

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

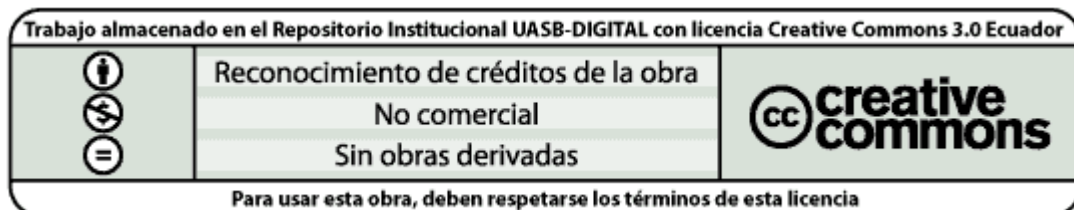
**Área de Gestión**

Doctorado en Administración

**El sistema de gestión de riesgos del Ecuador: un sistema de administración pública en busca de la ciudadanía deliberativa**

Scott Solberg

**2015**



## CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Howard Scott Solberg, autor de la tesis intitulada “El sistema de gestión de riesgos del Ecuador: Un sistema de Administración Pública en busca de la ciudadanía deliberativa”, *mediante* el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Doctor en Administración, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 5 de enero de 2015

Firma:

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR**

**ÁREA DE GESTIÓN**

**DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN**

**“El sistema de gestión de riesgos del Ecuador: Un sistema de Administración  
Pública en busca de la ciudadanía deliberativa”**

**AUTOR**

**SCOTT SOLBERG,**

**DIRECTOR: DR. FERNANDO TENÓRIO**

**2015**

## **EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL ECUADOR: UN SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BUSCA DE LA CIUDADANÍA DELIBERATIVA**

### **RESUMEN – ABSTRACT**

La presente investigación se enmarcó dentro del estudio científico del campo de la Administración Pública. La atención recayó sobre el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador y la participación ciudadana dentro de sus procesos de toma de decisión en la elaboración, y posterior implementación, de políticas públicas para combatir diferentes posibilidades de desastre. Para el efecto de este estudio, el objetivo fue iluminar y explicar las falencias e incoherencias dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador a través del uso de los conceptos aplicables al espacio de la Administración Pública. De hecho, se partió de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, especialmente de su componente político de la ‘ciudadanía deliberativa’, y de los aportes investigativos en el campo de la gestión social de Fernando Tenório. Metodológicamente, se hizo uso del análisis del discurso para poder evidenciar y comprender cómo se define y ejerce el rol ciudadano dentro de este sistema, así como la importancia que la misma tiene en un sector en dónde la ciudadanía entra en relación con los representantes del componente científico-técnico y del político en la estructuración de planes comunitarios de acción contra el riesgo.

Como resultado, puede evidenciarse que se dio un proceso de ordenamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos a través de la introducción de ciertos principios operativos a partir de 2007: la descentralización operativa y decisional, la incorporación social de una cultura de prevención de riesgos, y la centralidad de la participación ciudadana. Pero, el reconocimiento formal de estos principios no aparece como condición suficiente para un ejercicio real de participación ciudadana por la conjunción con ciertos factores que influyen de manera negativa en el funcionamiento del sistema: por ejemplo, la falta de delimitación de competencias claras entre los diferentes actores y la escasez de recursos de diferente tipo. Por último, cabe recalcar la importancia de este tipo de estudios sobre los diversos sistemas de Administración Pública en el país, pues es de vital importancia para comprender las condicionantes que limitan, así como las potencialidades, de los procesos políticos en Ecuador.

## Tabla de Contenido

<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN</b>	9
1.1. Objetivo final y objetivos intermedios.	16
1.2 Pregunta de investigación.	17
1.3 Hipótesis.	18
1.4 Delimitación del Estudio.	18
1.4.1 Temática temporal	18
1.4.2 Temática teórica	18
1.4.3 Temática geográfica	19
1.5 Relevancia del estudio.	19
<b>CAPÍTULO II. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	21
2.1 Teoría de la Acción Comunicativa.	22
2.1.1 Influencias teóricas del pensamiento de Habermas	22
2.1.2 Razón comunicativa	26
2.1.3 Actos del habla	29
2.1.4 Acción comunicativa	31
2.1.5 Pretensión de validez	33
2.1.6 Mundo de la vida y sistema	36
2.1.7 La colonización del mundo de la vida	41
2.1.8 Democracia y participación ciudadana en los procesos de descolonización	44
2.2 Ciudadanía deliberativa.	50
2.2.1 La democracia radical y la política deliberativa	51
2.2.2 Estado de Derecho y ciudadanía	57
2.2.3 Cultura política e igualdad	59
2.2.4 Movimientos sociales y definición del desarrollo desde lo local	62
2.2.5 Los aportes de Tenório a la gestión social	64
2.2.6 La importancia de lo local en el contexto político y social actual	70
2.3 El riesgo y su gestión.	71
2.3.1 Tratamiento científico del riesgo	72
2.3.2 Tratamiento político del riesgo	74
2.3.3 Obstáculos y perspectivas en la gestión del riesgo	77

<b>CAPÍTULO III. REFERENCIAL METODOLÓGICO</b>	81
3.1 El análisis del discurso.	86
3.1.1 Entrevistas en profundidad	99
3.1.2 Análisis documental de contenido	106
<b>CAPÍTULO IV. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS</b>	110
4.1 Repaso histórico: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en el Ecuador desde	111
4.1.1 Legislación y delegación de funciones en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos	114
4.1.2 El sistema de declaración de emergencias	118
4.1.3 Códigos de construcción.	119
4.1.4 Políticas de mapeo de riesgos y de asentamientos humanos:	121
4.1.5 Debilidades de manejo del riesgo a nivel económico y político	122
4.1.6 Instituciones multilaterales en la gestión de riesgos.	128
4.1.7 Competencia institucional por la captación de recursos.	129
4.2 Reestructuración: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador a partir de	132
4.2.1 Transformaciones del sistema político ecuatoriano.	132
4.2.2 La gestión de riesgos en la nueva carta constitucional del Ecuador	137
4.2.3 La Agenda Nacional de Seguridad, Soberanía y Democracia: el nuevo marco	141
4.2.4 La seguridad integral, la seguridad humana y la integralidad del sistema en la nueva política de seguridad.	142
4.2.4.1 La seguridad integral	144
4.2.4.2 La soberanía	145
4.2.4.3 La democracia participativa	145
4.2.5 La primera política estatal de gestión de riesgos en la historia de Ecuador.	147
4.2.5.1 La agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.	148
4.2.5.2 Relación entre la SNGR y el Plan Nacional de Seguridad Integral.	152
4.2.5.3 Las responsabilidades de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos:	155
4.2.5.4 Estructura organizacional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.	158
4.2.5.5 Las Direcciones Provinciales de Gestión de Riesgos.	161
4.2.5.6 Relación entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	162
4.2.5.7 El Comité de Operaciones de Emergencia COE	166
4.2.5.8 La participación ciudadana en la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos	169
4.2.5.9 Constitución de una <i>cultura de la prevención</i> en la gestión de riesgos.	174
<b>CAPÍTULO V. ESTUDIO DE CASO: Los comités comunitarios de gestión de riesgo en la parroquia de Tandapi</b>	179
5.1 Proyectos de introducción de la gestión de riesgos liderados por la Secretaría Nacional	180
5.1.1 Proyecto de Redes Locales para Reducción de Riesgos en Comunidades	181
5.1.2 Proyecto de Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos	186

5.2 El proceso de introducción de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi.	190
5.2.1 La parroquia de Tandapi	190
5.2.2 Aspectos generales de la introducción de la gestión de riesgos en la parroquia	192
5.2.3 Conformación de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos en el marco	194
5.2.4 Plan institucional de Gestión de Riesgos para Centros Educativos	201
5.2.5 Conformación de las Brigadas Operativas de los Comités Comunitarios de	204
5.2.6 Entrega de insumos a los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos y a los	205
5.3 Percepciones de la participación ciudadana en los procesos de introducción de la	210
5.3.1 Procesos de discusión	211
5.3.2 Interacción	227
5.3.3 Pluralismo	235
5.3.4 Igualdad participativa	238
5.3.5 Autonomía	243
5.3.6 Bien común	251
<b>CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>257</b>
Bibliografía	272
ANEXO 1. Glosario	277
ANEXO 2. ENTREVISTA # 01	279
ANEXO 3. ENTREVISTA # 02	294
ANEXO 4. ENTREVISTA # 03	310
ANEXO 5. ENTREVISTA # 04	327

## Listado de Tablas

Tabla 2.1	Clasificación de las pretensiones de validez desde la Teoría de la Acción Comunicativa	35
Tabla 3.1	Ciudadanía deliberativa. Criterios de análisis	84
Tabla 3.2	Componentes estructurales del discurso político.	89
Tabla 3.3	Guía de entrevista semiestructurada	104
Tabla 4.1	Sectores y parámetros de decisión-acción en la SNGR.	153
Tabla 4.2	Propuestas de para una mayor eficiencia de la política de gestión de riesgos ante los problemas detectados.	156
Tabla 5.1	Niveles de certificación en gestión de riesgos para centros educativos	187
Tabla 5.2	Botiquín de primeros auxilios entregados a las brigadas de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos	205
Tabla 5.3	Botiquín de primeros auxilios para Institucionales de Gestión de Riesgos en Centros Educativos	206

## Listado de Gráficos

Gráfico 4.1	Relación entre ocurrencia de desastres naturales y el crecimiento del Producto Interno Bruto (GDP) en Ecuador	113
Gráfico 4.2	Entidades no ministeriales responsables de la gestión de riesgos.	117
Gráfico 4.3	Sistema de declaración de emergencia tras un desastre natural	118
Gráfico 4.4	Estructura organizacional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.	159
Gráfico 4.5	Estructura orgánica de la Dirección Provincial de Gestión de Riesgos.	161
Gráfico 4.6	Estructura del Comité de Operaciones de Emergencia.	169
Gráfico 5.1	Ubicación geográfica de la parroquia Manuel Cornejo Astorga	191



## **CAPÍTULO I**

### **INTRODUCCIÓN**

Hoy en día, el mundo se caracteriza por gran cantidad y variedad de organizaciones, instituciones, entidades y redes que son afectadas e influenciadas fuertemente por la sociedad, y viceversa. El campo de estudio de la Administración Pública, particularmente utilizando la teoría de acción comunicativa, está excepcionalmente posicionado y con capacidad de avanzar en el entendimiento de: funcionamiento, toma de decisiones y evolución futura de la sociedad y, de las organizaciones políticas, económicas y sociales que la conforman.

Existen muchos factores que convergen para afectar la efectividad de los flujos de información y la toma adecuada de decisiones dentro de los sistemas de Administración Pública. Algunos de los factores que conducen hacia la ineficiencia son: la falta de relaciones inter e intrainstitucionales; la ineficiencia en las redes estructurales; la falta de capital social promovido a través de la ciudadanía deliberativa; la falta de interés por la integración y las inconsistencias legislativas y políticas (Gunning, 2001). No hay duda que las organizaciones públicas y privadas, al igual que los individuos que las conforman, y la ciudadanía en general, pueden beneficiarse de un manejo adecuado de la Administración Pública. Sin embargo, la falta de análisis y entendimiento de los sistemas con los que actualmente están trabajando, ha limitado un incremento significativo en el conocimiento y en las posibilidades de desarrollo social que este saber determina.

Al igual que en muchos países de América Latina, en Ecuador los dirigentes políticos y funcionarios designados, toman decisiones políticas que afectarán a diferentes actores en su ámbito de influencia. El valor de capital social de los sectores a los que representan corresponde directamente al éxito de los políticos, y el éxito de estas redes depende también de su capacidad para alcanzar altas posiciones de centralidad política.

Frecuentemente los actores políticos centran sus iniciativas en base a metas de corto plazo, de esta manera, aumentan sus esferas de influencia y garantizan su supervivencia política en base al apoyo ciudadano, sin dar mucha importancia a los efectos de largo plazo a la sociedad civil y su entorno. Esto puede tener consecuencias negativas para la gestión eficaz de los recursos públicos ante diferentes problemáticas. Si bien existen instituciones e intereses organizados y coordinados en la administración pública, a menudo aparecen fuerzas que buscan trabajar en paralelo y no juntas. Esto demuestra que no ha existido mantenimiento de redes sostenibles. Como se verá en el análisis, una serie de actores clave en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, dependen de los demás para mantener o incrementar el beneficio económico, el estatus, y la posición política.

Las políticas gubernamentales tienen implicaciones en las organizaciones e instituciones que tratan de obtener beneficios del proceso político. Esto porque parte del apoyo financiero no arriba a manos de los ciudadanos de las regiones propensas a los desastres. La toma de decisión respecto a una política pública y su implementación tienen evidentes implicaciones distributivas. Analizando a los principales actores involucrados, sus relaciones, sus metodologías de comunicación y sus barreras de comunicación, es importante decir que el uso eficaz de una estrategia de sistema de gestión y la participación de una ciudadanía realmente deliberativa abrirían las puertas para una planificación pública más eficiente en el futuro.

Utilizando un análisis a partir de la teoría de la acción comunicativa y la ciudadanía deliberativa, las cuestiones relativas a la mitigación de desastres, la prevención, respuesta y reconstrucción podrían presentar oportunidades únicas para la generación de conocimiento en el campo de Administración Pública. Los individuos, las organizaciones y otros actores clave han obtenido una combinación de beneficios económicos y políticos a través de sus relaciones y del intercambio de prácticas. Sin embargo, existen ocasiones

en que la búsqueda de ganancia económica y la pobre capacidad de toma de decisiones adecuadas han creado administraciones ineficientes y han incrementado vulnerabilidades en la sociedad especialmente para los sectores más desprotegidos.

Por ejemplo, el terremoto de magnitud 7,4 que sacudió el noroeste de Turquía en agosto de 1999, pone en tela de juicio la persecución de intereses sociales en la Administración Pública del riesgo que, por la búsqueda de ganancias económicas, sacrifican estándares de construcción. El resultado fue la caída de algunos edificios de departamentos que, de repente, se convirtieron en miles de tumbas. Las críticas más fuertes se dirigieron a los elementos corruptos del sistema: funcionarios públicos y empresarios privados. Evidentemente, los líderes políticos y principales responsables de la toma de decisiones, no contaban con información adecuada sobre determinadas empresas de construcción en Turquía. De la misma forma, si se hubiera llevado a cabo una verdadera acción comunicativa a una ciudadanía deliberativa real, los ciudadanos hubieran tenido mayores herramientas y conocimiento para exigir y acordar proyectos de calidad, orientados a finalidades sociales.

Los políticos y funcionarios locales trabajaron de la mano con empresarios privados del sector de la construcción para satisfacer la demanda pública de vivienda, y, además negociar ventajas económicas para beneficio personal. Como resultado de los beneficios transferidos desde el sector privado a ciertos funcionarios públicos, los edificios fueron contruidos con materiales deficientes. Los contratistas añadieron pisos adicionales a los edificios, evitaron pruebas de suelos e hicieron caso omiso a las pruebas de terremotos. El terremoto proporcionó la evidencia condenatoria: algunos edificios que cumplían las normas de construcción se mantuvieron de pie cerca del epicentro en Golcuk e Izmit. Pero, otros edificios que no cumplían con el estándar, ubicados a 60 millas, cerca del Estrecho de Bósforo, en Estambul, se derrumbaron. Este ejemplo de intercambios y relaciones

económicas entre miembros clave de la Administración Pública en Turquía y, empresarios privados, muestra que las relaciones perjudiciales pueden desarrollarse y fortalecerse entre sí, teniendo resultados desfavorables para la sociedad. Los mismos instrumentos y teorías que pueden promover una red sólida y sostenible, también pueden utilizarse para apoyar y consolidar las relaciones dentro de redes insalubres.

Basándose en lo anterior, la reputación, el capital social y las relaciones intra e interinstitucionales son aspectos fundamentales en la teoría de Administración Pública. La reputación desempeña un papel importante dentro del sistema de gestión de riesgos en Ecuador. Cuando un agente de la red tiene una reputación cuestionable perjudica su capacidad de comunicar y coordinar con otros agentes, debilitando todo el sistema. En entrevistas realizadas para analizar la factibilidad de este estudio, se ha manifestado que históricamente algunos miembros de la red del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos han tenido una reputación cuestionable debido a la mala actuación en el pasado o por la búsqueda de actividades rentables. Estos nodos tienden a restringir el intercambio institucional. En efecto, la restricción del acceso a individuos desacreditados es muy positiva para la red, ya que promueve la eficiencia en la relación establecida entre los demás miembros de la red.

Asimismo, cabe señalar que el acceso restringido de ciertos actores dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador reduce costos de coordinación y transacción, además de un menor número de nodos y la simplificación de las operaciones sistémicas (Jones & Borgatti, 1997).

El acceso restringido también facilita la salvaguardia de los intercambios. Tener menor número de socios disminuye la cantidad total de esta vigilancia (...) tanto la reducción de los costos de transacción así como el peligro de convertirse en la víctima de un comportamiento oportunista. Además, cuenta con menos asociados que interactúan con

mayor frecuencia, aumenta la identificación entre las partes y establece las condiciones para el desarrollo de fuertes vínculos entre los involucrados (Granovetter, 1983).

Es importante comprender que, aunque restringir el acceso tiene sus beneficios en eficiencia, demasiadas restricciones puede reducir la efectividad del sistema, ya que podría dejar de incentivar y promover la calidad e innovación. Así mismo, muy pocas restricciones dentro de un sistema de Administración Pública pueden reducir la eficacia y eficiencia, ya que dificultan la coordinación de tareas complejas. En este sentido, una mejor capacidad de gestión, coordinación y control del Estado para evitar o disminuir los riesgos se hace cada vez más necesaria, especialmente en las circunstancias actuales donde la sociedad tiene una percepción de riesgo constante y existen una pluralidad de amenazas hacia la vida y el bienestar de la población en general<sup>1</sup>.

Estas amenazas provienen de los efectos de la actividad humana sobre la naturaleza, y de los efectos de las catástrofes propiamente naturales. A pesar de la importancia de la gestión estatal de riesgos, ningún sistema de gestión pública, así como la respectiva red institucional y privada que coordina, podrá funcionar eficazmente si no cuentan con suficiente capital social que respalde las acciones gubernamentales. Pero, la misma también debe tener capacidad de incidir sobre las prácticas que pueden afectar o salvar sus vidas. Es por esto que la presente investigación sostiene que, la acción comunicativa y la ciudadanía deliberativa pueden reforzar y mejorar el capital social de las políticas públicas de la gestión del riesgo, incidiendo de manera positiva en la eficacia del sistema.

Habiendo considerado estos puntos, la intención del presente trabajo es realizar un análisis de las prácticas que se llevan a cabo en el sistema de Administración Pública en Ecuador. Como se ha logrado manifestar con anterioridad, el Sistema Nacional de Gestión

---

<sup>1</sup> Según Ulrich Beck (1998 y 2009) la percepción de amenaza y peligro de la sociedad actual es tan grande que se ha convertido en la principal tarea del Estado proveer seguridad y gestionar el riesgo.

de Riesgos, es un espacio de interés en tanto es un tema de gran relevancia en el panorama nacional como mundial. En efecto, tras la reforma constitucional de 2008, el Estado ecuatoriano y sus diferentes instancias están obligadas a proteger a las personas de posibles amenazas que pudieran sufrir y que, de efectuarse las acciones necesarias, pudieran ser anticipadas. Adicionalmente, a nivel estatal se reconoce la importancia de la producción de condiciones de vida adecuada como elemento fundamental en los procesos de desarrollo dentro del marco del Buen Vivir. En suma, este sistema encargado del manejo y gestión de situaciones adversas aparece como espacio trascendental para la generación de información que evidencie las lógicas que imperan en su funcionamiento, siendo posible detectar aspectos críticos que conspiran para una adecuada operación del mismo.

Dentro del marco de la presente investigación, se comprende que la participación ciudadana es fundamental para los procesos de gestión pública en cualquier sector. Más aún cuando se trata de la gestión social de riesgos, donde la prevención se sitúa como elemento central para alcanzar altos grados de eficiencia. Es necesario enfatizar la atención sobre el factor de 'prevención', puesto que la necesidad de anticiparse a los eventos adversos, impone la obligatoriedad de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión pública dentro del sistema en cuestión. Esto en el sentido que la 'prevención' requiere de la instauración de una cultura particular en el trato de los ciudadanos con su medio ambiente. Pero, al no limitarse la acción del sistema a la respuesta, la estructura debe adecuarse a las disposiciones históricamente constituidas entre los ciudadanos tanto para organizarse como grupo así como para enfrentar riesgos. En consecuencia, la participación ciudadana es fundamental para el sistema público de gestión de riesgos en tanto otorga al mismo de sostenibilidad, por un lado, y de legitimidad social, por el otro.

En fin, es de interés indagar cómo la participación ciudadana se define dentro de este sistema. Es decir, cuál es la relevancia que toma la participación de la ciudadanía,

cuáles son las condiciones que se establecen para que esta se ejerza, cómo se definen las relaciones del sector ciudadano con el resto de actores e instituciones que confluyen en este campo, etc. Sin embargo, el análisis de la participación ciudadana debe manejarse en dos niveles: el nivel formal-oficial y el nivel de la práctica real. A través de este contraste puede notarse las divergencias que pueden existir entre las intenciones que pregona un sistema y como este entra en funcionamiento.

A breves rasgos, el trabajo ha sido estructurado de la siguiente forma:

- En un primer momento, se realiza una discusión teórica acerca de la propuesta de Habermas dentro de la teoría de la acción comunicativa. Allí, se explora la necesidad de superar ciertas racionalidades que atienden a particularismos, hacia una racionalidad comunicativa sostenida por el entendimiento de los diferentes actores. Para ello, se explora también el componente político de esta acción comunicativa: la ciudadanía deliberativa. A través de los planteamientos de Habermas y Tenório, se posiciona la necesidad de constituir espacios públicos donde la participación ciudadana adquiera este componente deliberativo y una orientación hacia el entendimiento, a fin de lograr decisiones públicas consensuadas y que estén investidas de legitimidad social.
- En un segundo momento, se efectúa una aproximación al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador. En esta sección, es necesario mencionar los cambios que se han operado en el sistema desde la aprobación de la nueva Constitución de Ecuador en 2008. Para ello, se hace un repaso de las características que tuvo el sistema desde el momento de su creación hasta el año 2008, considerando siempre como elemento central la definición en su interior de la participación ciudadana. Posteriormente, se describe como se estructura formal en la actualidad el Sistema Nacional de Gestión de

Riesgos, insistiendo nuevamente sobre el componente participativo y la transformación de su rol.

- En un tercer momento, se hace un estudio de caso que busca contrastar este nivel estructural con la práctica real del sistema. Para el efecto, se ha considerado el caso de la parroquia de Tandapi. La decisión de considerar este caso responde a que, dentro de la provincia de Pichincha, es una de las localidades donde el proceso lleva implementado un tiempo prudencial como para considerar los resultados que ha tenido al momento el funcionamiento del sistema. Adicionalmente, la introducción de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi ha sido definida desde las instancias oficiales encargadas de la gestión de riesgos en la provincia, como un proyecto piloto que será tomado de ejemplo para ser implementado en otras locaciones. Por consiguiente, la aproximación al caso de Tandapi permite poner atención sobre ciertos factores estructurales y prácticos que deben ser considerados por las instituciones pertinentes, para que no se cometan los mismos errores en las diferentes parroquias, donde se busca introducir la gestión de riesgos en la planificación pública.
- Por último, en un cuarto momento, se da paso a esbozar ciertas conclusiones que son el resultado de contrastar estos dos niveles previamente mencionados. Además, puede delimitarse ciertas recomendaciones que serían de utilidad para un mejor funcionamiento del sistema en términos de participación ciudadana deliberativa.

