bien, es identificar qué pasos se están dando (...) en un proceso en desarrollo (...). En sistemas no lineales el concepto de causalidad pasa a ser una abstracción de segundo orden (Cardona, 2001, p. 133).

Continuando con la comprensión del riesgo desde la lógica de sistemas dinámicos complejos, “el riesgo caracteriza un sistema socio-técnico abierto”, es decir, que equivale a una situación de crisis potencial donde no se depende solamente de la acción de un agente detonante sino también de condiciones de inestabilidad del sistema donde factores sociales, económicos, ambientales, institucionales y tecnológicos intervienen constantemente. (Cardona, 2001, p. 121).

Este enfoque sistémico permite no solo una mejor comprensión del riesgo como una condición dinámica, sino además como un proceso histórico acumulativo donde transitan los sistemas en interacción ya que, para el autor, la perspectiva sistémica se trata de una categoría teórica cuyos elementos se hallan en permanente interacción como una red de relaciones activas

entre dichos elementos, donde existe un constante intercambio de flujos de energía, información, historicidad, prácticas sociales y condiciones ambientales. Y es justamente debido a la persistente interacción entre los sistemas complejos dinámicos que se ubica el principio de interdependencia, es decir, “que la pérdida de operación en uno de ellos puede afectar la operación de otro” (Cardona, 2001, p. 95).

En este sentido, la perspectiva sistémica es fundamental para este estudio cuyo análisis se realiza desde la óptica del Trabajo Social, pues permite un abordaje del objeto de estudio reconociendo las dinámicas sociales y territoriales cambiantes de las realidades en los espacios locales, considerando las interrelaciones dinámicas entre los diferentes factores que generan o potencian la totalidad del fenómeno trascendiendo la relación simplista con la amenaza física.

1.6.2. Categorías teóricas

A continuación, se procede a desarrollar una secuencia argumentativa sobre las categorías teóricas que fueron adoptadas en la esta investigación. Esta sección inicia con la exposición de la categoría de **riesgo** y sus componentes analíticos (amenaza, exposición y desastre), luego se profundiza en la **vulnerabilidad** y la resiliencia para posteriormente avanzar hacia la **gestión del riesgo**, que integra las nociones de prevención y reducción; y finalmente, se aborda la **gestión local del riesgo**, donde se concretó el análisis en el ámbito municipal.

1.6.2.1. Riesgo

A partir de la década de 1990, la categoría teórica de riesgo comienza a ser replanteada desde enfoques críticos que trascienden la visión tradicional centrada únicamente en la probabilidad de ocurrencia de eventos.

En este sentido, para Lavell (1997) y Fernández (1996) riesgo en su definición más sencilla, hace referencia a la probabilidad de que a una población (personas, estructuras físicas, sistemas productivos, etc.), o segmento de esta, le ocurra algo nocivo o dañino. Wilches-Chaux

(1993) agrega teóricamente que el riesgo es cualquier fenómeno de origen natural o humano que signifique un cambio en el medio ambiente que ocupa una comunidad determinada y que sea vulnerable a ese fenómeno.

En el siglo XXI, autores como Cardona (2003), Osorio (2020) y Alvarado y Castro (2020) reformulan esta postura al decir que no es simplemente la probabilidad de que ocurra un fenómeno de forma aislada, sino una construcción social compleja y dinámica que puede ser medida y gestionada, producto de la interacción entre múltiples sistemas: naturales, sociales, económicos, culturales, físicos, institucionales, tecnológicos, estructurales, entre otros.

El riesgo puede ser abordado y monitoreado, porque además de ser un proceso socialmente construido, es una condición objetiva latente que anuncia la posibilidad de un evento considerado de alguna forma negativa y en donde puede traer implícito una reducción en las opciones de desarrollo en elementos económicos y sociales de un sistema, sociedad o comunidad en un momento y espacio específico.

Desde esta perspectiva, el riesgo no se reduce al peligro natural, sino que emerge de un entramado de relaciones interdependientes entre los subsistemas que componen tanto los elementos de la sociedad como la sociedad misma y su entorno, entendidos todos como condiciones que están en permanente transformación (Alvarado y Castro, 2020; Osorio, 2020).

García (2008) concuerda con este planteamiento al agregar que el riesgo es una manifestación de procesos históricos de vulnerabilización. Ella resalta que la memoria colectiva, la estructura social y las políticas públicas históricas configuran la exposición de comunidades enteras frente a amenazas. Por lo cual problematiza la noción de "desastre natural", y muestra que efectivamente el riesgo es una condición estructuralmente construida

que varía en el tiempo y en el espacio según relaciones de poder, modos de vida y trayectorias culturales.

1.6.2.1.1. Amenaza

Resulta fundamental posicionar una discusión sobre la comprensión histórica de la amenaza, especialmente en relación con la perspectiva fisicalista que aún en la actualidad, utilizan organizaciones locales e internacionales para explicar las amenazas; postura que fragmenta el análisis y omite comprender el riesgo como un fenómeno integral y multidimensional. Referentes como Lavell (1997), Fernández (1996) y Wilches-Chaux (2007) ubican las amenazas como eventos físicos latentes, es decir, probabilidades de ocurrencia de eventos físicos dañinos en el futuro que se clasifican genéricamente de acuerdo con su origen, (naturales, socio-naturales y antropogénicos).

La interpretación de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres en cuanto a la postura global de las Naciones Unidas para definir las amenazas, reflejada en el Marco de Sendai 2015-2030, mantiene una concepción aún hegemónica, fisicalista y capitalista de las amenazas al clasificarlas en términos de procesos físicos; invisibilizando las categorías sociales del riesgo. Esta lectura responde a una lógica que privilegia la gestión tecnocrática y la protección de infraestructuras críticas, antes que la transformación estructural de las causas de las amenazas, riesgo, vulnerabilidad, desastres, entre otros; perpetuando así un modelo de gestión del riesgo que reproduce desigualdades (Osorio, 2020).

Esta investigación se alejó de esas posturas y propuso entender la amenaza como un fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, daños a la propiedad, alteraciones sociales y económicas o degradación ambiental. Por ello, las amenazas no son el evento físico en sí, sino el peligro asociado con ella y cuyo

nivel es determinado, por factores no naturales o físicos, determinadas entre otras razones, por los grados de exposición y vulnerabilidad de los sistemas involucrados; las decisiones políticas sobre la ocupación del territorio; las desigualdades sociales; la eficacia o ineficiencia de los procesos de planificación urbana; y la degradación progresiva de los entornos.

1.6.2.1.2. Exposición

La exposición tuvo un punto de partida donde conceptualmente implicaba que personas, estructuras, sistemas u otros elementos que estaban presentes en las zonas donde existen amenazas, se encontraban expuestas a experimentar pérdidas potenciales (Narváez et al., 2009).

Sin embargo, a partir de la indagación y exploración hacia fuentes más actualizadas y cuyo propósito fue entender la exposición desde perspectivas integrales y sistemáticas, se concluyó que la exposición es una construcción social que resulta de decisiones humanas de los sectores privilegiados y de quienes toman decisiones de planificación y gobernanza. Estas determinaciones, al no considerar los factores de vulnerabilidad de las personas y activos, continúan reproduciendo y normalizando las desigualdades estructurales.

Entonces si bien la exposición implica la presencia de personas, sistemas, infraestructura, viviendas, capacidades de producción y otros activos tangibles humanos ubicados en áreas propensas a amenazas, no es porque quieren estar expuestas, sino por sistemas estructuralmente complejos (Cardona et al., 2012; Kelman, 2020; Garnica-Peña y Alcántara-Ayala, 2023).

En la teoría contemporánea, la exposición ha dejado de abordarse exclusivamente a partir de datos geográficos estáticos. Debido al impulso de diversas luchas sociales que han cuestionado las desigualdades estructurales, ha ganado fuerza su comprensión como una construcción dinámica y relacional. Esta reconceptualización resultó fundamental para el

análisis de contextos locales, ya que permitió debatir sobre decisiones de ocupación del territorio, planificación urbana y la exposición diferencial de las comunidades.

1.6.2.1.3. Desastre

Los desastres no son eventos naturales aislados, sino fenómenos socialmente contruidos, originados por decisiones humanas que interrumpen el funcionamiento de una comunidad o sociedad. Su escala varía según la interacción que se da entre exposición, vulnerabilidad, amenaza y capacidad de las comunidades para reaccionar.

Por su parte, para Alexander (2021) la respuesta ante los desastres debe fundarse en evidencia rigurosa incorporando dimensiones humanas, culturales, psicológicas y éticas, entendiendo que las resoluciones efectivas no pueden fundarse únicamente en protocolos, sino en el conocimiento del tejido social y de los factores de vulnerabilidad.

Desde el aporte de Trabajo Social, no se puede hacer caso omiso de la desnaturalización del desastre como fenómeno meramente natural y enfatiza que las amenazas no se transforman en desastre por su intensidad, sino por las condiciones sociales, económicas y políticas que configuran la exposición y vulnerabilidad de las comunidades. Así el desastre, se comprende como una manifestación de la cuestión más que agudiza las desigualdades estructurales acumuladas.

Además, Trabajo Social incorpora un enfoque ético basado en los derechos humanos y la justicia social, situando al desastre como una expresión de fallas sistémicas en la garantía de derechos fundamentales; por tanto la importancia de una gestión local del riesgo que no se limite a la prevención o respuesta inmediata y evolucione hacia la transformación estructural, fortalecimiento de los procesos participativos comunitarios en los procesos de análisis, toma de decisiones y reconstrucción del tejido social.

Por ello, resulta fundamental abordar el desastre desde la óptica de los derechos humanos, ya que, aunque los Estados no estén garantizando condiciones mínimas de dignidad y protección, desde las ciencias sociales es posible abrir caminos hacia la transformación de marcos teóricos y de políticas públicas para problematizar que su valor público debe dirigirse hacia el bienestar de todas las poblaciones.

1.6.2.2. Vulnerabilidad

Hacia finales del siglo XX, surgió una preocupación teórica por desnaturalizar y reconceptualizar la vulnerabilidad. A partir de ello, comenzó a entenderse como la posibilidad que tienen las personas o sistemas de sufrir dolo, pérdida o afectación como resultado de su exposición a eventos percibidos como amenazantes o peligrosos, y responde a características internas —como condiciones sociales, físicas, productivas o infraestructurales— que los hacen propensos al impacto de distintos eventos físicos. (Cutter, 1996; Kates, 1985; Lavell, 2003; Turner et al. 2003).

Más adelante, emergen actualizaciones en la teorización de la vulnerabilidad como la susceptibilidad multidimensional², dinámica³, contextual⁴ y relacional⁵ que poseen los sistemas, sujetos o elementos de ser afectados, y que se configura a través de procesos estructurales que reflejan desigualdades históricas, relaciones de poder y exclusión, lo que la convierte en una categoría crítica para la intervención social (Cardona, 2003; Osorio, 2020; Valencia y Sánchez, 2023).

² Porque abarca los factores físicos, económicos, políticos, sociales, organizacionales y culturales (Cardona, 2003).

³ Debido al entendimiento de la realidad como cambiantes en el tiempo y espacio y además agrega que se ven influenciadas por las decisiones de política pública, planificación, desarrollo y evaluación (Cardona, 2003).

⁴ Porque son diferentes las condiciones de vulnerabilidad para todas las personas, para todos los grupos poblacionales y para todos los territorios (Cardona, 2003).

⁵ Debido a que la vulnerabilidad no es un factor aislado, sino que emerge de la interacción con las capacidades, amenazas, desarrollo y gobernanza de los territorios (Cardona, 2003).

Tomando como referente este proceso de reconceptualización, para este estudio, se entendió la vulnerabilidad como una condición socialmente constituida que no se reduce únicamente a una “debilidad”, sino que implica factores interdependientes como la falta de acceso a recursos, información, poder o redes de apoyo; y que cambia con el tiempo y contexto.

Desde esta línea y con los aportes de Trabajo Social, es posible articular la dimensión subjetiva y cotidiana de la vulnerabilidad con los procesos macroestructurales que la generan y la perpetúan. Además, promueve una comprensión crítica que no sólo diagnostica situaciones de vulnerabilidad, sino que impulsa procesos de transformación social, fortalecimiento comunitario y exigibilidad de derechos.

De este modo, el Trabajo Social visibiliza las condiciones que producen vulnerabilidad, y reconoce las capacidades, saberes y formas de resistencia de las poblaciones, aportando a una producción de conocimiento más integral y situada del riesgo.

1.6.2.2.1. Resiliencia

Desde una perspectiva crítica, la resiliencia no puede entenderse como una mera capacidad individual de respuesta ante desastres, sino como una posibilidad de construcción colectiva, de reestructurar sentidos, reorganizar relaciones sociales y generar aprendizajes situados desde la vivencia comunitaria. Esta noción supera las miradas fiscalistas que reducen la resiliencia solamente al momento ex-post de los desastres, donde la visión está fijada en absorber los impactos, dar respuesta con éxito al evento, recuperarse y volver a un estado anterior.

Por el contrario, para esta investigación la resiliencia se ubicó como un proceso dinámico situado en todo momento, donde las comunidades enfrentan situaciones de riesgo y tienen la oportunidad de cuestionar, transformar y reconstruir colectivamente aquello que históricamente ha potenciado los factores de vulnerabilidad en sus territorios. Así como

proyectar nuevas formas de habitar lo común, en diálogo con las memorias colectivas, las demandas históricas, los aprendizajes y las capacidades que emergen desde sus espacios. (Bowman y Parsons, 2009; Valencia et al. 2023).

En sintonía con esta comprensión ampliada, incorporar con vehemencia los derechos humanos en el sistema social resulta fundamental. Fernández y Dema (2018) refuerzan con claridad que integrar esta perspectiva en la gestión del riesgo aumentaría la resiliencia de las ciudades y de la población frente a los desastres; porque fortalecer la resiliencia se considera como una forma de mitigar la vulnerabilidad.

1.6.2.3. Gestión del riesgo

Para esta investigación, gestión del riesgo se entendió como aquel proceso estratégico permanente, sistémico y complejo. En él convergen un conjunto de políticas públicas, estrategias, instrumentos y acciones orientadas a identificar, prevenir, preparar, reducir, responder, mitigar, recuperar y controlar el riesgo, así como a fortalecer la resiliencia y capacidades institucionales y sociales para enfrentar futuras amenazas.

Asimismo, Cardona (2003) y Cardona et al. (2012) señalan que la gestión del riesgo debe estar integrada a la planificación del desarrollo, a la acción colectiva de las comunidades y a la gobernanza⁶ de los territorios a nivel nacional y local, ya que estos elementos forman parte de las condiciones que, al materializarse, pueden convertirse en eventuales situaciones de riesgo.

Entonces, dado que la gestión del riesgo debe generar estrategias capaces de integrar dimensiones técnicas, sociales, culturales y territoriales, también es necesario posicionar su

⁶ Por gobernanza se entiende la forma organizativa y de gestión en que las instituciones públicas, privadas y la sociedad civil toman decisiones, interactúan, coordinan y asumen responsabilidades en cuanto a la prevención, gestión y reducción del riesgo de desastres a nivel nacional y municipal (Fontana y Barberis, 2017).

lógica en cuanto a cuestionar y gestionar los factores estructurales que reproducen condiciones de vulnerabilidad y desigualdad en las personas, en las capacidades institucionales y comunitarias, así como en la cultura de prevención de las comunidades. De esta forma, se busca fortalecer dichas competencias instaladas, la participación comunitaria y promover el conocimiento social del riesgo (Cardona, 2011).

1.6.2.3.1. Prevención del riesgo

La prevención del riesgo, en el marco de esta tesis, no se concibió como un conjunto de acciones puntuales, aisladas o técnicas para evitar desastres, tales como la colocación de alertas o la evacuación de zonas de peligro; sino como una intervención transformadora y anticipatoria sobre los sistemas sociales, políticas y territoriales, que forma parte del ejercicio de la gestión del riesgo.

López y Palma (2024) se alinean con esta perspectiva, al explicar que a partir de la interacción entre estos y otros subsistemas, es posible extraer insumos complejos y apropiados para analizar y apoyar a las comunidades en la prevención del riesgo. Esto lo relacionan al señalar que elementos como resiliencia comunitaria y el fortalecimiento del tejido social forman parte de las capacidades preventivas instaladas que les permite afrontar situaciones de riesgo.

Por ello, es necesario que la prevención esté incorporada a los procesos de planificación municipal, basada en el compromiso institucional, el fortalecimiento comunitario y la generación de capacidades colectivas. Prevenir, entonces, es tanto actuar antes de que el riesgo se materialice, como disputar las responsabilidades y decisiones que definen cómo se responde ante los cambios coyunturales que atraviesan las comunidades (Vázquez et al., 2017).

1.6.2.3.2. Reducción del riesgo

A partir de los autores analizados, la reducción del riesgo se entendió como el conjunto de acciones orientadas a modificar factores de vulnerabilidad, exposición o amenaza. Estas acciones deben articularse con la resiliencia comunitaria para disminuir la probabilidad de que ocurran desastres, así como para fortalecer prácticas de resistencia y transformación frente a la vulnerabilidad y los procesos estructurales que configuran el riesgo.

De esta manera, se trascendió la visión que minimiza la reducción del riesgo a una mera medida técnica, para avanzar hacia enfoques que la conciben como una dimensión fundamental de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como local (Wyndham et al., 2020). Al mismo tiempo, las personas autoras plantean como necesario abrir discusiones que cuestionen los modelos que legitiman y reproducen condiciones de vulnerabilidad y desigualdad, con el fin de avanzar hacia una gestión del riesgo verdaderamente transformadora y centrada en las comunidades.

1.6.2.4. Gestión local del riesgo

Desde lo estudiado y para esta investigación, la gestión local del riesgo constituye el nivel más cercano de materialización de las políticas públicas orientadas a la reducción del riesgo de desastres en el plano municipal. En este ámbito convergen las responsabilidades institucionales y las capacidades comunitarias, de modo que la efectividad de la gestión depende de la articulación entre ambos planos. Desde una perspectiva crítica, pensar la gestión local del riesgo implica reconocerla como un proceso político y social en el que se configuran relaciones de poder, disputas por el territorio y formas diferenciadas de participación y reconocimiento ciudadano.

Diversas investigaciones nacionales (Alvarado y Castro, 2020; Atencio y Delgado, 2022; Martínez, 2019; Cascante, 2018; Jiménez, 2018; Arroyo-González, 2018; Segura, 2020)

coinciden en que el ámbito municipal representa un espacio de planificación estratégica⁷ que busque fortalecer la gobernanza participativa del riesgo, donde si los gobiernos locales actúan como mediadores entre las políticas nacionales y las necesidades comunitarias, se pone de manifiesto el avance hacia modelos de desarrollo más equitativos.

1.6.2.4.1. Implementación de la gestión del riesgo a nivel municipal

La implementación de la gestión del riesgo a nivel municipal representa el punto de encuentro entre la política pública y la práctica territorial. En este ámbito, los gobiernos locales median entre los marcos nacionales y las realidades comunitarias, traduciendo los principios de la gestión del riesgo en decisiones concretas de planificación estratégica, inversión y acción pública. Este proceso trasciende la ejecución técnica, pues involucra disputas políticas, institucionales y comunales que determinan el alcance real de la gestión, prevención y reducción del riesgo.

En Costa Rica, la Ley N.º 8488 establece que la gestión del riesgo constituye una política transversal al desarrollo, lo que implica que los gobiernos locales deben integrar este enfoque en todos sus instrumentos de planificación. Por tanto, la implementación debería expresarse a través de la transversalización del riesgo en los distintos ámbitos municipales: ambiental, social, urbano, económico, infraestructura, entre otros; ya que, de esta forma, es posible analizar las mediaciones entre lo técnico y social y cómo las políticas se concretar o distorsionan en los espacios locales.

Este recorrido teórico ha permitido comprender que la gestión del riesgo es un proceso político e institucional atravesado por relaciones de poder y desigualdad, donde convergen las dimensiones estructurales, sociales y territoriales que configuran la vulnerabilidad y las

⁷ Planificación estratégica entendida como un proceso de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones respecto al quehacer actual y el camino que se debe emprender para adecuar cambios y demandas que impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen (Cascante, 2018).

capacidades locales. Desde una mirada crítica, se reconoce que su sentido trasciende la prevención técnica o la respuesta ante desastres, para situarse como un espacio de construcción colectiva orientado a transformar las condiciones que generan el riesgo.

De este modo, la gestión del riesgo se asume no como una problemática en sí misma, sino como un campo de acción y disputa en el que se materializan decisiones estatales y comunitarias. Su análisis a nivel municipal permitió evidenciar cómo las políticas públicas se concretan o se tensionan en la práctica local, revelando tanto las limitaciones institucionales como las posibilidades de fortalecer capacidades y promover una gestión pública con equidad, participación y justicia social.

1.7. Estrategia metodológica

En este apartado, se centra en la selección de métodos, técnicas y procedimientos adoptados en el proceso de recolección y análisis de la presente investigación. De esta forma, el presente estudio se basó en la perspectiva integral y sistémica con el propósito de otorgar un marco teórico-metodológico que reconozca la gestión del riesgo en su complejidad, superando las visiones fragmentadas, técnicas o meramente operativas que históricamente han predominado en el campo. Este enfoque permitió profundizar sobre la implementación de la gestión del riesgo en el ámbito municipal.

En referencia a lo anterior, para efectos de esta investigación, se defiende la recolección de información verídica haciendo énfasis en la comprensión del riesgo y su gestión por parte de las personas funcionarias que participan en la gestión pública sobre este tema en la Municipalidad de Heredia. Por tanto, se buscó explorar mediante la revisión bibliográfica y la recolección de información de personas clave, datos que logran mostrar cuáles son las principales acciones en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres realizadas por la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

1.7.1. Tipo de estudio

A partir de un *enfoque cualitativo de tipo exploratorio*, la investigación se orientó a comprender el funcionamiento real y situado del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en la Municipalidad de Heredia, reconociendo que se trata de un campo donde persisten vacíos investigativos y predominan aproximaciones fisicalistas y técnico-instrumentales.

Según Salinas y Cárdenas (2009), el enfoque exploratorio es una herramienta útil para comprender un fenómeno poco conocido. Estos estudios son valiosos porque proporcionan

datos esenciales que pueden conducir a investigaciones más detalladas o específicas en un contexto particular. Además, ayudan a identificar conceptos y variables prometedoras, establecen prioridades para futuras investigaciones y eventualmente sugieren afirmaciones, postulados e hipótesis.

El carácter exploratorio de este estudio responde a la escasez de investigaciones previas, especialmente desde Trabajo Social, que analicen la implementación local de la gestión del riesgo de desastres en gobiernos municipales. Esta ausencia de estudios ha limitado la comprensión de cómo se configuran los procesos institucionales, las prácticas cotidianas y las tensiones organizativas que median la ejecución de la política pública en el nivel local.

Además, la naturaleza exploratoria de esta investigación permitió indagar cómo se configuran los significados, prácticas institucionales, dinámicas organizativas y condiciones estructurales que influyeron en dicho proceso, más allá de lo que establecen las normativas o los lineamientos formales. Este enfoque permitió visibilizar tensiones, limitaciones y alcances, así como la reconstrucción de lógicas que orientaban la acción municipal en materia de riesgo, generando conocimiento que no buscaba cerrar el tema, sino abrir rutas de comprensión y análisis para futuros estudios y para el fortalecimiento de la gestión local del riesgo desde una perspectiva integral y sistémica.

El diseño metodológico adoptado corresponde a *estudio de caso*, el cual se planea siguiendo la perspectiva de Yin, quien define este enfoque como una indagación empírica que permite investigar un fenómeno contemporáneo en profundidad y dentro de su contexto real (Yin, 2003).

Es importante señalar que el estudio de caso no tiene como propósito lograr una generalización estadística de los hallazgos. Su valor analítico radica en la posibilidad de generar aprendizajes transferibles a otros gobiernos locales que operen bajo condiciones institucionales

y contextuales similares. En este sentido, el estudio ofrece claves interpretativas que pueden orientar la comprensión de procesos de gestión del riesgo en otros municipios, sin pretender extrapolar los resultados como verdades universales o aplicables de manera homogénea.

El presente estudio se fundamenta en una perspectiva integral y sistémica, la cual orienta tanto el diseño metodológico como el proceso de análisis de la información. Esta perspectiva parte del reconocimiento de la gestión del riesgo de desastres como un proceso complejo, multicausal y dinámico, en el que interactúan dimensiones normativas, institucionales, técnicas, territoriales y sociales.

Desde esta lógica, el estudio de caso no se limita a la descripción aislada de acciones institucionales, sino que busca comprender las interrelaciones entre actores, marcos normativos, prácticas organizacionales y concepciones teóricas que configuran la implementación de la gestión del riesgo en el ámbito municipal.

En este sentido, el estudio de caso resultó pertinente para esta investigación, al centrarse en caracterizar el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el ámbito local, tomando como unidad de análisis la experiencia de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia durante el período 2019-2022. Dicho diseño permitió comprender dinámicas institucionales, prácticas, tensiones y alcances de las labores municipales, reconociendo la relevancia del contexto y de las condiciones estructurales que configuran la gestión del riesgo.

Además, el análisis cualitativo de los datos permitió profundizar en las dinámicas internas, significados y lógicas institucionales que configuran la implementación de la gestión del riesgo de desastres en la Municipalidad de Heredia, aspectos que no son visibles desde enfoques técnico-normativos. A través de este análisis fue posible reconstruir cómo la

institución interpreta el riesgo, cómo organiza sus acciones, qué tensiones y limitaciones enfrenta, y de qué manera las condiciones estructurales influyen en sus alcances y vacíos.

En conjunto, este análisis permitió comprender el proceso institucional más allá de lo prescrito en la normativa, aportando una lectura crítica, contextual y situada del funcionamiento real de la gestión del riesgo en el período estudiado.

Es importante señalar que esta investigación se desarrolló en el contexto de la pandemia por COVID-19, lo cual implicó que todo el proceso de recolección e intercambio de información se realizara de forma virtual. La Municipalidad de Heredia autorizó la ejecución del estudio únicamente bajo esta modalidad, en cumplimiento de los acuerdos establecidos por el Concejo Municipal y de los protocolos sanitarios dictados por el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias para ese período.

En este marco, las gestiones, entrevistas y comunicaciones se efectuaron mediante plataformas digitales que facilitaron el contacto entre la persona investigadora y la contraparte institucional, garantizando la continuidad del proceso investigativo sin contravenir las disposiciones vigentes.

1.7.2. La perspectiva integral y sistémica como eje metodológico

La perspectiva integral y sistémica constituyó un eje transversal del proceso metodológico, orientando la construcción de categorías, la elaboración de instrumentos y el análisis de la información.

Desde esta perspectiva, categorías como riesgo, vulnerabilidad y gestión del riesgo fueron abordadas no de manera aislada, sino en su interdependencia, permitiendo identificar cómo las decisiones institucionales, los enfoques conceptuales y las capacidades

organizacionales inciden de forma diferenciada en la implementación de la gestión del riesgo en el ámbito municipal.

1.7.3. Alcances y limitaciones metodológicas

Una limitación importante de este estudio es la ausencia de población comunitaria como fuente de información. Debido a las restricciones sanitarias vigentes durante el período de desarrollo de la investigación, establecidas por el Concejo Municipal de Heredia y en concordancia con los lineamientos del Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, no fue posible realizar trabajo de campo ni establecer contacto directo con comunidades del cantón.

Esta condición metodológica implicó que el análisis se construyera principalmente desde una mirada institucional, centrada en los marcos normativos, la planificación municipal y las prácticas operativas desarrolladas por las dependencias vinculadas con la gestión del riesgo. Si bien esta perspectiva permite profundizar en el funcionamiento interno de la implementación local de la gestión del riesgo, también delimita el alcance del estudio al no incorporar percepciones territoriales o comunitarias sobre los procesos analizados.

1.7.4. Estrategia técnico-operativa

Para la elaboración de este estudio, se tomó en cuenta diferentes métodos de recolección de información con el objetivo de obtener los insumos requeridos para abordar el objeto de estudio.

Por lo tanto, la organización para la realización del proceso investigativo se dividió en cinco fases, las cuales se llevaron a cabo entre los ciclos lectivos del 2024 y los dos ciclos lectivos del 2025.

1.7.2.1. Fase 1. Reestructuración del diseño de investigación

La primera fase del proceso investigativo estuvo dedicada a la reestructuración del diseño de la investigación de carácter cualitativo y alcance exploratorio. Este trabajo inició con una revisión crítica del planteamiento original (objeto de estudio, problema de investigación y objetivos) a la luz del estado de la cuestión y de las particularidades del Trabajo Social.

En este ejercicio se identificó, por un lado, que la producción académica sobre gestión del riesgo de desastres desde el Trabajo Social era limitada y, por otro, que las investigaciones disponibles en el campo de la gestión del riesgo se concentraban mayoritariamente en enfoques fisicalistas y técnicos. Esta constatación reforzó la necesidad de situar el estudio desde una perspectiva social, estructural y crítica, lo que implicó repensar el diseño inicial para que respondiera coherentemente a estos vacíos.

En este contexto, el diseño de la investigación no se mantuvo estático, sino que fue ajustándose conforme avanzó el acercamiento a la teoría. Los objetivos planteados en una primera instancia fueron reformulados a partir del estudio de los aportes teóricos sobre riesgo, gestión del riesgo y vulnerabilidad, lo que permitió delimitar con mayor precisión el objeto de estudio y su vínculo con la realidad municipal de Heredia.

De forma paralela, se revisó la aproximación teórico-metodológica, de modo que las decisiones sobre el enfoque, las técnicas de recolección de información y las estrategias de análisis fueran coherentes con el carácter exploratorio del estudio y con la intención de profundizar en las dimensiones sociales, políticas e institucionales de la gestión del riesgo de desastres.

Asimismo, el diseño debió ser ajustado en función del momento histórico en el que se desarrolló la investigación, enmarcado en la pandemia por COVID-19. Las disposiciones sanitarias vigentes y los lineamientos emitidos por la Municipalidad de Heredia limitaron las posibilidades de trabajo presencial y de acercamiento directo a poblaciones del cantón, lo que

obligó a replantear las estrategias de recolección de datos y a priorizar modalidades virtuales de intercambio con la institucionalidad. Estas condiciones tuvieron implicaciones directas en el diseño metodológico, tanto en la selección de técnicas como en el alcance posible del estudio, por lo que fue necesario introducir modificaciones para asegurar la viabilidad del proceso investigativo sin perder de vista los objetivos planteados.

Por su parte, es relevante anotar que, durante esta primera etapa, se fortaleció el contexto teórico que posteriormente se sistematiza en el presente capítulo 1. En particular, se profundizó en los conceptos de gestión del riesgo, reducción del riesgo, desastres y riesgo. Este proceso se vio acompañado por el apoyo del MSc. Iván Cerda Escares, Máster en Gobernanza de Riesgos y Recursos, a través de una sesión de trabajo vía Zoom, en la cual se discutieron enfoques y categorías clave para orientar la investigación. Dicho acompañamiento contribuyó a afinar las decisiones teóricas y metodológicas y a consolidar una comprensión más integral de la gestión del riesgo.

Como resultado de este proceso de reestructuración, se reafirmó la pertinencia de asumir la perspectiva integral y la perspectiva sistémica como enfoques teóricos centrales del estudio. El análisis de la literatura especializada permitió identificar que ambos enfoques han sido ampliamente aceptados y utilizados para abordar la gestión del riesgo de desastres, en tanto posibilitan comprender las interrelaciones entre amenazas, vulnerabilidades, políticas públicas, dinámicas territoriales y acción institucional. Por ello, se optó por adoptarlos como marcos de referencia para orientar la lectura de la realidad municipal y la interpretación de los hallazgos.

La adopción de una perspectiva integral y sistémica incidió directamente en la selección de técnicas, fuentes de información y categorías analíticas, priorizando aquellas que

permitieran captar la gestión del riesgo como un proceso articulado y no como una suma de intervenciones fragmentadas.

En este sentido, la combinación de investigación documental y entrevistas semiestructuradas respondió a la necesidad de analizar simultáneamente los marcos normativos, los discursos institucionales y las prácticas concretas de implementación, reconociendo las tensiones, vacíos y contradicciones que emergen en la gestión local del riesgo.

Al cierre de esta fase, el diseño metodológico quedó redefinido y articulado con estos enfoques, constituyendo la base que guió el desarrollo de las fases posteriores de la investigación.

1.7.2.2. Fase 2. Revisión y análisis documental

La segunda fase correspondió a la revisión y análisis documental, proceso que permitió reunir y examinar la información necesaria para comprender el contexto institucional y teórico del estudio. La revisión bibliográfica, entendida como el proceso de localizar, analizar y sintetizar la literatura existente para conocer el estado del conocimiento sobre un tema y reconocer enfoques, hallazgos y vacíos relevantes (Bautista, 2009, parafraseado), constituyó un insumo central en esta etapa.

Como parte del proceso de acercamiento al objeto de estudio, se realizó también una exploración bibliográfica de trabajos finales de graduación, especialmente investigaciones en modalidad de tesis, con el fin de identificar cómo se ha abordado la gestión del riesgo desde distintas disciplinas. Esta búsqueda consideró estudios desarrollados entre 2016 y 2024 bajo el criterio de contemporaneidad, e incluyó investigaciones provenientes de campos como Trabajo Social, Psicología, Planificación Económica y Social, Geografía y Antropología. Dada la naturaleza interdisciplinaria del tema, se integraron además estudios de áreas como Geología, Biología, Ciencias Naturales para el Desarrollo, Derecho y Administración Pública.

Por su parte, a lo largo del desarrollo del proceso de investigación, se utilizaron fuentes direccionadas al campo de la comprensión del riesgo tales como libros, artículos de revistas científicas, documentos institucionales y normativa costarricense en esta materia.

Como fuentes de búsqueda de los documentos, se utilizaron los repositorios del Sistema de Bibliotecas Documentación e Información de la Universidad de Costa Rica, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y Google Académico.

Los documentos recopilados fueron organizados mediante matrices de análisis, permitiendo identificar tendencias, vacíos y convergencias entre el marco teórico y la práctica institucional. Al cierre de esta etapa, la información sistematizada permitió afinar las categorías analíticas, orientar la posterior recolección de datos y establecer una base sólida para el análisis del caso de estudio.

1.7.2.3. Fase 3. Recolección de datos

Durante el II semestre del 2024 y el I semestre del 2025 se ejecutó la implementación de la técnica de investigación documental enfocado en los documentos institucionales de la Municipalidad de Heredia (informes, planes, estudios y registros de acciones institucionales) solicitados y facilitados en formato digital debido a las restricciones derivadas de la pandemia por COVID-19.

Por su parte, la implementación del instrumento de encuesta se llevó a cabo entre mayo y julio del año 2025.

1.7.2.3.1. Fase 3.1. Investigación documental

La investigación documental constituyó una técnica central para comprender el marco teórico y el contexto institucional del estudio. Siguiendo la visión de que esta técnica implica identificar, seleccionar y analizar fuentes que permiten profundizar en debates conceptuales y

procedimentales (Yuni y Urbano, 2006), se desarrolló un proceso sistemático de revisión de materiales institucionales y académicos vinculados con la gestión del riesgo de desastres.

El trabajo inició con la recopilación de documentación emitida por la Municipalidad de Heredia para el período 2019-2022, la cual fue solicitada en formato digital debido a las restricciones asociadas a la pandemia por COVID-19. Entre los materiales revisados se incluyeron el *Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del Cantón de Heredia* (2019), los Planes Operativos Anuales, estudios de georreferenciación, informes, proyectos y materiales socioeducativos elaborados por la institución.

Paralelamente, se analizaron fuentes secundarias como artículos académicos, libros y tesis previamente identificadas en el Estado de la Cuestión, así como algunas fuentes terciarias (boletines, ponencias e insumos de congresos). Toda la información recolectada fue organizada mediante una matriz de análisis documental diseñada para este estudio, lo que permitió clasificar y comparar el contenido de manera ordenada.

Este proceso posibilitó comprender los alcances y limitaciones del accionar municipal, identificar tendencias y vacíos en la implementación local de la gestión del riesgo e incorporar elementos teóricos que fortalecieron las categorías de análisis. La selección de documentos respondió a criterios de pertinencia temática, vigencia temporal, autenticidad institucional, disponibilidad y aporte analítico, asegurando coherencia con el diseño de estudio de caso y con el enfoque teórico que orienta la investigación.

1.7.2.3.2. Fase 3.2. Entrevista semiestructurada

La fase de entrevistas semiestructuradas se desarrolló con el objetivo de acceder a información directa de personas funcionarias vinculadas con la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia. Esta técnica, entendida como un proceso comunicativo que permite explorar experiencias y perspectivas relevantes para el análisis (Flores, 2009), resultó

fundamental para comprender cómo se implementaron las acciones institucionales durante el período de estudio.

La selección de las personas participantes respondió a criterios cualitativos orientados a garantizar la relevancia analítica de la información. En el caso de las personas funcionarias municipales, fueron invitadas aquellas que desempeñan un rol directo en la implementación de la gestión del riesgo de desastres, por lo que su experiencia resulta clave para comprender el funcionamiento institucional. Por su parte, la inclusión de una persona experta en política pública permitió incorporar una mirada macro que contribuye a contextualizar los hallazgos del estudio de caso y a contrastar las prácticas locales con procesos más amplios de gobernanza del riesgo. Estos criterios de selección fortalecieron la validez cualitativa del estudio, pues aseguraron la pertinencia y profundidad de las perspectivas consideradas.

Por ello, se elaboraron dos instrumentos de entrevista: uno dirigido a personas funcionarias del gobierno local, específico, personas representantes de la Oficina de Gestión del Riesgo, la Dirección de Inversión Pública, la Sección de Catastro y Evaluación y el Departamento de Gestión Vial⁸; y otro para una persona experta en política pública en gestión del riesgo⁹.

Los temas abordados incluyeron la caracterización de las categorías teóricas aplicadas por la Municipalidad de Heredia, los alcances, limitaciones y oportunidades de mejora en la gestión local del riesgo y acceso a información sobre la implementación del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia en el período de estudio.

⁸ Véase anexo 2.

⁹ Véase anexo 3.

Las entrevistas se convocaron por medio de correo electrónico y llamadas telefónicas, y antes de realizarlas, se aplicó un consentimiento informado¹⁰, que garantizó la confidencialidad, el respeto y la voluntariedad de la participación. Posteriormente, las conversaciones se llevaron a cabo entre mayo y julio de 2025 de forma virtual mediante la plataforma Google Meet, lo que facilitó la recopilación de relatos sobre funciones, prácticas institucionales y desafíos enfrentados. La información obtenida fue luego sistematizada y analizada de manera comparativa, permitiendo identificar patrones y tensiones que no aparecían de forma explícita en la documentación institucional.

En conjunto, esta técnica aportó insumos esenciales para comprender la gestión del riesgo desde la perspectiva de actores clave, permitiendo profundizar en las dinámicas internas de la institución y fortaleciendo el análisis crítico del caso de estudio. Y con la realización de las entrevistas, se dio por finalizado el período de recolección de datos y se procedió a nutrir los capítulos de la investigación en base a la información a la que se tuvo acceso.

1.7.2.4. Fase 4. Análisis de la información y socialización de resultados

Una vez obtenida la información pretendida, se procedió a la documentación y análisis de los datos obtenidos. El análisis de resultados es una etapa crucial en el proceso de investigación, ya que implica la interpretación y valoración de los datos recolectados para responder a la pregunta de investigación y llegar a los resultados concluyentes.

Desde la perspectiva de Bisquerra (2009), analizar los datos implica trabajar la información recopilada para ordenarla, comprenderla y otorgarle significado, de modo que sea posible describir, explicar e interpretar el fenómeno investigado y avanzar en la resolución del problema de investigación. Este proceso contribuye a que quienes investigan puedan

¹⁰ Véase anexo 1.

profundizar en la comprensión de los hechos estudiados y sostener sus conclusiones en un análisis sólido y fundamentado.

Asimismo, el proceso analítico incorporó un ejercicio de reflexividad metodológica, reconociendo el rol de la investigadora como trabajadora social en formación y la manera en que esta posición influyó en la lectura crítica de la información. Desde esta ubicación profesional y ética, el análisis se orientó a problematizar los supuestos que subyacen a los discursos institucionales y a identificar cómo las dinámicas sociales, políticas y estructurales condicionan la gestión del riesgo, evitando aproximaciones neutrales o descontextualizadas.

1.7.2.4.1. Fase 4.1. Análisis de contenido

En esta investigación se empleó la técnica de análisis de contenido para interpretar de manera sistemática la información proveniente de las entrevistas semiestructuradas, la investigación documental y el marco teórico elaborado. Siguiendo la lógica planteada por Braun y Clarke (2006), este análisis permitió identificar unidades de significado, y organizarlas según las categorías teóricas definidas, reconociendo tanto elementos explícitos como sentidos latentes presentes en los discursos y documentos relacionados con la gestión del riesgo.

El análisis de contenido se desarrolló desde una lógica integral y sistémica, lo que implicó interpretar los discursos y documentos no como elementos independientes, sino como expresiones de un entramado institucional más amplio. Esta aproximación permitió identificar no solo acciones y omisiones, sino también relaciones de coherencia, fragmentación y desarticulación entre la política pública, la planificación institucional y las prácticas operativas en materia de gestión del riesgo.

El proceso se desarrolló en tres momentos. Primero, se realizó una lectura exhaustiva de los materiales recopilados, seleccionando las unidades de significado, mencionadas anteriormente, para el objeto de estudio. Posteriormente, estas unidades fueron clasificadas en

matrices de sistematización según las categorías analíticas establecidas (alcances, vacíos y oportunidades de mejora); este paso facilitó la comparación entre las distintas fuentes y la detección de coincidencias, divergencias y vacíos. Finalmente, se llevó a cabo una interpretación crítica que articuló los hallazgos documentales con los relatos de las personas funcionarias y la persona experta entrevistada, permitiendo comprender las dinámicas institucionales y los factores que influyen en la implementación local de la gestión del riesgo.

En conjunto, el análisis de contenido permitió organizar y profundizar en los datos desde un enfoque cualitativo y exploratorio, generando insumos clave para la construcción de los resultados y posteriormente, las conclusiones y las recomendaciones del estudio.

1.7.2.4.2. Fase 4.2. Triangulación

En esta investigación se utilizó la técnica de triangulación con el fin de integrar y contrastar la información proveniente de las diferentes fuentes empleadas: la investigación documental, las entrevistas semiestructuradas y el marco teórico. Esta técnica no se orientó a validar una verdad única o definitiva, sino a contrastar discursos, documentos y marcos normativos, reconociendo que cada fuente aporta miradas parciales y situadas que, al articularse, permiten una comprensión más amplia y crítica del fenómeno estudiado.

Siguiendo el sentido planteado por Atkinson y Delamont (2015), esta técnica permitió comparar los datos provenientes de estas fuentes y verificar su coherencia, así como reconocer la diversidad de perspectivas que aportaba cada fuente y construir una comprensión más completa del proceso de implementación de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia.

Su aplicación consistió en articular los hallazgos del análisis de contenido en un cuadro de triangulación, donde fueron organizados según las categorías teóricas definidas. Este instrumento permitió comparar coincidencias, tensiones y vacíos entre lo establecido en los

documentos institucionales, lo expresado por las personas entrevistadas y lo planteado en la literatura especializada. A partir de este contraste fue posible identificar cómo cada fuente aportaba dimensiones complementarias a las categorías de análisis, y además fortaleció la credibilidad del análisis al permitir que cada hallazgo estuviera respaldado por más de una fuente de información.

La triangulación permitió, además, profundizar en los alcances institucionales y evidenciar limitaciones u oportunidades de mejora en la gestión del riesgo, al vincular de manera integrada los datos con las categorías teóricas. En conjunto, esta técnica contribuyó a fortalecer la validez del análisis y a responder de forma más robusta a los objetivos específicos y a la pregunta de investigación.

1.7.2.5. Fase 5. Elaboración del documento final de investigación

Finalmente, una vez concluida la cuarta fase, se procedió a la realización de la última etapa, en la cual se presentaron los principales resultados, su articulación con el marco teórico, las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones orientadas a futuras investigaciones. Este trabajo se realizó con la expectativa de que el esfuerzo desarrollado constituya un aporte significativo para visibilizar la gestión del riesgo desde Trabajo Social y sus aportes para la implementación de este en los gobiernos locales; así como para promover la socialización de los hallazgos ante otras instancias institucionales y el COLTRAS, con el fin de contribuir a la producción de conocimiento en esta temática.

1.7.5. Delimitación y contexto espacial

La delimitación espacial de la presente investigación fue el cantón de Heredia¹¹, el cual está constituido por los distritos: Heredia, Mercedes, San Francisco, Ulloa y Vara Blanca. El

¹¹ En función de los distritos, limita al norte con Sarapiquí y Barva, al sur con Santa Bárbara, Barva y Santo Domingo. En el este limita con Santo Domingo y San Pablo, al oeste con Belén; al noreste con San Rafael y San Pablo y al noroeste, con Flores (Municipalidad de Heredia, 2016; Municipalidad de Heredia, 2017).

área geográfica por coordenadas que comprende al cantón según el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (2016) es en el sector sur, 09° 59' 23" latitud norte y 84° 09' 16" longitud oeste; y en la parte norte, en el distrito Vara Blanca, por 10° 10' 47" latitud norte y 84° 02' 46" longitud oeste. Tiene un área de 282,60 kilómetros cuadrados y una población estimada de 141 683 personas y topográficamente, se encuentra en una ladera (Municipalidad de Heredia, 2016; Castro, 2019).

La elección del cantón de Heredia como delimitación espacial se vinculó con el criterio de factibilidad y vigencia del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia 2019. Asimismo, respondió a criterios de pertinencia y valor público, considerando el Índice de Desarrollo Social Cantonal 2017, el cual ubica al cantón de Heredia en la posición 16 a nivel nacional, lo cual reflejó un nivel de desarrollo social medio-alto en comparación con los 82 cantones del país hasta el 2020 (Castro, 2019).

Este índice contempló variables relacionadas con educación, salud, participación ciudadana, seguridad y actividad económica. Si bien esta ubicación evidenció condiciones relativamente favorables en términos de desarrollo humano, también se identificó amenazas y vulnerabilidades relevantes que representan desafíos para el fortalecimiento de la gestión del riesgo en el cantón.

Además, se le ubicó en la posición 56 en cuanto a la calidad de vida lo cual se explica, por ejemplo, con que San Francisco es un distrito cuyos índices de hacinamiento habitacional y asentamientos informales fueron altos ya que el 40,38% de la población total del cantón reside en este distrito (Municipalidad de Heredia, 2016). Desde la gestión del riesgo, la urbanización no planificada, degradación ambiental e inadecuado ordenamiento territorial son factores clave que contribuyen al aumento de las amenazas y pérdida de vidas y/o activos (Fontana y Conrero, 2023).

En consonancia con lo anterior, los cinco distritos presentaban amenazas por inundaciones debido al desarrollo urbano desordenado, poca planificación al margen de las leyes relacionadas con el ordenamiento territorial y forestal y al lanzamiento de desechos sólidos a los cauces de estos. Esto provocaba, por tanto, situaciones de alta vulnerabilidad a las poblaciones aledañas debido al desbordamiento de ríos y quebradas (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2006).

A nivel nacional era cada vez más visible los procesos migratorios donde personas extranjeras buscaban espacios con mejores oportunidades, y este fue el caso del cantón de Heredia; donde el 11,34% de la población total del cantón, eran personas extranjeras (Municipalidad de Heredia, 2016). Además, el estudio reveló que a pesar de que la diferencia en el porcentaje de mujeres y hombres migrantes que residen en el cantón es poca, hubo una necesidad de generar espacios de oportunidades laborales, acceso a la prestación de servicios y diversidad cultural.

Asimismo, este distrito comprendió bajo reporte de riesgo inminente de la CNE, afectaciones severas en la ruta 126 (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2023).

En síntesis, el contexto territorial del cantón de Heredia reflejó la coexistencia de condiciones de desarrollo desigual que se expresan de forma diferenciada entre distritos y grupos poblacionales. Estas desigualdades configuraron la intersección de factores como clases sociales, ruralidad y condiciones migratorias, los cuales inciden directamente en los factores de vulnerabilidad.

1.7.6. Delimitación temporal

La delimitación temporal del estudio fue 2019-2022. El criterio que aborda este período fue la vigencia del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón

de Heredia 2019. Este plan respondió al cumplimiento por normativa que le compete a la Municipalidad de Heredia en función de la gestión del riesgo, generando procesos y lineamientos integrales con las diversas condiciones físicas, sociales, ambientales y otras del cantón. Además, el período se justificó bajo el criterio de viabilidad, es decir, el acceso a información y bases de datos actualizadas que comprendió el gobierno local para aportar a la concreción del problema de investigación.