### **1.1. Objetivo final y objetivos intermedios.**

- **Objetivo final:**



Iluminar y explicar las falencias e incoherencias dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador, a través del uso de los conceptos de acción comunicativa y ciudadanía deliberativa.

- **Objetivos intermedios:**

- Documentar las transformaciones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo en Ecuador, considerando principalmente la definición de la participación ciudadana en el mismo.
- Dar cuenta de la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador, y de su consideración oficial de la participación ciudadana, a través del caso Tandapi.
- Esbozar, a partir del análisis, ciertas recomendaciones favorables al funcionamiento de un sistema de gestión de desastres realmente participativo y deliberativo.

## **1.2. Pregunta de investigación.**

*¿Cómo pueden los conceptos de acción comunicativa y ciudadanía deliberativa iluminar las falencias e incoherencias del sistema de gestión de riesgos en el Ecuador?*

### **1.3. Hipótesis.**

La teoría de la acción comunicativa y los conceptos de ciudadanía deliberativa tienen la capacidad de aclarar, predecir y potencialmente proveer de soluciones a las falencias sociales y administrativas que limitan el desarrollo socio-económico equitativo que beneficia a las personas y organizaciones más vulnerables de la sociedad.

### **1.4. Delimitación del Estudio.**

#### **1.4.1. Temática teórica**

- La teoría y los conceptos principales que se utilizarán serán:
  - Acción comunicativa
  - Ciudadanía Deliberativa

#### **1.4.2. Temporal**

- La información recopilada pertenece al período de aprobación de la nueva Constitución en 2008 y a la creación de una institución destinada exclusivamente a la gestión de riesgos en 2009.
- Se recoge también información del desarrollo histórico del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos creado en 1964.
- La puesta en marcha del caso Tandapi remite al año 2011, por lo que los testimonios recogidos remiten al espacio contextual que parte del año en cuestión hasta la actualidad.

### **1.4.3 Geográfica**

- Gran parte de la información necesaria para ejemplificar la importancia de una correcta administración pública sobre el riesgo, proviene de experiencias o estudios de distintos países.
- Se analiza el caso del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador.
- El estudio de caso remite a la parroquia de Tandapi, la cual está localizada en el cantón Mejía (Pichincha- Ecuador).

### **1.5. Relevancia del estudio.**

Un serio problema de Administración Pública, particularmente en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Ecuador, es la carencia de buena comunicación, discurso abierto, negociación libre y espacios de entendimiento compartido. La democracia real en este sistema ha sido deficiente y el liderazgo histórico no ha estado dispuesto a cambiar sus perspectivas ni considerar las recomendaciones de perspectivas diferentes. Los problemas identificados históricamente en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, parecen proveer un estudio de caso excelente para entender y analizar las debilidades de un sistema público. Tal análisis podría facilitar la generación de posibles soluciones a los problemas que podrían servir a Ecuador y muchos otros países con sus propios Sistemas Nacionales de Gestión de Riesgos y de esta manera consolidar de manera efectiva las políticas que puedan beneficiar de manera real, práctica a las necesidades de los ciudadanos y que, por esta vía la ciudadanía tenga referentes sólidos y eficientes de servicio.

Cabe mencionar que el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador nunca ha sido analizado mediante la utilización de las teorías y los conceptos de Administración Pública, los cuales han sido antes mencionados, como herramientas de estudio. La principal

expectativa de la presente investigación es que la aplicación de estos conocimientos teóricos pueda salvar vidas y mejorar la seguridad ciudadana de los ecuatorianos más vulnerables a los desastres naturales.

## CAPÍTULO II

### REFERENCIAL TEÓRICO

El análisis del funcionamiento de los diversos sistemas de Administración Pública puede partir desde diferentes posturas teóricas. En este trabajo, se ha optado por abordar el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador de tal forma que se consideren los niveles de participación en el mismo. Se asume que, desde el punto de vista aquí tomado, el adecuado funcionamiento social de los sistemas de administración pública está en relación con los niveles de participación de los diferentes actores en el proceso de definición de sus problemas a tratar y las soluciones a poner en marcha. Entonces, las herramientas teóricas y conceptuales deben estar en concordancia y coherencia con el planteamiento de este problema y las expectativas del mismo.

En este sentido, la *teoría de la acción comunicativa* de Habermas permite abordar los sistemas de Administración Pública desde la distinción existente entre las dos dimensiones de la racionalidad moderna: por un lado, la racionalidad instrumental, orientada al alcance de fines estratégicamente elaborados desde una visión particular del mundo, es decir, en beneficio de tan solo un sector de la sociedad o de la comunidad en cuestión. Y, del otro lado, la racionalidad comunicativa que genera acciones consensuadas que se orientan a la consecución de fines socialmente definidos y, por ende, legitimados. En consecuencia, se presupone que el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos debe operar dentro de un marco de consenso legitimado socialmente por la participación de los diferentes sectores afectados por la toma de decisión de políticas públicas.

De su parte, se debe profundizar en la discusión acerca de la *ciudadanía deliberativa*. Propuesta inicialmente por Habermas y posteriormente desarrollada por Tenório, esta noción es la forma que adopta la acción comunicativa dentro del campo

político moderno, es decir en el Estado. La ciudadanía deliberativa insiste en la producción de condiciones adecuadas a un diálogo reflexivo y participativo de los diferentes sectores, en la definición de la acción política a efectuarse entre: autoridades públicas, movimientos sociales, organizaciones de desarrollo, ciudadanía, etc. Por lo tanto, se desarrolla este concepto para identificar posibles falencias y escenarios hacia donde debería conducirse el proceso democrático de participación ciudadana en la gestión social.

Por último, y centrándose de manera más específica en el caso del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador, la discusión debe hacer referencia a la noción de *riesgo*. Es necesario contemplar el cambio que se existe entre la “sociedad de la carencia” y la actual “sociedad del riesgo”<sup>2</sup>, sobre todo, en las potencialidades que acarrea la nueva percepción de la amenaza para una gestión que se funde sobre bases democráticas. En consecuencia, se analizará el tratamiento tanto político como científico que se ha generado alrededor de la problemática del peligro o la amenaza global. En este marco, se discute cómo la gestión del riesgo debe dar paso a nuevas formas de participación que consideren la racionalidad social, en un espacio donde el monopolio de la definición es poseído por los “expertos del riesgo”: los políticos y los científicos.

## **2.1. Teoría de la Acción Comunicativa.**

### ***2.1.1. Influencias teóricas del pensamiento de Habermas***

En 1923, un grupo de pensadores liderados por Max Horkheimer fundó el *Frankfurter Institut für Sozialforschung* –Instituto de la Investigación Social de la Escuela de Frankfurt. Esta institución tenía como objetivo ofrecer una teoría social opuesta al

---

<sup>2</sup> Es necesario advertir que esta distinción entre la “sociedad de la carencia” y la “sociedad del riesgo” es un elemento analítico, por lo cual la existencia ideal de cada una de estas se remite a un marco teórico-conceptual. En la realidad social puede encontrarse sociedades que comparten características o rasgos tanto de una como de la otra. En consecuencia, no debe realizarse lecturas dicotómicas de la realidad que las piensen como antagónicas u opuestas.

positivismo, centrada en el estudio de la ciencia independientemente de otros intereses que no fueran los epistemológicos. Como resultado, la Teoría Crítica fue presentada como alternativa al método de conocimiento tradicional. La Teoría Crítica se reconocía a sí misma como un conocimiento conscientemente vinculado con el contexto social de su producción y desarrollo.

Los planteamientos de la teoría de Horkheimer estaban influenciados en el psicoanálisis de Freud y en el pensamiento dialéctico marxista. Este último fue adoptado como método de investigación destinado al análisis y crítica de las relaciones sociales y del armazón cultural. El propósito era transformar la sociedad y lograr la emancipación humana –entendida desde Kant como la capacidad individual de decisión y autonomía (Velasco, 2003, 20).

Los académicos más reconocidos sobre la Teoría Crítica han sido Horkheimer y Adorno. Juntos redactaron *La Dialéctica de la Ilustración* (1947) con el objetivo de realizar una crítica del proceso civilizatorio moderno en su conjunto. El interés ya no era el fracaso de la revolución socialista, sino el fracaso de la civilización. Para estos autores, la modernidad es la máxima expresión de la subyugación de la población más vulnerable. El concepto de trabajo, inspirado sobre todo en los escritos de Marx, es recuperado en la teoría, pero bajo una forma de autoalienación humana. De la misma forma, el concepto eje de su análisis es la *razón instrumental*, entendida como la forma de pensamiento que surge en y por el dominio humano de la naturaleza. Sustentada en esta racionalidad, la acción individual está motivada hacia fines estratégicos y de efectividad, pero sin dar importancia al desarrollo humano. Es importante señalar que este proceso de dominio no se limita a la época moderna, pues es correspondiente con el proceso mismo de civilización. Sin embargo, es con la modernidad que este proceso se intensifica: en las sociedades modernas,

el alto grado de desarrollo técnico, de concentración de poder y de inculcación ideológica está acompañado de grandes calamidades para la humanidad (Morales, 2009).

Según Adorno y Horkheimer, la “Ilustración” fue un proceso de dominio sobre la naturaleza destinado a emancipar al hombre. Sin embargo, esta búsqueda de emancipación posee una contradicción fundamental desde su inicio: en su intento de liberarse del dominio de la naturaleza, el hombre se ha convertido a sí mismo en objeto de dominación en múltiples sentidos: culturales, económicos, políticos, psicológicos, sociales, etc. El “dominio del hombre por el hombre” ya no es visto solamente en términos de explotación de clases, sino en términos mucho más amplios de dominio de la razón instrumental en todos los ámbitos de la existencia humana (Morales, 2009).

Es fundamental comprender que, pese a que los efectos patológicos identificados en el funcionamiento de la sociedad moderno-occidental, los planteamientos de *La Dialéctica de la Ilustración* se alejan de la búsqueda misma de la Teoría Crítica: la transformación de la sociedad. Los autores no proponen ninguna salida política ni social ante la posibilidad de la conquista y predominio de la razón instrumental en todas las dimensiones de las relaciones sociales.

Una posible motivación del giro hacia el pesimismo y la esterilidad política de *La Dialéctica de la Ilustración* podría encontrarse en el contexto histórico que caracterizó la época en que se desarrolló esta postura crítica: las experiencias del estalinismo, del fascismo y del nazismo. Este último fue devastador para el Instituto de la Investigación Social en Frankfurt, ya que muchos de sus integrantes tenían raíces judías. Como resultado de la constante presión y persecución política de la Alemania Nazi, tuvieron que emigrar hacia Estados Unidos e Inglaterra. Es desde el exilio que, tras la experiencia límite de la persecución, Adorno y Horkheimer desarrollan su propuesta filosófica antes mencionada.



Posterior a estos autores, la segunda generación de la Escuela de Frankfurt estuvo marcada por diferentes intelectuales. Habermas ha sido quien ha tenido mayor repercusión en una gran cantidad de disciplinas, no solo en la sociología y la filosofía, sino también en el campo de la administración; de la misma forma, su obra ha sido conocida y estudiada alrededor del mundo. Si bien es cierto que Jürgen Habermas pertenecía a la Escuela de Frankfurt, trabajando como colaborador en el Instituto de la Investigación Social, e incluso siendo asistente de Adorno, sus planteamientos están lejos de ser fieles seguimientos de las propuestas de la Teoría Crítica.

Habermas intenta mantenerse dentro de los objetivos que originalmente sustentaron la Teoría Crítica: la transformación y la emancipación de la humanidad. Pero sugiere que los planteamientos sobre la racionalidad instrumental propios de *La Dialéctica de la Ilustración* son insuficientes para desarrollar una teoría de la sociedad. Es más, se distancia críticamente de las reflexiones de Adorno y Horkheimer por concentrarse tan solo en las patologías y en las dimensiones negativas de la Ilustración y de la razón. Para Habermas, una teoría social no puede dejar de considerar el desarrollo cultural y político de la Ilustración, como tampoco el componente comunicativo de la razón. La racionalidad comunicativa permite a Habermas desarrollar su *teoría de la acción comunicativa*. En esta asume una postura de defensa de la modernidad, sin que esto signifique que se anula la crítica a la misma. En este sentido, Habermas se da la posibilidad de construir una propuesta política frente al vacío que había dejado *La Dialéctica de la Ilustración*.

### **2.1.2. Razón Comunicativa**

A partir de la influencia de la filosofía y su giro hacia la lingüística, como también del giro pragmático de la filosofía del lenguaje con la *teoría de los actos del habla* de Austin y Searle, Habermas sostiene que el lenguaje es el principal instrumento para la coordinación de la acción humana. Por medio de este, el individuo participa del mundo social, trascendiendo su individualidad en el desarrollo de relaciones intersubjetivas. Es también el medio de identificación y de constitución de las condiciones universales que posibilitan el entendimiento entre diferentes individuos participantes de un saber común, propio de cada comunidad lingüística.

Esta concepción del lenguaje permite a Habermas reexaminar el concepto de la razón en *La Dialéctica de la Ilustración*. Bajo un nuevo enfoque que muestra la capacidad instrumental y estratégica como una dimensión de la razón, no como su totalidad, elabora una nueva concepción sobre la misma que considera la capacidad comunicativa como su condición fundamental (Velasco, 2003).

Al proponer que la forma primaria de la interacción social es la acción de los individuos coordinada por el empleo del lenguaje basado en acuerdos cultural y socialmente aceptados, Habermas sostiene, retomando críticamente al marxismo, que el ser humano es más que su relación instrumental con la naturaleza. Es, sobre todo, intersubjetividad fundamentada en estructuras lingüísticas (Morales, 2009). Por lo tanto, su teoría social se vincula con la práctica a través de una nueva concepción de la racionalidad. Esta permite que las acciones individuales se produzcan y se coordinen por medio de acuerdos constituidos gracias a su capacidad comunicativa. En este sentido, la teoría de la acción comunicativa entiende al mundo objetivo no desde un presupuesto ontológico, sino por las condiciones bajo las que éste se construye y valida frente a una

comunidad comunicativa. En consecuencia, la condición para que exista una acción comunicativa destinada al entendimiento, es la suposición de un saber común sobre un mundo abstracto. Este conocimiento permite a los sujetos coordinar sus subjetividades, entendiendo también al mundo como lo que es necesario producir en él.

Para Habermas, existen dos formas de racionalidad:

- i. La *racionalidad cognitivo-instrumental* depende del éxito de una acción en el mundo objetivo. El éxito está definido por la posibilidad de manipular de manera informada y la capacidad de adaptarse inteligentemente a las condiciones del entorno. Está en correspondencia con la *acción teleológica*: una intervención en el mundo para lograr un determinado fin. La pretensión de validez de este saber está dado por la eficiencia.
- ii. En la *racionalidad comunicativa* el saber es un entendimiento capaz de generar consenso. Es decir, existe una “comunidad de convicciones racionalmente motivada”. Esta racionalidad está en correspondencia con una *acción comunicativa*: se hacen afirmaciones sobre el mundo cuya pretensión de validez se funda en el saber que es socialmente constituido.

Este concepto de racionalidad comunicativa posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones, y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivadas se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la subjetividad del contexto en que se desarrollan sus vidas (Habermas, 2003, 27).

Habermas propone que ciertas acciones y ciertas manifestaciones pueden ser consideradas como “racionales” según la capacidad que tengan para alcanzar sus propósitos en el mundo objetivo, siendo esta la razón de evaluarlas según su eficacia. Sin

embargo, considera que esta racionalidad instrumental es *parasitaria* de la racionalidad comunicativa, ya que este tipo de acción separa al sujeto de los demás actores que conforman su entorno, al considerarlos: oponentes, medios o restricciones para los objetivos de sus planes de acción. Al contrario, la racionalidad comunicativa valida los saberes sobre el acuerdo intersubjetivamente reconocido y vinculante entre todo un grupo social.

El mundo objetivo y el mundo interior se construyen a partir de su interacción con el mundo social que les permite coordinar sus subjetividades a través de un saber construido y validado socialmente. Las acciones individuales tienen “sentido”, al igual que racionalidad, según la comunidad comunicativa a la que pertenezcan. El saber tanto del mundo objetivo, del mundo social y del mundo interior, está condicionado por el momento histórico de su producción. En este sentido, pueden ser falibles y puestos bajo la crítica. Por lo tanto, para ser percibidos como racionales, los saberes deben contener manifestaciones plenas de sentido para una experiencia común socialmente aceptada y reconocida como válida.

Dentro del marco de la razón comunicativa, el “ser racional” es aquel sujeto que enfrenta la argumentación, aceptando la crítica en honor a las razones válidas que comporta. El aprendizaje está ligado a la capacidad argumentativa de los procesos de racionalización. Se presentan evoluciones o etapas del desarrollo del conocimiento en la capacidad de aprendizaje en términos estructurales debido a la devaluación de los sistemas categoriales en atención a razones precedentes, generándose nuevos ideales de aprendizaje ligados a la reflexividad y confrontación con diferentes interpretaciones de mundo.

El lenguaje es el principal mecanismo de coordinación de la acción humana y, su principal función, es el entendimiento. Mediante el lenguaje, el individuo participa de la

perspectiva social y sale de su aislamiento. Las condiciones que hacen posible al lenguaje son las prácticas comunicativas<sup>3</sup>: los enunciados que se emiten en cada comunicación son verdaderos según la aceptabilidad del proceso justificativo que los sustente (Velasco, 2003). Al ser todo conocimiento refutable, susceptible de crítica y provisorio, la argumentación racional se vuelve necesaria para demostrar que el saber puesto a discusión es válido. Es a través de la argumentación y el diálogo que se puede llegar a consensos que determinen futuros acuerdos.

### **2.1.3. Actos del Habla**

Habermas sostiene que el uso del lenguaje tiene la función de cumplir por sí mismo una acción, y que las expresiones del lenguaje, independientemente de si éstas son verdaderas o falsas, pueden ir o no seguidas de un efecto en función de cómo sean interpretadas por el emisor y el receptor (Velasco, 2003, 33-34). De la filosofía del lenguaje, en especial del trabajo de Austin, Habermas retoma los componentes ilocucionario y perlocucionario. El *nivel ilocucionario* corresponde a la intención comunicativa de los actos de habla: “hacer algo diciendo algo”. Por ejemplo, al decir “pienso que va a llover esta tarde”, lo que se busca es la definición constatativa de una situación, ante la cual el oyente puede estar o no de acuerdo.

En cambio, el *nivel perlocucionario* aparece solamente cuando un acto ilocucionario desempeña un papel en una acción teleológica: “causar algo mediante lo que se hace diciendo algo”. Es decir, cuando el hablante actúa orientándose al éxito para lograr un estado de cosas deseado. Por ejemplo, decir “pienso que va a llover esta tarde” con la

---

<sup>3</sup> Tomando en cuenta las prácticas comunicativas, Habermas evade la necesidad de tomar cualquier noción metafísica del lenguaje para explicar los procesos de comunicación. Es decir, este autor concibe al lenguaje no como un sistema autónomo que encuentra sentido y función por fuera de sus usos cotidianos en el mundo social. Al contrario, el lenguaje y la comunicación se explican por las condiciones de su utilización y los fines hacia los que están orientados.

intención de que alguien me preste un paraguas o que alguien me lleve en su auto a casa (Morales, 2009).

Los *actos perlocucionarios* implican una interacción asimétrica porque intentan un entendimiento y aceptación del oyente sin que éste conozca realmente cual es la intención del hablante. Este tipo de acto supone que al menos uno de los participantes se conduce estratégicamente, engañando a los demás sobre sus intenciones. Como consecuencia, el resto de partícipes no pueden tomar una postura racional al no disponer de toda la información necesaria para hacerlo.

Para Habermas, los componentes ilocucionarios son esenciales en el acto del habla porque cumplen la función del entendimiento y el acuerdo entre los participantes. Al contrario, los efectos perlocucionarios son externos al lenguaje porque todo uso instrumental o estratégico de este medio resulta exterior a su propia naturaleza (Velasco, 2003).

Cabe destacar que la intención perlocucionaria no es el único caso de orientación estratégica del habla. Las oraciones imperativas entran dentro de esta forma. Sin embargo, estas muestran claramente su intención instrumental durante el acto del habla. Estas recurren a una orden en el proceso comunicativo, negando de partida la capacidad de acuerdo racional al oyente. Los actos del habla en los cuales las condiciones para el acuerdo dependen de la *pretensión de poder* del hablante no permiten el entendimiento: el hablante utiliza el lenguaje con el objetivo de imponer su voluntad en función de un potencial de sanción o de represalia. Este tipo de expresiones solo puede completar las condiciones para el acuerdo al recurrir a la sanción por parte de un hablante situado en un diferente nivel jerárquico que el oyente.

De manera general, las pretensiones de poder operan empíricamente, a través de amenazas de perjuicio o de ventajas fácticas. En cambio, en caso de resistencia a una orden, las *pretensiones de validez* recurren a la legitimidad o legalidad de la normativa vigente con la posibilidad de poner en cuestión la validez de la norma. Por lo tanto, no se cuestiona solamente las penas en que se incurrirá por el no cumplimiento de algo, sino también la definición de la situación es puesta bajo cuestionamiento y, por ende, bajo un proceso de consenso. En el caso de las pretensiones de poder, la racionalidad comunicativa está anulada porque el oyente no puede exponer sus argumentos en contra, lo cual no significa necesariamente un atentado contra su integridad física, social o subjetiva. En estos casos las condiciones ideales del habla no se cumplen.

#### **2.1.4. Acción comunicativa**

Habermas define la acción comunicativa de la siguiente manera:

El concepto de acción comunicativa se refiere a la interacción de a lo menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extra verbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto central, el de interpretación, se refiere principalmente a la negociación de definiciones de las situaciones susceptibles a consenso. En este modelo de acción el lenguaje ocupa, como veremos, un puesto prominente (2003, 124).

Habermas, en su definición de acción comunicativa, expresa la importancia de la comunicación entre al menos dos actores: sean individuales o entidades organizacionales. Además, la importancia de entender, interpretar y concordar planes de acción desarrollados conjuntamente y, con suerte, en consenso. También enfatiza la importancia de la interpretación y la negociación de entendimiento de problemáticas y soluciones

potenciales. Sin este entendimiento común, e idealmente consensuado, los actores no tendrían un lugar de acuerdo, incrementándose los mal entendidos y desacuerdos.

La falta de acción comunicativa está relacionada con la falta de consenso a la verdad. Hay que tomar en cuenta ciertos enunciados respecto a la verdad:

- i. La verdad no es propiedad de los objetos sino de los enunciados, por lo que se fundamenta en razones y no en experiencias del mundo.
- ii. La verdad es inter-subjetiva, pues diferentes sujetos pueden afirmar algo y cuestionar mutuamente las pretensiones de verdad de sus afirmaciones.
- iii. La verdad de un enunciado se fundamenta en el consenso racional, que con base en argumentos, pueden los sujetos involucrados alcanzar un contexto de acción (Habermas, 2003).