La contraparte organizacional del Estado costarricense que avaló realizar en conjunto con la persona investigadora de este estudio fue la Municipalidad de Heredia y la actual Oficina de Gestión del Riesgo.

Para el período de investigación 2019-2022, la Oficina de Gestión del Riesgo formaba parte de la Oficina de Gestión Vial, es decir, esta última tenía delegadas las responsabilidades en gestión del riesgo de desastres; criterio por el cual se le menciona en el documento.

Fue a partir de recientes modificaciones a nivel administrativo municipal, que la Oficina de Gestión del Riesgo se separó y actualmente, dentro del organigrama institucional¹², forma parte de la Dirección de Inversión Pública de la Municipalidad de Heredia como instancia independiente de la Oficina de Gestión Vial.

Por último, se justificó esta organización gubernamental a partir del criterio de conveniencia, debido a las amplias oportunidades que ha validado la persona investigadora en cuanto al interés de esta en continuar el fortalecimiento del proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el cantón de Heredia. Y que, además por lo establecido en la Ley N.º 8488 les compete a los gobiernos locales cumplir; explicitado por tanto en las metas de los Planes Operativos Anuales del 2019 al 2022. Su aval fue por su parte evidente con la

¹² Véase anexo 5.

apertura histórica de la institucionalidad hacia otros procesos de investigación; como lo fue con un trabajo final de graduación modalidad tesis¹³ de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional de Costa Rica.

1.7.7. Consideraciones ético-políticas

A nivel de investigaciones en Trabajo Social, es fundamental precisar los abordajes en cuestiones como el consentimiento informado¹⁴, la protección de datos y la relación con las personas participantes; lo cual corresponde al contenido de este subtema.

En este sentido, se mantuvo una relación empática, horizontal y respetuosa con las personas participantes en todo el proceso de investigación, adecuando los instrumentos respectivos para garantizar una participación activa y salvaguardar sus intereses y derechos. En este sentido, respecto al consentimiento informado y continuando esta línea, se procuró la firma de este previo al proceso de recolección de información a fin de cumplir con lo estipulado en las leyes y reglamentos nacionales e institucionales (Colegio de Trabajadores Sociales, 2021).

Es importante anotar que, para esta investigación, no hubo participación de personas menores de edad, por lo cual no ha sido necesario elaborar un asentimiento informado.

Continuando con el manejo y protección de datos recolectados para el proceso de análisis de la información y en correspondencia con lo establecido en los artículos 47 y 48 del Código de Ética del Colegio de Trabajadores Sociales (2021), la incorporación de tecnologías y sistemas de información digital en el proceso de investigación, no condujo a la deshumanización, afectación, disminución, ni desvalorización; más bien, se procuró

¹³ Atencio Monge, M., y Delgado Cascante, J. (2022). Análisis del desempeño en la gestión de riesgo a desastres desde una construcción institucional: Caso de la Municipalidad de Heredia, período 2014-2020 [Tesis sometida a consideración para optar por el grado de Licenciatura en Planificación Económica y Social]. Universidad Nacional de Costa Rica.

¹⁴ Véase anexo 1.

permanecer vigilante ante cualquier política, medida o directriz que pudiese perjudicar a las personas participantes a estar ante situaciones de tecnocratización indebida.

Por tanto, para evitar lo anterior, se hizo uso de medios tecnológicos y digitales adecuados para llevar a cabo el proceso de recolección de información y así garantizar la protección y salvaguarda de la información confidencial facilitada por parte de las personas participantes en formato verbal y virtual.

1.7.8. Aportes teórico-metodológicos del Trabajo Social a la gestión del riesgo de desastres

En el caso de la Municipalidad de Heredia durante el período 2019-2022, los aportes teórico-metodológicos del Trabajo Social permitieron revelar dimensiones del riesgo que los enfoques técnico-operativos municipales no lograron identificar ni abordar.

Teóricamente, Trabajo Social demostró que las condiciones de vulnerabilidad del cantón no derivan únicamente de amenazas o factores físicos del territorio, sino de desigualdades socioeconómicas persistentes, limitaciones institucionales, brechas en el acceso a servicios urbanos, decisiones políticas, y formas de gestión que reproducen exclusión. Al incorporar la visión integral y sistémica que aporta esta disciplina, se evidenció que la gestión municipal del riesgo no puede reducirse a protocolos, mapas o comisiones, sino que debe comprenderse como un proceso profundamente influido por dinámicas de gobernanza, prioridades presupuestarias y prácticas institucionales.

Metodológicamente, el Trabajo Social aportó herramientas para analizar cómo la Municipalidad implementa la política pública de gestión del riesgo, particularmente en un contexto atravesado por la pandemia por COVID-19, donde las decisiones institucionales reforzaron modalidades virtuales que limitaron la participación comunitaria y profundizaron la

distancia entre la Oficina de Gestión del Riesgo y las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la disciplina permitió examinar críticamente el funcionamiento municipal, identificar vacíos en la articulación interdepartamental, revelar la ausencia de diagnósticos participativos y mostrar cómo la gestión del riesgo se aborda desde una lógica predominantemente técnica, sin incorporar las voces, experiencias y necesidades reales de los territorios.

En síntesis, los aportes teórico-metodológicos del Trabajo Social permitieron comprender que la gestión del riesgo en Heredia no es solo una cuestión técnica, sino una situación política, institucional y social, donde la vulnerabilidad es reproducida por decisiones, omisiones y estructuras de gestión. Sin este enfoque, la Municipalidad podría continuar reproduciendo respuestas fragmentadas y fisicalistas, en lugar de avanzar hacia una gestión integral basada en derechos, participación y transformación local.

Capítulo 2

Discusión y análisis de resultados

El presente capítulo tiene como propósito analizar y discutir los principales hallazgos sobre la gestión del riesgo de desastres en la Municipalidad de Heredia durante el período 2019/2022. En coherencia con los objetivos específicos de esta investigación, se abordan tres dimensiones de análisis: los alcances institucionales en materia de gestión del riesgo, los vacíos y limitaciones que persisten en su implementación, y las oportunidades de mejora que surgen para fortalecer la actual Oficina de Gestión del Riesgo (antes vinculada a la Oficina de Gestión Vial) como un espacio clave para avanzar hacia una política pública local más integral y sostenible.

El análisis se construye a partir de las categorías teóricas desarrolladas en el marco teórico (riesgo, amenaza, exposición, desastre, vulnerabilidad, resiliencia, gestión del riesgo, prevención, reducción del riesgo y gestión local), las cuales se articulan para comprender la naturaleza compleja y multidimensional del tema de investigación. La lectura de los hallazgos se fundamenta en un enfoque integral y sistémico, que plantea nuevas formas de abordaje de la gestión del riesgo que sobrepasen los límites de la atención inmediata de los eventos y pérdidas post-desastre.

Metodológicamente, los resultados surgen de la triangulación entre los insumos extraídos de las entrevistas semiestructuradas a personal técnico y administrativo de la Municipalidad, la revisión de documentos institucionales (planes operativos anuales, estudios municipales, informes de proyectos y normativa local), y el análisis de marcos legales y políticos a nivel nacional. En consonancia con este posicionamiento, la triangulación permitió construir inferencias interpretativas sustentadas tanto en la evidencia empírica como en los marcos conceptuales del campo.

Este capítulo se organiza en tres secciones principales:

- La primera (2.1) identifica los avances entre 2019 y 2022.
- La segunda (2.2) profundiza en los vacíos institucionales, técnicos y sociales.
- La tercera (2.3) propone oportunidades de mejora
- La cuarta (2.4) presenta una discusión general donde se integran los hallazgos con los referentes teóricos y se presentan las conclusiones del capítulo.

Ahora bien, a nivel de contextualización de la Municipalidad de Heredia, esta institución constituye el gobierno local responsable de la administración del cantón central, un territorio marcado por una alta densidad urbana, un notable dinamismo socioeconómico y la presencia de condiciones que generan distintos niveles de riesgo y vulnerabilidad. Estas particularidades del cantón inciden en la forma en que el gobierno local organiza sus funciones y define las responsabilidades de sus distintas dependencias.

En este marco, la Oficina de Gestión Vial se ubica como una unidad operativa relevante para comprender el proceso de implementación de la gestión del riesgo en el ámbito municipal. Si bien su mandato formal orienta al mantenimiento y supervisión de la red vial cantonal, en la práctica esta oficina, en el período 2019-2022, participó de manera directa en la identificación de riesgo, valoración de vulnerabilidades y seguimiento de afectaciones en el territorio. Su cercanía con las comunidades, así como su rol en la coordinación de acciones inmediatas durante situaciones de emergencia, la convierten en un actor clave dentro del quehacer institucional.

Esta contextualización permite situar el caso de estudio y comprender las condiciones institucionales y territoriales que influyen en el análisis desarrollado en este capítulo, particularmente en lo referido a los alcances, vacíos y oportunidades de mejora en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres en el periodo 2019-2022.

Lógica analítica del capítulo de discusión y análisis de resultados

El estudio presentado en este capítulo se construyó a partir de un proceso de análisis de contenido realizado sobre las entrevistas semiestructuradas y la investigación documental, complementado mediante triangulación con los marcos conceptuales y normativos revisados. Esta combinación metodológica permitió interpretar los hallazgos no como descripciones aisladas, sino como expresiones empíricas de los procesos institucionales vinculados a la gestión del riesgo en el ámbito municipal.

Los resultados se organizan en tres dimensiones analíticas interrelacionadas:

- Alcances institucionales, que permiten identificar avances y capacidades desarrolladas;
- Vacíos y limitaciones, que evidencian tensiones, obstáculos y fragmentaciones en la implementación;
- Oportunidades de mejora, que emergen del cruce entre prácticas institucionales, marcos normativos y referentes teóricos.

La interpretación de estas dimensiones se realizó desde una perspectiva integral y sistémica, lo que permitió identificar relaciones entre discursos, prácticas y estructuras institucionales, reconocer tensiones entre lineamientos normativos y su puesta en práctica, y visibilizar fragmentaciones en la gobernanza local del riesgo. Esta lógica analítica orienta la lectura del capítulo y asegura que los resultados avancen más allá de una descripción temática, situándose como un análisis crítico sobre el funcionamiento de la gestión del riesgo de desastres en el período 2019-2022.

2.1. Alcances en materia de gestión del riesgo de desastres implementados por la Municipalidad de Heredia (2019-2022)

Este capítulo examina los alcances de la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia en la gestión del riesgo de desastres en el cantón, durante el período 2019-2022, con el propósito de responder al primer objetivo específico de la investigación. El análisis se constituye a partir del enfoque cualitativo de tipo exploratorio y del diseño de estudio de caso adoptado en la estrategia metodológica, la cual permitió reconstruir el funcionamiento situado del proceso de implementación de la gestión del riesgo en la institución, más allá de lo prescrito en la normativa (Salinas y Cárdenas, 2009; Yin, 2003).

El capítulo se desarrolla considerando tres ámbitos complementarios:

2.1.1. La gestión y coordinación institucional,

2.2.2. La prevención, capacitación y fortalecimiento comunitario, y

2.2.3. La planificación técnica y obras de infraestructura.

Estos tres niveles permiten observar los alcances del gobierno local desde una perspectiva sistémica, en la que el riesgo se concibe como un proceso de interacciones dinámicas entre factores físicos, sociales, económicos y culturales, en coherencia con la comprensión del riesgo como sistema socio-técnico abierto y como construcción social, política e histórica desarrollada en el marco teórico (Cardona, 2001; Cardona, 2003; Alvarado y Castro, 2020; Osorio, 2020; García, 2008).

La lectura de estos hallazgos se nutre, además, de las categorías de vulnerabilidad, exposición, resiliencia y gestión local del riesgo, lo que permite ir más allá de interpretaciones fiscalistas centradas únicamente en la amenaza.

Metodológicamente, los resultados que se presentan a continuación emergen del análisis de contenido aplicado a los documentos institucionales y a las entrevistas semiestructuradas, así como de la triangulación entre estas fuentes y el marco teórico. Este procedimiento hizo posible contrastar coincidencias, tensiones y vacíos entre la normativa, la práctica municipal y la literatura especializada, fortaleciendo la credibilidad del análisis (Braun y Clarke, 2006; Atkinson y Delamont, 2015).

2.1.1. Gestión y coordinación institucional

Durante el período 2019-2022, la Municipalidad de Heredia experimentó un proceso de fortalecimiento en el ámbito institucional respecto a la gestión del riesgo de desastres. La consolidación del Comité Municipal de Emergencias fue un elemento central, ya que permitió enlazar acciones entre diversas dependencias municipales (Oficina de Gestión Vial, Departamento de Inversión Pública, Unidad de Planificación y la Alcaldía) y actores externos como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Patronato Nacional de la Infancia, la Fuerza Pública, la Cruz Roja y la Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias.

Estas articulaciones promovieron una coordinación más eficiente en la atención de emergencias, especialmente durante los eventos críticos de la pandemia por COVID-19 y el incendio estructural de Los Sauces-Guararí en el 2020. Dichos episodios, como señaló la persona entrevistada E.3, funcionaron como pruebas de estrés institucional, revelando tanto las fortalezas organizativas como las limitaciones estructurales del modelo municipal en la gestión local del riesgo. Desde la perspectiva integral retomada en el marco teórico, estos hitos permitieron observar cómo las dimensiones organizacionales, políticas y territoriales del riesgo se entrelazan con las dimensiones físicas de las amenazas (Cardona, 2003; Lavell, 1997).

Por ejemplo, en el incendio de Guararí, que afectó a más de 400 personas y requirió atención durante tres meses, la Municipalidad demostró capacidad logística para movilizar recursos, coordinar refugios temporales y garantizar servicios básicos de salud y alimentación. Sin embargo, el abordaje se mantuvo mayoritariamente reactivo, centrado en la atención de la emergencia y no en transformar las causas estructurales que generan vulnerabilidad, incluso antes de la existencia de amenazas, mediante la reducción de vulnerabilidades previas.

Esta tensión entre la gestión reactiva y la preventiva confirma lo señalado por Cardona (2012), quien advierte que la gestión del riesgo en América Latina suele enfocarse en el control de eventos, más que en la transformación de las condiciones que los hacen posible. En palabras del autor,

Un enfoque integral de gestión requiere modificar la concepción de la respuesta para cambiarla de reactiva, basada en el ‘comando y control’, a una respuesta basada en procesos de consulta y validación que le permita ser creativa y que facilite la auto-organización (Cardona, 2012, p. 181).

A la luz de la teoría contemporánea del riesgo, ello refuerza la idea de que los desastres no son resultado exclusivamente de causas naturales, sino el producto de procesos socialmente contruidos que afectan con mayor severidad a poblaciones cuyas condiciones de desigualdad y exclusión las colocan en situaciones de vulnerabilidad compleja (García, 2008; Flores y Torres, 2019; Rifo, 2023).

Un hito institucional significativo, aunque formalizado en 2025 con bases sentadas en el período analizado, fue la creación de la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta instancia se separó de la Oficina de Gestión Vial, dotándola de presupuesto y funciones propias. La apertura de la OGRD representa un cambio estructural: el riesgo comienza a reconocerse

como eje transversal del desarrollo cantonal y no solo como competencia técnica o de infraestructura.

Este proceso se vincula con la noción de gobernanza del riesgo, entendida como la articulación entre actores, niveles y sectores para la toma de decisiones corresponsables, planteada por Cardona et al. (2012), y con el mandato de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, que insta a los gobiernos locales a integrar el riesgo en sus instrumentos de planificación bajo principios de coordinación, integralidad y corresponsabilidad.

Desde el Trabajo Social, este fortalecimiento institucional puede leerse como una oportunidad para disputar el sentido de la gestión del riesgo, desplazándola de una lógica centrada en obras y protocolos hacia un campo de acción política donde se problematizan las desigualdades que reproducen vulnerabilidad (Alvarado y Castro, 2020; Osorio, 2020). En este sentido, el análisis de caso evidencia que, si bien se dieron pasos hacia la institucionalización del riesgo, aún persisten vacíos en la incorporación sistemática de enfoques de derechos humanos y participación comunitaria, lo cual limita la concreción de una gestión realmente integral.

La siguiente tabla sintetiza los principales alcances institucionales identificados:

Tabla 1. Alcances institucionales de la Municipalidad de Heredia en gestión del riesgo (2019-2022)

Ámbito	Evidencia	Categoría teórica relacionada	Interpretación analítica
Fortalecimiento de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia	Informes de acciones municipales, Planes Operativos Anuales 2019-2022, entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Gobernanza del riesgo	Consolidación de espacios interinstitucionales de coordinación, aunque aún centrados en la respuesta.
Participación interinstitucional ampliada	Coordinación con MEP, CCSS, Cruz Roja y Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias; entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Resiliencia institucional	Avance en cooperación multisectorial; ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación.
Creación de la Oficina de Gestión del Riesgo (base 2022, formalización 2025)	Documentos institucionales y entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Institucionalización del riesgo	Paso hacia la autonomía técnica del riesgo; aún incipiente integración de dimensiones sociales.
Digitalización de registros de riesgos geotécnicos y asistencia humanitaria durante pandemia	Registros de georreferenciación 2020 y entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Innovación en gestión pública	Mejora en trazabilidad y transparencia; pendiente evaluación social de la asistencia humanitaria.

Nota: Elaboración propia, 2025.

En síntesis, los alcances institucionales reflejan una progresiva formalización de la gestión del riesgo dentro del aparato municipal, evidenciada en la consolidación del Comité Municipal de Emergencias, la ampliación de la coordinación interinstitucional y las bases sentadas para la creación de la Oficina de Gestión del Riesgo. Estas acciones responden a los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, que orienta a los gobiernos locales a incorporar el riesgo como eje transversal del desarrollo, bajo principios de coordinación, integralidad y corresponsabilidad entre actores públicos, privados y comunitarios.

A partir del estudio de caso y de la triangulación desarrollada en esta investigación, es posible afirmar que los esfuerzos realizados por la Municipalidad de Heredia se inscriben en un proceso de fortalecimiento institucional coherente con la gobernanza del riesgo. No obstante, persiste el desafío de transitar hacia una gestión prospectiva y preventiva, consolidando mecanismos de evaluación, aprendizaje organizacional y participación comunitaria que permitan materializar de forma plena los principios establecidos en la Política NGR y en la perspectiva integral y sistémica que guía este estudio.

Finalmente, el análisis permite observar que la coordinación institucional desarrollada por la Municipalidad de Heredia durante el período 2019-2022 se sostuvo principalmente en una lógica formal-procedimental, más asociada al cumplimiento de marcos normativos y a la activación de instancias ya establecidas, como el Comité Municipal de Emergencias, que a procesos sustantivos de articulación estratégica y sostenida.

Si bien existieron esfuerzos de cooperación entre dependencias y actores externos, estos tendieron a depender de la iniciativa y trayectoria de determinadas personas funcionarias, lo que evidencia una coordinación más personalizada que estructural. Este hallazgo sugiere que la sostenibilidad de la gestión del riesgo continúa limitada por la ausencia de mecanismos

institucionales robustos que garanticen articulación estable, calidad en los procesos y continuidad más allá de los cambios administrativos o de actores clave.

2.1.2. Prevención, capacitación y fortalecimiento comunitario

El análisis de las acciones desarrolladas por la Municipalidad de Heredia en materia de prevención, capacitación y fortalecimiento comunitario planteó una pregunta central: ¿estas intervenciones contribuyeron efectivamente a la construcción de capacidades locales o correspondieron a acciones puntuales sin continuidad ni apropiación social? Esta pregunta guía permitió profundizar en la naturaleza y el alcance real de las iniciativas impulsadas durante el período 2019-2022.

En este marco, el estudio identificó diversas acciones orientadas a la educación, sensibilización, prevención del riesgo y fortalecimiento de capacidades locales, desarrolladas por el gobierno local en coordinación con actores nacionales e internacionales. Entre 2019 y 2022, la Municipalidad promovió procesos de capacitación comunitaria, talleres participativos y campañas socioeducativas con enfoque de derechos humanos.

Dentro de estas acciones, destacan las capacitaciones comunitarias en primeros auxilios físicos y psicológicos, salud mental, gestión de emergencias y cambio climático, desarrolladas entre 2019 y 2020 con el apoyo del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y el Comité Municipal de Emergencias.

El contraste entre estas acciones revela diferencias importantes entre intervenciones puntuales y procesos formativos sostenidos. Mientras algunas iniciativas se ejecutaron como actividades aisladas, su articulación dentro de un proceso continuo de fortalecimiento comunitario no fue encontrado claramente. Esta distinción permitió comprender si las acciones generaban capacidades a largo plazo o si permanecían como esfuerzos fragmentados sin incidencia estructural.

Las acciones anteriormente mencionadas, se enmarcaron dentro del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia 2019 como programas de formación cuyo objetivo alcanzado fue abordar y desarrollar herramientas en todas las comunidades del cantón sobre: primeros auxilios comunitarios y psicológicos, sistema de cuerdas para la elaboración de camillas improvisadas en caso de atención de emergencias. Así como temas en auge sobre el abordaje del cambio climático y la identificación de amenazas y vulnerabilidades en distintos sectores del cantón. Sin embargo, el análisis evidenció límites estructurales en la construcción de capacidades, dado que estas actividades no siempre se consolidaron como procesos formativos sostenidos.

Desde la perspectiva integral de la gestión del riesgo, estas iniciativas se aproximan a una comprensión de la prevención, no como un conjunto de acciones aisladas, sino como parte de un proceso transformador que interviene sobre los sistemas sociales, políticos y territoriales, tal como se planteó en el marco teórico (López y Palma, 2024; Vázquez et al., 2017). En la medida en que buscan fortalecer capacidades colectivas, estas acciones se vinculan también con la noción crítica de resiliencia comunitaria entendida como proceso dinámico y colectivo de cuestionamiento y transformación de las condiciones que generan vulnerabilidad (Bowman y Parsons, 2009; Valencia et al., 2023; Fernández y Dema, 2018).

Durante la pandemia por COVID-19, la Municipalidad impulsó campañas de comunicación y educación sanitaria como el proyecto “Escudo de Protección”, con el propósito de crear espacios de diálogo con las personas menores de edad de los centros educativos del cantón de Heredia y reforzar los protocolos de prevención contra el COVID-19. Este abordaje fue acompañado con un kit de protección (mascarillas y alcohol en gel) utilizado como herramienta pedagógica para explicar el uso adecuado de estos insumos y la importancia de su utilización.

Asimismo, se desarrolló la iniciativa “Aventuras con Mi Valijita”, una propuesta socioeducativa audiovisual, lúdica y accesible compuesta por cuatro videos difundidos y dirigidos principalmente a niñas, niños y adolescentes del cantón de Heredia para afianzar medidas de prevención ante el contexto por la pandemia de COVID-19, promover la elaboración de un plan familiar de emergencias y fomentar la empatía hacia todas las personas.

Ambas estrategias se elaboraron en alianza con la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Panamericana de la Salud y el Ministerio de Educación Pública. Tal como señaló la persona entrevistada E.3 estas campañas incorporaron mensajes de prevención, solidaridad y respeto a los derechos de todas las personas, constituyendo un avance significativo en la transversalización de los derechos humanos y migraciones dentro de la gestión local del riesgo.

Desde los aportes teórico-metodológicos de Trabajo Social, este tipo de iniciativas se puede leer como ejercicios que buscan acercar la gestión del riesgo a la vida cotidiana de las comunidades, reconociendo a las poblaciones como sujetos de derecho y no solo como receptoras pasivas. En esa línea, Trabajo Social aporta herramientas para visibilizar cómo estas campañas contribuyen a fortalecer el tejido social, la organización comunitaria y las capacidades de resiliencia.

Las entrevistas confirman que estos programas contribuyeron al desarrollo de acciones durante la pandemia, al incorporar de manera incipiente los derechos humanos en la gestión del riesgo. Sin embargo, persiste el desafío de trascender las respuestas informativas y sanitarias para atender las causas estructurales que reproducen las vulnerabilidades en el cantón. En consecuencia, se vuelve fundamental consolidar una gestión del riesgo con enfoque integral, que reconozca la desigualdad, la exclusión y la falta de acceso a derechos como

factores centrales en la construcción del riesgo (García, 2008; Osorio, 2020; Alvarado y Castro, 2020).