En otras palabras, un entendimiento común de la realidad, de una situación, un problema o un plan futuro entre actores claves es esencial para la toma adecuada de decisiones dentro de una organización, un sistema o una sociedad. Utilizar la teoría de acción comunicativa es una de las mejores formas de entender los discursos y procesos requeridos para un trabajo conjunto en cualquier situación.

Habermas sugiere el principio de “situación ideal del habla” para la acción comunicativa, como una lista de requisitos para las instituciones que quieren mejorar sus acciones y resultados. Esta situación es democrática, libre de distorsiones, donde todos los participantes tienen un discurso e igual oportunidad de hablar. Según Habermas, este principio contiene cuatro componentes claves:

Primero: “Todos los participantes tienen las mismas oportunidades de expresarse”. En otras palabras, el sistema de relaciones interpersonales o interinstitucionales debe buscar y fomentar espacios y mecanismos para el intercambio de ideas y expresiones libres.



Segundo: “Todos podrán libremente cuestionar y reflexionar sobre las pretensiones de validez de lo que se dice y propone”. Dentro de este espacio de diálogo, las organizaciones deben asegurar que todos son libres de pensar y discrepar sobre las ideas de otros que están en discusión.

Tercero: “Todos tendrán las mismas oportunidades de expresar sus sentimientos, actitudes y deseos”. Tampoco se deben tomar acciones discriminatorias contra personas que proponen pensamientos diferentes a las opiniones de otros.

Y, cuarto: “Todos podrán incluir actos regulativos: mandar, oponer, permitir, prohibir, prometer, conceder y exigir”. En el mismo sentido, todos deben tener el mismo poder y habilidad de dirigir ideas dentro de la conversación. Por lo tanto se puede tratar de crear una situación adecuada para un intercambio de ideas. El resultado es una masa de ideas, de la cual todos los involucrados pueden escoger y adoptar su mejor interpretación.

#### ***2.1.5. Pretensión de validez***

Para la acción comunicativa, solo puede considerarse determinantes aquellos actos de habla en los que el hablante vincula pretensiones de validez que solo pueden ser rechazadas mediante la crítica. Es decir, actos en los que el oyente puede cuestionar el saber racional encarnado y propuesto en las manifestaciones del hablante. Los casos en que un acto del habla persigue fines estratégicos, que no son declarados al receptor y que no le permiten tomar una postura sustentada en razones, son considerados como actos del habla estériles para el potencial de la comunicación lingüística. En otras palabras, actos que no pueden crear vínculos basados en la fuerza de convicción que posee la razón (Morales, 2009). En suma, las posibilidades de consensos validados intersubjetivamente por todos los hablantes, al igual que las motivaciones para generar estos consensos, solo pueden construirse con la ayuda de actos comunicativos.

Durante el proceso comunicativo, para que el oyente acepte como válido el saber que encarnan las argumentaciones del hablante, estas tienen que hacer referencia a su eficacia dentro del mundo objetivo. Lo mismo sucede si éstos están destinados al entendimiento o a la constatación de hechos o estados de cosas socialmente validados en el mundo objetivo. Sin embargo, éstos no son los únicos criterios de racionalidad para las acciones comunicativas. Los siguientes actos del habla son también evaluados y considerados como racionales de presentarse ciertas condiciones ideales que den validez a su argumento:

- i. Las *acciones reguladas por normas* son consideradas “racionales” si siguen una norma vigente o si éstas se sustentan en expectativas legítimas de comportamiento dentro del mundo social.
- ii. Las *auto presentaciones expresivas* son “racionales” cuando expresan verazmente un deseo, un estado de ánimo. Es decir, cuando expresan con autenticidad una vivencia y el actor se comporta de forma consistente con lo dicho.
- iii. Las *manifestaciones evaluativas*: son juicios de valor que manifiestan preferencias. Son consideradas “racionales” cuando presentan alguna justificación que pueda ser entendida por los otros.

Las *pretensiones de validez* permiten que las acciones comunicativas no solo desemboquen en un entendimiento, sino que también generen un acuerdo validado por todas las subjetividades participantes. Las *acciones reguladas por normas* adquieren sentido de su referencia a normas del sentido común del mundo social, y reclaman validez de acuerdo a la rectitud de las normas o los valores legítimos del mundo social. Por su parte, las *autopresentaciones expresivas*, toman sentido de la referencia a vivencias subjetivas en relación con el mundo subjetivo propio de cada persona, reclamando validez

según la veracidad con que se expresa este mundo subjetivo. Hay que señalar que las expresiones de vivencias subjetivas son susceptibles de entendimiento público en tanto las subjetividades están condicionadas por la experiencia social que determina el mundo del sentido común.

(...) las acciones reguladas por normas, las auto presentaciones expresivas y las manifestaciones o emisiones evaluativas vienen a completar los actos del habla constatativos para configurar una práctica comunicativa que sobre el trasfondo del mundo de la vida tiende a la consecución, mantenimiento y renovación de un consenso que descansa sobre el reconocimiento intersubjetivo de pretensiones de validez susceptibles de crítica. La racionalidad inmanente a esta práctica se pone de manifiesto en que el acuerdo alcanzado comunicativamente ha de apoyarse en última instancia en razones (Habermas, 2003, 36).

**Tabla 2.1: Clasificación de las pretensiones de validez desde la Teoría de la Acción Comunicativa**

<b>Pretensión de validez</b>	<b>Tipos de acción</b>	<b>Relaciones con el mundo</b>	<b>Actitudes básicas</b>	<b>Funciones del lenguaje</b>	<b>Actos de habla característicos</b>	<b>Orientación de la acción</b>
<b>Rectitud</b>	Acción regulada por normas	Mundo social	Conformidad con las normas	Establecimiento de relaciones interpersonales	Regulativos	Entendimiento
<b>Veracidad</b>	Acción dramatúrgica	Mundo subjetivo	Expresiva	Presentación de uno mismo	Expresivos	Entendimiento
<b>Verdad</b>	Conversación	Mundo objetivo	Objetivante	Expresión de estado de cosas	Constatativos	Entendimiento
<b>(Eficacia)</b>	Acción estratégica	Mundo objetivo	Objetivante	Influencia sobre un oponente	Perlocuciones e imperativo	Éxito

Fuente: Morales, 2009.

La teoría de la acción comunicativa de Habermas se funda sobre el presupuesto de que, las acciones primarias que los individuos realizan en sociedad están destinadas, por encima del ámbito estratégico, al comunicativo del entendimiento. Este presupuesto se sustenta bajo una concepción particular del lenguaje: el uso original y universal del lenguaje está destinado al entendimiento independientemente de su condición histórica o cultural. Por lo tanto, su teoría de la acción comunicativa se sustenta en que la razón,

entendida desde su función comunicativa, determina las formas de coordinación e integración de las acciones individuales en sociedad. Sin embargo, el uso racional cognitivo-instrumental, a pesar de ser una dimensión secundaria, siempre tendrá posibilidad de desarrollarse.

Las acciones comunicativas se distinguen de las interacciones estratégicas porque los participantes persiguen fines ilocucionarios. Es decir, el propósito es llegar a un acuerdo que sirva de base a una coordinación concertada de los planes de acción individuales. Aunque el acuerdo sea una de las condiciones de la acción comunicativa, éste solo se puede generar bajo ciertas condiciones ideales del habla donde el hablante puede plantear de manera libre, sin miedos y limitaciones sus argumentos. Estas condiciones aseguran la imparcialidad en las interacciones comunicativas y la necesidad de combatir toda fuerza manipulativa, presentando parámetros para medir la racionalidad del acuerdo logrado.

#### ***2.1.6. Mundo de la vida y sistema***

El mundo de la vida, categoría tomada de la fenomenología, almacena el saber pre-teórico de los hablantes que tematizan los contextos dentro de un horizonte de entendimiento. Habermas lo entiende dentro de la cotidianidad de los individuos que localizan sus enunciados y manifestaciones en la totalidad del estado de cosas expresado a través de la narración. “Lo narrable” surge del mundo en tanto que los individuos necesitan fuentes de entendimiento para alcanzar la cooperación y la coordinación de la acción. Así, la narrativa posibilita la autocomprensión del mundo de la vida en base a la pertenencia a este, el cual expresa las convicciones del colectivo en sectores aporéticos de la realidad. Esta “narrativa” refiere al sistema de conocimiento que genera identidad personal y social por medio de imperativos que se reproducen en la estructura comunicativa del mundo de la vida.

En este sentido, el mundo de la vida, diferencia el mundo externo del mundo interno. El mundo externo hace referencia a lo objetivo y a lo social –lo normativo-, siendo todo aquello que es incapaz de ser incorporado a este, el mundo interno. Es decir, todo aquello que es de acceso privilegiado al individuo y que se refiere a la totalidad de vivencias no-comunitarias. Esta distinción de lo objetivo, lo social y lo subjetivo se realiza en la modernidad por una separación de la naturaleza y la cultura en relación a la constitución de las imágenes míticas del mundo. En las sociedades míticas, estas imágenes construyen un pensamiento totalizante alrededor del correlato del mito, mismo que da información respecto a todo el entorno natural y social por relaciones de semejanza y oposición. De esta manera, se constituye un sistema mítico de conocimientos que permite interpretar la totalidad de un mundo. Vale mencionar que no se operaba la distinción entre naturaleza y cultura, por lo cual se tendía a humanizar la naturaleza y a cosificar la cultura.

En las sociedades modernas, “la desmitologización de la imagen del mundo significa a la vez una desocialización de la naturaleza y una desnaturalización de la sociedad” (Habermas, 2003, 77). La interpretación moderna del mundo separa al objeto, por un lado, y, del otro, a un sujeto con capacidad de acción y lenguaje. Como resultado de esta transformación, el mundo se vuelve susceptible de crítica al diferenciarse el mundo interno de los sentidos y la percepción del mundo objetivo de lo empírico. Los enunciados en el mundo moderno adoptan una capacidad reflexiva en torno a la validez del mundo, renunciando a prejulgar la relación entre el lenguaje y el mundo, es decir entre el medio de comunicación y aquello sobre lo que se comunica. En consecuencia, se reconoce la posibilidad de error y de crítica a las interpretaciones del mundo. La reflexividad y la negociación cooperativa de definiciones posibilitan el adoptar una postura en común, reconociendo diferentes subjetividades para llegar a un entendimiento lingüístico.

La acción comunicativa es funcional para la tradición y renovación del saber cultural, para la solidaridad e integración en la coordinación de la acción, y para la formación de identidades a través de la socialización. Su intención es la de enlazar las situaciones nuevas en los diferentes componentes estructurales del mundo de la vida. Estos componentes son: la *cultura* –acervo de saber–, la *sociedad* –ordenaciones legítimas– y la *personalidad* –competencias que capacitan al sujeto a participar del entendimiento. Se reproducen en la práctica comunicativa cotidiana al formar parte de la estructura simbólica.

Todos estos componentes son relacionales. Es decir, el mundo externo es complementario del interno, aportando cada uno a la reproducción de los otros y evitando así posibles perturbaciones en los procesos. Esta diferenciación de componentes del mundo de la vida expresa un desarrollo sociocultural en el sentido de un proceso de aprendizaje dentro de las prácticas comunicativas, donde el contexto de interacción está orientado al entendimiento en base al mejor argumento. Esto se denota en el disenso y el conflicto, sometiendo los relatos a la prueba discursiva y no ocultándolos bajo convicciones enraizadas en el mito. Así, la racionalización del mundo de la vida consiste en una diferenciación estructural que permita distinguir diferentes ámbitos de realidad con su actitud y pretensión de validez propia. Los componentes son separados en cuanto a su forma y contenido, adquiriendo competencias formales.

En el plano de la división del trabajo, Durkheim plantea el análisis de las *anomias modernas* alrededor de la integración social, tomando en cuenta los medios de diferenciación sistémica que perturban el mundo de la vida. Es decir, las perturbaciones de la sociedad moderno-capitalista se originan en la *sistematización* del mundo de la vida originada por los procesos de racionalización. Por lo tanto, Habermas propone abordar la cuestión desde una teoría sistémica relativizada en tanto que los patrones estructurales con variación orientada por procesos de aprendizaje se definen tanto por aumentos de

complejidad como por aumentos de racionalidad. Así, hay que plantear dos niveles de análisis: una perspectiva interna, mundo de la vida; y, una externa, sistémica.

La *perspectiva interna* hace referencia a la sociedad como red de cooperaciones mediadas por el acto comunicativo. El éxito de la acción y de la integración social está fomentado en la tradición cultural que constituye un mundo de la vida coextensivo del social. Sin embargo, la integración de los individuos no se da tan solo por entendimiento, existiendo también integración sistémica a través de redes funcionales que se dan en la práctica cotidiana y que trascienden el horizonte del mundo de la vida a través del control de decisiones particulares para la coordinación desligada de lo normativo. Es allí donde se torna pertinente el análisis sistémico.

En esta *perspectiva externa*, la sociedad es vista como un sistema autorregulado. Se analiza los sistemas de acción que se generan como redes funcionales para el mantenimiento de la sociedad. Los componentes son vistos como subsistemas que mantienen patrones estructurales, dándose en las diferentes etapas socio-evolutivas, primitiva, tradicional y moderna, mecanismos específicos que aumentan la complejidad, generando un desacoplamiento del sistema con el mundo de la vida que se degrada a subsistema. Es decir, se independiza el sistema de acción racional estratégico de la normativa que permite la integración social.

Pero estos nuevos mecanismos de diferenciación requieren anclarse en el mundo de la vida para ser institucionalizados, es decir, reconocidos por los miembros de la sociedad. No obstante, se van desligando y cosificando en una organización formal que, impide la actitud de conformidad y de afiliación para la generación identitaria, desconectando el sistema de acción, de la situación de acción. En las sociedades primitivas, por ejemplo, se da un primer sistema de diferenciación dado por el parentesco, mismo que aumenta la

complejidad social por la diferenciación segmentaria para la concatenación horizontal de asociaciones similares. La necesidad de organización y coordinación de la acción genera especificaciones funcionales en que se dan distribuciones desiguales de poder: aparecen quienes tienen capacidad de mando y decisión por poseer determinado *status*.

En un segundo momento, en las sociedades tradicionales, se desliga el *poder político* del prestigio dado por el sistema de parentesco. La capacidad de sanción jurídica se traslada sobre las acciones que expresan la dominación política por un *cargo* ostentado en el aparato estatal como sistema político. Por último, la generalización simbólica de relaciones de intercambio en el mercado, como sistema económico en la sociedad moderna permite que, el *dinero* sea un medio deslingüistizado, es decir que no comporta entendimiento para la coordinación de la acción. Como consecuencia, las nuevas formaciones sociales se diferencian sistémicamente en clases, mediante la tenencia de estos dos medios de control deslingüistizados, institucionalizados: el *poder* en el ámbito político y el *dinero* en el económico.

En la sociedad moderna, el *dinero* se transforma en un medio de intercambio intersistémico. Es por tanto generador de estructuras en los demás subsistemas, imponiendo lógicas de tipo mercantil en estos. Por tanto, la acción es orientada al beneficio, siendo colonizado el mundo de la vida por el sistema, especialmente el económico. En este sentido, la capacidad comunicativa se reduce al imponer parámetros de acción desligados de la convicción subjetiva, pero funcionales a un sistema mediado por un poder externo, abstracto y general que sanciona a quienes no se comportan de esa manera. Además, este poder está desligado éticamente de los individuos sobre los que recae. Así, la moral queda desinstitucionalizada, quedando anclada en el individuo tan solo como control interno. Los ordenamientos legítimos están dados por los procesos formales normativos que genera la integración sistémica a través de vínculos motivados empíricamente por medios



deslingüistizados en lugar de por entendimiento racionalizado. Se da un proceso de tecnificación del mundo, de la vida alrededor de una racionalidad orientada a fines que, de no cumplirse derivan en sanción.

### ***2.1.7. La colonización del mundo de la vida***

La colonización del mundo de la vida, es una interferencia de los medios de comunicación del sistema en la reproducción simbólica del mundo de la vida. Los miembros de la organización pueden actuar comunicativamente, pero lo hacen bajo reservas. Saben que siempre pueden recurrir a regulaciones formales de los medios sistémicos para lograr un objetivo. De esta manera, los individuos no están obligados a alcanzar un consenso por medios comunicativos.

Según Habermas, las patologías de la modernidad no se deben al exceso de razón, sino al predominio de su dimensión parasitaria, la estratégica instrumental, por encima de su función comunicativa. Las formas de coordinación de la acción social pueden estar doblemente condicionadas: primero, por la integración social, en función del entendimiento gracias a la acción comunicativa; y segundo, por la *integración sistémica* en función de mecanismos autorregulados externos a la comunicación y sujetos. Existe una constante tensión entre estas dos formas de coordinación de la acción. Sin embargo, la mayoría de veces la sociedad pierde el sustento de su mundo de la vida frente a las presiones sistémicas.

La racionalización del mundo de la vida hace posible un aumento de la complejidad sistémica, complejidad que se hipertrofia hasta el punto de que los imperativos sistémicos ya sin freno alguno desbordan la capacidad de absorción del mundo de la vida, el cual queda instrumentalizado por ellos (Habermas, 2001,219).

Políticamente, Habermas busca la emancipación del individuo y de la sociedad por medio de la construcción histórica de su propio destino. Su mayor preocupación siempre ha sido la colonización del mundo de la vida por parte de los sistemas, en este caso el económico. Su propuesta de integración social difiere de las teorías sociológicas clásicas del marxismo y de la teoría crítica. La teoría de la acción social propuesta por Habermas, es un intento de comprender la interacción simbólica a través del lenguaje de la personalidad, la cultura y la sociedad. Es decir, de los componentes que forman parte del mundo de la vida en su estructura simbólica:

(...) las estructuras simbólicas del mundo de la vida se reproducen por medio de la apropiación y transmisión de la tradición cultural, los procesos de socialización y los mecanismos intersubjetivos de solidaridad grupal. De modo comunicativo también se coordinan las esferas privadas e íntimas de la familia y particularmente en los espacios públicos de participación política (Velasco, 2000, 23).

La recuperación y descolonización del mundo de la vida en relación con los mecanismos de acción del sistema, es esencial para lograr una democracia plena. Esto en razón de que el espacio público donde se pueden generar diálogos y comunicación solo se realiza en un mundo de la vida unificado que no se fragmente por el funcionamiento ensimismado del sistema económico y del sistema político por sus medios deslingüistizados respectivos. Los individuos dentro del mundo de la vida colonizado definen y calculan sus acciones estratégicamente de modo que obtengan el mayor beneficio posible de su desarrollo. Como resultado se dan procesos de desintegración social, pérdida de sentido y exclusión de grupos sociales.

El sistema es un ámbito social constituido por una serie de mecanismos anónimos dotados de una lógica propia que, en las sociedades avanzadas, se han cristalizado en dos subsistemas sociales diferenciados y regidos por reglas estratégicas y medios materiales y

técnicos: el subsistema administrativo estatal y el subsistema económico (Velasco, 2003, 48).

En las sociedades modernas, el mercado y los aparatos estatales se han diferenciado progresivamente de la sociedad. Estos tienen sus propias formas de funcionamiento que no están reguladas por el mundo de la vida. La autonomía sistémica es posible gracias a medios deslingüistizados y anónimos de integración que son superiores a las decisiones que toman los individuos: el poder y el dinero. En este sentido, tomando como ejemplo al Estado, el poder del aparato burocrático basa sus decisiones a partir de un sentido estratégico para gestionar sus acciones de manera técnica. Aquí, la participación de los ciudadanos se reduce a decidir quiénes serán los dirigentes políticos que han de representarlos.

La *integración social* se sustenta en la acción comunicativa en que, diferentes individuos y grupos actúan en base a una decisión construida a través del diálogo racional. Al contrario, la *integración sistémica* opera de forma independiente de las acciones, consensos y decisiones de los individuos. Por lo tanto, en la sociedad moderna las acciones se orientan por medio de la reproducción del poder y del dinero en sus respectivos sistemas, en lugar de direccionarse hacia la búsqueda de intereses comunes que permitan integrar y construir el destino social de manera colectiva.

En síntesis, la colonización del mundo de la vida y de sus estructuras simbólicas, ocasiona que las acciones se subordinen a dos lógicas: por un lado, a la lógica de mercado, y, del otro, a la lógica del poder político. Siendo predominante el sistema económico, el cual se concreta en el mercado, puede afirmarse que se ha dado un proceso de mercantilización de las relaciones sociales y humanas: incluso el sistema político se somete a las lógicas del mercado, siendo el sistema electoral del voto una expresión de este

proceso. El triunfo de las lógicas sistémicas afecta a la constitución del ciudadano, entendido éste como sujeto activo que participa en la formación de la voluntad común. Además de la mercantilización y excesiva burocratización, la sociedad sufre procesos de empobrecimiento cultural, fragmentación de la conciencia y ruptura de las solidaridades (Velasco, 2000).

### ***2.1.8. Democracia y participación ciudadana en los procesos de descolonización***

La descolonización del mundo de la vida es posible a partir de la *dignificación del papel de la política* por la recuperación del concepto de “democracia”. Sus planteamientos teóricos deben ser radicalizados y sustentados en un modelo de comportamiento político basado en la soberanía popular. La recuperación del mundo de la vida para esta postura política es esencial, ya que el funcionamiento de la soberanía popular como condición del poder político, requiere tomar recursos de estos espacios simbólicos para consolidar una cultura política fundamentada en la libertad, la organización civil, la participación espontánea y la autonomía respecto de los mecanismos sistémicos. Por ende, el diálogo y la reflexión podrán transformar los intereses particulares en colectivos y consolidar la integración a partir de la solidaridad social de presentarse las condiciones adecuadas.

Para el efecto, Habermas critica a la democracia y su proceso de deterioro. Progresivamente, este sistema político ha tomado distancia de sus principios teóricos clásicos, sean éstos liberales o republicanos. Actualmente, se ha constituido una democracia incompleta y distorsionada donde los grandes medios de comunicación son quienes determinan la opinión pública, quedando los ciudadanos relegados al rol de consumidores de la cultura y de la política. No son más participantes activos de sus disputas y definiciones. Por su parte, los gobiernos solo están interesados en investigar el estado de la opinión pública para desarrollar estrategias de mantenimiento del poder, no se preocupan

en crear una voluntad política. Los espacios de participación ciudadana han sido monopolizados por los partidos políticos, restando lugar a la ciudadanía. En suma, la democracia se encuentra en crisis, lo cual no quiere decir que es imposible recuperar sus raíces teóricas para formar un poder ciudadano y una auténtica soberanía popular que participe y defina la orientación de las acciones políticas.

A pesar de las críticas al sistema político democrático, Habermas sostiene que la democracia liberal, que es la única existente, tiene las condiciones racionales necesarias para construir un sistema político capaz de desarrollar el potencial emancipador de la humanidad a partir de la reflexión comunicativa. La democracia es en sí misma una estructura de acuerdo racional, resultante de la evolución histórica de la sociedad y de la cultura en la modernidad. Sus ideales de la concepción clásica de auto determinación<sup>4</sup>, igualdad política y participación en los procesos públicos de toma de decisión están ya inscritos en la propia sociedad, aunque no de manera práctica si lo está en sus principios.

La importancia de depurar y de recuperar los principios básicos de la democracia radica en ser el único régimen político que permite a los actores sociales formarse y actuar libremente. La “Soberanía” se sustenta en el pueblo, lo cual limita el poder de la clase política por estar su legitimidad en relación de dependencia con el voto popular. Esto representa un intento continuo de evitar autoritarismos o excesos de poder que limiten las acciones que no estén codificadas jurídicamente como ilegales. El consenso y una relación continua entre Estado y sociedad son posibles a través de la representación de la sociedad civil en los cuadros políticos dirigenciales. En efecto, a través de los derechos ciudadanos de participación en la vida pública y de demanda al Estado para el cumplimiento de sus

---

<sup>4</sup> Según Velasco, Habermas entiende la autonomía desde los planteamientos de Kant y de Rousseau (2000, 113). Ellos sostienen que la autonomía es la capacidad de adopción de las leyes solo si estas son socialmente reconocidas, comprendidas y validadas por todos los miembros de la comunidad lingüística.

obligaciones, se puede constituir una cultura política que disponga a los ciudadanos a formar parte en las decisiones como sujetos activos. Esto supone, además, que estos sean conscientes de su pertenencia a la sociedad política.

Los principios de Rousseau son constantemente evocados por Habermas, en especial, aquellos que hacen referencia al funcionamiento de la democracia y su relación con la delimitación de la *soberanía*. Rousseau sostiene que el único soberano legítimo es el que forma parte de una democracia directa. Por ejemplo, los sistemas políticos donde cada ciudadano era un legislador del soberano, pero que al mismo tiempo estaba subordinado a sus leyes. Las condiciones de existencia de la democracia dependen de la libertad, de la igualdad y de la voluntad general. Las garantías estatales a los ciudadanos para que éstos deleguen su soberanía al gobernante se basan, según Rousseau, en el “contrato social” establecido entre ciudadanos que reconocen un Estado como legítimo. Esto opera en un régimen democrático, en el cual los hombres se someten voluntariamente al poder del Estado pero que continúan siendo libres y tendrán derecho a participar en la legislación, la más alta forma de libertad política.

La *libertad civil* es el espacio para la actividad privada y el disfrute de la propiedad privada protegida por las leyes. Pero también existe la *libertad política* de ejercicio del derecho al voto en la determinación de la ley y su soberano. Por su parte, la *igualdad* está dividida en tres dimensiones: primera, la *igualdad política* que es representada en el poder de participación que reconoce igualdades formales convenidas; segunda, la *igualdad económica* que se basa en una aproximada igualdad de riquezas materiales que, asegure que ningún individuo esté en capacidad de comprar a otro; y tercera, la *igualdad ante la ley* se funda en el gobierno de las leyes y no de hombres, y en la creencia de su aplicación igualitaria a todos los miembros de la sociedad.

Por último, los principios del derecho político motivan las acciones políticas de ciudadanos que se manifiestan en una *voluntad general*. Esta adopta una forma política cuando se expresa como resultado del proceso democrático que se apoya en la mayoría de votantes. En otras palabras, la voluntad general es la voluntad de los ciudadanos y la voluntad del soberano cuando promulga las leyes. Siguiendo este principio, cualquier procedimiento de decisión democrática produciría una voluntad general. Según Rousseau, el soberano es legítimo sólo si está al servicio de los fines de la voluntad general en donde cada ciudadano decide las cuestiones políticas orientándose por un consenso de deseos y de valores.

La *República* hace referencia a las formas del Estado, sobre todo en lo relativo a la organización del poder por medio del derecho público que se sustenta en un sistema de leyes. El principio constitucional postula que todos los individuos deben obediencia a las leyes, y deben también legislar o nombrar a quienes se encarguen de esta tarea. Los principios de las *repúblicas democráticas* se basan en una relativa igualdad entre los individuos. Idealmente, sus leyes expresan la voluntad popular, así como los ciudadanos deben ser “virtuosos” para poder anteponer el bien del Estado al particular. Por último, el orden político nace desde abajo por medio de canales institucionalizados de expresión y participación. En conclusión, la República hace referencia a la democracia representativa, donde existe una separación de los poderes y un sistema de pesos y contrapesos entre los diversos órganos del Estado para amortiguar las tensiones y conflictos de la sociedad civil y política (Bobbio, Matteuci & Pasquino, 2002).

En la República, el *gobierno* es el conjunto de personas y órganos a los que institucionalmente se confía el ejercicio del poder político. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado. En toda comunidad política existe un órgano que tiene como tareas imponer reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener

la cohesión del grupo. Un gobierno será fuerte si se funda en un consenso que le otorgue el reconocimiento y la legitimidad por parte de sus gobernados. Al contrario, el gobierno que se impone por medio de la fuerza no tenderá a la subsistencia (Bobbio, Matteuci & Pasquino, 2002). Por tanto, la fuerza y el consenso son los dos momentos dialécticos que definen al gobierno.

Tomando en cuenta estos principios democráticos inscritos teóricamente en los mecanismos de integración social, Habermas menciona la necesidad de depurarlos de la influencia de los partidos políticos, las grandes cadenas de medios de comunicación y del gobierno. Consecuentemente, propone un *tercer modelo democrático* que considera al modelo liberal y al modelo republicano, radicalizando sus principios en función de resaltar las condiciones necesarias para que la discusión crítica de asuntos de interés general se realice en los diferentes espacios públicos con la participación de la totalidad de la ciudadanía. Siguiendo su argumentación, enuncia que los consensos no se logran por el poder de la mayoría, sino por medio de discusiones racionales. A partir de esta institucionalización de la soberanía popular por el poder público, puede controlarse que la acción de los gobiernos esté direccionada a gestionarse a sí mismo, es decir a la voluntad popular de la comunidad política.

Conforme a la concepción liberal, la formación democrática de la voluntad tiene exclusivamente la función de legitimar el poder político. Los resultados electorales constituyen una licencia para asumir el poder de gobernar, mientras que el gobierno ha de justificar ante la opinión pública y el Parlamento el uso que hace de ese poder. Conforme a la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad tiene la función, esencialmente más fuerte, de construir la sociedad como una comunidad política y mantener vivo con cada elección el acto fundacional (...) el gobierno es parte de una



comunidad política que se administra a sí misma, no cúspide de un poder estatal separado (Habermas 2005, 376).

Si bien es cierto que Habermas retoma concepciones democráticas ya existentes, no intenta plantear una nueva teoría de la democracia. Más bien, busca conjugar y radicalizar tanto los aportes de la teoría liberal como los de la teoría republicana con el objetivo de describir sus prácticas y metas para fundar una verdadera democracia. Esta *verdadera democracia* se define y opera de la siguiente manera:

Los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y voluntad funcionan como importantísima excusa para la racionalización discursiva de las decisiones de una administración y un gobierno ligado al derecho y a la ley. El poder de que puede disponer administrativamente cambia su estado de agregación mientras permanece retroalimentativamente conectado con la formación democrática de la opinión y la voluntad, la cual no controla a posteriori el ejercicio del poder político sino que también lo programa más o menos (Habermas 2005, 376).

Los postulados de Habermas sobre la *democracia radical* se construyen sobre su teoría de la acción comunicativa. En ella plantea que todo saber y toda postura son cuestionables y susceptibles de crítica. Así, el ordenamiento social se logra a partir de un proceso comunicativo y reflexivo que apoya el argumento más racional en base a un entendimiento capaz de generar consensos para la coordinación de la acción social. Finalmente, la existencia de una verdadera acción comunicativa solo se puede realizar bajo condiciones de igualdad y sin cualquier tipo de violencia. Por lo tanto, esta propuesta se orienta principalmente al refinamiento y extensión del ideal participativo. Este ideal debe ser independiente del Estado, aunque tiene que estimular y fomentar tanto su formación como desarrollo. También debe ser autónomo de los medios de comunicación respecto a todo mecanismo de formación de la voluntad popular.

## **2.2. Ciudadanía deliberativa.**

El concepto de ciudadanía deliberativa de Habermas ha generado mucha influencia en diferentes disciplinas académicas. Por ejemplo, en las ciencias políticas su perspectiva constituye una nueva forma de articulación de los individuos en la toma de decisiones a nivel de gobierno que cuestiona la unilateralidad de las decisiones y acción política. En este sentido, la participación ciudadana no se reduce al voto. Por el contrario, es activa, participativa y limita los abusos del poder.

La ciudadanía deliberativa considera la pluralidad de formas de comunicación, en un verdadero proceso participativo en la esfera pública. Esto quiere decir que las diferentes formas de pensar sobre las temáticas planteadas y que, son de interés común, deben entrar a un proceso de diálogo en una esfera abierta de participación. Las opiniones de todos los individuos participantes serán tomadas en cuenta y valoradas de la misma forma al momento de la decisión. El proceso participativo se considera justo cuanto está libre de todo tipo de violencia y se desarrolla en igualdad de condiciones.

La ciudadanía deliberativa es una forma de articulación que constituye un mecanismo para escapar a las barreras de clase propias de las cadenas de estratificación y a la explotación social. Esta superación tiene el objetivo de desarrollar plenamente el potencial del pluralismo cultural, conforme a la propia lógica y significados de cada cultura. Es decir, de formar un mundo de la vida que considere, o que represente, las diferentes perspectivas e intereses sociales.

La participación se vuelve un factor determinante, al significar la apropiación de los individuos al derecho de construir el sistema democrático. Pero, representa también su propio destino. Para Tenório, la participación es posible solo si existe una verdadera comprensión del proceso del desarrollo, del que el individuo forma parte esencial del

conocimiento y del sentido de sus actos. De la misma forma, es vital asegurar que el proceso participativo no se lleve a cabo por medio de obligaciones ni de limosnas. El desarrollo de un consentimiento y consenso es esencial. La participación no puede ser simplemente una excusa para socializar decisiones previamente estructuradas o limitadas.

A pesar de que existan las condiciones justas para la participación en la esfera pública, el conocimiento puede ser un factor de desigualdad durante los procesos de diálogo colectivo. Las disparidades de conocimiento y de información pueden crear relaciones verticales de poder disimuladas ante la apariencia de horizontalidad del proceso. Sin embargo, Tenório (2008) propone una solución a esta disyuntiva: el conocimiento, entendido como una práctica social, debe ser dirigido y construido en el diálogo de saberes del proceso participativo. Este *conocimiento dirigido* es una señalización de lo que está bien y de lo que está mal, y es utilizado como argumento de apoyo compartido allí, donde no existen los “dueños de verdad”. Por tanto, es el resultado de la confluencia de varias ideas y tendencias sociales.

### ***2.2.1. La democracia radical y la política deliberativa***

La *democracia radical* sostiene que la orientación de las acciones políticas se decide a partir de la institucionalización de la voluntad popular reflexivamente constituida. Es decir, desde un proceso comunicativo y reflexivo que lleve a tomar adecuadamente la decisión en base al entendimiento, consenso y acuerdo de la dirección de las acciones políticas que son de interés general. Además, propone la necesidad de formar una opinión pública activa e interesada en los procesos políticos. Esto requiere de la consolidación del espacio público para el debate y la crítica de los asuntos concernientes a la ciudadanía, de la institucionalización de la voluntad popular por parte de los sujetos políticos, de la resolución de conflictos considerando la opinión de la ciudadanía y, sobre todo, de la

apertura política a un proceso de negociación transparente y sin preconcepciones establecidas desde el sector político.

La democracia de Habermas propone la recuperación del espacio público como lugar en donde el individuo escapa a su ensimismamiento para dialogar reflexivamente con otros actores sociales:

El espacio público, por su parte, tiene que apoyarse en una base social en la que los iguales derechos de la ciudadanía hayan cobrado eficacia social. Sobre una base que haya escapado de las barreras de clase y se haya sacudido las cadenas milenarias de la estratificación social y explotación social, puede desarrollar plenamente el potencial de un pluralismo cultural capaz de funcionar conforme a su propia lógica y a su aire, un potencial que sin duda alguna, es tan rico en conflictos como en formas de vida generadoras de significado y sentido (Habermas, 2005, 385).

Esta noción del *espacio público* no integra solo una visión o identidad dominante. Por el contrario, reconoce la diversidad de visiones y concepciones que existen dentro de las sociedades modernas. Ante esto, es indispensable la participación de la diversidad de opiniones para enriquecer el debate dentro de los espacios públicos. El objetivo de la política deliberativa es negociar o crear proyectos comunes a partir de una identidad común, compatible con una pluralidad de sentidos y significados, constituyendo intereses que integren a toda la sociedad, no solo a pequeños grupos particulares.

La legitimidad del poder político es producto de discusiones públicas en el marco de prácticas deliberativas libres. Por ende, el espacio público es la instancia de legitimación:

La política deliberativa obtiene su fuerza legitimadora de la estructura discursiva de una formación de la opinión y la voluntad que solo puede cumplir su función socio integradora

gracias a la expectativa de calidad racional de sus resultados. De ahí que el nivel discursivo del debate público constituya la variable más importante (Habermas, 2005, 381).

El espacio público es fundamental al ser el espacio de la acción comunicativa y de la legitimación de las actividades estatales a través de una opinión pública activa e independiente de los grandes poderes sistémicos. Los procesos de participación informal y espontánea que se organizan desde la sociedad civil, externa al poder político, solo pueden ser posibles si se cuentan con espacios públicos para la discusión ciudadana. En ellos se debe poner bajo discusión a los motivos y los argumentos de las normas jurídicas, de las medidas políticas y de las decisiones gubernamentales. Sin embargo, para que éste sea un proceso destinado al entendimiento y a la formación de acuerdos, es necesario prescindir de toda actividad manipulativa o estratégica: por ejemplo, determinaciones provenientes del mercado, de los medios de comunicación o del Estado.

En este sentido, Habermas plantea que solo es legítimo el *derecho* que se ha consolidado a través de un proceso democrático. Es decir, las normas podrán considerarse como válidas solo si han sido aceptadas a través de un proceso de comunicación racional al interior de la sociedad civil, y en la relación de esta con los órganos estatales. Por lo tanto, las normas que condicionan y estructuran las acciones individuales, serán construidas no en beneficio del funcionamiento del mercado y del Estado, sino a partir del diálogo y del entendimiento entre las visiones particulares de los sujetos que van a ser afectados por la norma. Serán ellos quienes determinen los mecanismos sobre los que debe operar la sociedad.

En el sistema democrático habermasiano, el gobierno representa la soberanía del pueblo del que adquiere legitimidad, por lo que está obligado a desarrollar e institucionalizar las condiciones óptimas para transformar la voluntad popular en acciones

políticas. Además, debe mantener una sociedad basada en la equidad material a fin de neutralizar las repercusiones negativas del mercado. Tiene también que negociar abiertamente con la ciudadanía para explicar sus acciones, evitando la realización de procesos de socialización sobre presupuestos que afectan a la ciudadanía, pero que no la consideran para la decisión.

El origen de la legitimidad de este modelo democrático es el principio de soberanía popular, el cual se expresa no solo por los mecanismos institucionales como elecciones o consultas populares, sino que se expresan también en todos los procesos espontáneos e informales de la sociedad civil. En suma, son los propios ciudadanos quienes determinen las normas y orientaciones que regulan la convivencia social mediante diferentes modalidades de constitución y de expresión de la soberanía popular.

Esta democracia radical se caracteriza porque sus dinámicas políticas tienen el carácter deliberativo en “la posibilidad de decidir a través de un proceso reflexivo sobre el bien común [que] es un proceso ideal de deliberación y toma de decisiones sobre las formas en las que la sociedad opera” (Velasco, 2003, 106). La condición para que la *política deliberativa* sea un proceso viable es la institucionalización de procedimientos de interacción entre las instituciones formales con espacios de discusión informales generados desde la propia ciudadanía. En este sentido, la acción política debe realizarse con criterios de racionalidad y de autonomía democrática.

Siguiendo el principio de política deliberativa, la condición de aprobación de las decisiones gubernamentales es un proceso participativo de discusión colectiva que integre a toda la ciudadanía. En este espacio, cada ciudadano o grupo puede expresar y defender públicamente sus argumentos para llegar a un acuerdo en base a pretensiones de entendimiento. Es decir, este acuerdo no se sustenta en pretensiones estratégicas de poder

entre el sector institucional y civil. Esta condición solo es posible si tanto los sujetos civiles como los políticos mantienen una postura abierta a la aceptación de los argumentos con mayor racionalidad.

En la democracia deliberativa, el poder no se legitima mediante procesos de socialización de las decisiones y proyectos políticos. Tampoco lo hace en base al argumento de la mayoría. Es el proceso de discusión argumentativa generado por una opinión pública activa lo que otorga legitimidad al sistema democrático y al poder político. La expresión de la voluntad popular constituye el marco de dirección para todos los sujetos políticos y poderes estatales, ya que su función es canalizarla y convertirla en una norma vinculante para toda la ciudadanía (Velasco, 2003). En consecuencia, la democracia deliberativa supone que el poder político se encuentre descentralizado.

La propuesta de la política deliberativa es potenciar una cultura política basada en la libertad y en la apertura de espacios de participación, tanto en la vida privada como en la pública. En cuanto a los primeros, los espacios privados, preparan a los individuos para poder expresar sus argumentos en la esfera pública. Al estar este modelo democrático condicionado por el intercambio reflexivo de información previo a la toma de decisiones políticas, se necesita de una base ciudadana políticamente activa. Es decir, se necesita una cultura política favorable a la constitución de una opinión pública autónoma, capaz de receptar un pueblo plural y diverso por medio de múltiples y heterogéneos espacios de discusión (Velasco 2000). Las propuestas allí expuestas deben entrar en un diálogo racional en que se construya un enunciado verdadero en base a distintos aportes. Posteriormente, los organismos estatales deben canalizar estas propuestas y opiniones para erigirlas como directrices de la decisión y de la acción política

Dentro de este modelo democrático, la *participación ciudadana* aparece como un eje estructural del adecuado funcionamiento del poder político. Si bien es cierto que los espacios colectivos son el motor de la política, Habermas también postula la importancia de la protección de la conciencia individual frente a las decisiones colectivas. Los ciudadanos deben ser considerados como sujetos de los mismos derechos, siendo a la vez la voluntad de cada uno considerada como equivalente. Por ende, el poder democrático tiene que organizarse entre los derechos fundamentales de los ciudadanos y la soberanía popular. Velasco, a partir del concepto de *ciudadanía deliberativa* de Habermas, sostiene:

La idea matriz de la soberanía popular descansa sobre una sociedad entendida como un conjunto de personas titulares de los mismos derechos y sujetos en el orden político de voluntades equivalentes. El valor de la soberanía como criterio de legitimación democrática del poder estriba en el acuerdo o consenso sobre el que se articule la decisión mayoritaria sea el producto de una deliberación racional alcanzada bajo condiciones formales, entre las que destaca el reconocimiento de derechos que garanticen iguales oportunidades de participación (2000, 179).

En este sentido, el fortalecimiento y el respeto de los derechos ciudadanos reconocidos a cada uno de los individuos miembros de la sociedad, son la base para una real consolidación de la soberanía popular como principio absoluto de la democracia. El Estado tiene que sustentar su legitimidad política en los derechos fundamentales, en la división de poderes y en la limitación del poder público. Solo así podrá consolidarse como un Estado de Derecho capaz de sostener un sistema democrático radical y legítimo, es decir, reconocido por la opinión pública activa y participativa conformada por la pluralidad de actores y pensamientos de la sociedad civil.



### ***2.2.2. Estado de Derecho y ciudadanía***

El Estado de Derecho es una construcción de tecnología social basado en el gobierno de las leyes como medio de cohesión y de gestión de la sociedad. Históricamente puede definirse como necesario desde cuatro principales perspectivas. En primer lugar, Hobbes lo concibe como garantía de paz ante la amenaza de guerra y de caos. Por lo tanto, es de interés a los individuos la constitución de un Estado que garantice el orden social a través de la norma. Segundo, para Locke y para Nozick, el Estado es una agencia protectora que evita que cada uno de los individuos defina e imparta la justicia por su propia mano. En tercer lugar está la concepción de Rousseau: el Estado de Derecho es la expresión de la voluntad general que concede la libertad civil en detrimento de la libertad natural. Por último, el Estado es para Kant el garante de la libertad externa que posibilita la realización de la libertad trascendental (Cortina, 1998).

De manera general, el Estado de Derecho es la institución que monopoliza y gestiona los códigos jurídicos para la protección de las personas, concebida en la universalidad de sus derechos. Entonces, el reconocimiento como “ciudadano” significa que sus acciones deben actuar bajo la ley. Pero también implica que puede esperar la protección de la misma ley a lo largo y ancho del territorio al cual pertenece.

Habermas retoma la concepción del Estado de Derecho. Sin embargo, sostiene que entre sus obligaciones está el hecho que debe fundar sus acciones en una política deliberativa. Por lo tanto, un derecho fundamental de la ciudadanía es la capacidad de deliberar respecto a todo aquello que los afecta en el manejo político del mundo. Esto significa que se requiere no solo de la participación activa de la ciudadanía, sino también un correcto procedimiento de institucionalización de la voluntad ciudadana por parte de

las instituciones del Estado, sobre todo por el sistema jurídico. Los derechos que el Estado está obligado a proteger, subordinándose a su cumplimiento, tienen que ser un reflejo y estar validados por la voluntad popular. Así, los derechos que sean establecidos a través del funcionamiento autónomo del sistema económico y del sistema político aparecerán como ilegítimos ante la ciudadanía. En consecuencia, el Estado de Derecho propuesto por Habermas se sustenta en el mundo de la vida.

En este sentido, los sistemas político y jurídico, y sus respectivos mecanismos sistémicos, no pueden colonizar el mundo de la vida que funda el Estado de Derecho. Por lo tanto, la acción comunicativa practicada desde el aparato estatal por medio de una ciudadanía participativa y deliberativa, controla de manera reflexiva el funcionamiento de la esfera política y jurídica. Es decir, estas dejan de funcionar de manera autónoma e independiente. Al estar validados por el consenso deliberativo, el sistema político y jurídico no representa tan solo los intereses de las clases dominantes, crítica que realizan Marx y Engels en sus aproximaciones al campo político.

Para Habermas, los equívocos socialistas sobre la democracia se deben a una mala lectura de los clásicos: por ejemplo, Rousseau o Hegel. De la misma forma, a pesar de los grandes aportes de Marx y Engels, éstos dejaron un vacío político para la construcción de una sociedad equitativa construida sobre la igualdad y que finalmente permita la emancipación individual-humana. La propuesta política de Habermas intenta llenar el vacío dejado por las teorías marxistas e intenta integrar los poderes económicos y políticos con la sociedad a partir del sistema jurídico. Especialmente a través de la constitución de derechos fundamentales. No hay que olvidar que, desde esta perspectiva, la sociedad puede programarse a sí misma a través de sus leyes.

### ***2.2.3. Cultura política e igualdad***

La moral ciudadana y el interés de cada ciudadano se entrelazan al existir una cultura política que promueva la igualdad. La cultura política tiene que estar en constante cambio, pues su fin no es el Estado de Derecho. Este funciona como catalizador de la voluntad popular que debe también buscar la formación constante y dinámica de opinión pública.