A continuación, se detalla una tabla que resume las acciones comunitarias y socioeducativas:

Tabla 2. *Acciones comunitarias y socioeducativas en gestión del riesgo (2019-2022)*

Acción	Aliados institucionales	Enfoque aplicado	Resultado o aporte identificado
Capacitaciones comunitarias en primeros auxilios comunitarios y psicológicos, cambio climático y amenazas locales	Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias, Cruz Roja, ONG locales, cooperación internacional y Municipalidad de Heredia	Resiliencia comunitaria	Mayor conocimiento técnico, simulacros comunitarios; limitado seguimiento de impacto.
Iniciativa “ <i>Aventuras con Mi Valijita</i> ”	OIM, OPS, MEP y Municipalidad de Heredia	Derechos humanos	Promoción de valores inclusivos; educación infantil en medidas de prevención y protección contra el COVID-19.
Proyecto “ <i>Escudo de Protección</i> ” en centros educativos	MS, CCSS y Municipalidad de Heredia	Prevención sanitaria	Sensibilización en niñez; integración de componentes lúdicos y visuales.
Talleres de salud mental para personas funcionarias y personas cuidadoras	MS, cooperación internacional y Municipalidad de Heredia	Enfoque psicosocial	Atención del desgaste emocional durante pandemia; fortalecimiento de redes de apoyo.

Nota: Elaboración propia, 2025.

Desde el marco teórico, estas iniciativas reflejaron un proceso de avance hacia una gestión más participativa y socialmente orientada. Sin embargo, su sostenibilidad depende de que se institucionalicen mecanismos de seguimiento, evaluación y financiamiento. El desafío radica en evitar que estas acciones se limiten a coyunturas de emergencia o a proyectos aislados, y en transformarlas en programas permanentes de educación y prevención.

No obstante, persisten límites importantes en materia de seguimiento y apropiación social. La ausencia de indicadores que permitan evaluar el impacto real de estas iniciativas, así como la débil apropiación comunitaria identificada en las entrevistas, evidenciaron que las acciones desarrolladas no siempre se consolidan como procesos sostenidos de construcción de capacidades. Este vacío metodológico y operativo restringe su contribución a la reducción de vulnerabilidades y al fortalecimiento de la resiliencia comunitaria.

En este sentido, el gobierno local podría considerar la implementación de programas permanentes de capacitación en el marco conceptual que está rigiendo la gestión del riesgo a nivel municipal; reconociendo los componentes diferenciados para mujeres, personas con situaciones de discapacidad, personas menores de edad y comunidades tanto urbanas como rurales en atención a sus condiciones particulares. Esta propuesta se justifica en la ausencia de un mapeo integral de vulnerabilidades en el Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres 2019, el cual únicamente contempló la vulnerabilidad socioeconómica (Cardona, 2003; Valencia y Sánchez, 2023).

Si bien la Municipalidad, a través de instancias como la Oficina de Gestión Social Inclusiva, desarrolla acciones específicas con estos sectores, la gestión del riesgo no se encontró transversalizada en dichos programas, lo que limita la incorporación de un enfoque preventivo e inclusivo conforme lo establece la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030. Tal programa permitiría articular esfuerzos existentes con los principios de equidad,

participación y conocimiento del riesgo, fortaleciendo la capacidad de resiliencia comunitaria en el cantón.

2.1.3. Planificación técnica y obras de infraestructura

Un tercer ámbito de avance se relacionó con el fortalecimiento de la planificación técnica y la gestión de infraestructura municipal. Entre 2019 y 2022, la Municipalidad de Heredia implementó proyectos de diagnóstico geotécnico y análisis georreferenciado del territorio, los cuales generaron información actualizada y sistematizada sobre cauces, taludes y sectores críticos del cantón. Esta estrategia permitió aumentar el conocimiento del territorio, orientar inversiones y priorizar intervenciones preventivas, coherente con la noción de reducción del riesgo como modificación de factores de amenaza, vulnerabilidad y exposición planteada en el marco teórico (Wyndham et al., 2020).

Desde un enfoque integral de la gestión del riesgo, es necesario diferenciar claramente entre gestión del riesgo y ejecución de obras de infraestructura. Mientras la primera implica intervenir las condiciones estructurales que producen vulnerabilidad, las obras de mitigación constituyen solo una de sus posibles expresiones operativas. Confundir ambos niveles reduce la gestión del riesgo a intervenciones físicas, dejando por fuera las dimensiones sociales, territoriales y políticas que la perspectiva integral y sistémica reconoce como interdependientes.

Como señalaron las personas entrevistadas E.1, E.4 y E.5, entre las obras más relevantes se destacaron la construcción de muros de contención y estabilización en puntos del Río Burío, Quebrada Aries y el distrito de Vara Blanca, así como el reforzamiento del alcantarillado pluvial en comunidades como Guararí, Barreal, La Aurora y Santa Cecilia. Estas acciones reflejaron la consolidación de una política de mitigación basada en evidencia técnica y

coherente con la noción de prevención y reducción del riesgo desarrollada en la literatura especializada (López y Palma, 2024; Vázquez et al., 2017).

Adicionalmente, la Municipalidad participó en el proyecto de valoración de infraestructura crítica desarrollado en conjunto con la Superintendencia General de Seguros y la Cooperación Alemana, que modeló escenarios de riesgo por inundación, deslizamiento y terremoto. Este tipo de ejercicios fortalecen la capacidad de planificación y contribuye a la cultura de prevención institucional.

A pesar de estos avances, el análisis evidenció que la planificación técnica continúa ocupando un lugar hegemónico dentro de la gestión municipal del riesgo, mientras que el enfoque social permanece subordinado a las necesidades de la infraestructura. Esta jerarquización refuerza una lectura tecnocrática que privilegia la obra física como principal estrategia preventiva, invisibilizando procesos sociales clave como la desigualdad territorial, las capacidades comunitarias o las dinámicas institucionales que también producen y distribuyen el riesgo en el cantón.

Desde una perspectiva integral y sistémica, el énfasis en obras de infraestructura, sin una articulación explícita con el análisis de vulnerabilidad social, limita el carácter preventivo y transformador de la gestión del riesgo. Aunque la infraestructura puede reducir amenazas puntuales, no interviene necesariamente las condiciones que generan exposición y desigualdad, restringiendo su aporte a una prevención parcial.

Por su parte, las entrevistas mostraron que la gestión técnica sigue asociando riesgo y vulnerabilidad como categorías equivalentes, interpretando ambas como aspectos físicos o materiales. Este hallazgo confirma la crítica desarrollada en el marco teórico sobre la hegemonía de enfoques fiscalistas que reducen la vulnerabilidad a la exposición a

amenazas, invisibilizando los procesos históricos, sociales, políticos y económicos que la configuran (Lavell, 2003; Osorio, 2020; Valencia y Sánchez, 2023).

En efecto, una comprensión limitada a lo físico deja fuera las causas estructurales que producen desigualdad y exposición diferenciada. Como señala Osorio (2020), “el enfoque tecnocrático no está diseñado para establecer cómo la conducta humana que se refleja en la estructura social, económica y política de la sociedad es un factor causal de vulnerabilidad al riesgo de desastres” (p. 320). Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad no es una condición material aislada, sino “un problema creado por el hombre, resultado de cómo las estructuras sociales, económicas y políticas distribuyen recursos y oportunidades entre las personas” (p. 332).

A continuación, se presenta la tabla que ilustra los principales proyectos técnicos y obras ejecutadas:

Tabla 3. Principales proyectos técnicos y obras ejecutadas (2019-2022)

Proyecto / Acción	Objetivo	Aporte técnico	Limitaciones identificadas
Diagnóstico geotécnico y mapas de riesgo cantonal	Identificar zonas propensas a desastres y vulnerabilidad en el cantón.	Base para priorización de intervenciones institucionales.	Enfoque predominantemente físico; falta de indicadores sociales.
Construcción de muros de contención y estabilización	Reducir amenazas por deslizamientos e inundaciones.	Medidas físicas de prevención del riesgo	Carencia de evaluación del impacto en comunidades.

Reforzamiento del sistema pluvial en puntos susceptibles a desastres	Mitigar inundaciones en sectores identificados	Mejora de infraestructura	Falta de vinculación con planificación del uso de los suelos.
Valoración de infraestructura crítica con SUGESE y Cooperación Alemana	Evaluar comportamiento de edificaciones ante amenazas.	Modernización técnica	Escasa participación comunitaria en el proceso.

Nota: Elaboración propia, 2025.

En resumen, los alcances municipales en materia de gestión del riesgo entre 2019 y 2022 evidenciaron un proceso de institucionalización progresiva, que transita de un modelo reactivo hacia un enfoque más planificado y basado en evidencia técnica. Los logros más visibles se concentraron en la creación de estructuras formales, la coordinación interinstitucional, la implementación de obras preventivas y la promoción de campañas socioeducativas.

No obstante, el análisis muestra que la comprensión del riesgo sigue anclada en una lógica fiscalista y técnica, que privilegia la mitigación estructural sobre la transformación social. Como refuerza Cardona (2003), el riesgo es un proceso dinámico y multidimensional; limitar su gestión a lo físico reduce las posibilidades de transformarlo estructuralmente.

Por su parte, la vulnerabilidad se aborda mayoritariamente como exposición a amenazas y desastres, sin integrar plenamente los factores históricos, económicos y políticos que la configuran (García, 2008; Osorio, 2020; Valencia y Sánchez, 2023). En consecuencia, los avances institucionales, aunque valiosos, aún no logran traducirse en una gestión del riesgo integral y equitativa.

Estos alcances no deben entenderse como logros aislados, sino como parte de un sistema institucional donde los avances técnicos, las coordinaciones interinstitucionales y las acciones socioeducativas se condicionan mutuamente. Así, la mejora en infraestructura sin fortalecimiento conceptual o comunitario produce efectos limitados en la reducción de la vulnerabilidad, lo cual confirma la naturaleza interdependiente de la gestión del riesgo.

Para alcanzar una gestión verdaderamente integral y sistémica, resulta indispensable incorporar de forma sistemática las categorías de gobernanza, resiliencia y derechos humanos en la planificación municipal, así como fortalecer los mecanismos de evaluación y participación ciudadana. Desde los aportes teórico-metodológicos del Trabajo Social, esto implica reconocer que la gestión del riesgo no es únicamente un problema técnico, sino un campo de disputa política e institucional donde se definen quiénes asumen los costos del riesgo y quiénes se benefician del desarrollo (Alvarado y Castro, 2020).

Solo mediante este giro conceptual y operativo será posible consolidar una gestión local del riesgo que contribuya efectivamente al desarrollo humano sostenible del cantón, que reduzca las desigualdades estructurales y que se inscriba en una lógica de transformación de las condiciones que producen el riesgo y la vulnerabilidad, en coherencia con la perspectiva integral y sistémica que orienta toda la investigación.

2.2. Vacíos en las acciones desarrolladas por la Municipalidad de Heredia referente a la gestión del riesgo de desastres (2019-2022)

Este apartado responde al segundo objetivo específico de la investigación: determinar posibles vacíos en las acciones desarrolladas por la Oficina de Gestión Vial de la Municipalidad de Heredia referente a la gestión del riesgo de desastres en el cantón. En coherencia con el diseño cualitativo de tipo exploratorio y el estudio de caso adoptado, estos vacíos se identifican a partir del análisis de contenido de los documentos institucionales y de las entrevistas semiestructuradas, y de su triangulación con las categorías teóricas construidas en el marco conceptual (riesgo, vulnerabilidad, gestión del riesgo y gestión local del riesgo).

El análisis se organizó en tres niveles complementarios que dialogan con la perspectiva integral y sistémica asumida en el estudio:

- 2.2.1. Vacíos institucionales y de gestión interna,
- 2.2.2. Carencias en conocimiento y abordaje integral de la vulnerabilidad, y
- 2.2.3. Limitaciones en la apropiación social y formativa de la gestión del riesgo.

Esta organización no es solo descriptiva, sino que responde a la comprensión del riesgo como proceso social, político e histórico, donde los planos institucional, conceptual y socio-comunitario se encuentran interdependientemente implicados en la forma en que se implementa la gestión local del riesgo.

Esta interdependencia implica que los vacíos identificados no operan de manera aislada; por el contrario, se retroalimentan entre sí. Las limitaciones institucionales generan carencias conceptuales, las cuales a su vez restringen la apropiación social del riesgo, reproduciendo un ciclo que mantiene la gestión localizada en lo operativo y no en lo preventivo.

2.2.1. Vacíos institucionales y de gestión interna

Desde una perspectiva integral y sistémica, los vacíos identificados en la Municipalidad de Heredia no se comprendieron como carencias aisladas, sino como fallas sistémicas que expresan procesos de fragmentación institucional y débil institucionalización de la gestión del riesgo. Esta, dentro de la Municipalidad de Heredia, ha estado marcada por una estructura organizativa fragmentada, que históricamente subordinó la gestión del riesgo a dinámicas operativas centradas en la infraestructura vial.

Esta adscripción provocó una confusión funcional entre la gestión del riesgo y la gestión de infraestructura vial, lo cual generó sobrecarga laboral, ausencia de indicadores diferenciados y escasa trazabilidad en los Planes Operativos Anuales. Desde la perspectiva sistémica trabajada en el marco teórico, esta forma de organización reveló que el riesgo no se integra como un sistema socio-técnico complejo, sino como un apéndice operativo asociado a obras físicas, reforzando una visión reducida que invisibiliza las dimensiones sociales, institucionales y territoriales del riesgo.

De acuerdo con las entrevistas (E.1, E.2, E.3, E.4, E.5) y los documentos revisados, las metas de riesgo se integraban como subpartados de obras viales, sin presupuesto ni mecanismos específicos de seguimiento. Esta situación evidencia una ubicación subordinada de la gestión del riesgo dentro de la estructura municipal y reproduce lo que Cardona (2003, 2011) y Lavell (2003) denominan como una administración del riesgo más que una gestión del riesgo; es decir, una lógica centrada en el trámite y la respuesta puntual, desvinculada de la planificación estratégica del desarrollo local y de la transformación de las condiciones estructurales que reproducen vulnerabilidad.

Un elemento adicional fue la ausencia de una estructura técnica formal que permitiera formular, evaluar y monitorear proyectos de reducción del riesgo. Aunque en 2025 se avanzó

en el proceso de creación de la Oficina de Gestión del Riesgo, durante el período analizado no existió un equipo multidisciplinario estable ni metodologías estandarizadas para la toma de decisiones. Desde la perspectiva integral e interdisciplinaria planteada en el marco teórico, esta ausencia impidió que la gestión local del riesgo articule de forma consistente las dimensiones físicas, sociales, territoriales e institucionales del riesgo, y limitó la capacidad municipal para intervenir sobre los factores de vulnerabilidad y exposición.

En lugar de analizar estos vacíos como problemas independientes, se agruparon a continuación bajo tres ejes analíticos que permiten dar cuenta de su carácter estructural:

- a) Dependencia de voluntades individuales. La aprobación de proyectos, la priorización de intervenciones y la continuidad de acciones en gestión del riesgo dependieron en gran medida del impulso de personas funcionarias específicas, lo que generó inestabilidad y dificultó la consolidación de procedimientos institucionalizados.
- b) Discontinuidad administrativa y débil institucionalización. La ausencia de una unidad técnica consolidada y de metodologías estandarizadas de seguimiento produjo rupturas en la gestión, duplicidad de funciones y vacíos de responsabilidad, como se observó en la incorporación subordinada de las metas de riesgo en los POA 2019-2022.
- c) Baja transversalización de la gestión del riesgo. La gestión del riesgo no se integró de manera sistemática en otras dependencias municipales clave (planificación, ambiente, desarrollo urbano, participación, gestión social inclusiva), lo que reflejó una fragmentación interna que limitó la articulación intersectorial y la incorporación del riesgo en la planificación del desarrollo local.

Estos hallazgos se construyeron mediante el análisis de contenido de POA, planes, informes y estudios internos, y su triangulación con los relatos de las personas entrevistadas, lo que permitió contrastar el diseño formal de la gestión del riesgo con su funcionamiento real en la práctica institucional.

El cuadro siguiente sintetiza los principales vacíos institucionales identificados:

Tabla 4. *Vacíos institucionales en la gestión del riesgo municipal (2019-2022)*

Vacío identificado	Evidencia	Consecuencia	Categoría teórica relacionada
Falta de oficina especializada en gestión del riesgo hasta 2025	POA 2019-2022 y entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Duplicidad de funciones y ausencia de jerarquía técnica.	Gobernanza del riesgo
Metas de gestión del riesgo fusionadas con gestión vial	POA 2019-2022	Falta de indicadores específicos y rendición de cuentas.	Planificación estratégica
Carencia de sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión local del riesgo	Informes y estudios internos	Imposibilidad de medir el impacto de acciones preventivas.	Institucionalidad y transparencia
Dependencia de voluntades individuales para la aprobación y priorización de proyectos	Entrevistas E.3 y E.5.	Facilita u obstaculiza la gestión del riesgo local.	Gobernanza participativa

Nota: Elaboración propia, 2025.

En síntesis, el nivel institucional presentó una tensión entre la formalización técnica del riesgo y su reconocimiento político. Leídos desde una lógica integral y sistémica, estos vacíos revelaron limitaciones estructurales en la organización municipal, que trascienden errores operativos puntuales. Sin respaldo presupuestario, metodologías estables ni una estructura jerarquizada, la gestión del riesgo tendió a reproducir procesos centralizados, limitando la capacidad de la Municipalidad para incidir en la prevención estructural.

Esta situación, al carecer de insumos claros para la planificación, el seguimiento y la evaluación, restringió la participación informada de la ciudadanía y de otros actores sociales, e incidió directamente en la articulación intersectorial y en la eficacia de la gestión local del riesgo.

2.2.2. Carencias en conocimiento y abordaje integral de la vulnerabilidad

El análisis de las entrevistas reveló que, aunque existió conciencia sobre la importancia de atender la vulnerabilidad, su conceptualización continuó siendo limitada y fragmentada. La mayoría de las personas entrevistadas asociaron vulnerabilidad con exposición a amenazas y desastres; es decir, una reducción hacia los daños materiales o condiciones físicas, invisibilizando sus dimensiones sociales, culturales e históricas.

En el marco de una comprensión crítica, la vulnerabilidad no puede reducirse a una condición previa al desastre ni a un estado físico observable; se trata de una construcción social inscrita en procesos históricos, económicos, políticos y culturales que configuran de forma diferenciada las posibilidades de daño y protección. Tal como sostienen Blaikie et al. (2003) y Osorio (2020), la vulnerabilidad emerge de estructuras sociales que distribuyen de manera desigual los recursos, oportunidades y el acceso a la toma de decisiones, por lo que su abordaje exige reconocer las causas profundas que la producen y no únicamente sus manifestaciones materiales.

Esta confusión entre vulnerabilidad y exposición, no solo se encontró plasmada en el discurso de las personas funcionarias, sino también en los documentos institucionales revisados. De ahí la importancia de retomar la distinción desarrollada en el marco teórico: la exposición alude a la presencia física de personas, infraestructuras o sistemas en zonas de amenaza, mientras que la vulnerabilidad es una condición socialmente constituida, multidimensional y dinámica, vinculada a procesos históricos, estructurales y políticos que determinan las condiciones de vida y las posibilidades de protección de las poblaciones.

Desde esta comprensión reducida, la práctica institucional vio limitado su margen de intervención, pues el gobierno local redujo su margen de injerencia, limitándose a soluciones espaciales o infraestructurales y dejando de lado los factores estructurales que generan riesgo. El análisis mostró que la vulnerabilidad es abordada principalmente como una condición externa al accionar institucional, lo que invisibiliza su carácter estructural y su relación con decisiones de política pública local.

En este sentido, Cardona et al. (2012), Osorio (2020) y Valencia y Sánchez (2023) sostienen que una gestión del riesgo integral debe reconocer que las vulnerabilidades no son solo producto de la exposición física, sino de procesos estructurales de desigualdad, tales como la pobreza, la segregación socio-territorial, las brechas de participación, la precariedad laboral o la exclusión de grupos específicos. Desde el Trabajo Social, esta comprensión sitúa la vulnerabilidad como una categoría clave para analizar cómo se producen y reproducen las desigualdades en el territorio y no solo como un estado previo al desastre.

No obstante, las perspectivas conceptuales revisadas contrastaron con el abordaje municipal, que no incorporó dimensiones esenciales de la vulnerabilidad. Las entrevistas evidenciaron que no se analizan las desigualdades que modelan la exposición y capacidad de respuesta; tampoco se consideran las brechas socioeconómicas que profundizan la precariedad

en ciertos grupos y territorios. La ausencia de estas dimensiones limitó la capacidad institucional para comprender por qué ciertas poblaciones enfrentan mayores niveles de riesgo y cómo esas desigualdades se reproducen en el ámbito local.

Otro vacío encontrado fue la falta de estudios desagregados por distrito o grupo poblacional que impidió reconceptualizar la categoría de vulnerabilidad e identificar cuáles comunidades presentaban condiciones de riesgo y por qué. Por ejemplo, no se encontraron perfiles poblacionales diferenciados para sectores como Guararí o Vara Blanca, pese a que concentran condiciones críticas. Tampoco se hallaron diagnósticos sobre las vulnerabilidades específicas de mujeres, personas adultas mayores, personas con situaciones de discapacidad o personas menores de edad.

Estas limitaciones reflejaron la ausencia de un análisis interseccional de la vulnerabilidad, donde factores como ciclo vital, discapacidad, etnia o nivel socioeconómico interactúan y producen condiciones desiguales de riesgo. Al tratar a la población como un conjunto homogéneo, se diluyeron las diferencias estructurales que requerían intervenciones diferenciadas.

Estas carencias de información reproducen lo que Wilches-Chaux (2007) denomina vulnerabilidad global; es decir, la incapacidad institucional de reconocer la multiplicidad de factores que interactúan en la generación del riesgo y de articular respuestas que integren sus dimensiones estructurales, territoriales y subjetivas. La identificación de estos vacíos fue producto de la triangulación entre el análisis documental, las entrevistas y el marco teórico, lo que permitió contrastar la forma en que la vulnerabilidad es conceptualizada en los textos institucionales y en la práctica con las perspectivas críticas contemporáneas revisadas en la literatura.

Tabla 5. Carencias en el abordaje de la vulnerabilidad (2019-2022)

Aspecto observado	Evidencia	Consecuencia	Recomendación derivada
Vulnerabilidad entendida como daño físico	Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia (2019), documentos institucionales, entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Invisibilización de factores sociales e históricos.	Incluir variables sociales, culturales e históricas en diagnósticos.
Ausencia de caracterización por distrito	Revisión de POA 2019-2022	Imposibilidad de focalizar acciones.	Elaborar perfiles territoriales diferenciados.
Falta de datos sobre poblaciones vulnerabilizadas	Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia (2019), estudios de georeferenciación, informes de acciones municipales	Débil priorización de intervenciones.	Integrar registros interinstitucionales (CCSS, INEC, IMAS).
Confusión entre exposición y vulnerabilidad	Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia (2019), documentos institucionales, entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5.	Intervenciones centradas en infraestructura.	Formación conceptual al personal municipal.

Nota: Elaboración propia, 2025.

En consecuencia, la gestión del riesgo en Heredia careció de una lectura integral de la vulnerabilidad. Sin esta comprensión, resultó difícil desarrollar estrategias de prevención que

trascendieran lo material y abordaran las raíces sociales, económicas y políticas de los desastres.

En suma, persiste un abordaje genérico de la vulnerabilidad como una condición genérica y homogénea, lo que dificulta reconocer cómo operan las desigualdades estructurales en la producción del riesgo y limita la capacidad de diseñar estrategias verdaderamente integrales.

2.2.3. Limitaciones en la apropiación social y formativa de la gestión del riesgo

El análisis del período 2019-2022 evidenció que la Municipalidad de Heredia presentó limitaciones significativas en los procesos de formación, capacitación y apropiación social de la gestión del riesgo. Estas carencias, tanto institucionales como comunitarias, obstaculizaron la consolidación de un enfoque integral y transversal, reduciendo la gestión del riesgo a acciones técnicas, puntuales y fragmentadas, en contravía de la concepción de gestión del riesgo como proceso estratégico, permanente y complejo desarrollada anteriormente.

Estas limitaciones no solo responden a la ausencia de capacidades técnicas o recursos, sino también a un enfoque institucional vertical, a la tecnificación del discurso sobre el riesgo y a la baja participación comunitaria, factores que han limitado la apropiación social del proceso y su articulación con las dinámicas territoriales.

Según el Mapa de Vulnerabilidad Económica del cantón de Heredia¹⁵, los distritos de San Francisco y Guararí fueron identificados como territorios con mayores condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Según lo compartido en las entrevistas por las personas

¹⁵ Véase anexo 4.

funcionarias E.1, E.2 y E.5, este criterio se relaciona con una baja participación comunitaria en procesos preventivos.

Este resultado, no responde únicamente a factores culturales o educativos, sino a condiciones estructurales que limitan el involucramiento de las personas, tales como la falta de tiempo derivada de extensas jornadas laborales, las labores de cuidado asumidas mayoritariamente por mujeres, las restricciones materiales para acceder a espacios de formación y la débil construcción del sentido de pertenencia comunitaria, entre otras.

Estas situaciones restringieron la percepción y reducción del riesgo, así como la construcción de resiliencia local entendida como proceso colectivo y no solo como capacidad de respuesta ex-post. Asimismo, la ausencia de procesos participativos sostenidos constituyó un aspecto central para Trabajo Social, ya que desde esta perspectiva, se subraya la importancia de construir capacidades colectivas desde metodologías participativas y no desde enfoques meramente informativos o unidireccionales.

A nivel social, esta desconexión entre la comunidad y la gestión del riesgo se ha naturalizado al punto de percibir el riesgo centrado en las emergencias y no como una responsabilidad compartida y cotidiana (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2015). Ello entra en tensión con las perspectivas críticas sobre prevención y resiliencia trabajadas en el marco teórico, que plantean la necesidad de entender la prevención como intervención transformadora sobre sistemas sociales, políticos y territoriales, y la resiliencia como la capacidad colectiva de disputar y transformar las condiciones que producen vulnerabilidad.

Este escenario se ve reforzado por la tecnificación del discurso institucional, que desplaza a las comunidades del proceso de toma de decisiones, y por lógicas verticales de implementación que limitan la apropiación social del riesgo.

Por otro lado, desde el ámbito institucional, se identificó un bajo nivel de capacitación técnica en gestión del riesgo entre las personas funcionarias municipales y un escaso conocimiento sobre la normativa y los conceptos de vulnerabilidad y gestión integral del riesgo. La ausencia de procesos formativos continuos restringió la capacidad de diagnóstico, planificación y acción preventiva. Tal como señalan Cardona (2003) y Cerdas (2021), sin fortalecimiento de capacidades institucionales propias, la gestión local del riesgo se reduce a respuestas individualizadas, y no a un proceso construido por todos los sistemas involucrados.

La ausencia de espacios participativos sistemáticos evidenció no solo un límite institucional, sino también una debilidad disciplinar en la incorporación de enfoques de participación desde Trabajo Social, lo que reprodujo prácticas verticales y limitó la apropiación social del riesgo.

Estos hallazgos surgieron del análisis de contenido de planes, informes y registros institucionales, y de su triangulación con las entrevistas, lo que permitió evidenciar la distancia entre el mandato normativo de la Ley N.º 8488, que plantea la gestión del riesgo como política transversal al desarrollo, y las prácticas formativas y de vinculación comunitaria efectivamente desarrolladas por el gobierno local.

Seguidamente, se resumen los aspectos observados sobre las limitaciones en la apropiación social y formativa de la gestión del riesgo:

Tabla 6. Limitaciones en la gestión social y formativa del riesgo (2019-2022)

Aspecto observado	Evidencia	Consecuencia	Recomendación derivada
Baja apropiación comunitaria en la comprensión integral del riesgo	Entrevistas E.1, E.2 y E.5.	Débil apropiación social del riesgo y escasa participación en procesos de prevención.	Estrategias de integración social que fusione gestión del riesgo con desarrollo local y cohesión social.
Insuficiente capacitación técnica del personal municipal sobre gestión integral del riesgo.	Entrevistas E.1, E.2, E.3, E.4 y E.5., ausencia de informes de capacitación interna	Imposibilidad de generar diagnósticos propios con perspectiva integral.	Formación conceptual al personal municipal en gestión del riesgo.
Escasa articulación entre el gobierno local y las comunidades	Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia (2019), entrevistas E.1, E.2 y E.5.	Debilitamiento de la gobernanza local y duplicación de esfuerzos en prevención.	Fomentar redes de colaboración entre organizaciones comunales e institucionales.

Nota: Elaboración propia, 2025.

El análisis permitió identificar que la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia se desarrolló bajo una estructura institucional segmentada, donde las funciones carecieron de jerarquización y de mecanismos sistemáticos de planificación, seguimiento y evaluación. La ausencia de una unidad técnica consolidada y de metodologías estandarizadas limitó la capacidad de coordinación y mantuvo el tema subordinado a dinámicas operativas más que estratégicas.

Asimismo, persisten vacíos conceptuales y metodológicos en torno a la comprensión de la vulnerabilidad, la cual se aborda principalmente desde dimensiones físicas y materiales,

sin integrar los factores sociales, culturales e históricos que la configuran. Esta visión restringida dificultó y continúa afectando la focalización de acciones y la identificación de las causas estructurales que amplifican el riesgo en el territorio.

Finalmente, se evidenció una escasa apropiación institucional y comunitaria de la gestión del riesgo. La limitada formación técnica del personal, la baja participación de las personas y la ligera articulación intersectorial redujo la capacidad de construir procesos sostenidos de prevención y resiliencia. En conjunto, los vacíos identificados reflejaron una gestión local todavía centrada en respuestas operativas, con desafíos para consolidar un enfoque integral, sistémico y participativo, tal como lo propone Trabajo Social en sus aportes teórico-metodológicos a la gestión del riesgo de desastres.

En este escenario, cobra particular relevancia el aporte de Trabajo Social, especialmente en lo relativo a metodologías participativas, construcción de capacidades colectivas e interpretación crítica de las condiciones estructurales que producen vulnerabilidad. Desde esta perspectiva, la apropiación social del riesgo se entiende como un proceso político y comunitario, indispensable para avanzar hacia una gestión del riesgo verdaderamente integral y democrática.

2.3. Oportunidades de mejora en material de gestión del riesgo de desastres para la Oficina de Gestión Vial (2019-2022)

Las oportunidades de mejora identificadas en este apartado no constituyen recomendaciones externas ni propuestas normativas, sino resultados analíticos que emergen directamente del análisis de los avances y vacíos previamente desarrollados. En este sentido, su formulación deriva de la interpretación integral y sistémica de los hallazgos, lo que permite reconocer ámbitos susceptibles de fortalecimiento en la implementación local de la gestión del riesgo sin establecer acciones específicas.

En correspondencia con el tercer objetivo específico, este apartado identificó las principales oportunidades de mejora que pueden orientar el fortalecimiento de la Oficina de Gestión de Gestión Vial (actual Oficina de Gestión del Riesgo) y de la política municipal en su conjunto.

Estas oportunidades de mejora no surgieron de manera intuitiva, sino que se construyeron a partir del análisis de contenido y la triangulación de la información obtenida mediante la investigación documental, las entrevistas semiestructuradas y el marco teórico elaborado, lo que permitió articular alcances, vacíos y oportunidades de mejora de la gestión local del riesgo en el cantón.

Los hallazgos se agrupan en cuatro ejes estratégicos:

- 2.3.1. Reconstrucción del marco conceptual de la Oficina de Gestión Vial,
- 2.3.2. Fortalecimiento de la política pública y la planificación estratégica,
- 2.3.3. Articulación institucional y comunitaria, e
- 2.3.4. Innovación tecnológica con enfoque social y derechos humanos.

2.3.1. Reconstrucción del marco conceptual de la Oficina de Gestión Vial

El discurso institucional sobre la comprensión del riesgo y la vulnerabilidad se sostiene, predominantemente, en enfoques fisicalistas y probabilísticos, donde el riesgo se aproxima como probabilidad de ocurrencia de eventos adversos, y la vulnerabilidad como un atributo ligado casi exclusivamente al daño físico esperado. Esta lectura tiende a orientar las acciones hacia la atención de emergencias, la mitigación de daños materiales y la asistencia post-desastre, más que hacia la transformación de las causas estructurales que producen desigualdades y exposición diferenciada.

Este hallazgo dialogó con las críticas planteadas por Cardona (2001, 2003) y Osorio (2020), quienes advierten que una comprensión limitada al componente físico del riesgo dificulta reconocerlo como un proceso socialmente construido, dinámico e interdependiente entre sistemas naturales, sociales, económicos, políticos e institucionales.

En la Municipalidad de Heredia se observan tres tendencias en la construcción conceptual del riesgo:

- a) Predominio de la visión técnica-probabilística.
- b) Confusión conceptual entre vulnerabilidad y exposición.
- c) Ausencia del componente de resiliencia.

La confusión entre vulnerabilidad y exposición se vinculó con el uso de definiciones centradas en la mera presencia de personas y activos en áreas propensas a amenazas, sin problematizar las decisiones de planificación, la gobernanza del territorio ni las desigualdades que estructuran esa presencia. La literatura reciente ha insistido en que la exposición no es un dato geográfico neutro, sino una construcción social derivada de decisiones políticas y económicas que definen quiénes habitan las zonas de riesgo y en qué condiciones (Cardona et al., 2012; Kelman, 2020; Garnica-Peña y Alcántara-Ayala, 2023).

De forma similar, reducir la vulnerabilidad a un grado de exposición desdibuja su carácter multidimensional, dinámico y relacional. La perspectiva adoptada en este estudio ubicó la vulnerabilidad como una condición socialmente constituida, resultado de procesos estructurales que reflejan desigualdades históricas, relaciones de poder y exclusión (Cardona, 2003; Osorio, 2020; Valencia y Sánchez, 2023). Este enfoque la convierte en una categoría crítica para la intervención social, particularmente para Trabajo Social, al permitir conectar las condiciones materiales con las perspectivas subjetivas, comunitarias y políticas que las sostienen.

Asimismo, se evidenció que la resiliencia se encuentra poco incorporada o ausente en la concepción institucional. Esta ausencia no es menor: al no reconocer la resiliencia como proceso colectivo, dinámico y situado, se pierde de vista su potencial para cuestionar y transformar aquello que ha reproducido históricamente la vulnerabilidad en los territorios. Desde la perspectiva crítica adoptada, la resiliencia no se limita a la capacidad de volver a la normalidad después del desastre, sino que se entiende como la posibilidad de reorganizar relaciones sociales, reconstruir sentidos y generar aprendizajes comunitarios en diálogo con las memorias, demandas históricas y capacidades locales (Bowman y Parsons, 2009; Valencia et al., 2023; Fernández y Dema, 2018).

A esto se suma que los derechos humanos aún no se integran de manera explícita en el marco conceptual institucional. Aunque se reconoce de forma declarativa la importancia de la inclusión, no se identificaron protocolos, herramientas ni indicadores que incorporen el análisis de interseccionalidad en la planificación, lo que coincide con la crítica de Ortega (2020) sobre cómo la ausencia de un enfoque interseccional en la gestión del riesgo perpetúa la invisibilización de aquellos grupos históricamente vulnerabilizados.

Para efectos de claridad, se presenta una síntesis comparativa entre la concepción institucional y el marco teórico adoptado por esta investigación, la cual se propone también como una oportunidad de mejora del actual marco conceptual institucional.

Tabla 7. *Comparación entre la concepción institucional del riesgo y el enfoque teórico del estudio*

Dimensión	Concepción institucional (Municipalidad de Heredia)	Enfoque teórico de esta investigación
Riesgo	Probabilidad de ocurrencia de un evento adverso.	Proceso socialmente construido, es una condición objetiva latente que anuncia la posibilidad de un evento considerado de alguna forma negativa y en donde puede traer implícito una reducción en las opciones de desarrollo en elementos económicos y sociales de un sistema, sociedad o comunidad en un momento y espacio específico.
Vulnerabilidad	Grado de exposición ante una amenaza, intrínseco a los daños que puede sufrir un sujeto, objeto o sistema.	Condición socialmente constituida que se configura a través de procesos estructurales cambiantes que reflejan desigualdades históricas, relaciones de poder y exclusión, lo que la convierte en una categoría crítica para la intervención social.
Resiliencia	Poco incorporada o ausente.	Posibilidad de construcción colectiva, de reestructurar sentidos, reorganizar relaciones sociales y generar aprendizajes situados desde la vivencia comunitaria.

Derechos humanos	Declarativo, sin aplicación operativa.	Transversal e interseccional, orientado a visibilizar desigualdades y fortalecer la participación inclusiva.
Perspectiva territorial	Sectorial y fragmentada.	Sistémica, integradora y multiescalar.

Nota: Elaboración propia, 2025.

El análisis evidenció que el marco conceptual institucional presenta áreas susceptibles de actualización hacia un enfoque integral y sistémico, capaz de articular las dimensiones físicas con las sociales, culturales, políticas y económicas del riesgo. Esta actualización no implica desechar los avances técnicos logrados, sino complementarlos con una mirada interdisciplinaria que reconozca el riesgo como producto de relaciones sociales y de procesos históricos de vulnerabilización (García, 2008; Alvarado y Castro, 2020).

Desde la perspectiva integral y sistémica que guía este estudio, esto supone abandonar las cadenas lineales del tipo *riesgo = amenaza + vulnerabilidad* y comprender el riesgo como un sistema socio-técnico abierto, atravesado por interdependencias, no linealidades y efectos desproporcionados ante pequeñas perturbaciones (Cardona, 2001; Cardona, 2003).

2.3.2. Fortalecimiento de la política pública y la planificación estratégica

El análisis evidenció la consolidación de la Oficina de Gestión del Riesgo como instancia rectora del tema dentro del gobierno local, con autonomía técnica y presupuesto propio. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo adoptada en esta tesis, esta oficina no solo coordina acciones de respuesta, sino que emerge un espacio con potencial para liderar procesos estratégicos orientados a prevenir y reducir el riesgo como parte de la política pública local,

articulando dimensiones técnicas, sociales, culturales y territoriales (Cardona, 2003; Cardona et al., 2012).

Los hallazgos mostraron que la incorporación explícita de la gestión del riesgo en el Plan de Desarrollo Municipal 2023-2028 y de los Planes Operativos Anuales, constituye un ámbito susceptible de fortalecimiento en la planificación local mediante la definición de indicadores específicos, metas verificables y mecanismos de evaluación anual. Esto se alinea con la comprensión de la gestión del riesgo como política transversal al desarrollo establecida por la Ley N.º 8488 y con los aportes teóricos que destacan la reducción del riesgo como una dimensión indispensable de las políticas públicas, más allá de intervenciones centradas únicamente en lo técnico (Wyndham et al., 2020).

Asimismo, el análisis evidencia que el Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres 2019 presentó vacíos en materia de interseccionalidad y derechos humanos, lo que constituye un ámbito susceptible de actualización para fortalecer la coherencia conceptual con los enfoques adoptados en este estudio.

En este sentido, también permitió observar que un instrumento fortalecido en esta índole, tendría mayor correspondencia con los compromisos del Marco de Sendai 2025-2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11 y 13, orientados a la resiliencia urbana y la acción climática. Sin embargo, su pertinencia radica en la capacidad de articular estas agendas con las desigualdades estructurales que configuran el riesgo en el cantón.

2.3.3. Articulación institucional y comunitaria

El análisis realizado identificó un ámbito susceptible de reforzamiento en la articulación institucional vinculada a la gestión del riesgo en el cantón. La coordinación existente se orientó principalmente a la respuesta operativa ante emergencias; sin embargo, los hallazgos mostraron que este ámbito presenta potencial para desarrollarse hacia formas de gobernanza participativa,

en las cuales distintos sectores comunitarios, organizaciones sociales y actores territoriales cuenten con espacios de incidencia en procesos de planificación, ejecución y evaluación. Este hallazgo dialoga con la literatura nacional que posiciona el ámbito local como un espacio estratégico para vincular política pública, territorio y participación social (Alvarado y Castro, 2020; Martínez, 2019; Atencio y Delgado, 2022).

En este marco, el Comité Municipal de Emergencias aparece como un dispositivo institucional cuyo funcionamiento evidencia margen para fortalecer los espacios de intercambio y toma de decisiones. Los hallazgos manifestaron que su configuración limita la representación de comunidades y sectores específicos del cantón, lo cual no coincide con el papel estratégico que la Ley N.º 8488 asigna a estas instancias dentro de la coordinación local de la gestión del riesgo.

Desde esta perspectiva, el Comité podría posicionar un espacio donde sea imprescindible gestionar avances hacia formas de gobernanza que no solo convoquen actores, sino que redistribuyan poder y generen condiciones para que las poblaciones en situación de vulnerabilidad incidan efectivamente en las prioridades y lineamientos estratégicos de la gestión del riesgo a nivel local.

Asimismo, el análisis evidenció una oportunidad de mejora vinculada al Lineamiento 8, Responsabilidad Social y Deberes Compartidos, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030. Este lineamiento, al plantear la institucionalización de programas de responsabilidad social en gestión del riesgo y adaptación a la variabilidad y el cambio climático, abre un campo de estudio que permite identificar posibilidades para fortalecer iniciativas locales con enfoque inclusivo y de impacto comunitario. Los hallazgos sugieren que este horizonte estratégico debe relacionarse con dinámicas de corresponsabilidad, participación social e innovación orientadas a la construcción de resiliencia en las poblaciones del cantón.

2.3.4. Innovación tecnológica con enfoque social

El análisis mostró una oportunidad de mejora en la manera en que la Municipalidad utilizó e integró las herramientas tecnológicas destinadas a la gestión del riesgo. Si bien se desarrollaron avances importantes en materia de georreferenciación, mapeo de amenazas y sistemas de información para apoyar la intervención institucional, en concordancia con el lineamiento 11, *Fomento de la Investigación*, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030 (que promueve el uso de tecnologías para el análisis y la planificación territorial), estos recursos se orientaron principalmente hacia la toma de decisiones técnicas internas.

Los hallazgos evidenciaron que este enfoque presentó un potencial de ampliación hacia dimensiones relacionadas con la transparencia, la accesibilidad y la justicia social en la gestión de la información. El análisis permitió observar que, más allá de fortalecer el aparato institucional, las tecnologías utilizadas podrían desempeñar un papel relevante en la democratización del acceso al conocimiento sobre riesgo, exposición y vulnerabilidad.

En esta línea, los hallazgos apuntaron a que el Sistema de Información Geográfica (UBICA) presenta posibilidades de ampliación en cuanto a su capacidad para democratizar el acceso al conocimiento sobre riesgo, exposición y vulnerabilidad. Del análisis emergió que la integración de datos sociales, demográficos y territoriales, con énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad diferenciada, constituye un ámbito donde se pueden evidenciar oportunidades para mejorar la correspondencia entre la información técnica disponible y las necesidades reales del territorio.

Del mismo modo, el análisis identificó oportunidades vinculadas al desarrollo de recursos tecnológicos orientados a impulsar la comunicación con la población sobre las acciones municipales en prevención, reducción del riesgo y construcción de resiliencia. Esta observación se relacionó con la comprensión crítica adoptada en esta tesis, que concibe la

información no solo como insumo técnico, sino también como un elemento ligado a los derechos humanos y la participación ciudadana (Fernández y Dema, 2018). Los hallazgos sugieren que un mayor acceso público a esta información se asocia con el fortalecimiento de la articulación intersectorial y con la consolidación de una cultura de gestión del riesgo más participativa y contextualizada en las realidades sociales del cantón.

Tabla 8. *Oportunidades de mejora para fortalecer la gestión local del riesgo*

Eje de mejora	Ámbito de mejora identificado	Responsable	Manifestación observable del avance
Política pública	Se identifica la necesidad de actualización del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres 2019 para incorporar enfoques actuales de vulnerabilidad, resiliencia y derechos humanos.	Oficina de Gestión del Riesgo, Comité Municipal de Emergencias Concejo Municipal	Existencia de una versión revisada y en proceso de adopción institucional.
Planificación	Se observa un área de mejora en la incorporación de metas e indicadores de gestión del riesgo en los Planes Operativos Anuales.	Unidad de Planificación de la Municipalidad de Heredia	Inclusión progresiva de indicadores relacionados con gestión del riesgo en los POA:
Gobernanza	Aparece un potencial de fortalecimiento del Comité Municipal de Emergencias como espacio de coordinación y deliberación.	Oficina de Gestión del Riesgo y Comité Municipal de Emergencias	Registro de sesiones periódicas y ampliación de participación.

Participación social	Se identifica una oportunidad para promover procesos de de responsabilidad social en gestión del riesgo articulados con liderazgos comunales.	Oficina de Gestión del Riesgo y personas líderes comunales	Evidencia de procesos formativos o participativos implementados.
Tecnología e información	Surge la oportunidad de ampliar el Sistema de Información Geográfica (UBICA) mediante una sección que incorpore indicadores sociales.	Sección de Inversión Pública, Oficina de Gestión del Riesgo, Unidad de Tecnologías de la Información de la Municipalidad de Heredia	Sistema en línea con integración gradual de variables sociales.

Nota: Elaboración propia, 2025.

Finalmente, la revisión conceptual y metodológica desarrollada permitió identificar elementos que contribuyeron a comprender cómo la construcción social e histórica del riesgo se refleja en las capacidades institucionales, en las dinámicas de gobernanza y en la articulación de los procesos locales con los compromisos del Marco de Sendai 2015-2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos hallazgos reafirman la importancia de analizar las condiciones estructurales que producen vulnerabilidad y desigualdad en el cantón.

En esta misma línea, el conjunto de oportunidades de mejora identificadas permitió caracterizar ámbitos en los que la gestión pública local muestra posibilidades de evolución hacia prácticas más democráticas, equitativas y basadas en evidencia. El análisis demostró que elementos como el fortalecimiento de la Oficina de Gestión del Riesgo, la integración de la planificación, la articulación social y el uso ético de la tecnología forman parte de los procesos institucionales que configuran la gestión del riesgo en el cantón. Esta lectura se sustentó en los aportes teórico-metodológicos de Trabajo Social, que permitieron interpretar la gestión del

riesgo como un campo de disputa política, institucional y social, más allá de un conjunto de procedimientos técnicos.

2.4. Discusión general y conclusiones del capítulo

La integración de los alcances, vacíos y oportunidades de mejora permitió comprender que la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia se encuentra en un proceso de transición, donde conviven avances institucionales relevantes con limitaciones conceptuales y metodológicas que restringen la consolidación de un enfoque realmente integral y sistémico. A la luz del marco teórico y de la estrategia metodológica utilizada, los hallazgos confirmaron que la gestión del riesgo no puede reducirse a intervenciones físicas o a la respuesta ante emergencias, sino que debe entenderse como un proceso social, político e histórico, tal como lo advierten Cardona (2003), Osorio (2020) y Valencia y Sánchez (2023).

Metodológicamente, la triangulación entre entrevistas, documentos institucionales y la literatura especializada permitió contrastar el diseño formal con la práctica cotidiana, revelando la persistencia de una comprensión fiscalista del riesgo que limitó la capacidad municipal para incidir en las causas estructurales de la vulnerabilidad. Esta constatación coincidió con la crítica teórica sobre la hegemonía de enfoques tecnocráticos que privilegian la infraestructura, la mitigación estructural y el control de eventos, en detrimento de procesos preventivos, participativos y transformadores.

Los resultados evidenciaron que la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia operó como un sistema socio-técnico donde los planos institucionales, técnicos y sociales se encuentran estrechamente entrelazados. Desde la perspectiva sistémica adoptada en este estudio, la interdependencia se manifiesta en la forma en que los vacíos conceptuales limitan la planificación estratégica; cómo la fragmentación institucional redujo la participación

comunitaria; y cómo la ausencia de información social condicionó el alcance de las intervenciones técnicas. Ninguna de estas dimensiones puede transformarse de manera aislada sin afectar a las demás, lo que confirma que la gestión del riesgo, en tanto proceso complejo, depende de la interacción simultánea y dinámica de sus componentes.

En este contexto, los avances identificados, como la creación de la Oficina de Gestión del Riesgo, la ampliación de la coordinación interinstitucional y la implementación de campañas socioeducativas, representaron pasos significativos hacia la institucionalización del riesgo como eje transversal del desarrollo local. Sin embargo, persisten vacíos conceptuales fundamentales, entre ellos la confusión entre exposición y vulnerabilidad, la ausencia de caracterizaciones poblacionales y territoriales, y la débil incorporación de los derechos humanos en la planificación y ejecución de acciones.

Asimismo, los hallazgos mostraron que la resiliencia continúa interpretándose desde una lógica centrada en la recuperación post-evento, más que como un proceso colectivo y político que cuestiona las condiciones que producen vulnerabilidad en el territorio. Ello evidencia la necesidad de avanzar hacia una lectura crítica de la resiliencia, coherente con los aportes contemporáneos del campo.