(...) los discursos públicos solo tienen resonancia en la medida en que se difunden, es decir, solo bajo condiciones de una participación extensa y activa, y a la vez diseminante y dispersante. Y ésta exige, a su vez, el trasfondo de una cultura política igualitaria, desnuda de todo privilegio debido a la educación, de una cultura que se haya intelectualizado a todos los niveles y en toda su latitud (Habermas, 2005, 616).

La cultura política como formadora de voluntad colectiva solo es posible en un mundo de la vida que se haya racionalizado, es decir en la modernidad. Desde que el mito dejó de ser el motor principal de sentido y de integración de la sociedad, se dio paso a que los individuos, a través de su comunicación, puedan ver al destino no como una cuestión dada ni establecida, sino, por el contrario, como un camino en construcción. Vale mencionar que un individuo no hace la historia, pero si construye la sociedad a través de los consensos que deben ser institucionalizados por el Estado. La soberanía popular sustenta su validez en el desarrollo de discursos públicos autónomos que han tomado forma en las instituciones democráticas. Pero también se sustenta en la capacidad de los sujetos y sus acciones de responder a estas instituciones democráticas:

Ciertamente tampoco una soberanía popular procedimentalizada en éstos términos podrá operar sin el respaldo de una cultura política que resulte afín, no podrá operar sin apoyarse en las mentalidades de la población habituada a la libertad, mentalidades que vendrán configuradas y mediadas por la tradición y la socialización: no es posible una formación

racional de la voluntad política si no se tiene propiciada y fomentada por un mundo de la vida racionalizado (Habermas, 2005,612-213).

Habermas propone diferentes principios y mecanismos para evitar que el derecho sea instrumentalizado, tal como lo sostenían Marx y Engels. En primer lugar, la soberanía popular permite la conexión entre el parlamento y la ciudadanía, la cohesión de las mayorías, la integración del pluralismo cultural y la generación del espacio público autónomo. En segundo lugar, la vinculación del sistema administrativo de justicia con los derechos fundamentales. En tercer lugar, la legitimidad del sistema jurídico y político sustentada en la soberanía popular, los predispone a no responder a intereses de clase, sino que garantice iguales oportunidades a los ciudadanos.

La democracia condicionada por una política deliberativa genera un proceso comunicativo donde el poder reside en los ciudadanos. Estos tienen los mismos derechos y pueden participar en los espacios públicos, sin importar su condición económica o social. Su posición y enunciados tendrán el mismo valor que la de los demás. Todo planteamiento racional tiene que ser considerado y la participación ciudadana debe ser fundamental para el proceso de discusión y toma de decisiones políticas. En este marco, todo ciudadano que se sienta afectado por determinada política, está en su derecho de exponer públicamente sus consideraciones al respecto.

La teoría de la acción comunicativa recupera al individuo como actor social importante en la construcción de la sociedad. Todo conocimiento, al ser falible, puede ser refutado e invalidado. En consecuencia, no existen derechos, políticas o principios morales que queden al abrigo de la discusión, la reflexión y los cuestionamientos. Un individuo aislado puede construir su mundo privado, pero al estar éste condicionado por la sociedad necesita integrarse a la misma e interesarse por lo que ocurre en ella. Para Habermas, la

participación puede motivarse si los individuos sienten que su involucramiento es necesario. Para el efecto, es necesario contar con instancias que favorezca que todos los ciudadanos sean escuchados y considerados, tanto por sus pares como por las instituciones del sector público.

La concepción de la ciudadanía, según Habermas, está marcada por la capacidad de los sujetos colectivos de determinar las normas que regulen la convivencia social: los ciudadanos se someten al derecho en tanto ellos lo han formado y lo reconocen como legítimo en una especie de relación de creencia. Además, los ciudadanos cuentan también con la capacidad de ser sujetos individuales, racionales e independientes que pueden tener una vida privada. Pero es necesaria su participación en la autorregulación colectiva de una sociedad, tanto en espacios formales como informales de participación que se orienten por la búsqueda del bien común. Las acciones ciudadanas deben generar espacios donde puedan expresar sus opiniones, libre y en independencia de los grandes poderes sistémicos. Solo así podrán llegar a acuerdos que construyan una voluntad popular y exijan al gobierno su institucionalización y canalización. Son necesarias en este ámbito una serie de políticas que dejen abierta la posibilidad del escrutinio y de la vigilancia de la ciudadanía con la intención de controlar el cumplimiento del programa socialmente aceptado.

Al ser los ciudadanos quienes enfrentan la resolución de los problemas de su vida cotidiana, son éstos quienes tienen que tomar las decisiones sobre su destino. En este sentido, ni los filósofos, ni los políticos, ni los expertos en la gestión de lo social tienen la última palabra sobre la construcción de la sociedad. Una acción que no sea tomada por la vía legítima del debate ciudadano no podrá funcionar de la misma manera, ya que los individuos no se sentirán parte de la misma, siendo necesarios otros medios para concretarla: usualmente, el uso de la violencia o la manipulación. Por el contrario, si la ciudadanía se siente parte del proceso deliberativo se sentirá parte de la comunidad política

y social a la que pertenece, generando la predisposición a participar activamente de la construcción de su devenir. Por lo tanto, los individuos abandonan el rol pasivo de consumidores de programas políticos diseñados mediante métodos verticales de gobierno, los cuales no suelen considerar las perspectivas y necesidades reales que agobian a la ciudadanía.

#### ***2.2.4. Movimientos sociales y definición del desarrollo desde lo local***

La participación debe ser inculcada a partir de un proceso de aprendizaje o de socialización dentro de la esfera privada. En las primeras etapas de socialización, este proceso está a cargo de instituciones de primer nivel: por ejemplo, en la familia es importante que las propuestas de cada uno de los miembros sean escuchadas y consideradas. Esto se extiende a cualquier otro espacio de relaciones sociales como los grupos secundarios: clubes, círculos empresariales, etc. Esto promueve la existencia de diálogos reflexivos y racionales desde que la infancia hasta su vida adulta.

En etapas posteriores, esta recursividad y predisposición a la participación y al diálogo reflexivo puede expresarse en grupos terciarios. Allí, el individuo puede contribuir y cambiar la historia no solo a nivel personal, sino también a escala social. Estos grupos son principalmente los movimientos de clase, los partidos políticos y/o los movimientos sociales.

En este sentido, los *movimientos sociales* deben ser considerados por el Estado como interlocutores válidos de la sociedad. Estos hacen referencia a sus derechos para realizar diferentes demandas al Estado. Los movimientos sociales son constructores de nuevas culturas políticas y de nuevas formas de socialización para sus miembros y para la ciudadanía. Sus protestas se generan alrededor de redes sociales destinadas a satisfacer

necesidades más allá de la participación. Estos pueden ir desde la comunicación y el ocio hasta la búsqueda de otras formas de distribución de bienes, de los medios de producción y de recursos (Calle, 2007).

El sentido u objetivo de los movimientos sociales es la formación de una fuerza política que se oriente a la creación de una nueva sociedad libre de las contradicciones de las sociedades anteriores (Touraine, 1973). Los actores colectivos, al ser organizaciones de ciudadanos, tienen la capacidad de apelar a sus derechos para limitar o modificar acciones del poder político que, desde su percepción, consideran amenazantes a su condición de ciudadanos. En este sentido, los movimientos sociales intentan cambiar códigos hegemónicos de legitimidad a través de diferentes mecanismos y demandas al Estado, institución encargada de velar por su seguridad y de hacer cumplir sus derechos civiles.

El *desarrollo* tiene que plantearse desde lo local. Así mismo, la ciudadanía tiene que ser quien decida que estrategias y que medios deben dirigir sus acciones para mejorar su nivel de vida. Por lo tanto, tienen que ser los propios individuos quienes decidan el futuro y la dirección de su comunidad a través del diálogo participativo y reflexivo. Esto implica una relación constante y consolidada entre ciudadanía y Estado, en espacios públicos donde se lleve a cabo la reflexión y la deliberación sobre las políticas públicas concernientes a un determinado territorio.

Siguiendo esta misma idea, una participación social efectiva se da cuando se permite que todos los estratos sociales, incluyendo los grupos tradicionalmente marginales o vulnerables, hagan parte en los movimientos culturales, económicos, políticos y sociales de la historia. Es necesario señalar que la participación puede ser espontánea, impuesta, voluntaria u otorgada. Habermas propone incentivar la participación espontánea para que esta sea constante desde la población civil. Los procesos que son impuestos tienen fines

estratégicos y no permiten la libertad comunicativa de los individuos: en este caso, puede citarse al mecanismo del voto, el cual no permite una libre expresión de los actores políticos en términos comunicativos. Por lo general, la participación impositiva se reduce a trámites burocráticos donde la decisión se condiciona a partir de intereses personales.

### ***2.2.5. Los aportes de Tenório a la gestión social***

Dentro de los conceptos esenciales de la teoría de acción comunicativa se encuentra el de ciudadanía deliberativa. Este se refiere a la negociación del entendimiento del discurso, y a la toma de decisiones basadas en discusiones abiertas sobre la interpretación del significado. La situación ideal desde la ciudadanía deliberativa es que todos los actores tienen la oportunidad de hablar, expresarse y explicar su interpretación del discurso. La participación de todas las personas involucradas en la discusión es fundamental para asegurar la generación máxima de conocimiento y opciones de entendimiento. Sin este esfuerzo comunitario, la probabilidad de error al juicio y la toma contradictoria o equivocada de decisiones, se incrementa significativamente.

De inicio, para comprender la concepción de la *ciudadanía deliberativa*, es fundamental que se repase brevemente las dimensiones del concepto general de ciudadanía. Según Marshall (2007), la ciudadanía tiene tres componentes relacionales: primero, el *derecho civil* que atiende a las libertades individuales; segundo, el *derecho político* que hace referencia a la participación en el ejercicio del poder político; y por último, el *derecho social* que refiere al bienestar económico y social. De manera general, en América Latina estos han sido débilmente institucionalizados. Hay que mencionar que, si bien su entendimiento atiende a una dinámica relacional, se enfatizará sobre el ejercicio del derecho político inherente a la ciudadanía, el cual supone un acercamiento entre el poder



público y los ciudadanos en un proceso de descentralización de la toma de decisión, de la implementación y de la evaluación de políticas públicas.

En relación con la ciudadanía deliberativa, su concreción es favorable al ejercicio de los derechos de ciudadanía. En efecto, los procesos de decisión intersubjetiva mediados por la reflexión favorecen la libertad individual, posibilitan la participación plural en las tomas de decisión política y contribuyen a la búsqueda del bien común. La ciudadanía deliberativa encuentra validez dentro de la *esfera pública*:

(...) red adecuada para la comunicación de contenidos, tomas de posición y opiniones; en ella los flujos comunicacionales son filtrados y sintetizados al punto de condensarse en opiniones públicas agrupadas en temas específicos (Habermas en Tenório, 2012, 22).

Así, la esfera pública se orienta por la búsqueda de soluciones a los problemas sociales, por medio del acuerdo intersubjetivo en el que participan todos los actores involucrados en la decisión. Esto supone la subordinación de los intereses particulares por parte de intereses colectivos, por un lado, y de los intereses económicos bajo los intereses políticos. En consecuencia, las decisiones generan acciones políticas sostenidas por el sentimiento comunitario de acción y participación que acepta la diversidad en la negativa de someterse a liderazgos nocivos para el bien común. Por ende, es evidente que la ciudadanía deliberativa implica un compromiso con la búsqueda del bien común socialmente definido.

Tenório entiende el *bien común* como la preeminencia de la negociación y la reflexión intersubjetiva por sobre los intereses particulares en la constitución de la acción política. Sin embargo, esto no debe leerse como una negación de los intereses individuales, sino que tanto la esfera pública como la esfera privada son redefinidas constantemente para atender a las necesidades comunitarias. En otras palabras, los intereses particulares no son

elementos fijos, al contrario aparecen como libertades positivas que aprovechan lo dialógico del proceso público para orientarse a la consecución de objetivos contenidos en el bien común. En este sentido, la ciudadanía comporta la necesidad de un compromiso con el destino comunitario que se expresa por la continua atención sobre la posibilidad de promoción de influencias políticas desde los diferentes grupos de interés, los cuales no se reducen a los temporalmente dominantes.

Esta *actitud republicana* de autogobierno implica que los individuos tengan ciertas disposiciones ciudadanas y morales que favorezca la tendencia a la búsqueda del bien común<sup>5</sup>. Estas disposiciones son activadas solamente bajo determinadas condiciones que se presentan como adecuadas al ejercicio de las dimensiones de la ciudadanía: “Por tanto, y de acuerdo con el republicanismo, el ciudadano solamente será libre si fuera capaz de actuar en la solución de los problemas de su comunidad” (Tenório, 2012, 26).

En la *democracia deliberativa*, los ciudadanos que han interiorizado la actitud republicana están capacitados para participar de las tomas de decisión de política pública que se realizan en la esfera pública. La deliberación es el componente, es el principio democrático esencial, puesto que la comunicación pública es el proceso que posibilita la formación de la voluntad ciudadana. De esta manera, la *ciudadanía deliberativa* es la práctica política directa en los espacios públicos democráticamente constituidos en donde la ciudadanía entra en interacción con el poder constituido, es decir, el Estado. Lo fundamental de esta relación dialógica es el aprovechamiento de las potencialidades del

---

<sup>5</sup> Alessandro Pinzani (2007) distingue dos formas de entender el republicanismo. Por un lado, el *republicanismo internalista* implica que los individuos han incorporado una disposición a la solidaridad ciudadana y al respeto a las leyes, ambos orientados a la búsqueda del bien común. Por el contrario, el *republicanismo externalista* requiere de mecanismos institucionales externos que controlen los egoísmos propios de cada individuo para orientarlos hacia el bienestar común.

conflicto entre dispares para constituir significados y sentidos que contengan un pluralismo cultural que una lo diverso.

Por otra parte, hay que destacar la distinción que retoma Tenório dentro del sentido de la ciudadanía deliberativa. Dentro de la Administración Pública, el autor diferencia entre la participación popular y el control social como elementos derivados del ejercicio de una ciudadanía centrada en la deliberación. Ambos encuentran origen en los derechos individuales y políticos, los cuales velan por las libertades individuales que pueden ser opuestas al poder constituido en el Estado y, simultáneamente, instrumentalizar la participación popular.

La *participación popular* refiere al involucramiento de los diferentes actores en el planeamiento, implementación y evaluación de las políticas públicas. Mientras que el *control social* hace referencia a los mecanismos de fiscalización, de seguimiento y legitimación con los que cuentan los ciudadanos y, en general, los miembros de la sociedad civil para adaptar el ejercicio político, a los fines colectivamente definidos:

En otras palabras, (...) dice respecto a la posibilidad del Estado (que no es neutro, aunque objetive la igualdad jurídico-política y socioeconómica) de ser controlado por los más diversos grupos sociales que entran en conflicto en la sociedad (Fonseca & Beuttenmuller en Tenório, 2012, 32).

Vale destacar que el control social difiere del control institucional de las instancias del aparato estatal. Esta última es una obligación legalmente constituida que exige a las autoridades institucionales el realizar procesos de fiscalización y vigilancia de la labor al interior su entidad. Al contrario, el control social no tiene obligaciones ni consecuencias legales para los ciudadanos, pero es una garantía constitucionalmente garantizada que es

una pieza fundamental en la formación de una conciencia política y ciudadana a favor de la participación informada en los procesos públicos.

Habermas propone que un verdadero proceso democrático que incluya a la diversidad de ciudadanos es posible solamente si se cumplen las condiciones propuestas en la teoría de la acción comunicativa para lograr un verdadero acuerdo racional. En este sentido, los consensos están condicionados a la intersubjetividad racional, lo cual es vital para llegar a un entendimiento común, democrático y consensuado para tomar una acción gerencial:

En la concepción de la acción gerencial dialogada, la palabra clave es democratización, a ser implementada por medio de la intersubjetividad racional de los diferentes sujetos sociales, –los subordinados y los superiores– dentro de las organizaciones. Esta intersubjetividad racional presupone que los actores, al hacer sus propuestas, tienen que presentarlas con bases racionales, o sea que ninguna de las partes –superiores o subordinados– puede imponer sus pretensiones de la verdad sin que haya un acuerdo alcanzado comunicativamente, por medio del cual todos los participantes exponen sus argumentos en búsqueda de un entendimiento (Tenório, 2007).

Tenório ilumina la necesidad de utilizar el concepto de gestión social para llegar a acuerdos de entendimiento. Señala también la importancia de pasar por un proceso democrático que enfatice la acción comunicativa para llegar a acuerdos comunes. Entonces, el concepto de “acción gerencial dialogada” puede llevar a la democratización y a la pluralidad, donde se usan estrategias de intersubjetividad racional. Este autor va más allá al hablar de la necesidad de compartir el poder en la toma de decisiones, para poder llegar a la democracia real y ciudadanía deliberativa:

(...) vamos a entender en este texto la gestión social como el proceso gerencial dialogado en el cual la decisión es compartida entre los participantes de la acción (acción que puede

ocurrir en cualquier tipo de sistema social, público, privado o de organizaciones no gubernamentales) (Tenório, 2007).

Tenório sigue clarificando que:

La gestión social debe determinarse por solidaridad; es, por lo tanto, un proceso de gestión que debe distinguirse por la concordancia, donde el otro debe ser incluido, y la solidaridad es su motivo (...) ciudadanía deliberativa significa, en líneas generales que la legitimidad de las decisiones debe tener origen en procesos de discusión orientados por los principios de la inclusión, del pluralismo, de la igualdad participativa, de la autonomía y del bien común (Tenório, 2007).

Tras los conceptos de ciudadanía deliberativa y gestión social, puede verse que el funcionamiento adecuado de una sociedad, una organización o un sistema está condicionado por procedimientos y prácticas democráticas basadas en la solidaridad y participación. La toma de decisiones depende del flujo adecuado de información y espacios abiertos para intercambiar perspectivas y llegar a interpretaciones mejor informadas y consensuadas para que la misma sea legítima. Sin esta legitimización, aún las mejores decisiones pueden carecer de apoyo y efecto.

Para dar mayor sustento a la importancia de actuar conjuntamente y en los aspectos de compartir el poder entre actores, para servir los intereses comunes, Hannah Arendt propone sobre la participación ciudadana y la gestión pública:

... la ciudadanía activa –esto es, el compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan la comunidad política– solo tienen sentido y posibilidad de ser en el espacio en que se construye lo público. El núcleo de la participación es el poder, y por ello supone la capacidad humana de actuar en concierto; el poder, en este sentido, no es nunca propiedad de un individuo, sino que pertenece al grupo y existe solo mientras este exista.

La esfera pública alude al espacio donde los ciudadanos actúan a través del discurso y de la persuasión, descubren sus identidades y deciden, en la deliberación colectiva, acerca de los temas de interés común (en Rodríguez, 2008, 15).

Tanto la teoría de acción comunicativa y su concepto de ciudadanía deliberativa, como el aporte conceptual de la gestión social propuesta por Tenório, explican cómo impulsar la toma adecuada de decisiones en sociedades, organizaciones y sistemas. La participación solidaria y el entendimiento común son factores relevantes para el éxito o el fracaso de la administración de recursos y la eficacia de sistemas de administración pública.

#### ***2.2.6. La importancia de lo local en el contexto político y social actual***

El contexto mundial actual, en el cual hay procesos de fragmentación y la complejidad de la estructura social, exige respuestas concretas que potencian las oportunidades de desarrollo a nivel local. Es necesario que se construya una *política local* que supere la visión administrativa funcional e instrumental y que combine tipos de relacionamiento vertical y horizontal entre instituciones políticas, organizaciones de desarrollo socioeconómico y diversos actores sociales. En este sentido, y siguiendo a Tenório, las exigencias actuales requieren de “más gobierno y más gobernanza colectiva” (2012, 9).

Es requisito fortalecer la dimensión política del *espacio local*. Este espacio es definido relativamente por cuestiones de proximidad y de identidad. Pero es importante mencionar que esta es también la esfera más concreta de poder. Es allí donde deben surgir nuevas estrategias de gobernanza que superen la centralización y la jerarquización para atender demandas sociales planteadas desde los diversos sectores sociales. Las nuevas formas de participación no deben limitarse a la democracia representativa, pues esta no es suficiente para atender las necesidades colectivas. En consecuencia, se requiere utilizar y

apoyar formas de participación ciudadana directa que acepte la existencia de una responsabilidad compartida que, no puede ser tratada desde estructuras jerárquicas.

Desde este marco, la *participación ciudadana* implica que todos los involucrados y afectados por la política pública formen parte de su discusión y de su decisión. Es decir, que no solo sea asunto de aquellos “privilegiados” que alcanzan posiciones de poder en razón de su captación de votos. En consecuencia, se debe superar la noción de que es tan solo el Estado la única instancia que puede resolver, unilateralmente, las demandas sociales. Además de esto, las organizaciones de desarrollo socioeconómico deben trascender la visión de que el desarrollo local se reduce al aspecto económico. Sintetizando, la propuesta teórico-metodológica se define de la siguiente manera:

La implementación de políticas públicas en el desarrollo de territorios debe ser un proceso que trascienda la visión mercado céntrica de crecimiento económico, para privilegiar un enfoque de sustentabilidad política, social y cultural, apoyada en la interacción comunicativa de sus diferentes actores –agentes públicos, agentes económicos y agentes sociales (Tenório, 2012, 15).

Tomando en cuenta lo hasta aquí discutido, es necesario generar métodos de reflexión sobre la calidad de la práctica de la participación ciudadana. A partir de estos se abre la posibilidad de identificar fortalezas, debilidades y potencialidades para favorecer procesos de aprendizaje ciudadano tanto de los diferentes actores, como de las organizaciones de desarrollo socioeconómico y de los poderes públicos.

### **2.3. El riesgo y su gestión.**

Durante las últimas décadas, la estructura social ha sufrido ciertas transformaciones a causa de los procesos de modernización. Anteriormente, el desarrollo económico y técnico era concebido alrededor de la promesa de emancipación humana. Sin embargo, este

mismo desarrollo ha sido determinante para pasar de la sociedad de producción de riquezas hacia la sociedad de producción de riesgos. En efecto, la modernidad desarrollada ya no combate la carencia en tanto el desarrollo de las fuerzas productivas humanas y tecnológicas reduce objetivamente la miseria material. No obstante, simultáneamente, libera y aumenta las posibilidades de riesgo y de autoamenaza de la sociedad.

Según Beck (1998), la modernización es un proceso en el cual se transforman las fuentes de la certeza. El paso de la sociedad de la carencia hacia la *sociedad del riesgo* obliga a los actores sociales a canalizar las amenazas de tal forma que no afecten al proceso de modernización. Es decir, se trata de una modernidad autorreflexiva en la que es imperativa la gestión científica y política de los peligros potenciales del desarrollo tecnológico, antes tolerados por la búsqueda de superación de la carencia. En consecuencia, los Estados nacionales se ven en la necesidad de gestionar el riesgo a través de la promesa de brindar seguridad a los ciudadanos.

Esto no quiere decir que el la noción del *riesgo* aparece con esta etapa del desarrollo de la modernidad. Al contrario, esta idea sufre una modificación: antes concebida como la capacidad de asumir personalmente la aventura, en la actualidad es la *posibilidad de autodestrucción global* que tiene origen en la sobreproducción industrial. En este sentido, la particularidad del riesgo moderno es su amenaza global que se agudiza a causa del propio proceso de modernización al que intenta resguardar (Beck, 1998: 28). Este cambio cualitativo de la percepción del riesgo conduce también a nuevas formas de reaccionar ante el mismo.