La discusión también reveló que la gobernanza del riesgo constituye un componente determinante para el fortalecimiento institucional. La calidad de las decisiones, la capacidad de coordinación, el acceso a la información y la participación social emergen como elementos imprescindibles para transitar hacia una gestión más equitativa y democrática. En esta línea, las oportunidades de mejora identificadas en el análisis apuntan a la urgencia de actualizar los instrumentos de política pública, fortalecer los procesos de planificación y evaluación, incorporar indicadores sociales y reconfigurar la tecnología como herramienta de democratización del conocimiento y no solo como insumo técnico.

2.4.1. Conclusiones del capítulo

- La Municipalidad de Heredia ha avanzado en la institucionalización de la gestión del riesgo, pero este proceso requiere consolidar un marco conceptual actualizado, coherente con enfoques integrales, sistémicos y basados en derechos humanos.
- Los vacíos identificados tanto conceptuales como institucionales, metodológicos y comunitarios, limitaron la efectividad de la gestión local y reprodujo desigualdades territoriales que amplifican la vulnerabilidad.
- Las oportunidades de mejora se orientaron hacia el fortalecimiento de la planificación estratégica, la gobernanza participativa, la actualización del marco conceptual institucional, la incorporación de enfoques interseccionales y el uso socialmente orientado de la tecnología.
- La comprensión del riesgo como construcción social e histórica implica reconocer que su reducción depende no solo de obras y protocolos, sino de políticas inclusivas y sostenibles que transformen las condiciones estructurales que reproducen la vulnerabilidad.
- En conjunto, los hallazgos confirman que la transición hacia una gestión integral del riesgo requiere voluntad política, capacidad técnica e involucramiento comunitario, articulados bajo principios de equidad, participación, transparencia y resiliencia crítica.

Capítulo 3

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo sintetiza los hallazgos generales del estudio y formula recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la gestión local del riesgo de desastres y la reducción de la vulnerabilidad en la Municipalidad de Heredia. Las conclusiones se derivan del análisis en el capítulo 2, donde se integraron los alcances, vacíos y oportunidades de mejora identificados en el período 2019-2022, y se discutieron a la luz del marco teórico y de la estrategia metodológica.

En coherencia con la perspectiva integral y sistémica que orientó esta investigación, las conclusiones no se limitan a una valoración técnica, sino que integran dimensiones conceptuales, institucionales, sociales, políticas y culturales. Asimismo, las recomendaciones se formulan desde una mirada propositiva y transformadora, articulada con los principios de derechos humanos, justicia social y gobernanza democrática del riesgo.

3.1. Conclusiones generales

Antes de presentar las conclusiones temáticas, es necesario señalar que estas no constituyen un resumen del capítulo 2, sino una síntesis analítica construida a partir del enfoque integral y sistémico que orientó el estudio. Las conclusiones derivan de la articulación crítica entre el marco teórico, la información documental y los hallazgos de las entrevistas, lo cual permitió identificar relaciones, tensiones y patrones que atravesó el proceso de implementación de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia en el período en estudio.

En esta línea, los planteamientos que siguen responden directamente al problema de investigación y al objetivo general, al examinar cómo se configura dicho proceso, cuáles transformaciones revela y cuáles desafíos persisten para avanzar hacia una gestión del riesgo más coherente, participativa y socialmente justa.

3.1.1. Comprensión del riesgo y un marco conceptual integral

La investigación evidenció que la Municipalidad de Heredia mantiene un enfoque predominantemente fiscalista y técnico de la gestión del riesgo, centrado en la atención de emergencias, la mitigación estructural y la infraestructura. Si bien este enfoque ha permitido avances operativos, resulta insuficiente para comprender el riesgo en su complejidad, pues invisibiliza los procesos sociales, políticos, económicos y culturales que configuran desigualdades y vulnerabilidades en el territorio. En consecuencia, la comprensión municipal del riesgo continúa sin incorporar plenamente un carácter social y estructural.

Desde el marco teórico, esto confirma las críticas de autoras y autores que señalan la hegemonía de enfoques tecnocráticos que reducen el riesgo a la suma de amenaza y vulnerabilidad física, sin problematizar las relaciones de poder, la distribución desigual de recursos y las decisiones de planificación que colocan a ciertas poblaciones en mayor exposición.

En particular, los aportes de Cardona (2012), Osorio (2020), Valencia y Sánchez (2023), entre otros, subrayan la necesidad de repensar el riesgo como un sistema socio-técnico abierto, dinámico y relacional, y no como un evento aislado o estrictamente natural. Desde esta perspectiva, comprender el riesgo únicamente desde una lógica técnica, limita la capacidad institucional para incidir sobre las causas estructurales de la vulnerabilidad, orientando la acción municipal principalmente hacia intervenciones reactivas, focalizadas en la infraestructura y la atención de emergencias, en detrimento de estrategias preventivas e integrales.

Esta necesidad de actualización conceptual no solo se desprende del análisis teórico-metodológico, sino que también está respaldada por los lineamientos del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025, el cual reconoce que la gestión del riesgo en Costa Rica ha estado marcada por una tradición centrada en emergencias y respuesta institucional. El Plan plantea explícitamente la urgencia de avanzar hacia una comprensión interdisciplinaria y sistémica del riesgo, incorporando dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales, y promoviendo la gobernanza democrática, la equidad y la participación comunitaria como principios rectores para una gestión transformadora y socialmente justa (Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, 2021).

Lo anterior muestra que, mientras la comprensión del riesgo permanezca centrada en la respuesta y la infraestructura, la planificación municipal seguirá priorizando acciones reactivas por encima de estrategias preventivas e integrales. De este modo, el estudio concluye que el marco conceptual institucional requiere ser actualizado hacia una visión interdisciplinaria y crítica que articule amenaza, exposición, vulnerabilidad, resiliencia, gestión del riesgo y gestión local del riesgo desde una perspectiva integral y sistémica.

Esto evidencia que la gestión del riesgo continúa siendo entendida predominantemente desde una lógica técnica, lo que condiciona las formas de planificación y limita su abordaje integral. El riesgo debe entenderse como expresión de procesos históricos y sociales vinculados con la gobernanza, la participación y la justicia social, y no únicamente como resultado de amenazas físicas sobre infraestructuras.

3.1.2. Institucionalización y gobernanza del riesgo

Entre 2019 y 2022, la Municipalidad de Heredia avanzó de manera significativa en la formalización institucional de la gestión del riesgo, particularmente con la consolidación del Comité Municipal de Emergencias, el uso de tecnologías para el diagnóstico territorial y el surgimiento de la Oficina de Gestión del Riesgo de Desastres como instancia diferenciada.

No obstante, la institucionalización se mantuvo en un estado incipiente y marcada por problemas estructurales de gobernanza que trascienden la ausencia de recursos o procedimientos. La gestión del riesgo continuó inserta en una estructura institucional fragmentada, donde su desarrollo dependía en gran medida de voluntades políticas individuales y no de mecanismos estables, transversales y sostenidos en el tiempo, lo que debilitó la posibilidad de integrar la gestión del riesgo en los procesos regulares de planificación municipal, presupuesto y evaluación.

Desde la perspectiva sistémica, esta situación evidenció que la gestión del riesgo se insertó en un entramado organizacional donde las decisiones no se orientaron exclusivamente por la evidencia técnica, sino por negociaciones políticas, prioridades coyunturales y estructuras administrativas que favorecían la respuesta reactiva por encima de la planificación estratégica. La ausencia de mecanismos consolidados de gobernanza del riesgo evidenció una institucionalización débil, lo que limitó la sostenibilidad de las acciones antes que la consolidación de procesos institucionales estables y articulados.

En esta línea, la Ley N.º 8488 establece que la gestión del riesgo a nivel municipal debe responder a los principios de integralidad, coordinación y participación de la sociedad civil organizada (art. 3 y 6), ubicando a los gobiernos locales como actores clave dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Sin embargo, la gobernanza local del riesgo en la Municipalidad de Heredia continuó marcada por dinámicas centralizadas y poco articuladas, donde las comunidades se integraban principalmente como receptoras de información y no como actores activos en la toma de decisiones.

Esta situación no reflejó simples faltantes en la práctica institucional, sino limitaciones estructurales del modelo de gobernanza, que careció de un anclaje institucional sólido y de mecanismos estables que garantizaran participación, corresponsabilidad y continuidad en los procesos de gestión del riesgo.

En este contexto, se refuerza la necesidad de fortalecer el papel de los gobiernos locales como instancias de coordinación permanente (art. 10), así como de promover procesos sostenidos de educación, promoción y corresponsabilidad social en torno a la prevención y reducción del riesgo (art. 14, incisos b y k) (Asamblea Legislativa, Ley N.º 8488, 2006). Estas necesidades no responden únicamente a carencias operativas, sino a problemas estructurales de gobernanza que condicionaron la consolidación de una gestión del riesgo estable, participativa y articulada, por lo que su superación requiere avanzar hacia mecanismos institucionales robustos que trasciendan la dependencia de iniciativas aisladas o voluntades individuales.

3.1.3. Enfoque de vulnerabilidad y derechos humanos

Uno de los aportes más relevantes del estudio fue evidenciar que la vulnerabilidad sigue siendo comprendida predominantemente desde una dimensión de exposición ante amenazas, sin reconocer su carácter de construcción social. Esto implica que las desigualdades históricas,

económicas, políticas y territoriales configuran de manera diferenciada quiénes enfrentan mayores posibilidades de daño.

Estas vulnerabilidades sociales, económicas, culturales y territoriales inciden directamente en la gestión integral del riesgo de desastres, pues determinan no solo quién está más expuesto, sino también quién posee menores capacidades para anticipar, resistir y recuperarse. Esta situación impidió reconocer que estos impactos no se distribuyen de forma homogénea, sino que recaen con mayor fuerza sobre grupos históricamente vulnerabilizados, cuyas condiciones estructurales no han sido integradas plenamente en los diagnósticos municipales.

Tal como advierte la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030, esta situación limita la capacidad institucional para identificar grupos y territorios históricamente vulnerabilizados. La ausencia de diagnósticos desagregados por edad, accesibilidad o territorio impidió reconocer las causas estructurales que amplifican el riesgo y reproduce un tratamiento homogéneo del cantón. Desde la mirada crítica del Trabajo Social, esta omisión dificultó avanzar hacia intervenciones que aborden las desigualdades que producen y profundizan la vulnerabilidad.

A la luz de la perspectiva integral y sistémica, la vulnerabilidad debe concebirse como una condición socialmente producida, vinculada con relaciones de poder, desigualdades acumuladas, procesos de exclusión territorial y modelos de desarrollo que concentran riesgos en ciertos grupos sociales. Incorporar una perspectiva de derechos humanos es indispensable para reconocer las desigualdades estructurales que configuran el riesgo y para orientar la acción municipal hacia la protección efectiva de la vida, la integridad y el bienestar.

Si bien la Política NGR 2016-2030 establece la transversalización de los derechos humanos como principio, la investigación muestra que su implementación no se reflejó en el

Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres 2019. La omisión sistemática de la perspectiva de derechos humanos no fue neutra, sino que reprodujo desigualdades preexistentes y limitó la capacidad transformadora de la gestión del riesgo a nivel local. Avanzar hacia prácticas institucionales, presupuestos y mecanismos de evaluación que integren estos enfoques es fundamental para fortalecer la participación comunitaria y para garantizar una gestión del riesgo más justa, equitativa y coherente con los principios de integralidad.

3.1.4. Avances técnicos y desafíos estructurales

La Municipalidad de Heredia ha logrado avances concretos en materia técnica, tales como diagnósticos geotécnicos, obras de mitigación, mapas de riesgo y fortalecimiento del Sistema de Información Geográfica (UBICA). Estas acciones han contribuido a fortalecer la capacidad institucional de intervención, orientar inversiones y priorizar intervenciones preventivas en puntos críticos del territorio. No obstante, estos avances se encontraron orientados a la dimensión técnica, sin incorporar procesos sociales de participación ni mecanismos de apropiación comunitaria.

En este contexto, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación con enfoque participativo e integral impidió medir el impacto real de estas acciones sobre la reducción del riesgo y la construcción de resiliencia comunitaria. La tecnología se utilizó principalmente como herramienta interna de gestión, sin que la información producida se convirtiera de manera sistemática en conocimiento público accesible o herramienta de empoderamiento social. Esto evidencia un desfase entre las capacidades técnicas instaladas y la ausencia de un enfoque social que permita convertir esa información en procesos efectivos de corresponsabilidad social.

Esta tensión se vinculó con la discusión teórica sobre la necesidad de que la información en gestión del riesgo se entienda como bien público y derecho, y no solo como insumo técnico

especializado. Desde la perspectiva sistémica, la forma en que se produce, circula y controla la información es un componente central de la gobernanza del riesgo, pues define quién puede comprender el riesgo, quién participa en su gestión y quién queda excluido de las decisiones. De este modo, aunque se generan herramientas técnicas valiosas, su impacto se reduce al no articularse con prácticas institucionales que garanticen acceso equitativo y mecanismos de control social.

En concordancia con lo anterior, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), el ODS 13 (Acción por el clima) y el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), subrayan la importancia de garantizar acceso equitativo a la información, transparencia institucional y participación inclusiva como pilares para fortalecer la resiliencia local. Conforme a la Agenda 2030, ello implica que los avances técnicos desarrollados por las municipalidades no permanezcan restringidos al ámbito especializado, sino que se traduzcan en conocimiento accesible y procesos colaborativos que fortalezcan la gobernanza territorial y la corresponsabilidad social en la reducción del riesgo.

En consecuencia, aunque la Municipalidad contó con capacidades técnicas importantes, estas no se articularon con una lectura integral y social del riesgo, lo que limitó su aporte preventivo y su capacidad para fortalecer la resiliencia comunitaria.

3.1.5. Hacia una gestión integral, participativa y equitativa del riesgo

En síntesis, el análisis evidenció que la Municipalidad de Heredia transita de un modelo de gestión del riesgo caracterizado por un tránsito incompleto entre un enfoque predominantemente reactivo, tecnificado y fragmentado, hacia uno que intenta incorporar elementos preventivos, participativos e intersectoriales. Este tránsito institucional revela que la gestión del riesgo no opera como un proceso plenamente integrado, sino como un ensamblaje

institucional tensionado por límites organizativos, capacidades desiguales y una comprensión parcial de la vulnerabilidad como proceso histórico-estructural.

El análisis de la gestión integral del riesgo en el ámbito municipal permitió reconocer que dicha gestión estuvo atravesada por tensiones estructurales que limitaron su alcance. Los hallazgos muestran la coexistencia de:

- una lógica tecnocrática que priorizó la respuesta y la infraestructura;
- una debilidad en los mecanismos de participación y articulación comunitaria; y
- una fragmentación institucional que dificultó integrar el riesgo como proceso social, político y territorial.

Desde una perspectiva sistémica, estas tensiones revelaron que la gestión del riesgo se configuró más como un proceso condicionado por estructuras organizativas, capacidades históricamente desiguales y enfoques conceptuales parciales, que como un sistema plenamente articulado orientado a transformar las causas profundas de la vulnerabilidad.

El análisis también mostró que la gestión del riesgo municipal no se desarrolló en un vacío, sino dentro de un entramado normativo, político y operativo que condiciona sus posibilidades de acción. En este marco, los lineamientos nacionales e internacionales, incluidos aquellos que promueven la gobernanza, la comprensión integral del riesgo y la participación comunitaria, funcionan como referentes que orientan, pero no necesariamente se tradujeron en prácticas institucionales articuladas. La distancia entre estos marcos y la operación municipal evidenció que las limitaciones institucionales y la persistencia de enfoques fiscalistas restringió la consolidación de una gestión del riesgo verdaderamente integral y equitativa.

En conjunto, los hallazgos permitieron concluir que la implementación de la gestión del riesgo en la Municipalidad de Heredia se configuró como un proceso institucional en

transición, atravesado por avances parciales y limitaciones estructurales que impidieron su consolidación como un sistema plenamente integrado.

En este contexto, lo que emergió fue una gestión del riesgo condicionada por arreglos organizativos fragmentados, capacidades técnicas desiguales y una comprensión restringida de la vulnerabilidad, elementos que reprodujo tensiones entre lo preventivo y lo reactivo, lo comunitario y lo tecnocrático, y lo participativo y lo institucional. Esta lectura evidenció que la gestión del riesgo no solo refleja decisiones operativas, sino también procesos histórico-políticos más amplios que estructuran la forma en que el riesgo es interpretado y abordado en el ámbito municipal.

3.2. Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación, se organizan en cuatro niveles analíticos, con el propósito de fortalecer su coherencia interna, su trazabilidad metodológica y su articulación con los hallazgos del estudio; estos son:

- Nivel estratégico (político y programático).
- Nivel institucional (gestión interna y capacidades técnicas).
- Nivel comunitario (participación y resiliencia local).
- Nivel profesional y académico (Escuela de Trabajo Social -UCR-, personas profesionales en Trabajo Social y futuras investigaciones).

Esta estructuración permite diferenciar responsabilidades, alcances y campos de intervención en la gestión del riesgo, evitando una presentación meramente técnica o enumerativa. Las recomendaciones se derivan directamente de los avances, vacíos y tensiones identificadas en el análisis de resultados, y se formulan desde una perspectiva integral y sistémica de la gestión del riesgo de desastres, coherente con el enfoque teórico de la investigación.

3.2.1. Nivel estratégico (político y programático)

- a) Actualizar el Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres 2019 incorporando de manera explícita el Marco de Sendai 2015-2020 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11, 13 y 16, con rigurosidad ética. Esta actualización debe incluir indicadores transversales de inclusión social, participación, resiliencia y derechos humanos, tomando como referencia el enfoque teórico de esta investigación para redefinir el riesgo y la vulnerabilidad desde una perspectiva integral y sistémica.

Esta actualización cobra especial relevancia ante la débil articulación identificada entre los instrumentos de planificación municipal y los enfoques integrales de gestión del riesgo durante el período analizado.

- b) Definir con claridad las competencias de la Oficina de Gestión del Riesgo, el Comité Municipal de Emergencias, la Unidad de Planificación, la Sección de Inversión Pública y otras instancias clave, garantizando trazabilidad, coordinación interdepartamental y mecanismos de corresponsabilidad en la toma de decisiones sobre prevención, reducción del riesgo y atención de emergencias.

Esta acción se justifica a partir de los vacíos de gobernanza y la fragmentación institucional que dificultan la coordinación y la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

- c) Construir y mantener bases de datos de acceso libre y práctico para la población, donde se relacionen variables de amenaza y vulnerabilidad con información social, económica y territorial a nivel local, en consonancia con el reto nacional 4.3 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 sobre disponibilidad y acceso a la información.

Esto cobra relevancia porque el análisis evidenció limitaciones en la democratización del acceso a información local sobre riesgo y vulnerabilidad, especialmente hacia su uso social y comunitario.

- d) Incorporar la gestión del riesgo como eje transversal del Plan de Desarrollo Municipal de Mediano Plazo 2023-2028 y de los Planes Operativos Anuales, asegurando recursos presupuestarios específicos, metas verificables y mecanismos de evaluación periódica.

Ello resulta pertinente considerando que el análisis evidenció una integración limitada de la gestión del riesgo en los procesos regulares de planificación y presupuesto municipal.

- e) Fortalecer la gobernanza participativa del riesgo, consolidando al Comité Municipal de Emergencias como instancia permanente de coordinación y deliberación, con representación de comunidades, juventudes, mujeres, instituciones públicas, academia y sector privado, retomando la prioridad 2 del Marco de Sendai sobre fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres.

Esta recomendación responde a la debilidad de los mecanismos de participación social y deliberación identificados en la implementación local de la gestión del riesgo.

3.2.2. Nivel institucional (gestión interna y capacidades técnicas)

- a) Fortalecer la Oficina de Gestión del Riesgo dotándola de personal interdisciplinario en áreas sociales (especialmente Trabajo Social), ambientales, técnicas y de comunicación, con una perspectiva interseccional. Esta conformación multidisciplinaria es coherente con la perspectiva sistémica, dado que el riesgo no puede ser atendido únicamente desde saberes ingenieriles o geotécnicos.

Esta recomendación se fundamenta en la predominancia de abordajes tecnificados y en la escasa incorporación de perspectivas sociales en la gestión institucional del riesgo.

- b) Desarrollar una sección específica en el Sistema de Información Geográfica (UBICA) donde se integren datos sociales diferenciados (edad, condición socioeconómica, discapacidad, entre otros) vinculados con la comprensión del riesgo, el seguimiento de procesos preventivos y el avance en resiliencia local.

Esta acción resulta pertinente ante la limitada incorporación de variables sociales en los instrumentos técnicos de análisis del riesgo a nivel cantonal.

- c) Implementar programas permanentes de capacitación en conceptos clave de gestión del riesgo, vulnerabilidad, resiliencia, gobernanza, derechos humanos y participación, dirigidos a personas funcionarias municipales, comités municipales y población del cantón. Estas acciones retoman lo propuesto en el eje 4 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 sobre inversión pública y fortalecimiento institucional, y responden a los vacíos conceptuales evidenciados en la investigación.

Además, lo anterior responde a las carencias conceptuales y formativas identificadas tanto en el personal municipal como en los actores vinculados a la gestión del riesgo.

- d) Establecer mecanismos sistemáticos de evaluación y rendición de cuentas que permitan monitorear los avances en gestión del riesgo, integrando indicadores con perspectiva de reducción de brechas y participación comunitaria. Estos mecanismos pueden alimentarse de fuentes secundarias y de bases de datos institucionales, en coherencia con el reto 4.8 del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025 sobre medios de verificación y rendición de cuentas.

Esto resulta relevante ante la ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación que permitan monitorear de forma integral los avances en gestión del riesgo.

3.2.3. Nivel comunitario (participación y resiliencia local)

- a) Crear un programa de responsabilidad social en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, situado en la promoción de iniciativas innovadoras, inclusivas y con impacto a nivel local, en cumplimiento del lineamiento 8 de la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2015-2030 sobre responsabilidad social y deberes compartidos.

La misma es necesaria ante la limitada corresponsabilidad social y apropiación comunitaria de la gestión del riesgo identificada en el período de estudio.

- b) Promover redes de liderazgo comunitario que fortalezcan la representación de los grupos históricamente vulnerabilizados en espacios de planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del riesgo, reconociendo su papel clave en la construcción de resiliencia territorial.

Esta propuesta adquiere sentido frente a la limitada participación efectiva de grupos históricamente vulnerabilizados en los espacios locales de planificación y seguimiento.

- c) Orientar el uso de la tecnología hacia la equidad social, mediante el diseño de estrategias interactivas o aplicaciones móviles que faciliten el reporte de riesgos, el intercambio de alertas tempranas y el acceso a información preventiva, guías de preparación y recursos educativos sobre gestión local del riesgo de desastres.

Esta orientación resulta necesaria ante un uso predominantemente técnico de las herramientas digitales, con escasa proyección hacia la accesibilidad y la apropiación social del conocimiento.

- d) Impulsar estrategias de integración social que articulen la gestión del riesgo con el desarrollo local y la cohesión social, promoviendo la coordinación entre instituciones, programas sociales y organizaciones comunitarias. Estas estrategias deben orientarse al fortalecimiento de la participación ciudadana, el empoderamiento colectivo y la resiliencia comunitaria, entendida no como simple capacidad de recuperación, sino como proceso de transformación de las condiciones que generan vulnerabilidad.

Esto cobra relevancia ante la fragmentación identificada entre gestión del riesgo, políticas sociales y desarrollo local, que limita su impacto sobre las condiciones que generan vulnerabilidad.

3.2.4. Nivel profesional y académico (Escuela de Trabajo Social -UCR-, personas profesionales en Trabajo Social y futuras investigaciones)

El estudio reafirma que la gestión del riesgo de desastres constituye un campo emergente de espacio profesional para el Trabajo Social, que requiere ser abordado desde la investigación, la formación y la práctica profesional. A continuación, se detallan las recomendaciones:

Para la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica:

- a) Fortalecer la malla curricular, integrando de forma transversal contenidos actualizados sobre riesgo, vulnerabilidad, resiliencia y gobernanza, articulados con análisis social y política pública. Esto permitirá formar profesionales capaces de comprender el riesgo como un fenómeno socialmente construido e interdependiente. La perspectiva integral y sistémica adoptada en esta investigación evidencia que esta actualización es indispensable para responder a los desafíos contemporáneos de la gestión local del riesgo.

Esta recomendación se sustenta en los vacíos formativos identificados en el abordaje del riesgo y la vulnerabilidad desde el Trabajo Social, tanto en el análisis empírico como en la revisión teórica.

- b) Promover seminarios y proyectos de investigación interdisciplinarios sobre riesgo, vulnerabilidad y desigualdad social, en diálogo con gobiernos locales y otros actores institucionales.

Esta propuesta se justifica en la necesidad de ampliar la producción de conocimiento crítico sobre riesgo y vulnerabilidad desde miradas interdisciplinarias, especialmente en un

contexto donde la investigación social sobre gestión del riesgo a nivel local sigue siendo limitada y poco articulada con la práctica institucional.

- c) Fomentar prácticas supervisadas y trabajos finales de graduación vinculados con gobiernos locales, con énfasis en prevención, participación comunitaria, gestión del riesgo, reconstrucción social del riesgo y estudio de políticas públicas en gestión del riesgo de desastres.

Esta recomendación resulta pertinente ante la escasa vinculación entre los procesos formativos y las experiencias concretas de gestión del riesgo en el ámbito municipal, lo cual limita el desarrollo de aprendizajes situados y socialmente relevantes.

- d) Desarrollar módulos de formación docente en enfoques de gestión del riesgo con perspectivas de interseccionalidad y derechos humanos, fortaleciendo la capacidad de la Escuela para producir conocimiento crítico y pertinente.

Esta acción cobra sentido frente a la necesidad de fortalecer las capacidades docentes para abordar el riesgo más allá de enfoques técnicos, incorporando lecturas críticas que reconozcan las desigualdades sociales y los derechos humanos como dimensiones centrales del fenómeno.

- e) Establecer alianzas con instituciones nacionales e internacionales (como la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y organismos de cooperación) para la actualización metodológica y la cooperación académica.

Estas acciones permitirían que la Escuela de Trabajo Social se consolide como referente académico y social en la formación de personas profesionales capaces de intervenir en la reducción de vulnerabilidades y en la construcción de resiliencia comunitaria.

Para las personas profesionales en Trabajo Social:

- a) Ampliar los campos de intervención profesional hacia la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y la sostenibilidad ambiental local, reconociendo este campo como un espacio emergente de acción ética y política.

Esto resulta pertinente ante la necesidad de que el Trabajo Social amplíe su campo de acción frente a problemáticas socioambientales cada vez más complejas y territorializadas.

- b) Posicionar el papel del Trabajo Social en equipos técnicos municipales de gestión del riesgo, aportando análisis social, mediación institucional y articulación comunitaria desde una perspectiva integral y sistémica.

Esta propuesta cobra sentido frente a la limitada incorporación del análisis social en los equipos técnicos responsables de la gestión del riesgo a nivel local.

- c) Desarrollar metodologías participativas y territoriales que integren el conocimiento técnico con los saberes comunitarios, reconociendo a las poblaciones como sujetos de derecho y no solo como receptoras de ayuda.

Ello se vuelve necesario considerando que los enfoques predominantemente técnicos tienden a invisibilizar los saberes comunitarios y las capacidades locales.

- d) Fortalecer la investigación aplicada sobre vulnerabilidad social, desigualdades estructurales y políticas públicas de gestión del riesgo a nivel nacional y local, contribuyendo a la producción de conocimiento crítico en el campo.

Esta recomendación se justifica ante los vacíos existentes en la producción de conocimiento crítico sobre vulnerabilidad y políticas públicas de gestión del riesgo en el ámbito nacional y local.

- e) Incorporar la perspectiva de derechos humanos, género y justicia social como principios éticos orientadores de la intervención profesional, situando la gestión del riesgo como dimensión clave del bienestar y la dignidad humana.

Esta orientación resulta clave para evitar abordajes neutralizantes del riesgo y situar la intervención profesional en coherencia con principios éticos y de dignidad humana.

Para futuras investigaciones:

Profundizar en el análisis de la gestión del riesgo a nivel municipal desde un *enfoque de género*. Esta investigación fue de carácter exploratorio y, debido a la delimitación del objeto de estudio, no incorporó un análisis exhaustivo de cómo las desigualdades de género influyen en la exposición, la vulnerabilidad y la resiliencia de las poblaciones en el territorio.

Sin embargo, los hallazgos de esta investigación y los vacíos del Estado de la Cuestión revelan la ausencia de un enfoque de género en los instrumentos de planificación, en la conceptualización del riesgo y la vulnerabilidad y en los mecanismos de participación comunitaria, lo cual confirma la importancia de desarrollar estudios que exploren cómo las dinámicas de género configuran el riesgo en el ámbito local.

Desde la perspectiva integral y sistémica, comprender el riesgo sin atender las desigualdades estructurales entre mujeres, hombres y diversidades de género deja vacíos analíticos significativos y limita la capacidad institucional para diseñar políticas inclusivas, equitativas y transformadoras. Por ello, resulta metodológica y éticamente indispensable que futuras investigaciones aborden esta dimensión como un eje central de análisis.

3.3. Aportes de la investigación para otras municipalidades

Esta investigación ofrece aportes que trascienden el caso específico de la Municipalidad de Heredia y pueden resultar útiles para otras municipalidades del país interesadas en fortalecer su gestión local del riesgo.

En el plano teórico-conceptual, el estudio propone un marco que redefine el riesgo, la vulnerabilidad, la resiliencia y la gobernanza desde una perspectiva integral y sistémica, articulando los aportes de la literatura especializada con los marcos normativos nacionales e internacionales. Este enfoque puede ser retomado por otros gobiernos locales para revisar críticamente sus propios conceptos y evitar reducciones fiscalistas que limiten la comprensión del riesgo a daños materiales y amenazas naturales.

En el plano metodológico, la experiencia demuestra la utilidad del estudio de caso cualitativo, del análisis de contenido y de la triangulación entre entrevistas, documentos institucionales y marcos teóricos para reconstruir cómo se implementa realmente la gestión del riesgo en el ámbito local, más allá de lo que declaran los planes y normativas. Este enfoque puede ser replicado o adaptado por otras municipalidades y por equipos de investigación interesados en analizar críticamente sus propios procesos de gestión del riesgo.

En el plano institucional y de política pública, las conclusiones y recomendaciones ofrecen una hoja de ruta flexible para avanzar desde modelos reactivos y fragmentados hacia modelos más participativos y basados en derechos. Elementos como la creación o fortalecimiento de oficinas de gestión del riesgo, la integración de indicadores sociales en los sistemas de información geográfica, la actualización de planes de gestión del riesgo y la consolidación de comités municipales de emergencias pueden inspirar procesos de mejora en otros gobiernos locales, adaptados a sus particularidades territoriales.

Finalmente, en el plano profesional y formativo, el estudio muestra que la gestión del riesgo es un campo fértil para Trabajo Social y otras disciplinas de las ciencias sociales, abriendo posibilidades de articulación entre universidades, gobiernos locales y comunidades. Otras municipalidades pueden verse reflejadas en los desafíos aquí descritos y encontrar en esta investigación insumos para cuestionar sus propias prácticas, fortalecer sus capacidades institucionales y construir, desde sus territorios, una gestión del riesgo más justa, democrática y transformadora.

3.4. Consideraciones finales

La investigación reafirma que la gestión del riesgo de desastres trasciende el ámbito técnico para convertirse en una cuestión política, social y ética. Reducir el riesgo implica transformar las estructuras que generan vulnerabilidad, fortalecer las capacidades colectivas y garantizar el derecho a una vida digna y segura para todas las personas.

Desde la perspectiva integral y sistémica, el riesgo no es solo el resultado de amenazas externas, sino expresión de decisiones históricas de planificación, modelos de desarrollo, relaciones de poder y procesos de exclusión que distribuyen de manera desigual la exposición y las posibilidades de protección. La gestión del riesgo se convierte, así, en un campo de disputa donde se decide quién asume los costos del riesgo y quién se beneficia de los proyectos de desarrollo.

La Municipalidad de Heredia dispone de bases relevantes para avanzar hacia una gestión más integral y participativa: cuenta con estructuras como el Comité Municipal de Emergencias, capacidades técnicas acumuladas y el proceso reciente de creación de la Oficina de Gestión del Riesgo. Sin embargo, requiere fortalecer su marco conceptual, sus capacidades institucionales y su vínculo con las comunidades para que estas bases se traduzcan en transformaciones estructurales en materia de vulnerabilidad y desigualdad territorial.

Por su parte, la profesión del Trabajo Social y la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica tienen un papel crucial en la formación de agentes transformadores, capaces de leer el riesgo desde sus dimensiones estructurales, disputar el sentido de la política pública y acompañar procesos comunitarios de organización, prevención y resiliencia.

Entendida desde una perspectiva social y crítica, la gestión del riesgo es también una forma de construir bienestar y justicia social. En este campo, el Trabajo Social encuentra un espacio de acción ética, política y estratégica, contribuyendo a una sociedad más equitativa, solidaria y preparada para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Bibliografía

Libro:

Atkinson, P., y Delamont, S. (2015). Perspectivas analíticas en N. Denzin y Y. Lincoln (Ed.)

Métodos de recolección y análisis de datos. Manual de investigación cualitativa

(primera ed., Vol. IV, pp. 369-408). Editorial Gedisa S.A.

https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9788418193569_A40043214/preview-9788418193569_A40043214.pdf

Cardona, O. D. (2011). Disaster Risk and Vulnerability: Concepts and Measurement of Human

and Environmental Insecurity. En H. Brauch, Ú. Oswald Spring, C. Mesjasz, J. Grin,

P. Kameri-Mbote, B. Chourou, P. Dunay y J. Birkmann (Eds.), *Coping with Global*

Environmental Change, Disasters and Security (pp. 107-121). Springer.

https://doi.org/10.1007/978-3-642-17776-7_3

Cardona, O. D. (2012). Un marco conceptual común para la gestión del riesgo y la adaptación

al cambio climático: encuentros y desencuentros de una iniciativa insoslayable. En F.

Briones (Ed.), *Perspectivas de investigación y acción frente al cambio climático en*

Latinoamérica (pp. 13-37). La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres

en América Latina.

https://www.desenredando.org/public/2012/LaRed_Desastres_y_Sociedad_2012-07_web.pdf

Fernández, M. A. (1996). Ciudades en riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y

desastres en América Latina. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres*

en América Latina.

https://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/CER_todo_ene-7-2003.pdf

- Flores, R. (2009). Observando observadores. Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social. *Ediciones Universidad Católica de Chile*.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctt17t76p7>
- Foladori, G., y Melazzi, G. (2009). La Economía de la Sociedad Capitalista y sus Crisis Recurrentes. *Ediciones de la Banda Oriental*.
<http://ricaxcan.uaz.edu.mx/jspui/bitstream/20.500.11845/257/1/Foladori%2C%20Melazzi.%20economiasociedadcapitalista.pdf>
- García-Acosta, V. (2008). Historia y desastres en América Latina, III. *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*.
https://www.desenredando.org/public/libros/2008/hyd/Historia_y_Desastres_VolumenIII.pdf
- García Acosta, V. (2018). Cohesión social y reducción del riesgo de desastres. *Regions & Cohesion*, 8(1), 107-118. <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/regions-and-cohesion/8/1/reco080106.xml>
- Garnica-Peña, R.J. y Alcántara-Ayala, I. (2023). Do not let your guard down: Landslide exposure and local awareness in Mexico. En K. Sassa (Ed.), *Progress in Landslide Research and Technology*, 2(2), (pp. 155-165). Springer.
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-44296-4_6
- Kates, R. W. (1985). The interaction of climate and society. En R. W. Kates, J.H. Ausubel, y M. Berberian (Eds.), *Climate impact assessment* (pp. 3-36). Scientific Committee On Problems of the Environment. <https://rwkates.org/pdfs/a1985.01.pdf>

Kelman, I. (2020). *Disaster by Choice: How our actions turn natural hazards into catastrophes*. Oxford University Press.

https://www.academia.edu/44208086/Disaster_by_Choice?utm_source=chatgpt.com

Lavell, A. (1997). *Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. https://www.desenredando.org/public/libros/1994/ver/ver_todo_nov-20-2002.pdf

Lavell, A. (2003). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y Precisiones en torno al Concepto y la Práctica*. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. https://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol.pdf

Marx, K., y Engels, F. (1867). *El capital*. *Siglo XXI Editores S.A.* https://biblioteca.ciesas.edu.mx/wp-content/uploads/2024/01/Marx_El-capital_Tomo-1_Vol-1.pdf

Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>

Narváez, L., Lavell, A., y Pérez Ortega, G. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. *Secretaría General de la Comunidad Andina*.

https://www.cac.int/sites/default/files/Comunidad_Andina._Gesti%C3%B3n_del_Riesgo_desastres_un_enfoque_basado_en_procesos._2009.pdf

Netto, J. P. (2017). Trabajo Social: crítica de la vida cotidiana y método en Marx. Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. <https://catspba.org.ar/wp-content/uploads/2019/05/I.-Netto-1ra-reimpresion-WEB1.pdf>

Valencia Lodoño, D. E., y Sánchez, L. A. (2023). Caracterización del sistema social en la gestión del riesgo de comunidades desplazadas por la violencia. En P.A., Valencia Lodoño, J. Vega y D.E. Valencia Ledoño (Eds.), *Vulnerabilidad, resiliencia y riesgo de desastres*, (pp. 345-374). Sello Editorial Universidad de Medellín. https://www.researchgate.net/publication/368776929_Vulnerabilidad_resiliencia_y_riesgo_de_desastres

Posada-Pérez N. M., y Londoño, G. E. (2023). Comunidad y participación para la resiliencia comunitaria en la gestión del riesgo de desastres en S. Carrillo-Pineda y L. Agudelo-Calle (Ed.), *Vulnerabilidad, resiliencia y riesgo de desastres* (1 ed., pp. 35-64). Sello Editorial Universidad de Medellín. <https://digitalia.proxyucr.elogim.com/a/128554>

Valencia Lodoño, P. A., Trujillo Orrego, S. P., Duque Monsalve, L. F. (2023). Una revisión del concepto de resiliencia y sus aportes a la gestión del riesgo de desastres. En P.A., Valencia Lodoño, J. Vega y D.E. Valencia Ledoño (Eds.), *Vulnerabilidad, resiliencia y riesgo de desastres*, (pp. 85-125). Sello Editorial Universidad de Medellín. https://www.researchgate.net/publication/368776929_Vulnerabilidad_resiliencia_y_riesgo_de_desastres

Yuni, J. A., y Urbano, C. A. (2006). Técnicas para investigar: recursos metodológicos para la preparación de proyectos de investigación. *Editorial Brujas*.
<https://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/01/LIBRO-T%C3%A9nicas-para-investigar-1.pdf>

Artículos de revista:

Alexander, D. (2021). On Evidence-Based Practice in Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*, 12, 919-927.
<https://link.springer.com/article/10.1007/s13753-021-00381-3>

Arauz, J., Moreira, C., y Charpentier, C. (2020). Programas de Ciencias en la educación primaria costarricense: relación entre la gestión de riesgos y el cambio climático. *Revista de Posgrado y Sociedad, Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad Estatal a Distancia*, 18(2), 1-25.
<https://revistas.uned.ac.cr/index.php/posgrado/article/view/2856/4182>

Arroyo-González, L. N. (2018). Alternativas en gestión local del riesgo en cantones sin plan regulador: caso de Alajuelita. *Revista Geográfica de América Central*, 61E(4) Especial, 145-154.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/11792/15796>

Barra Tello, T., Salvatierra Melgar, A., Candia Haro, I. M., y Vargas Vargas, G. (2021). Gestión de riesgo de desastres en el marco de la cultura preventiva. *Revista Venezolana de Gerencia*, (94). <https://doi.org/10.52080/rvgv26n94.26>

- Benavides Vindas, S. (2017). Política pública: algunos conceptos a considerar en el análisis. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (72), 114-124. <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/77>
- Bowman, A. O., y Parsons, B. M. (2009). Vulnerability and Resilience in Local Government: Assessing the Strength of Performance Regimes. *State & Local Government Review*, 41(1), 13-24. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0160323x0904100102>
- Braun, V., y Clarke, V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3 (2), 77-101. https://www.researchgate.net/publication/235356393_Using_thematic_analysis_in_psychology
- Cardona, O. D. (2003). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: una crítica y revisión necesaria para la gestión. *Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos*. <https://www.desenredando.org/public/articulos/2001/repvuln/RepensarVulnerabilidadRiesgo-1.0.0.pdf>
- Cerdas Guntanis, L. (2021). La gestión local del riesgo en el marco de las transformaciones sociales contemporáneas. *Revista Reflexiones*, 102, 1-17. <https://doi.org/10.15517/rr.v101i2.49275>
- Cutter, S. L. (1996). Vulnerability to environmental hazards. *Progress in Human Geography*, 20(4), 529-539. <https://doi.org/10.1177/030913259602000407>
- Domínguez Sánchez, M. (2018). Historia y lógica del capital: el análisis de las temporalidades en Karl Marx. *Sociología Histórica*, 9, 365-415. <https://revistas.um.es/sh/article/download/308581/269701/1309421>

- Díaz-Caravantes, R. E. (2018). Vulnerabilidad y riesgo como conceptos indisociables para el estudio del impacto del cambio climático en la salud. *Artículos de Investigación*, 30(73), 1-33. <https://doi.org/10.22198/rys.2018.73.a968>
- Estay-Sepúlveda, J. G. (2021). Vulnerabilidad y vulnerabilizados. una reflexión para la construcción de democracias y el multiculturalismo del tercer milenio. *Revista de Filosofía*, (99), 126-159. <https://zenodo.org/records/5641873>
- Estrada-Flores, D. I., Chumpitaz-Peralta, M. I., Cossio-Castillo, B. M., Cruz, M. Y. M. y Ore-Flores, S. I. (2021). Sentido de comunidad y bienestar psicológico en poblaciones en situación de vulnerabilidad social por desastres naturales. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 17(1), 216-240. <https://doi.org/10.18004/riics.2021.junio.216>
- Fallas, Y. (2012). La cuestión teórico-metodológica en el Trabajo Social costarricense: reflexiones sobre su particularidad. *Revista Reflexiones*, 91(1), 87-96. <https://www.redalyc.org/pdf/729/72923937007.pdf>
- Fernández, M., González, M., y Camacho, S. (2021). Incidencia de la estrategia para la gestión del riesgo en escuelas de Santo Domingo de Heredia, Costa Rica. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 21(2), 1-22. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-47032021000200032&script=sci_arttext
- Fernández Saavedra, A. y Dema Moreno, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 31-43. <https://flacso.edu.uy/wp->

<content/uploads/2018/06/Art%C3%ADculo-revista-cooperaci%C3%B3n-internacional.pdf>

- Flores, J.J., y Torres, A. (2019). La vulnerabilidad a desastres y su relación con el desarrollo geográfico desigual. *Revista Eltopo*, (10), 10-37. https://www.researchgate.net/publication/342764362_La_vulnerabilidad_a_desastres_y_su_relacion_con_el_desarrollo_geografico_desigual
- Foladori, G., y Tommasino, H. (2012). La solución técnica a los problemas ambientales. *Revista Katálysis*, 15(1), 79-83. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4151780>
- Foladori, G. (2022). Principio de precaución y análisis de riesgo regulatorio: dos fuerzas sociales encontradas y ejemplificadas en el caso de las nanotecnologías. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 14(26), 1-25. <http://www.scielo.org.co/pdf/trilo/v14n26/2145-7778-trilo-14-26-e301.pdf>
- Fontana, S., y Barberis Rami, M. (2017). Gestión del riesgo de desastres y sustentabilidad: aportes desde el enfoque de gobernanza. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 29, 5-26. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6535793.pdf>
- Fontana, S. E., y Conrero, S. (2023). Políticas y prácticas para la gestión del riesgo de desastres en gobiernos locales argentinos: análisis colaborativo entre actores académicos y gubernamentales. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, 7(1), 6-20. <https://doi.org/10.55467/reder.v7i1.104>
- López, A. L., y Palma, M. O. (2024). Profesionales del Trabajo Social y resiliencia comunitaria: ejemplos en el ámbito rural con baja densidad poblacional. *Ehquidad Internacional*

Welfare Policies and Social Work Journal, (22).

<https://doi.org/10.15257/ehquidad.2024.0013>

Menjívar Recinos, L. E. (2023). Cambio climático, gestión territorial y gestión del riesgo de desastres. *Revista Iberoamericana Ambiente & Sustentabilidad*, 6, 1-9.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9412230>

Navarro, D., Vallejo, I., y Navarro, M. (2020). Análisis de la vulnerabilidad social a los riesgos naturales mediante técnicas estadísticas multivariantes. *Investigaciones Geográficas*,

(74), 29-49. <https://www.redalyc.org/journal/176/17667970002/html/>

Osorio, J. D. (2020). Tecnocracia, reducción del riesgo de desastres y desarrollo: una crítica al Marco de Sendai 2015-2030. *Revista Derecho del Estado*, (47), 319-342.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/6769/9188>

Palma, K., y Salinas, C. (2024). Rutinas periodísticas y ciclo de los desastres. Hacia una comunicación para la reducción del riesgo. *Revista De Ciencias Sociales*, 12(1).

<https://doi.org/10.17502/mrcs.v12i1.711>

Pérez-García, J. N. (2020). Situación de la Gestión del Riesgo de Desastres en Centroamérica.

Repertorio Científico, 23(2), 112-119.

https://aleph23.uned.ac.cr/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/BLEP8JRVQUYB6SN2IPRMI1FSEMM83Y.pdf

Yuli-Posadas, R., Javier-Silva, L., Manrique-Ruiz, A., y Bulegue-Gutiérrez, W. (2023).

Vulnerabilidad ante desastres naturales. Una visión desde el enfoque socio-comunicacional: Algunas consideraciones sobre gestión de riesgos naturales en Perú.

Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico, (17), 424-437.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8750591>

- Quesada-Román, A., y Calderón-Ramírez, G. (2018). Gestión del riesgo y política pública en el cantón de Desamparados, Costa Rica. *UNICIENCIA*, 32(2), 1-19. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/uniciencia/article/view/10656/13219>
- Ramírez, C., y Becerril, H. (2021). Prevención del riesgo a escala local y sensible al género: experiencia y aprendizajes desde Acapulco, México. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres*, 5(1), 13-27. <https://doi.org/10.55467/reder.v5i1.59>
- Sacoto Flores, M. A., y Sánchez-García, C. (2023). Vulnerabilidades de los elementos esenciales y evaluación integral del riesgo de desastres para la planificación urbana y gestión del riesgo en Azogues, Ecuador. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, (49), 163-190. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9026787>
- Sandoval-Díaz, J. (2020). Vulnerabilidad-resiliencia ante el proceso de riesgo-desastre: Un análisis desde la ecología política. *Revista Latinoamericana Polis* (56). <http://journals.openedition.org/polis/19313>
- Segura-Román, D. M., y Ortega Moreno, R. (2023). Enfoque de género en la gestión local del riesgo de desastres en Costa Rica desde una mirada interseccional. *Interdisciplinaria*, 40(2), 559-578. <https://doi.org/10.16888/interd.2023.40.2.32>
- Turner, B. L., Kasperson, R. E., Matson, P. A., McCarthy, J. J., Corell, R. W., Christensen, L., Eckley, N., Kasperson, J. X., Luers, A., Martello, M. L., Polsky, C., Pulsipher, A., y Schiller, A. (2003). A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 100(14), 8074–8079. <https://doi.org/10.1073/pnas.1231335100>

- Vásquez-Molocho, C. E, y Delgado-Bardales, J. M. (2021). Gestión del riesgo de desastres para mejorar el ordenamiento territorial en municipalidades. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 5(1), 165-186. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v5i1.214
- Vázquez Lugo, M., Rodríguez González, D. A, Ortiz Sánchez, N. L, Olivera Manzano, L. U., Grillo Pérez, J. L., y Bécquer Alfonso, T. V. (2017). La prevención del riesgo de desastres en la comunidad. *Revista Médica Electrónica*, 39(5), 1022-1032. http://scielo.sld.cu/scieo.php?pid=S1684-18242017000500002&script=sci_arttext
- Vilchis Onofre, A., Zizumbo Villarreal, L., Monterroso Salvatierra, N., Arraiga Álvarez, E., y Palafox Muñoz, A. (2016). Dinámicas capitalistas para la acumulación por despojo. *Revista Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*, (151), 31-41. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/24968/25162>
- Villa, M. E. y Godoy-Toro, N. (2023). El capitalismo se sostiene en una crisis y se manifiesta en esos cúmulos de desastres cotidianos que son las tragedias. *Revista Departamento Ciencia Política*, (23), 7-27. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.95007>
- Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>
- Wilches-Chaux, G. (2007). Lo Local - Municipal como unidad de gestión. *Medio Ambiente y Urbanización*, 67(1), 113-126. <https://www.ingentaconnect.com/content/iieal/meda/2007/00000067/00000001/art00008#>
- Wyndham, K. E., Castro, C. P., y Sarmiento, J. P. (2020). From Disaster Risk Construction to Disaster Risk Reduction: Exploring the Agency of Urban Land-Use Planning in

Chile. *Planning Practice & Research*, 36(1), 20–40.