### **2.3.1. Tratamiento científico del riesgo**

En general, las discusiones alrededor del medio ambiente y sus problemáticas han sido monopolio de los especialistas de las ciencias naturales. Sin embargo, esta tendencia



corre el riesgo de plantear una discusión naturalista y tecnocrática del ser humano que deje de lado las consideraciones sociales y culturales<sup>6</sup>. En este sentido, es necesario que los debates acerca de los riesgos y los desastres naturales potenciales consideren las diferentes estructuras de poder, las normas y las lógicas imperantes en el mundo social. El daño causado por un fenómeno no es igual en todas partes, y puede tener significaciones diferenciadas al ser percibidos y sufridos por personas constituidas bajo diferentes condiciones de existencia.

Vale mencionar que la vivencia del riesgo está siempre mediada por el juicio de los expertos. Es decir, la visibilización del riesgo y su interpretación requiere el filtro del “ojo científico”. Es a través de las interpretaciones causales que forman los científicos como se evidencia la conexión existente entre los efectos negativos y el proceso de modernización. Por lo tanto, el riesgo no es una experiencia en sí, sino que es una conciencia teórica y científica de una posibilidad latente de peligro ante el desarrollo científico y tecnológico.

No obstante, la aceptación del riesgo supone el replanteamiento del horizonte normativo de la modernidad. A pesar de la apropiación de las explicaciones causales dadas por la ciencia, la falta de legitimidad de un proceso que libera las fuerzas destructivas de la tecnología y su desenvolvimiento, obliga a repensar el modelo de desarrollo que la sociedad se impone a sí misma: “Hablar de ‘catástrofe’, como es cada vez más habitual, es en este sentido la expresión exagerada, radicalizada, objetivada, de que no se quiere este desarrollo (Beck, 1998). Ante este reto, las ciencias deben abrir sus fronteras disciplinares para discutir entre ellas en un modelo interdisciplinar. Además, la racionalidad científica debe

---

<sup>6</sup> Beck (1998) ejemplifica esta tendencia tecnocrática por medio de la naturalización del llamado “término medio”. Este promedio de consumo de sustancias para evitar el envenenamiento oculta la desigualdad de condiciones para enfrentar su uso, tan solo tomando en cuenta aquellas derivadas desde el pensamiento de las ciencias naturales como la “edad”.

necesariamente dialogar con la racionalidad social para alcanzar acuerdos respecto a cómo actuar frente a los riesgos de la modernización.

En este sentido, es necesario romper con el monopolio de la definición del riesgo en manos de la racionalidad científica. Este proceso de definición de problemas y soluciones debe remitirse a las expectativas sociales de la totalidad de actores afectados por los riesgos del desarrollo. Pese al diálogo sin escucha que muchas veces se instala entre la racionalidad científica y la racionalidad social, al estar situados en niveles y lenguajes diferentes, deben alimentarse mutuamente para lograr un mejor y legítimo tratamiento y definición de los peligros inherentes al desarrollo científico y tecnológico. En síntesis: “sin racionalidad social, la racionalidad científica está vacía; sin racionalidad científica, la racionalidad social está ciega” (Beck, 1998, 36).

### ***2.3.2. Tratamiento político del riesgo***

Más allá de la consistencia científica de las explicaciones causales, el efecto social del riesgo requiere de soluciones políticas. Cabe aclarar aquí que el riesgo introduce un *componente de futuro* en la percepción social. En otras palabras, existen tan solo por su posibilidad e inminencia a la que hay que anticiparse de manera preventiva. En consecuencia, en la sociedad del riesgo es el futuro y su incalculabilidad lo que determina el pensamiento y la acción en el presente, ya no el pasado: “en las situaciones de clases y capas, el ser determina a la conciencia, mientras que en las situaciones de peligro la conciencia determina al ser” (Beck, 1998, 29). Por ende, el saber respecto del riesgo adquiere una gran utilidad política.

La lógica del reparto del riesgo, al igual que la riqueza, tiene un componente de clase: “las riquezas se acumulan arriba, los riesgos abajo”, fortaleciendo la sociedad de clases (Beck, 1998, 41). Las clases altas tienen la recursividad para enfrentar de manera

reflexiva y económica los riesgos, afianzando un nuevo nivel de desigualdad social en la sociedad del riesgo. Sin embargo, la extrema agudización de las condiciones de vida rompe con la estructura de repartición del riesgo entre clases por el efecto indiferenciado que generan los nuevos peligros de amenaza global sobre la totalidad de cuerpos<sup>7</sup>. Como consecuencia, se constituye una *novedosa fuerza política* que, sin negar las diferencias propositivas desde los diferentes sectores sociales, favorece el diálogo y los acuerdos entre diferentes categorías sociales para enfrentar esta especie de fatalismo ecológico.

Es inadecuado el tratar de comprender las situaciones de riesgo desde el paradigma de clases. Especialmente en las etapas del desarrollo moderno en que los efectos secundarios afectan igualmente a los propietarios de los medios de producción material y simbólica como a aquellos desposeídos. Por tanto, esta distinción de clases pierde sentido como elemento analítico del riesgo. Pero esto no niega que existan nuevas desigualdades sociales en la sociedad que iguala el riesgo en todo nivel o capa poblacional: la pobreza extrema suele atraer sistemáticamente la producción extrema de riesgos, sobre todo, en países que mantienen necesidades de la sociedad de la carencia y necesitan medidas para solventar la miseria material. Tomando como ejemplo América Latina, muchos países asumen el traslado de industrias de altos riesgos por la promesa de desarrollo que estas contienen, ocultando los peligros por la inmediatez y urgencia del combate a la miseria. De esta manera, la exposición al riesgo queda legitimada por las necesidades del “progreso”<sup>8</sup>. Aunque, si bien estos riesgos se potencian en zonas subdesarrolladas, no se debe olvidar

---

<sup>7</sup> Para Beck (1998), se trata del *efecto boomerang* del proceso de modernización: en determinado momento, los riesgos retornan sobre aquellos que los producen o se benefician de ellos. En efecto, la expansión de efectos imperceptibles del riesgo recae sobre los centros que los producen. Como resultado, la producción de riesgos de la modernización deriva en la unidad del culpable y de la víctima de los daños.

<sup>8</sup> No debe caerse en el equívoco de pensar que en las sociedades que han superado las necesidades de la carencia se impone la lógica de eliminación del riesgo. Existen diferentes determinantes que pueden derivar en lo contrario, es decir en un énfasis mayor o similar en la producción de riquezas que no percibe la necesidad de contrarrestar los riesgos. Actualmente puede evidenciarse la misma tensión entre la lógica de la riqueza y la lógica de riesgos en los países desarrollados: estos suelen mantener la prioridad en el crecimiento económico tanto a nivel de pensamiento como de acción (véase Beck, 1998: 50-52).

que este crecimiento de riesgos se transfiera también a las zonas desarrolladas mediante diferentes formas: por ejemplo, la importación a bajo costo de alimentos con pesticidas desde países del Tercer Mundo.

Considerando esta expansión y la globalidad del riesgo, se abre la posibilidad al surgimiento de una *comunidad objetiva de amenaza global*. A saber, el riesgo global abre la posibilidad de conjuntar intereses diferenciados provenientes de individuos que responden a diferentes condiciones de existencia pero con la misma posibilidad de afectación: “Contienen en sí [las sociedades del riesgo] una dinámica de desarrollo que hace saltar las fronteras y es democrática de base, y que además obliga a la sociedad a unirse en la situación de las auto amenazas civilizatorias” (Beck, 1998, 53).

La nueva fuente que puede orientar la posibilidad de consensos es la supresión del riesgo. Esta sustituye a la búsqueda de sobreponerse a las carencias materiales dentro de las sociedades de clases. Es urgente imponer una *sociedad global*, la cual se fundamenta en la conjunción de esfuerzos y de propuestas de todos los actores para combatir las amenazas que podrían afectarlos en la misma medida. Por lo tanto, se necesita desarrollar una conciencia y formas políticas que superen todo tipo de diferenciación política o económica como las fronteras nacionales o los bloques económicos.

La incomprendibilidad del riesgo global, fundada en la imposibilidad de experimentarlo de manera empírica, puede derivar en el surgimiento de una comunidad en sí misma incomprendible. Esto se evidencia en que, pese a la conciencia del incremento de los riesgos producto de la modernización, esta no es transformada en políticas preventivas de control y dominio del riesgo. En general, existe un vacío político en cuanto a la institucionalidad y competencias de la gestión del riesgo a nivel público.

No obstante, el riesgo tiene una gran potencialidad social y política. En la sociedad del riesgo, la unificación y la movilización social se efectúan a través del *miedo* ante la posibilidad de realización de la amenaza. Esta comunidad del miedo se constituye como fuerza política, pese a no presentarse de manera clara su modalidad de funcionamiento. Sin embargo, se puede dar cuenta de hacia dónde apunta de manera general: al ideal de la *seguridad*, ya no al de la igualdad como lo era en la sociedad de clases. En suma, la acción política se activa por el evitar que aquello que a lo que se teme se vuelva realidad.

### **2.3.3. Obstáculos y perspectivas en la gestión del riesgo**

Uno de los obstáculos de la realización del acuerdo político de la comunidad objetiva de amenaza global es la dependencia decisional con el conocimiento de las diferentes dimensiones de la peligrosidad. En otras palabras, es imposible para esta capacidad de anticipación de los riesgos la experiencia primaria y el conocimiento que de ella se obtenga. Por lo tanto, hay una pérdida de soberanía cognitiva por la necesidad de adquirir conocimiento desarrollado por los “expertos del riesgo”: “Situaciones de peligro son en este sentido fuentes de las que surten preguntas sobre las que los afectados carecen de respuestas” (Beck, 1998,60).

Otro de los puntos a señalar es que la toma de conciencia de los riesgos ha estado ligada a las aproximaciones científicas al fenómeno y a la comercialización de este. No todo conocimiento que se genera sobre el riesgo deriva en crítica, sino que puede ser también un factor de impulso económico en el que el sistema industrial saca provecho de sus propias irregularidades. En este sentido, nace el *mercado de la evitación del riesgo* que, además de aprovechar las infinitas posibilidades de definición del riesgo, no puede nunca satisfacer por completo una necesidad que es futura e incierta. En este marco, la economía se vuelve autorreferencial al absorber y satisfacer las necesidades que son producto de su

propio funcionamiento y que favorecen a reproducirla: “La sociedad industrial se ‘nutre’ desde los propios riesgos que produce, creando de este modo situaciones de peligro social y peligros políticos potenciales que cuestionan las bases de la modernización conocidas hasta ahora” (Beck, 1998, 64).

De otra parte, la ciencia impone los riesgos que la población percibe, manteniendo los científicos un monopolio de su definición. Por ende, los “no-expertos” deben apropiarse de los detalles técnicos y valorativos sobre las amenazas de tal forma que logren manipularlas y eliminarlas como posibilidad. Sin embargo, y asumiendo la objetividad de la posición del científico, se olvida que estas definiciones científicas comportan un elemento normativo que establece los límites de tolerancia hacia el riesgo. A partir de estos parámetros científicos se juzga el accionar y el pensamiento de los individuos como “racionales”.

De manera general, la búsqueda de productividad de las ciencias técnicas condujo a no poner atención sobre los riesgos inherentes al desarrollo científico y tecnológico. Como resultado, se ha provocado en el dominio científico una ceguera sistemática del riesgo por el desconocimiento de su producción. El hábito científico de las ciencias naturales que se expande en todas las otras ciencias, por el supuesto de la objetividad, mantiene como criterio de su práctica la lógica de producción de riquezas, dejando de lado todo aquello que cuestione los niveles de productividad alcanzados.

La *racionalidad social* ha entrado en disputa con la ciencia para desvincularla del monopolio de la definición legítima del mundo y sus riesgos. La fuente de su planteamiento crítico y escéptico hacia la racionalidad científica es la contribución de la ciencia en el

incremento y la legitimación de los riesgos de la modernización<sup>9</sup>. Por lo tanto, esta postura “anti científicista” asume que las ciencias no pueden participar de la creación de respuestas a algo que han contribuido. En efecto, la desmitificación de la ciencia ha sido el producto del reconocimiento social de los riesgos y la presunción de culpa que este pone sobre el campo científico.

No obstante, el predominio de la racionalidad científica por su autoridad ha generado que se ignore los riesgos que, desde el punto de vista de la ciencia, son improbables en tanto no tienen una base fáctica. Esta negativa a reconocer la existencia del riesgo obstaculiza la discusión tanto científica como social de las amenazas. Paralelo a esto, han surgido los *expertos alternativos de los riesgos de la modernización*. Estos cuestionan el establecimiento científico de medidas de tolerancia por exposición a diferentes peligros. A partir de aquello puede evidenciarse que las formas de abordar y manejar los riesgos difieren entre la racionalidad científica y la racionalidad social. Esto se debe, sobre todo, a las urgencias con las que lo enfrentan desde el campo científico y desde la propia realidad social.

El incremento del riesgo, que es también producido por la división y especialización del trabajo científico, traspasa las barreras disciplinares. Es necesaria una visión general que unifique las diferentes especialidades y las diferentes esferas de la realidad social. Por lo tanto, debe repensarse y reorganizarse la institucionalidad científica de tal forma que rompa con los obstáculos que la cierran a influencias y propuestas exteriores, es decir, desde la racionalidad social y desde otras racionalidades científicas. En este sentido, la ciencia debe convertirse en un verdadero dominio para la prevención de riesgos que, no

---

<sup>9</sup> En este proceso de legitimación de los riesgos, Beck menciona la ignorancia científica que existe alrededor de la definición de *valores límite de tolerancia* a diferentes sustancias. El efecto que tienen estos parámetros de exposición al riesgo es la desintoxicación simbólica que legitima que un individuo mantenga contacto con determinadas sustancias: “Quién limita la polución también la consiente” (1998, 72). Para el autor, este problema es de tipo ético antes que de las ciencias naturales.

confunda las problemáticas y las necesidades de la sociedad de clases, con las de la sociedad del riesgo.

Hay que recalcar que esto no quiere decir que se cree una postura totalmente anti científicista. Para Beck (1998), es importante que los diferentes sectores sociales disputen el monopolio de la definición de los riesgos a la ciencia, pero que lo hagan a partir de los medios y de los métodos del análisis científico. En consecuencia, debe guardarse una relación de escepticismo hacia la ciencia y su orientación hacia el incremento de la productividad, pero a la vez, de reconocimiento en ella de la posibilidad de establecer relaciones causales a partir de las cuales se puede construir proyecciones especulativas.



### CAPÍTULO III

#### REFERENCIAL METODOLÓGICO

Partiendo de la pregunta de investigación, debe plantearse una ruta o un camino adecuado que posibilite la concreción de una respuesta a través de una selección de técnicas adecuadas de recolección de datos. El cuestionamiento que dirige esta investigación asume que el marco teórico-conceptual de la acción comunicativa y de la ciudadanía deliberativa puede iluminar falencias en el sistema nacional de gestión de riesgos. En consecuencia, es necesaria una operacionalización que permita destacar las dimensiones principales de cada uno de los conceptos a través de las cuales se abordará los procesos participativos de este sistema de administración pública.

En este sentido, Tenório (2012) ha realizado una conceptualización de la noción de la *ciudadanía deliberativa* que, siendo bastante práctica pero sin arrancarla de la complejidad que reviste, se presta para darle operatividad al concepto a través de ciertas dimensiones fundamentales:

Ciudadanía deliberativa significa, en líneas generales, que la legitimidad de las decisiones políticas debe tener origen en procesos de discusión, orientados por los principios de la inclusión, del pluralismo, de la igualdad participativa, de la autonomía y del bien común (Tenório, 2012,54).

A partir de esta definición se constituye una base de criterios de análisis que permiten medir la participación ciudadana en la esfera pública. Hay que mencionar que Tenório retoma esta metodología de los estudios realizados por Carola Castellà y Marc Parés en su trabajo denominado *Criteris, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana en base a diferents recerques desenvolupades per l'Institut de Govern i Polítiques Públiques*. Haciendo uso del concepto de ciudadanía deliberativa de Habermas, expresión en el ámbito político moderno de su acción comunicativa, Tenório

adapta los criterios utilizados en este trabajo de la participación ciudadana en los procesos políticos de la comunidad autónoma de Catalunya a la realidad de Brasil. Este proceso lo realiza desde la propuesta de la *reducción sociológica* de Ramos (1965).

La *teoría de la reducción sociológica* de Ramos toma, en cierta medida, la noción de “reducción” desde la tradición fenomenológica de Edmund Husserl. A breves rasgos, Husserl (1962) propone este método de la reducción fenomenológica como la posibilidad de acercarse a la esencia de las cosas del mundo. Para el efecto, el observador científico debe suspender o poner entre paréntesis al fenómeno, de tal forma que pueda captarse los rasgos esenciales del mismo que permitan comprender todo aquello trascendental e inmanente que se encuentra más allá de las determinaciones espacio-temporales. Es decir, rechaza los prejuicios y los presupuestos filosóficos con los cuales el sujeto se aproxima a su objeto de investigación, pero sin desligarse del marco de la lógica formal como espacio de desarrollo de la ciencia por medio de la intuición. El pensamiento fenomenológico tiene como punto de partida la positividad del fenómeno en donde puede aprehenderse, mediante la experiencia, la originalidad del mismo. En un segundo momento, se eleva lo aprehendido al nivel del pensamiento teórico para depurar aquellos elementos superficiales –prejuicios o preconociones– que nublan una adecuada aproximación hacia los componentes esenciales del objeto atendido.

Poniendo nuevamente la atención sobre la *reducción sociológica* de Ramos, este autor asume que la utilización de conceptos extranjeros para el abordaje de realidades locales requiere de una asimilación crítica y sistemática. La construcción de categorías de análisis está siempre mediada por un contexto de producción, con sus relaciones sociales particulares, que posibilita pensarlas de acuerdo a las necesidades inmediatas y locales del proceso de conocimiento. En este sentido, los conceptos contienen elementos singulares que no deben ser transmitidos en los análisis que se realizan en otros espacios de

investigación que, si bien pueden guardar similitudes, nunca son del todo iguales. Por tanto, el método “reduccionista” permite dar cuenta de y poner entre paréntesis los elementos superficiales, de tal forma que pueda aprehenderse lo esencial del concepto que trasciende la especificidad del caso.

Para Ramos (1965), la reducción sociológica de conceptos debe ser un proceso sistemático y continuo de reflexión e investigación. De esta manera, la actitud de la reducción sociológica tiene que contar con los siguientes recursos:

- Una *actitud metódica* que permita depurar el concepto en la búsqueda de significados localmente consensuados.
- La *aceptación de la existencia presupuestada de los objetos del mundo social* para definir los criterios de análisis del objeto de estudio, en base a los sentidos y percepciones del saber común.
- Una *visión perspectivista* para encontrar posibles aplicaciones del modelo de análisis propuesto.
- *Soportes colectivos* formados a través de la discusión pública del modelo.
- Un *procedimiento crítico-asimilativo de experiencias extranjeras* para el abordaje de realidades locales.
- Una *combinación de la racionalidad científica con la racionalidad social* que permita trascender el nivel conceptual para operarlo a través de la acción colectiva.

Haciendo uso del método de la reducción sociológica, Tenório ha apropiado el concepto de ciudadanía deliberativa a la realidad brasileña. A pesar de esta adecuación a realidades bastante específicas, este autor ha desarrollado un *modelo de evaluación de la participación y deliberación ciudadana en los procesos decisorios de las esferas públicas*. En efecto, ha desarrollado un marco categorial en el que resalta los aspectos o dimensiones

fundamentales a través de los cuales debe entenderse la participación ciudadana en los procesos de gestión social del poder público. A continuación (Tabla 3.1), puede apreciarse las categorías de análisis, y sus respectivos criterios, para indagar sobre la cercanía de los procesos públicos al ideal de la ciudadanía deliberativa:

**Tabla 3.1: Ciudadanía deliberativa. Criterios de análisis**

Categorías	Criterios
<p><b>Proceso de discusión:</b> Discusión de problemas a través de la autoridad negociada en la esfera pública. Presupone igualdad de derechos y es entendido como un espacio intersubjetivo y comunicativo que posibilita el entendimiento de los actores sociales envueltos.</p>	<p><b>Canales de difusión:</b> Existencia y utilización de canales adecuados al acceso a la información para la movilización de los potenciales participantes</p>
	<p><b>Calidad de la información:</b> Diversidad, claridad y utilidad de la información proporcionada a los actores envueltos</p>
	<p><b>Espacios de transversalidad:</b> Espacios que atraviesan sectores con el propósito de integrar diferentes puntos de vista</p>
	<p><b>Pluralidad del grupo promotor:</b> Compartir el liderazgo a fin de reunir diferentes potenciales actores</p>
	<p><b>Órganos existentes:</b> Uso de órganos y estructuras existentes evitando la duplicación de las estructuras</p>
	<p><b>Órgano de acompañamiento:</b> Existencia de un órgano que haga el acompañamiento de todo el proceso, desde su elaboración hasta la implementación, garantizando la coherencia y la fidelidad al que fue deliberado de forma participativa</p>
	<p><b>Relación con otros procesos participativos:</b> Interacción con otros sistemas participativos existentes en la región</p>
<p><b>Interacción:</b> Incorporación de actores individuales y colectivos anteriormente excluidos de los espacios decisorios de políticas públicas</p>	<p><b>Apertura de los espacios de decisión:</b> Procesos, mecanismos, instituciones que favorecen la articulación de los intereses de los ciudadanos o de los grupos, dando una oportunidad igual a todos de participación en la toma de decisión</p>
	<p><b>Aceptación social, política y técnica:</b> Reconocimiento por los actores de la necesidad de una metodología participativa, tanto en el ámbito social cuanto en el político y técnico</p>
	<p><b>Valorización ciudadana:</b> Valorización por parte de los ciudadanos sobre la relevancia de su participación</p>
<p><b>Pluralismo:</b> Multiplicidad de actores (poder público, mercado y sociedad civil) que, a partir de sus diferentes puntos de vista, están envueltos en el proceso de toma de decisión en las políticas públicas</p>	<p><b>Participación de diferentes actores:</b> Actuación de asociaciones, movimientos y organizaciones, bien como de ciudadanos no organizados envueltos en el proceso deliberativo</p>
	<p><b>Perfil de los actores:</b> Características de los actores en relación con sus experiencias en procesos democráticos de participación</p>
<p><b>Igualdad participativa:</b> Isonomía efectiva de actuación en los procesos de toma de decisión en las políticas públicas</p>	<p><b>Forma de selección de representantes:</b> Métodos usados para la selección de representantes</p>
	<p><b>Discursos de los representantes:</b> Valorización de procesos participativos en los discursos ejercidos por representantes</p>
	<p><b>Evaluación participativa:</b> Intervención de los participantes en el acompañamiento y en la evaluación de las políticas públicas</p>

<b>Autonomía:</b> Apropiación indistinta del poder decisorio por los diferentes actores en las políticas públicas	<b>Origen de las proposiciones:</b> Identificación de la iniciativa de las proposiciones y su congruencia con el interés de los beneficiarios de las políticas públicas adoptadas
	<b>Jurisdicción de los actores:</b> Intensidad con que las administraciones locales, dentro de determinado territorio, pueden intervenir en la problemática planificada
	<b>Perfil del liderazgo:</b> Características del liderazgo en relación con la conducción descentralizadora del proceso de deliberación y de ejecución
	<b>Posibilidad de ejercer la propia voluntad:</b> Instituciones, normas y procedimientos que permitan el ejercicio de la voluntad política individual o colectiva
<b>Bien común:</b> Bienestar social alcanzado a través de la práctica republicana	<b>Objetivos alcanzados:</b> Relación entre los objetivos planificados y los realizados
	<b>Aprobación ciudadana de los resultados:</b> Evaluación positiva de los actores sobre los resultados alcanzados

Fuente: Tenório, (2012,39-40)

Este modelo de análisis permite dar cuenta de: modos, formas, intensidad y regularidades que presenta la participación de la toma de decisiones, en las diferentes esferas políticas. En efecto, posibilita la identificación de la actitud o la disposición ciudadana a la participación: por un lado, la *intensidad* del involucramiento en los procesos públicos por parte de los ciudadanos es medido a través del acercamiento, la convicción y la coherencia con que sus enunciados se relacionan con las categorías y criterios de análisis expuestos. Del otro lado, la *dirección* discursiva hacia la participación puede ser medida por el énfasis directo, difuso o ambivalente con que los actores se refieren a la misma. En suma, la identificación o la ausencia de enunciados en relación a los criterios de análisis, así como las diferentes posiciones y sentidos que se toma frente a la participación, permite observar cómo los diferentes actores conocen y reconocen el rol de la acción ciudadana en los procesos de gestión social.