<https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1829285>

Informes:

Cardona, O. D., van Aalst, M. K., Birkmann, J., Fordham, M., McGregor, G., Perez, R., Pulwarty, R. S., Schipper, E. L. F., y Sinh, B. T. (2012). Determinants of risk: exposure and vulnerability. En C.B Field, V. Barros, T. F. Stocker, D. Qin, D. J. Dokken, K. L. Ebi, M. D. Mastrandrea, K.J. Mach, G. K. Plattner, S. K. Allen, M. Tignor, y P. M. Midgley (Eds.), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation* (pp. 65-108). Cambridge University Press.

https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX-Chap2_FINAL-1.pdf

Trabajos finales de graduación:

Aguilar, H., Jiménez, M., Madriz, G., Murillo, V., y Zúñiga, A. (2018). *Incidencia de la Gestión Pública para el desarrollo de capacidades en las municipalidades de Alajuelita, Desamparados, Grecia, Heredia y Mora, en el abordaje de la gestión para la reducción del riesgo ante desastres, durante el periodo 2016-2017* [Seminarío de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública]. Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/items/f1d0b791-7a0c-42d0-a49d-35642f6d3215>

Alvarado, T., y Castro, S. (2020). *Propuesta de Fortalecimiento de capacidades institucionales de la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia en la Gestión de Riesgo a Desastre para el Distrito de San Vicente* [Proyecto de Graduación para optar el grado de Licenciatura en Planificación Económica y Social, Universidad Nacional de Costa

Rica]. Repositorio Universidad Nacional de Costa Rica.

<https://repositorio.una.ac.cr/items/c5d609c6-f56c-4d04-875a-d7901b1ced61>

Arte, K., y Pizarro, M. (2017). *Análisis de las Creencias sobre las Situaciones de Riesgo en la Comunidad de La Cascabela en el cantón de Alajuelita, un enfoque desde la Psicología Comunitaria y la Gestión Local de los Riesgos* [Tesis para optar el grado de Licenciatura en Psicología]. Universidad Nacional de Costa Rica.

<https://catalogosiidca.csuca.org/Record/CR.UNA01000299577>

Atencio, M., y Delgado, J. (2022). *Análisis del desempeño en la gestión de riesgo a desastres desde una construcción institucional: Caso de la Municipalidad de Heredia, periodo 2014-2020* [Tesis sometida a consideración para optar por el grado de Licenciatura en Planificación Económica y Social]. Universidad Nacional de Costa Rica.

<https://repositorio.una.ac.cr/server/api/core/bitstreams/c662752b-2647-4fd5-a66a-3b3c1902a808/content>

Cardona, O. D. (2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos* [Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya]. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

[https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/bitstream/handle/20.500.11762/19751/HolisticaRiesgoSismicoBogota\(Cardona_2001\).pdf;jsessionid=DC9B95A7A8D26D54B719343208E87154?sequence=1](https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co:8443/bitstream/handle/20.500.11762/19751/HolisticaRiesgoSismicoBogota(Cardona_2001).pdf;jsessionid=DC9B95A7A8D26D54B719343208E87154?sequence=1)

Cascante, R. (2018). *Propuesta de Plan Estratégico para la Inclusión de los procesos de Gestión de Riesgo en la Municipalidad de San Ramón* [Trabajo final de investigación para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias]. Universidad de Costa Rica.

<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/items/66cca6fc-362d-4fe7-a0b4-3df524951104>

- Cerdas Guntanis, L. (2016). *Gestión local del riesgo ante desastres: fundamentos éticos y perspectivas teórico-metodológicas* [Tesis de Maestría en Trabajo Social con énfasis en Investigación]. Universidad de Costa Rica.
- Fernández, A., Montero, S., y Ramírez, N. (2022). *La gestión del riesgo en asentamientos humanos informales en Costa Rica* [Trabajo Final de Graduación en modalidad seminario para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social]. Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.trabajosocial.or.cr/ficha/la-gestion-del-riesgo-en-asentamientos-humanos-informales-en-costa-rica/>
- González, M. (2019). *Estrategia de enseñanza-aprendizaje para el desarrollo del tema de la gestión del riesgo con el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los estudiantes de séptimo año del Liceo Académico de Boruca con orientación tecnológica, circuito 11, de la dirección regional de educación Grande de Térraba, durante el I semestre del 2019* [Proyecto de graduación para optar por el grado de Licenciatura en la Enseñanza en los Estudios Sociales y Educación Cívica]. Universidad Estatal a Distancia. https://aleph23.uned.ac.cr/exlibris/aleph/a23_1/apache_media/ULBDJEQH6FPU3D6B2MEBCX5TNRS6SJ.pdf
- Jiménez, E. (2018). *Propuesta metodológica para la incorporación de la gestión del riesgo y los preparativos para emergencias, en los proyectos de desarrollo para el turismo rural comunitario en el distrito de Salitral, Santa Ana-San José* [Trabajo Final de Graduación para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias]. Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/items/beffe6f0-a957-4095-9ef0-ce213a23b874>

- Jiménez, S. (2019). *Tutela cautelar administrativa como un mecanismo para la incorporación de la gestión del riesgo en la planificación urbana* [Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho]. Universidad de Costa Rica. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81520>
- Martínez, L.C. (2019). *Análisis retrospectivo del riesgo de desastre en la "Ciudad del Lodo": Una construcción a los estudios en gestión de riesgo en el Guarco, Cartago, Costa Rica. 1563-2018* [Tesis para optar el grado de Licenciatura en Geografía]. Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr/items/938c16b8-721c-48d0-bba9-048e8f2a21ac>
- Medina Arias, K. M. (2022). *Propuesta para la creación de un índice de medición del desempeño en gestión del riesgo de los gobiernos locales en Costa Rica* [Trabajo final de investigación aplicada para optar el grado y título de Maestría Profesional en Gestión del Riesgo en Desastres y Atención de Emergencias]. Universidad de Costa Rica. <https://hdl.handle.net/10669/88102>
- Ortega, R. (2020). *Análisis psicosocial de la transversalización del enfoque de género en la gestión del riesgo de desastres por diez gobiernos locales de Costa Rica* [Tesis de grado sometido para optar el grado de Licenciatura en Psicología]. Universidad Nacional de Costa Rica. <https://repositorio.una.ac.cr/server/api/core/bitstreams/d57ddfd6-ba4e-40a4-8745-a0a8435ec4b7/content>
- Rifo Herrera, D. A. C. (2023). *Repensar el Trabajo Social frente a los desastres socio naturales: desafíos y oportunidades para la intervención y formación disciplinar* [Tesis para optar al Grado de Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales]. Universidad de

Concepción-Chile. <https://repositorio.udec.cl/items/92262c49-f057-4b44-9ae4-2b59f0679536>

Legislación:

Asamblea Legislativa. (2006). República de Costa Rica. Ley N.º 8488, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. La Gaceta N.º 8, 17 de enero de 2006. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56178&nValor3=0&strTipM=TC

Colegio de Trabajadores Sociales. (2021). Código de Ética Profesional. La Gaceta N° 157, 24 de marzo de 2021. <https://trabajosocial.or.cr/codigo-de-etica-profesional-ano-2021/>

Página web:

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2023). Proyectos registrados en Declaratoria de Peligro Inminente - Carreteras. <https://cneqr.maps.arcgis.com/apps/dashboards/d90e3c555ca04cbbbd3279332eb23d5>

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2016). Heredia. Cantón 4-01. https://www.ifam.go.cr/?page_id=533

Documentos institucionales:

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030*.
<https://www.cne.go.cr/rectoria/politicangr/PNGR%202016%20-2030.pdf>

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2021). *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021-2025*.
https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/Plan%20Nacional%20de%20Gestion%20del%20Riesgos%202021-2025_F.pdf

Comité Municipal de Emergencias. (2019). *Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón Central de Heredia 2019*.
https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/plan_heredia_cme.pdf

Municipalidad de Heredia. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal a Mediano Plazo 2017-2022*.
https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/pdc-mp_2017-2022.pdf

Municipalidad de Heredia. (2019). *Vulnerabilidad Económica en Cantón de Heredia – Costa Rica* [Mapa]. Documento interno, Municipalidad de Heredia.

Municipalidad de Heredia. (2023). *Plan de Desarrollo Municipal de Mediano Plazo 2023-2028*. <https://opendata.heredia.go.cr/en/node/1311>

Orozco-Montoya, R., y Brenes-Maykall, A. (2022). Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022. Investigación de base. Gestión del riesgo en Costa Rica: desafíos e impactos para el desarrollo humano sostenible. *Programa Estado de la Nación*.
https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/8387/Orozco_R_gestion_riesgo_IEN_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Otros:

Castro Ávila, M. (2019). *Fichero cantonal: elecciones municipales 2020*. Tribunal Supremo de Elecciones. <https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2020.pdf>

Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. (2017). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*. <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/PCGIR-informe.pdf?startDownload=true>

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2006). *Amenazas de origen natural. Cantón de Heredia*. https://www.cne.go.cr/reduccion_riesgo/mapas_amenzas/mapas_de_ameanza/heredia/Heredia%20-%20descripcion%20de%20amenazas.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>

Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

Segura, D. (2020). II Encuentro Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres en el Ámbito Local-Municipal “Desarrollo Seguro de los Territorios”. *Universidad Nacional de Costa Rica*. <https://documentos.una.ac.cr/bitstream/handle/unadocs/14583/MEMORIA%20II%2>

0ENCUENTRO%20NACIONAL%20DE%20GRD%20EN%20EL%20%C3%81M
BITO%20LOCAL%20MUNICIPAL.pdf?sequence=2

Anexos

Anexo 1: Consentimiento informado



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

COMITÉ ÉTICO CIENTÍFICO

Teléfono/Fax: (506) 2511-4201

Escuela de Trabajo Social

FORMULARIO PARA EL CONSENTIMIENTO INFORMADO

Proyecto de investigación:

Gestión para la reducción del riesgo ante desastres: acciones del Estado costarricense a través de los gobiernos locales

Nombre de la persona investigadora: Bach. Valeria Portuguez Araya

Nombre de la persona participante:

Medios para contactar a la persona participante:

Número de teléfono: _____

Correo electrónico: _____

Propósito de la investigación

El presente consentimiento informado pretende protegerle a usted como participante del estudio, se utilizará para realizar el proyecto de investigación antes mencionado. Este es un Trabajo Final de Graduación, requisito último para obtener el grado de Licenciatura en Trabajo Social. El mismo está siendo estudiado por la Bach. Valeria Portuguez Araya, cédula 1-1765-0960, la cual es estudiante de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro, Montes de Oca. Es importante mencionar que este proyecto de investigación es totalmente financiado por la estudiante Portuguez Araya.

Para el desarrollo del mismo, se espera contar con la participación de personas funcionarias de la Municipalidad de Heredia que estén interesadas en compartir situaciones de riesgo y vulnerabilidad en el cantón. Es importante aclarar que la participación de las personas es totalmente voluntaria, es decir, ni la investigadora ni ninguna otra instancia, está forzando a la misma en colaborar. De igual manera, se debe mencionar que la persona participante podrá retirarse de la investigación cuando así lo requiera.

¿Qué se hará?

La participación de las personas en la investigación se extenderá aproximadamente de abril a mayo del 2025 (plazo de recolección de información). Esta consiste en lo siguiente: se efectuará una entrevista semiestructurada a través de la cual se pretende recuperar las principales acciones en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres realizadas por la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

Es importante decir que para desarrollar este proceso de investigación se hará uso de plataformas virtuales para llevar a cabo las conversaciones. Es de importancia dejar claro que la participación en este proyecto de investigación es confidencial, su nombre nunca aparecerá en ningún resultado divulgado, ya que se considera fundamental el derecho a la privacidad.

Riesgos

Su participación en este proyecto de investigación puede causar en usted ciertos riesgos o molestias, ellos son:

- Posibilidad de incomodidad pues hablará, si usted lo desea, de situaciones sobre sus labores y situaciones de riesgo y vulnerabilidad del cantón.

Es importante mencionar que si esta situación ocurriera durante o como consecuencia del desarrollo del estudio, la investigadora recomendará asistencia a instituciones que trabajen la situación particular que usted esté viviendo, (por ejemplo la Oficina de Gestión Social Inclusiva de la Municipalidad de Heredia, que se ubica en Heredia, al costado este del Centro de la Cultura Herediana Omar Dengo y cuyo contacto telefónico respectivamente es 2105-5510 / 2277-6712, con el fin de apoyarle y acompañarle profesionalmente con dicha situación. Así mismo, usted podrá suspender o pausar la participación en la encuesta.

Beneficios

Como resultado de su participación en este proyecto de investigación, no obtendrá ningún beneficio directo; sin embargo, el conocimiento, resultados y conclusiones principales que se construyan como producto del estudio, serán transmitidos de forma general a la Oficina de Gestión del Riesgo de la Municipalidad de Heredia.

Consideraciones finales

- Antes de dar su autorización para este estudio, usted debe haber hablado con Bach. Valeria Portuguese Araya y ella debió haber contestado satisfactoria y claramente todas sus preguntas. Si quisiera más información más adelante, puede obtenerla llamando a la Bach. Valeria Portuguese Araya, al número de teléfono 8505-3807 en el horario de lunes a domingo de 8 a.m. a 5 p.m. Además, puede consultar sobre los derechos de los Sujetos Participantes en Proyectos de Investigación al CONIS –Consejo Nacional de Salud del Ministerio de Salud, teléfonos 2233-3594, 2223-0333 extensión 292, de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m. Cualquier consulta adicional puede comunicarse a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica a los teléfonos 2511-4201 ó 2511-5839, de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.
- Usted recibirá una copia de esta fórmula de consentimiento informado firmada por la persona investigadora para su uso personal.
- Su participación en este estudio es voluntaria. Tiene el derecho de negarse a participar o a discontinuar su participación en cualquier momento, sin que esta decisión afecte su relación con la Escuela de Trabajo Social o con la persona investigadora.
- Su participación en este estudio es confidencial, los resultados podrían aparecer en una publicación científica o ser divulgados en una reunión científica, pero de una manera anónima.
- Usted no perderá ningún derecho legal por firmar este documento. Y será firmado por las partes en todas las hojas.

Consentimiento

He leído o se me ha leído, toda la información escrita en esta fórmula de consentimiento informado, antes de firmar. Se me ha dado la oportunidad de hacer preguntas y comentarios y estas han sido contestadas de manera correcta, dejándome claro lo que involucra mi

participación en el proceso de investigación. Por esta razón, acepto participar como persona sujeta de investigación en este proyecto.

Persona participante en la investigación

Nombre:

Cédula:

Firma:

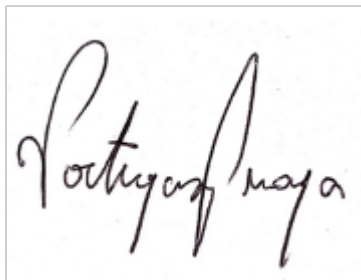
Fecha:

Persona investigadora que solicita el consentimiento

Nombre: Valeria Portuguez Araya

Cédula: 1-1765-0960

Firma:

A rectangular box containing a handwritten signature in black ink. The signature is cursive and appears to read 'Portuguez Araya'.

Fecha:

Última línea

**Anexo 2: Instrumento de recolección de información: Entrevista semiestructurada
(personas funcionarias de la Municipalidad de Heredia)**

Fecha:

Hora de inicio:

Hora de finalización:

Inicio:

Gracias por este espacio. Mi nombre es Valeria Portuguez Araya, soy bachiller en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica y me encuentro realizando mi Trabajo Final de Graduación modalidad tesis para optar el grado y título de Licenciatura en Trabajo Social. Esta investigación se titula “Gestión para la reducción del riesgo de desastres: Acciones del Estado costarricense a través de los gobiernos locales”.

La presente entrevista forma parte de la fase de recolección de información para realizar un estudio analítico sobre las principales acciones en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres realizadas por la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

Me gustaría grabar esta entrevista para concentrarnos en la conversación y no tanto en tomar apuntes ¿me autoriza a grabar?

- Sí
- No

De manera breve, realizaré la toma de algunos datos sobre su persona.

Nombre:

Cargo y departamento:

Tiempo de laborar en la institución:

Formación académica:

Contacto:

Primera parte: Sobre las categorías teóricas

1. ¿Cómo definiría usted el “riesgo” y “vulnerabilidad” desde la perspectiva de la institución?

Segunda parte: Sobre los alcances y vacíos de la Municipalidad de Heredia y **gestión del riesgo**

2. Desde su experiencia en la Municipalidad, ¿qué acciones concretas ha identificado usted que se desarrollan en relación con la gestión del riesgo de desastres?
3. Desde su perspectiva, ¿cuáles fueron los principales logros de la Municipalidad de Heredia en la gestión del riesgo de desastres en el período 2019-2022?
4. ¿Qué acciones desarrolladas por la Municipalidad, en cuanto a la gestión del riesgo en el período 2019-2022, están contempladas o alineadas con lo propuesto en este Plan? ¿Puede mencionar ejemplos concretos?
5. Desde su experiencia, ¿qué aspectos considera que aún están pendientes o son débiles en la gestión del riesgo de desastres en el cantón de Heredia?
6. ¿Qué obstáculos ha enfrentado la Municipalidad para implementar acciones más efectivas en la gestión del riesgo de desastres?
7. ¿Qué elementos del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia 2019 considera usted que no se han implementado o han quedado rezagados en cuanto a la gestión del riesgo? ¿Y por qué razón?

Tercera parte: Sobre los alcances y vacíos de la Municipalidad de Heredia y categoría de **vulnerabilidad**

8. Desde su experiencia en la Municipalidad, ¿qué acciones concretas ha identificado usted que se desarrollan en relación con el abordaje de la categoría de vulnerabilidad?
9. Desde su perspectiva, ¿qué avances o logros considera usted que tuvo la Municipalidad de Heredia en el abordaje de la categoría de vulnerabilidad en el período 2019-2022?
10. ¿Qué acciones desarrolladas por la Municipalidad, en cuanto a la categoría de vulnerabilidad en el período 2019-2022, están contempladas o alineadas con lo propuesto en este Plan? ¿Puede mencionar ejemplos concretos?
11. Desde su experiencia, ¿qué aspectos considera que aún están pendientes o son débiles en el abordaje de la categoría de vulnerabilidad en el cantón de Heredia?
12. ¿Qué obstáculos ha enfrentado la Municipalidad para implementar acciones más efectivas en el abordaje de la categoría de vulnerabilidad?

13. ¿Qué elementos del Plan para la Prevención y Atención de Emergencias y Desastres del cantón de Heredia 2019 considera usted que no se han implementado o han quedado rezagados en cuanto al abordaje de la categoría de vulnerabilidad? Y por qué razón?

Cuarta parte: Sobre las oportunidades de mejora

14. ¿Desde la visión institucional, qué categorías teóricas en gestión del riesgo y vulnerabilidad orientan las acciones de implementación que desarrolla la Municipalidad y el Plan 2019?
15. ¿Qué sugerencias de mejora propondría usted para fortalecer el abordaje de la gestión del riesgo de desastres y vulnerabilidad en la Municipalidad?

Cierre:

Agradecimiento por la disposición y el tiempo que brindó para realizar la entrevista.

Anexo 3: Instrumento de recolección de información: Entrevista semiestructurada
(persona experta en política pública de gestión del riesgo de desastres)

Fecha:

Hora de inicio:

Hora de finalización:

Inicio:

Gracias por este espacio. Mi nombre es Valeria Portuguez Araya, soy bachiller en Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica y me encuentro realizando mi Trabajo Final de Graduación modalidad tesis para optar el grado y título de Licenciatura en Trabajo Social. Esta investigación se titula “Gestión para la reducción del riesgo de desastres: Acciones del Estado costarricense a través de los gobiernos locales”.

La presente entrevista forma parte de la fase de recolección de información para realizar un estudio analítico sobre las principales acciones en el proceso de implementación de la gestión del riesgo de desastres realizadas por la Municipalidad de Heredia en el período 2019-2022.

Me gustaría grabar esta entrevista para concentrarnos en la conversación y no tanto en tomar apuntes ¿me autoriza a grabar?

- Sí
- No

De manera breve, realizaré la toma de algunos datos sobre su persona.

Nombre:

Cargo, departamento institución:

Tiempo de laborar en la institución:

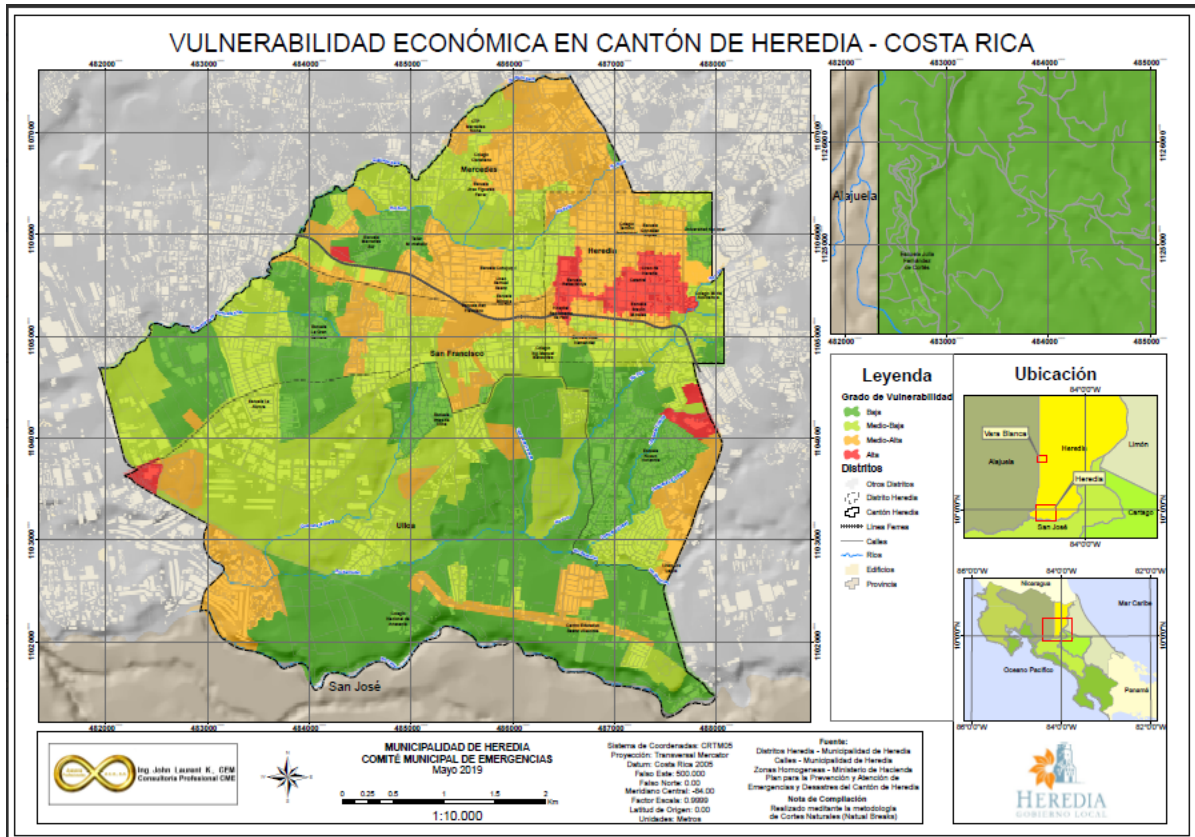
Formación académica:

Contacto:

1. ¿Cómo se construye política pública en gestión del riesgo en Costa Rica?
2. ¿Cómo se operativiza la Política Nacional de Gestión del Riego 2016 - 2030 en los gobiernos locales?

3. ¿Por qué es importante el tema de que las personas comprendan desde dónde se posiciona la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016 - 2030 a nivel conceptual?
4. ¿Cuáles limitaciones considera usted que se han encontrado a nivel operativo en la ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2021 - 2025 que no necesariamente está escrito o claro a nivel teórico en este mismo instrumento?
5. ¿Qué obstáculos ubica usted en cuanto a la construcción de planes cantonales de gestión del riesgo de forma integral y sistémica?
6. ¿Cuáles oportunidades considera tienen las municipalidades para implementar la gestión del riesgo de una manera integral y sistémica?

Anexo 4: Mapa de vulnerabilidad económica del cantón de Heredia – Costa Rica



Anexo 5: Estructura organizacional de la Municipalidad de Heredia

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Municipalidad de Heredia