Con este objetivo, el *análisis del discurso* aparece como método pertinente para indagar en la palabra de los agentes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, la importancia de la participación ciudadana en los procesos de la política pública. Vale señalar, antes de profundizar, algunas características generales del análisis del discurso:

primero, asume una perspectiva crítica del conocimiento dado o del sentido común; en segundo lugar, reconoce que la verdad tiene un componente histórico y cultural, lo cual obliga a pensarlas como relativas a determinadas condiciones de posibilidad dentro de la sociedad; tercero, mantiene la convicción que los conocimientos son socialmente construidos; y, por último, el análisis del discurso busca develar las estructuras y condicionantes sociales a través del abordaje de las acciones y las prácticas de los agentes, sobre todo en la cotidianidad.

### **3.1. El análisis del discurso.**

El análisis del discurso es un método transdisciplinario que se orienta por la búsqueda de la reproducción de la estructura política y de dominación de la sociedad a través de las diferentes formas en que se presenta el discurso político en el mundo social<sup>10</sup>. Estudia las condiciones discursivas en las que se hace posible la formación de enunciados políticos que son el resultado de la estructura de distribución desigual de recursos políticos y sociales entre los diferentes actores sociales, sean estos individuales o colectivos. Para el efecto de estudiar de manera crítica los discursos, es necesario delimitar previamente el objeto de estudio de los análisis discursivos del campo político.

El dominio de la política posee una cualidad que lo hace particular respecto a otros ámbitos: si bien sus actores son los “profesionales de la política”, o quienes viven de la política (Weber, 1972), su funcionamiento tiene consecuencias en la totalidad de campos de la sociedad. Por lo tanto, la política y sus discursos no se reducen a los políticos y su

---

<sup>10</sup> Para un repaso de las diferentes tradiciones y orientaciones que han surgido en el desarrollo del análisis del discurso en las ciencias sociales, Lupicinio Rueda Íñiguez (2003) presenta algunas de las aplicaciones y características que han sido efectuadas desde las diferentes disciplinas. Señala que, provenientes de la antropología, sociología, psicología, etc., los distintos enfoques y perspectivas del análisis del discurso en las ciencias sociales encuentran un espacio común en el análisis del uso cotidiano del lenguaje, lo cual implica la necesidad de contextualizarlo para dar cuenta de los fines prácticos que su utilización conlleva. En general, todos estos concuerdan en la centralidad del lenguaje como elemento de explicación y comprensión de los procesos sociales.

enunciación, sino que requiere de una ampliación categorial. La interacción política necesita de los receptores de los mensajes emitidos por los hablantes oficiales o representantes del poder público establecido. En consecuencia, es necesario que la consideración del objeto recaiga tanto sobre los emisores como sobre los receptores de esta práctica comunicativa. Todo sujeto con capacidad de asumir un rol activo en la esfera pública puede ser considerado como sujeto de discurso en los análisis políticos.

Sin embargo, la delimitación del “discurso político” no reside en los actores susceptibles de apropiarse de este o en la naturaleza de sus prácticas como el gobierno o la legislación. Para Teun Van Dijk, la delimitación se da por medio de los contextos propiamente políticos que determinan su aparición con ciertas intenciones y metas específicas. El texto –hablado y escrito– y el contexto se definen y condicionan mutuamente. Por ende, se requiere de un espacio político para el desarrollo de formas discursivas de tipo político en términos de formas, tiempos, fines, etc.:

Los participantes y las acciones son el núcleo de tales contextos, pero podríamos ir más lejos analizando los contextos ampliamente desde el punto de vista de los sucesos políticos y comunicativos, con sus escenarios propios (tiempo, lugar, circunstancias), ocasiones, intenciones, funciones, metas, e implicaciones políticas o legales (1999, 15).

Como se ha enfatizado, el campo político no se reduce a los actores y a las acciones oficiales. Una gran cantidad de sectores y de procesos no oficiales forman parte de las dinámicas y el funcionamiento del sistema político. Además, los discursos políticos no hablan exclusivamente de su tema específico, es decir del poder, su ejercicio y distribución. Muy al contrario, sus temáticas se entrecruzan con cuestiones igual de amplias como la política: por ejemplo, puede mezclarse con problemas predominantemente culturales, económicos y/o sociales. Ante esta complicación, es necesario caracterizar y distinguir al dominio discursivo propiamente político en el plano analítico. Debe definirse cada uno de

los componentes estructurales que pueden entrar en relación en las dinámicas que vinculan a los textos y sus contextos políticos:

**Tabla 3.2: Componentes estructurales del discurso político.**

<b>Componente</b>	<b>Definición</b>
<b>Campo societal</b>	Campo ampliado que contiene diferentes espacios autónomos funcionalmente diferenciados. En la política está en juego la definición de cada uno de estos en el ejercicio del poder público.
<b>Sistemas políticos</b>	Parámetros de organización y de distribución del poder, y de la estructura de la toma de decisiones.
<b>Valores políticos</b>	Valores culturales reconocidos como legítimos que organizan las acciones e ideologías políticas específicas. Cada grupo social lucha por imponer sus valores como globalmente reconocidos, de lo cual se entiende que las condiciones particulares de existencia determinan la constitución de valores singulares.
<b>Ideologías políticas</b>	Elemento sociocognitivo de los sistemas sociales que fundamenta las creencias y las representaciones socialmente compartidas. Estas representaciones organizan las prácticas características del sistema político.
<b>Instituciones políticas</b>	Red institucional oficial que organiza a los actores y las acciones políticas.
<b>Organizaciones políticas</b>	Espacios menos oficiales, legalmente, de desarrollo de las actividades políticas. Son congregaciones de actores políticos.
<b>Grupos políticos</b>	Congregaciones de actores políticos constituidas como organizaciones permanentes o formales.
<b>Actores políticos</b>	Representantes políticos "comprometidos" en la actividad política por delegación o representación.
<b>Relaciones políticas</b>	Relaciones que unen y dividen a los componentes estructurales del espacio político en base a criterios de cercanía/lejanía de intereses. Estas se dan, sobre todo, en la estructura de distribución del poder en el aparato estatal.
<b>Proceso político</b>	Conceptualización estructural-dinámica de la política y sus complejas relaciones que se transforman continuamente en dependencia del momento político.



<b>Acciones políticas</b>	Interacciones típicas del dominio político donde se puede medir el nivel de compromiso de cada uno de los actores oficiales y no oficiales (intenciones, metas y funciones de las acciones cotidianas dentro de la estructura macro política)
<b>Conocimiento político</b>	Elemento cognitivo de la política, junto a la ideología. Es la <i>opinión pública</i> que orienta, desde las interpretaciones ubicadas en puntos diferenciados del espacio, las decisiones políticas de los diferentes agentes.

Fuente: Van Dijk, 1999.

El estudio de las prácticas políticas requiere de una definición sistemática de las características de los contextos políticos: tiempo, espacio, objeto en disputa, actores en relación, etc. En este espacio, cada uno de los agentes está determinado por el rol o la función que desempeñan, así como los objetos de los cuales estos hacen uso se definen por su sentido y simbolización. Así, cada uno de los sujetos de la esfera política incorpora ciertas acciones y discursos que son pertinentes a la posición ocupada dentro del diagrama espacial. De igual manera, los objetos pueden ser utilizados dentro de un marco de posibilidades que responde a la ubicación de quienes hacen uso de ellos. En consecuencia, debe analizarse las metas, funciones y sentidos que cada uno de los actores otorga a los recursos que son empleados en las disputas políticas, especialmente el “don” de la palabra: no es suficiente con hacer un análisis de coherencia interna del discurso, pues este atiende a determinaciones que no son inherentes al mismo y que dependen de la contextualización y de la posición desde la cual son enunciados.

El discurso político es una modalidad de la acción política, que, insistiendo sobre el mismo punto, no debe ser reducida a los enunciados realizados en contextos propiamente políticos como el Parlamento. Cualquier discurso que tenga efectos funcionales sobre la discusión y la negociación de las definiciones en el espacio público es una acción política<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Para Van Dijk (1999), las discusiones que se llevan a cabo por fuera de los tiempos y espacios propios del espacio público de decisión pueden derivar en influencias sobre el curso de la misma: las conversaciones entre representantes políticos por fuera del parlamento sobre una temática de este espacio puede modificar el

En este sentido, si bien es relevante el criterio de la espacialidad propiamente política, mayor importancia tiene la delimitación temática de los discursos, puesto que puede ejercerse influencias por fuera de las barreras espacio-temporales inherentes a los espacios de decisión. De esta manera, es totalmente pertinente distinguir entre el habla-política-registrado, y el habla-política-fuera-de-registro: este último suele inundar espacios no oficiales de la política como los *medios*, teniendo mayor alcance no solo por la difusión ampliada que estos ofrecen, sino también por la adecuación a un lenguaje más cotidiano que no es monopolizado por los “políticos profesionales”.

En suma, la delimitación de los discursos políticos debe considerar ciertas condiciones contextuales y ciertos criterios estructurales:

(...) estos son, los roles y metas de los emisores, los temas principales, las circunstancias y las condiciones especiales y especialmente la funcionalidad de tales discursos (...) en la perspectiva de influir la posición política de algunos... (Van Dijk, 1999, 32).

Todo discurso que tiene efectos en términos de funcionalidad en el campo político y su funcionamiento, sean estos directos o indirectos, deben ser categorizados y analizados como discursos políticos. Sin embargo, ante esto es necesario realizar una *jerarquización de metas* hacia las cuales se orienta el enunciado. Esto en virtud de que, pese a entrar dentro de la categoría general de discurso político, la priorización de una meta perteneciente a la especificidad de otro campo cambia el efecto sobre las actitudes y representaciones políticas de los actores<sup>12</sup>. La singularidad del discurso propiamente político es la reflexividad que realiza sobre el campo político mismo: los actores de la esfera pública

---

punto de vista de uno de ellos, ejerciendo una acción de influencia. Es de suma importancia, por tanto, definir los criterios de delimitación de los discursos directa e indirectamente influyentes sobre la arena política.

<sup>12</sup> En este sentido, es evidente como el discurso periodístico, que está orientado principalmente por las funciones informativas, tiene efectos políticos que tienen consecuencias sobre la estructuración de las representaciones del sentido común o de la opinión pública (véase: Bourdieu, 2001 o Van Dijk, 1999).

buscan anticiparse, guiados por el interés, a sus adversarios mediante la reflexión de las posibles relaciones y dinámicas políticas para atraer beneficios a su grupo. Por otra parte, la jerarquía de metas permite analizar cuál es el grado de afectación de aquellos discursos indirectamente políticos sobre el dominio de la política.

En síntesis, el análisis del discurso político debe delimitar su objeto en base a dos criterios: por un lado la *condicionalidad* y, del otro, la *funcionalidad* que hacen que un discurso pueda ser considerado como político. Por lo tanto, este tipo de análisis debe enfatizar en las relaciones existentes entre las estructuras del contexto político y las estructuras discursivas de sentido que se ponen en marcha mediante la enunciación.

Las condiciones textuales generales de los discursos políticos pueden ser especificadas como la enunciación pública de una estructura compatible con el tema político en discusión. Sin embargo, la diversidad de estructuras políticas es correspondiente a una multiplicidad de funciones y de sentidos que aparecen en contextos y géneros variados. Por ejemplo, existen ciertas estructuras políticas oficiales, las cuales pueden ser puestas en funcionamiento por diversas metas a las que se orienta: el decoro, valor político altamente reconocido dentro de los espacios oficiales de la política como por ejemplo las reuniones legislativas, puede ser direccionado bien para otorgar funcionalidad al discurso por su acoplamiento al espacio, así como puede ser utilizado a modo de instrumento de manipulación<sup>13</sup>. En consecuencia, debe ponerse atención sobre la funcionalidad e intencionalidad que busca el discurso por diferentes medios que son reconocidos como valores del discurso político, caracterizando como su adecuación a las formas establecidas puede servir a una infinitud de finalidades políticas. De la misma forma, y como se ha

---

<sup>13</sup> Según Van Dijk (1999), la persuasión argumentativa es el elemento característico de los sistemas democráticos. En este sentido, la argumentación política tiende a orientarse por asumir los valores democráticos como valores propios, desprestigiando las posiciones opuestas por el hecho de asumir dicha posición que aparentemente encarna a la democracia.

mencionado, puede observarse como estructuras discursivas de otros campos pueden ser utilizadas de forma política: el discurso mediático otorga beneficios a los actores políticos que lo utilizan en tanto tiene mayor alcance por su difusión y simplicidad.

El discurso político, sobre todo sus componentes cognitivos –la ideología política y la opinión pública– tiene como característica una función evaluadora. Allí se puede evidenciar de mejor manera la estructura que asume el discurso político y que, orientas las decisiones en base a una polarización ideológica y semántica. En este sentido, el principio estratégico del discurso político e ideológico es “un cuadrado político ideológico, que generalmente limita al habla y al texto político y su evaluación: énfasis/minimización de nuestras/sus buenas acciones/malas” (Van Dijk, 1999, 45). El análisis debe tomar en consideración lo relacional del discurso político: es decir, considerar las divisiones internas del campo político que fundamentan la existencia de diversos grupos, la tendencia a una auto-presentación positiva en referencia a los valores políticos dominantes –la democracia y la libertad, por ejemplo– mientras que la otro-presentación siempre será en términos negativos. En otras palabras, la definición de “nosotros” como actor político será siempre el resultado de un sistema de equivalencias y oposiciones, fundamentado en señalamientos ético-morales del accionar político propio y de los otros: los “buenos” y los “malos”.

Así, es necesario considerar a cada momento el carácter parcializado del significado del discurso político. Estructuralmente, el discurso se define por evidenciar la oposición respecto a aquellos actores que no representan los ideales políticos que son la bandera de disputa de la empresa de toda asociación política. Los individuos o grupos políticos construyen su discurso por enfatización o minimización discursiva en ciertas categorías o valores respecto al funcionamiento del campo social en su conjunto o en especial del dominio político. En consecuencia, debe entenderse el discurso político desde la posición

espacial desde la cual se lo enuncia, y la pertinencia asociada respecto a los fines políticos que busca desde allí.

Una de las críticas que se hace al análisis del discurso es una aparente falta de legitimidad o de validez científica en términos de objetividad al ser un método de comprensión, antes que explicativo. En el plano de la validez científica, las *interpretaciones* remiten al plano de la subjetividad, es decir, de las percepciones y de las representaciones que las personas se hacen del mundo en el que habitan. Al contrario, la acción explicativa intenta realizar una aprehensión a nivel estructural, comprendiendo como se dan las relaciones entre los diferentes componentes del sistema más allá de la voluntad de los agentes o actores sociales. Sin embargo, y tal como lo percibe Bourdieu (2007), esta oposición entre las intenciones explicativas y aquellas interpretativas se fundamentan en una falsa antinomia mayor que es la división entre sujeto y objeto, o entre el subjetivismo y el objetivismo. En síntesis, este autor asume que lo estructural y lo individual no pueden ser disociados, siendo necesario aprehender al uno para hacerlo con el otro: lo subjetivo es la incorporación de las condiciones y las posibilidades objetivas inherentes a una posición en el espacio social.

Siguiendo una perspectiva similar, Rueda Íñiguez entiende que la validez del análisis del discurso reside en su peculiar forma de entender el lenguaje. Para este autor, el lenguaje tiene efectos de significación en el mundo, por lo cual es un instrumento que no debe ser reducido a la función descriptiva:

El AD [análisis del discurso] entiende el lenguaje simultáneamente como indicador de una realidad social y como una forma de crearla. Defiende un uso dinámico del lenguaje, y es sensible a sus efectos, no en el sentido de una reacción mental o de un efecto psicológico, sino como un efecto de la forma lingüística misma (2003, 114).

Esta perspectiva asume que todo discurso es histórico e históricamente condicionado por un conjunto de determinantes contenidas en la estructura social. Sin embargo, y simultáneamente, el discurso tiene la capacidad de ejercer efectos de transformación sobre esta estructura. Por ende, es necesario buscar la relación entre las estructuras del lenguaje y las estructuras sociales<sup>14</sup> en que estas son puestas en marcha mediante la práctica discursiva. En este sentido, el análisis del discurso trasciende la particularidad del caso al ser la palabra, junto con el sentido y los significados, que proporciona el medio mediante el cual se expresa, se mantiene y/o se transforma la estructura social.

Tal como se ha enfatizado, el análisis del discurso centra su atención y su reflexión sobre los vínculos existentes entre las estructuras discursivas y las variables macrosociales que lo determinan. Al respecto, es necesario hacer algunas acotaciones previas sobre el discurso entendido desde este tipo de análisis:

- Es menester destacar la *distinción entre lenguaje y discurso*: el discurso es la puesta en práctica del lenguaje dentro de las condiciones de posibilidad que impone la estructura social vigente. De esto deriva que la estructura social determina las condiciones de producción discursiva.
- El lenguaje es un sistema que no es ajeno al sistema social. Al contrario, es un proceso condicionado de manera social e histórica, y que es producto del funcionamiento y del desarrollo de la estructura social.

---

<sup>14</sup> Retomando las concepciones de la etno metodología y del interaccionismo simbólico, el análisis del discurso entiende la estructura social como un conjunto de reglas colectivamente reconocidas que estructuran o determinan el comportamiento individual de los agentes. En este marco, Rueda Íñiguez (2003) cita la idea de estructura de Giddens: la estructura social es las reglas o las relaciones de mantenimiento/transformación que son inherentes a los sistemas sociales.

- El discurso está determinado por *órdenes discursivos socialmente constituidos*. Estos órdenes están asociados a las instituciones sociales, por lo que implican relaciones de poder y, por ende, de dominación que determinan ideológicamente el discurso.
- Como se ha mencionado, el discurso está determinado por la estructura social, pero también tiene efectos sobre la misma. El discurso puede funcionar tanto en los procesos de mantenimiento como de cambio social. Así, su abordaje contextual permite aproximarse simultáneamente a los procesos de estructuración y reestructuración de lo social, y a los de construcción de subjetividades.

Haciendo uso de los puntos hasta aquí abordados respecto al análisis del discurso, Lupicinio Rueda Íñiguez (2003) presenta un procedimiento o modelo general que puede utilizarse para su puesta en práctica:

- I. En primer lugar, es necesario *definir el proceso que se analizará*. En este sentido, debe plantearse una pregunta de investigación que permita poner atención sobre un fenómeno en particular. Para el efecto, toda investigación de este tipo tiene que responder a la pregunta: *¿qué relación social producida por el lenguaje se intenta explicar?* Para este caso, la pregunta de investigación está orientada a indagar como ciertas teorías y conceptos pueden iluminar falencias en el funcionamiento de los sistemas de Administración Pública. Esto obliga a anclarse de una pregunta secundaria que responda de manera más concreta al caso particular que se aborda, es decir la participación ciudadana en el sistema nacional de gestión de riesgos. Por tanto, la pregunta queda definida de la siguiente manera: *¿Cómo funcionan los procesos de participación ciudadana en la gestión de riesgos en Ecuador?*

El objeto de estudio es la *participación ciudadana* dentro del marco de la gestión de riesgos. Así, la investigación se orienta a indagar, en los discursos de los diferentes agentes que forman parte del sistema, las reglas o las regularidades implicadas en los procesos de gestión social de desastres en lo referente a la participación de los ciudadanos. Hay que resaltar que los discursos contienen ciertos elementos normativos que modelan las prácticas de los individuos en los diferentes dominios sociales. Es decir, el lenguaje prescribe ciertas significaciones y sentidos que influyen el comportamiento, por lo cual debe indagarse lo referente a las reglas que están institucionalizadas y explicitadas en diferentes niveles o medidas a los actores sociales.

- II.** En segundo lugar, y siendo consecuencia de la definición del problema u objeto de estudio, se procede a *seleccionar el material relevante* para dar cuenta de aquello sobre lo cual se ha preguntado. Es importante considerar en este punto la intertextualidad del objeto que implica que existe una multiplicidad de discursos que se entrecruzan respecto al mismo para definirlo (Rueda Iñiguez, 2003).

Para abordar el caso aquí tratado, debe definirse claramente los sentidos que puede asumir la participación ciudadana desde las diferentes perspectivas distribuidas alrededor del espacio social. Es decir, cuales son las oposiciones que articulan los sentidos y las acciones pertinentes e impertinentes respecto a la noción predominante del involucramiento ciudadano en las decisiones de política pública. Tal como lo hemos mencionado, en los sistemas democráticos cada uno de los sectores se define por oposición al otro, siendo enfatizados los valores de la democracia como propiedades inherentes al grupo al que se pertenece, mientras que se presenta a los otros como la negación de los mismos.



Los materiales susceptibles de consideración deben cumplir con la condición de expresar la construcción o la experiencia del fenómeno: la participación ciudadana. Estos pueden ser de una variada gama: textos, documentos técnicos, documentos profesionales, biografías, historias de vida, transcripciones de conversaciones cotidianas<sup>15</sup>, etc. Es necesario, por ende, encontrar los textos o los discursos que permitan construir las experiencias y las percepciones de la participación entre los agentes que forman parte del proceso político de la gestión de riesgos como datos adecuados.

De otra parte, la selección de los datos relevantes debe poner atención sobre la *representatividad* del hablante respecto del grupo al que objetivamente pertenece. Para el análisis del discurso, la representatividad no se reduce a una relación estadística de capacidad de generalización de rasgos individuales a la totalidad del grupo. Por el contrario, la representatividad hace referencia a la capacidad del individuo de encarnar o personalizar el rol del grupo al que pertenece por la incorporación de sus determinantes de acción por procesos de socialización. En este sentido, la incorporación permite concebir al hablante como un delegado de su grupo por expresar el punto de vista particular.

Por último, debe considerarse los *efectos discursivos* del material que se selecciona para el análisis. Esto no refiere a las consecuencias o resultados inmediatamente percibidos por el oyente al recibir el mensaje del sujeto hablante. Más bien habla de los efectos que suelen ser imperceptibles al ojo del receptor, y que se relacionan con las significaciones y sentidos que son vehiculados por la vía del discurso y que

---

<sup>15</sup> Para el caso de las transcripciones de conversaciones cotidianas, o, de manera general, de cualquier discurso verbal, se recomienda que las transcripciones no se limiten a manifestar las palabras enunciadas por el hablante. Habiendo señalado la importancia del contexto en la relación de mutua determinación con el discurso, debe tomarse en cuenta todas las implicaciones gestuales o corporales que tiene la enunciación del discurso, pues evidencian la relación de pertinencia que este tiene con el espacio en donde se lo pronuncia (véase Van Dijk, 1999 o Rueda Íñiguez, 2003).

expresan el orden del mundo percibido desde la perspectiva del actor. Hay que resaltar que al hablar de los efectos discursivos debe buscarse las determinaciones que se vinculan con la estructuración de la acción o de la relación social: por ende, debe indagarse respecto a los efectos que tiene el discurso hegemónico de la participación sobre las prácticas del poder público y de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión en la gestión social de riesgos.

**III.** Por último, a partir de la definición del objeto y del material relevante que se recoge sobre el mismo, se procede a la etapa de *análisis propiamente dicho*. Rueda Íñiguez señala que es importante que se utilice las herramientas del análisis en la totalidad del cuerpo discursivo: por ejemplo, al tratarse con fuentes verbales, debe considerarse la totalidad del discurso, no solamente las partes que a primera vista aparecen como importantes. En este sentido, debe abordarse el discurso como un sistema de relaciones entre diferentes componentes, los cuales adquieren sentido y función en base a esa relación temporal. Por ende, no debe dejarse de lado ninguno de las partes si se quiere aprehender al discurso de manera estructural en una explicación de su constitución y funcionamiento.

Habiendo revisado de manera general los rasgos importantes del análisis del discurso como método de investigación, es necesario definir las técnicas que serán empleadas en vista de la información o los datos que requiere esta empresa para arribar a sus objetivos. Las técnicas a ser utilizadas deben guardar coherencia con la selección de material relevante para la realización de un análisis del discurso, adecuado en lo referente a la participación ciudadana en la gestión pública de riesgos. En este sentido, debe obtenerse una pluralidad de discursos provenientes de diferentes puntos en el espacio social, que permitan visibilizar los diferentes sentidos y significaciones que entran en disputa por definir el sentido oficial de la participación ciudadana en la gestión social. Aquí,

tiene que considerarse a representantes tanto del poder público como de la ciudadanía organizada y no-organizada.

### **3.1.1. Entrevistas en profundidad:**

La *entrevista en profundidad* es una técnica cualitativa de recolección de información basada en una situación de conversación dirigida, donde la pregunta de investigación guía la formulación de ciertos tópicos orientados a generar datos empíricos necesarios. Sin embargo, debe señalarse que se trata de una situación artificial que es producida y dominada primordialmente por el entrevistador, por lo cual es necesario realizar algunas reflexiones respecto a las consecuencias de su utilización<sup>16</sup>.

La entrevista en profundidad es un intercambio comunicacional que pone en relación al entrevistador con el entrevistado. En esta, las dos partes mencionadas pueden influenciarse mutuamente de manera consciente o inconsciente. Pese a ser un marco situacional único, el contexto sociocultural y biográfico no queda suspendido durante el espacio y tiempo de la entrevista, y al entrar en relación agentes socialmente situados, esta vivencia tiene ciertos elementos que quedan presupuestados: la posición social del entrevistador y/o del entrevistado, el tema a tratarse, el tipo de preguntas que se formulan, la forma de establecer la relación, el tipo de respuestas, etc. (Ruiz, 2012 y Valles, 2002). En consecuencia, todas estas variables deben ser consideradas previamente para buscar establecer parámetros que favorezcan un adecuado proceso de recolección de información relevante.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, José Ignacio Ruiz (2012) señala que la artificialidad de la situación de entrevista diferencia la puesta en práctica de esta técnica con aquellos que se basan en la observación participante. Por ende, se tiene que considerar como estas diferencias técnicas inciden en el proceso de construcción de datos de investigación.

No debe, por tanto, caerse en la ingenuidad de pensar esta relación establecida por la entrevista bajo el supuesto de la igualdad entre el entrevistador y el entrevistado. Ambos enfrentan esta relación desde posiciones diferentes, las cuales vinculan intereses particulares inherentes a la disposición favorable a interactuar: así como el investigador se beneficia del hecho de obtener la información necesaria para continuar con su trabajo, muchas veces haciendo al entrevistado decir lo que le place escuchar para comprobar sus hipótesis, este último puede encontrar en el investigador un medio para difundir una opinión favorable de sí mismo o a otros favores de diferente tipo.

Por otra parte, el objetivo de las entrevistas cualitativas es aprehender los significados y sentidos del mundo social a partir de la transmisión de percepciones desde la palabra del agente social que es investigado, en tanto partícipe de la relación social que es de interés a la investigación. En efecto, se trata de una búsqueda de los significados y clasificaciones de mundo en la mente del entrevistado, por lo que el investigador debe procurar evitar ejercer influencias que modifiquen la información que el sujeto investigado entregue. Así, la entrevista es idealmente una re-inmersión del entrevistado para revivir experiencias pasadas con la ayuda de las preguntas-guía planteadas previamente. Por lo tanto, es una técnica de descubrimiento *a posteriori* en referencia a la vivencia del actor informante. Hay que señalar que, a diferencia de la práctica que se investiga, en este caso los procesos participativos del sistema público de gestión de riesgos en Ecuador, la entrevista es un momento reflexivo en que el agente vuelca su atención a intentar explicar el porqué de las cosas que allí suceden y sus impresiones partiendo de las preguntas del entrevistador: “[El entrevistado no es] un sujeto epistemológicamente ‘predefinido’ y pasivo, estamos ante un sujeto activo y activable, ‘construido en relación con las contingencias comunicativas en marcha del proceso de entrevista’” (Valles, 2002, 33).

Tomando en consideración esto, el entrevistador debe estar predispuesto a escuchar todo aquello que el entrevistado diga a fin de no perder ningún detalle que puede ser fundamental para la comprensión del objeto en cuestión. La entrevista se erige como una conversación prolongada en la cual el investigador debe asumir el “oficio de escuchador crítico”. Por lo tanto, la decisión de usar como herramienta de recolección de información la entrevista en profundidad obliga a entregar al entrevistado las condiciones para que asuma un rol activo, de tal forma que el flujo de información de la conversación dirigida sea óptimo en términos investigativos.

El tipo de entrevista cualitativa por la cual se opta en este trabajo es de carácter *semiestructurada*<sup>17</sup>. Estas están conformadas por un conjunto de preguntas básicas que no tienen una sucesión de realización ni de respuesta estrictamente predeterminado. Debe llamarse la atención sobre algunos elementos sobre este aspecto: en primer lugar, si bien las preguntas están establecidas de antemano, las respuestas entregadas por el entrevistado nacen de la *improvisación en el acto* con la que elabora la respuesta que aparece ante él como pertinente. Pero, y en segundo lugar, para la concreción de una respuesta adecuada respecto a la información que la investigación requiere la pregunta debe estar formulada en un lenguaje que permita al entrevistado comprender y elaborar una respuesta. En este sentido, debe existir un *espacio simbólico compartido* entre las dos partes en relación, siendo recomendable no elaborar preguntas en lenguajes especializados que, si bien son comprendidos por el investigador, puede llevar a equívocos al entrevistado. Más aún, si se considera que los agentes suelen responder todo tipo de cosas antes de aparecer ante el entrevistador como personas que desconocen de aquello por lo cual se pregunta.

---

<sup>17</sup> Para un repaso de los diferentes tipos de entrevistas, sus características, objetivos e implicancias, revítese el trabajo de José Ignacio Ruiz (2012) en *Metodología de la investigación cualitativa*.

Habiendo realizado este repaso general tras la decisión de optar por la entrevista en profundidad de tipo semiestructurado, es necesario considerar algunas decisiones operativas o prácticas del diseño de la misma. La decisión de entrevistar parte del hecho de ser relevante para el estudio contar con las representaciones y percepciones que los agentes sociales involucrados en los procesos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos tienen de la participación ciudadana en su funcionamiento: “lo que se dice sobre lo que se hace”. Así, se erige de esta manera la mayor potencialidad de su uso como herramienta de levantamiento de información:

La entrevista en sentido científico es el interrogatorio cualificado a un testigo relevante sobre hechos de su experiencia personal. Puesto que el informante no se halla coaccionado, el entrevistador tendrá que escuchar comprensivamente muchas cosas que no son pruebas, (...) todo lo cual puede ser útil para sugerir nuevas fuentes de investigación y revelar sesgos. Pero la principal utilidad de la entrevista consiste en averiguar la visión de los hechos de la persona entrevistada (Valles, 2002, 54).

Esta orientación a la búsqueda de representaciones y percepciones debe plasmarse en una *guía de entrevistas* que traduzca las preguntas teóricas de investigación en tópicos de conversación<sup>18</sup>. Vale destacar que a partir de esta decisión deriva un grado de estandarización y estructuración de la entrevista a aplicarse en los diferentes actores de los cuales es de interés recabar su punto de vista singular. Volviendo sobre la producción de la guía de entrevista, debe desarrollarse un conjunto de intervenciones del entrevistador que, sin cortar la palabra al entrevistado, son introducidas para orientar el flujo conversacional de acuerdo al interés investigativo.

---

<sup>18</sup> Para Adorno, las preguntas de investigación se distinguen entre las *preguntas subyacentes*, cuestionamientos que el entrevistador se hace sobre aquellos a quienes estudia, y las *preguntas sugeridas directas*, que varían de sujeto a sujeto para dar respuesta a la pregunta subyacente de la cual derivan (véase un repaso de las diferentes tradiciones de la entrevista cualitativa en Valles, 2002).

En lo relativo a los *informantes* adecuados para llevar a cabo esta empresa investigativa basada en las entrevistas, Valles (2002) sugiere que estos deben tener competencia narrativa atribuida. Es decir, tal y como se puso de manifiesto en el análisis del discurso, la entrevista debe contemplar como sujeto investigado a aquellos individuos que, lejos de ser seleccionado por representar numéricamente una proporción importante del grupo en cuestión, expresan la posición y el punto de vista en que el colectivo del que hace parte se reconoce como tal. En otras palabras, individuos que han incorporado el discurso y las prácticas que distinguen al grupo como una categoría particular de agentes, pudiendo por tanto expresarlo durante las entrevistas. Para el caso, un mapeo de los diferentes actores puede ser beneficioso para dar cuenta de las diferentes posiciones que interactúan en este ámbito.

En consecuencia, la selección de informantes debe apuntar a miembros de los diferentes puntos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos que hayan estado en los procesos de definición de los planes y programas de acción, de los cuales ellos son representantes y ejecutores. Además, es necesario buscar a los individuos que, en representación de la ciudadanía organizada, formaron parte de los procesos de definición de dichos planes y programas. Finalmente, se requiere de una consideración de los actores que no forman parte de la ciudadanía organizada pero que, en base al interés de participar en la definición de la gestión social de riesgos, estuvieron o tuvieron intenciones de participar de este proceso<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> La dificultad inherente a la realización de entrevistas entre la ciudadanía no-organizada es la dispersión de la misma. Mientras la ciudadanía organizada se torna visible al hacer parte de un cuerpo amplio con posibilidades mayores de reconocimiento como asociación política, los ciudadanos poco o nada organizados forman parte de los procesos políticos suelen caer en el anonimato. Sin embargo, es relevante para el análisis de la participación dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos su consideración, pues la ciudadanía deliberativa, y en general la acción comunicativa, se erige sobre el supuesto de la creación de condiciones de posibilidad para universalizar el involucramiento de los diferentes sectores en los procesos sociopolíticos. Dicho esto, se apelará a un muestreo secuencial en que las entrevistas con actores legítimos y organizados,

Una vez que se han realizado estas consideraciones generales que están orientadas a potenciar el uso de la entrevista como herramienta de recolección de análisis, tiene que procederse a concretizar lo expuesto en el referencial metodológico en una guía de entrevistas que permita recabar la información pertinente. De esta manera, y haciendo hincapié en la necesidad de considerar las particularidades de la realidad ecuatoriana en la aplicación del modelo propuesto por Tenório, deben formularse preguntas que se erijan alrededor de las dimensiones o categorías fundamentales de la ciudadanía deliberativa que se han expuesto con anterioridad: *procesos de discusión, inclusión, pluralismo, igualdad participativa, autonomía y bien común.*

**Tabla 3.3: Guía de entrevista semiestructurada**

Categorías	Criterios	Preguntas de conversación
Proceso de discusión	<b>Canales de difusión</b>	¿Existen canales de difusión de información entre los diferentes actores involucrados en el SNGR? ¿Son estos efectivos en el sentido de movilizar a los actores?
	<b>Calidad de la información</b>	¿Es clara y de utilidad la información que circula por estos canales?
	<b>Espacios de transversalidad</b>	En el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, ¿los espacios de decisión posibilitan el acceso de diferentes actores que representan a diversos puntos de vista? ¿Quiénes participan en estos espacios?
	<b>Pluralidad del grupo promotor</b>	¿Quiénes lideran las discusiones en estos espacios de decisión? ¿Existe la posibilidad de un liderazgo compartido entre los representantes del poder público, los de la ciudadanía organizada y aquella que no está del todo organizada?
	<b>Órgano de acompañamiento</b>	¿Existe un órgano de seguimiento que garantice la aplicación de las decisiones deliberadamente acordadas durante los procesos? ¿Estos órganos contemplan la posibilidad de participación de actores de diferentes sectores?
	<b>Relación con otros procesos participativos</b>	¿El Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se articula con otras instancias de decisión?
Interacción	<b>Apertura de los espacios de decisión</b>	¿Existen mecanismos de articulación de los intereses ciudadanos en las discusiones en base a criterios de igualdad de participación?
	<b>Aceptación social, política y técnica</b>	¿Cuál es la importancia de la participación en la toma de decisiones para garantizar la legitimidad de los programas?

por decirlo de alguna manera, den pistas respecto a cuáles son los agentes que es necesario entrevistar para conseguir la información adecuada a los fines de esta empresa.



	<b>Valorización ciudadana</b>	¿Cómo valora la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos?
<b>Pluralismo</b>	<b>Participación de diferentes actores</b>	¿La ciudadanía organizada y no-organizada participa de estos espacios?
	<b>Perfil de los actores</b>	¿De dónde provienen los actores que participan en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos?
<b>Igualdad participativa</b>	<b>Forma de selección de representantes</b>	¿Cómo se eligen a los representantes públicos del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos? ¿Cómo se eligen a los representantes de la ciudadanía del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos?
	<b>Discursos de los representantes</b>	¿Cuán importante es la participación ciudadana en la gestión social de riesgos?
	<b>Evaluación participativa</b>	La evaluación de las políticas, ¿quién la realiza? ¿La ciudadanía participa de la evaluación?
<b>Autonomía</b>	<b>Origen de las proposiciones</b>	¿Las propuestas que se debaten, vienen desde abajo, o desde arriba?
	<b>Jurisdicción de los actores</b>	¿Cuál es la capacidad de acción de las autoridades públicas locales para intervenir sobre la problemática identificada?
	<b>Posibilidad de ejercer la propia voluntad</b>	¿Los mecanismos de definición y de implementación de las políticas públicas posibilitan que los diferentes actores puedan expresar su voluntad sin ningún tipo de restricción?
<b>Bien común</b>	<b>Aprobación ciudadana de los resultados</b>	¿Los objetivos alcanzados son aquellos que se consensuaron?

A partir de esta guía, el objetivo es recolectar información en las diferentes dimensiones del modelo propuesto por Tenório. Así, se torna posible el realizar un análisis de la participación en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador, considerando los discursos provenientes desde los diferentes actores que participan del mismo desde roles igual diversos. No obstante, a partir de la técnica de la entrevista en profundidad se recabarán, como se ha señalado con anterioridad, las representaciones y percepciones que los agentes hacen de los procesos participativos en este sistema público desde la particularidad de la posición ocupada en el mismo, lo cual obliga a combinar esta técnica con otras que permitan acercarse a la verdad “objetiva” de este sistema, es decir, sus estructuras oficiales y legítimamente reconocidas de funcionamiento. Atendiendo a esta necesidad, es menester recurrir a la técnica del *análisis documental de contenido*, la cual otorga la posibilidad de una aprehensión de carácter más estructural desde los repasos

históricos y las normativas vigentes que dan cuenta de la intención actual del sistema en cuestión.

### ***3.1.2. Análisis documental de contenido***

El análisis documental de contenido es una técnica de investigación social que parte de la posibilidad de operar una ruptura con el sentido común o con las prenociones invertidas en el mundo cotidiano<sup>20</sup>. Para ello, el investigador debe asumir una postura de vigilancia crítica hacia todo aquello que se “da por sentado”:

Hacerse desconfiado respecto a las prenociones, luchar contra la evidencia del conocimiento subjetivo, destruir la intuición en provecho de lo ‘realizado’, rechazar la tentación de la sociología ingenua que cree poder asir intuitivamente las significaciones de los actores sociales, pero que solo consigue la proyección de su propia subjetividad (Bardin, 2002, 21).

En suma, es una técnica que se orienta a una comprensión estructural e histórica de los mensajes transmitidos por las diferentes formas de comunicación, lingüísticas o no, rebasando la comprensión primaria en la que suele estar comprometida la subjetividad. Hay que señalar que este tratamiento descriptivo-analítico de documentos está en dependencia con el tipo de mensaje que se analizará y con los objetivos de interpretación que la atención fijada en estos contenga. Por ende, debe definirse el material con el cuál se trabajará mediante esta técnica, pues las implicaciones de las diferentes formas de comunicación varían de acuerdo a la intención que las mismas tengan.

---

<sup>20</sup> Para un repaso histórico del análisis documental de contenido véase el trabajo de Laurence Bardin (2002), en el cual se recoge posibles antecedentes de esta técnica de análisis de las comunicaciones –por ejemplo, las intenciones exegéticas de los grupos religiosos respecto a los textos sagrados– hasta su incorporación y utilización en las diferentes disciplinas de las ciencias sociales.

De manera general, se trata aquí con formas de comunicación lingüística escrita: por un lado, las normativas en base a las cuales se constituye idealmente el funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos; y, del otro, documentos académicos y/o descriptivos que indagan respecto a las transformaciones y las implicaciones de este sistema en su estado actual. Es necesario hacer una breve referencia a las consecuencias inherentes al trabajo sobre estas bases documentales.

En primer lugar, la referencia a los textos que transmiten mensajes normativos es obligatoria. Las leyes y las normas buscan transmitir entre los agentes vinculados al sistema –o con posible vinculación– las formas de actuación esperadas dentro del mismo. Es decir, transmiten la intención oficial que sustenta el funcionamiento colectivamente reconocido de una estructura, en este caso, el sistema de gestión social de riesgos en Ecuador. Por lo tanto, nos interesa indagar respecto a la estructuración de diferentes posiciones jerarquizadas, y cómo se define la relación de estas en términos de posibilidades de influencia en las decisiones que el sistema está obligado a tomar. En otras palabras, cómo la normativa vigente contempla la relación entre: autoridades públicas, ciudadanía organizada y, aquella que no está del todo organizada al momento de participar en la formulación de decisiones de política pública en el ámbito de manejo de desastres.

Al respecto de los textos normativos, cabe señalar el peligro que su abordaje puede llevar a la lectura de la realidad social: tal como fue señalado por Bourdieu (2007) aproximarse a las prácticas de los agentes sociales desde lecturas juricistas puede conducir al equívoco de situar a la ley establecida como el origen de las prácticas que éstos realizan. Sin embargo, las acciones reales ejecutadas tienden a enmascarar, tras estos principios socialmente acordados, intereses particulares. En este sentido, si bien es necesario considerar la legalidad y la legitimidad de las prácticas políticas al interior del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, no debe situársela como la verdad de las mismas.

Además, vale destacar que su consideración permitirá ver la cercanía de las prácticas reales con la misma, y cómo los agentes manipulan su definición para hacerse de la legitimidad que otorga.

Y, en segundo lugar, la referencia a los textos académicos y/o descriptivos. El mensaje que estos transmiten hacia los receptores son, por lo general, lecturas explicativas de la conformación del sistema y de sus diferentes transformaciones, señalando aspectos que mutan en cuanto a su funcionalidad: por ejemplo, la creación de nuevas instancias de decisión o la atribución de ciertas competencias a determinados actores. El interés de utilizar estos textos como fuente de información es el de tomar en cuenta las diferentes formas que permitan constituir un punto de vista de carácter más estructural del funcionamiento del sistema y de sus mutaciones. En este mismo marco, trabajos documentados sobre la definición y la práctica de la participación ciudadana en el contexto político actual de Ecuador serán fundamentales, para relevar rasgos generales de como se la comprende dentro de la unidad de análisis. Cabe señalar que, adicionalmente, esta recopilación es favorable en términos temporales, puesto que ahorra la difícil tarea de hacer una descripción histórico-estructural del sistema en cuestión. Sin embargo, y sin negar que estos trabajos sean realizados por especialistas en el área, no debe dejarse de lado la postura de vigilancia crítica respecto a lo que en ellos se dice.

En consecuencia, y habiendo reflexionado el tipo de mensaje y los intereses interpretativos que se tiene sobre los dos tipos de documentos que se analizarán, el objetivo de la utilización de la técnica de análisis documental de contenido es realizar una aproximación estructural que visualice como se define el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y la participación en su interior entre las partes concurrentes. De esta manera, puede delinearse el marco de acción bajo el cual los diferentes actores ingresan a definir las políticas del sector.

En suma, ha sido expuesto en esta consideración metodológica cuáles serán los instrumentos que se pondrán en marcha durante este trabajo y que guardan coherencia con el objetivo del mismo. De manera general, la matriz del modelo de Tenório es una parte central en la definición de los datos relevantes para la realización de este trabajo dentro de los marcos de interés definidos. Su aplicación concierne al desarrollo de un análisis del discurso a través del cual pueda hacerse inferencias partiendo del supuesto de la correspondencia entre las diferentes estructuras lingüísticas y las estructuras sociológicas en las cuales estas se producen y son incorporadas por los individuos.

Para el efecto, las técnicas escogidas para recabar los datos necesarios son la entrevista en profundidad y el análisis documental de contenido. En cuanto a la primera, la entrevista cualitativa, su utilización responde a la necesidad de contar con las representaciones y percepciones de los actores sobre el sistema y su funcionamiento. Mientras que la segunda, la técnica documental, es de utilidad en tanto estas representaciones no se comprenderían si no se cuenta con el marco contextual al cual hacen referencia. Partiendo de estos datos y su análisis, podremos indagar respecto a si las condiciones bajo las cuales se define la participación en el sistema son propicias o no para el desarrollo de una esfera pública entendida bajo la noción de la ciudadanía deliberativa, visualizando falencias del funcionamiento del sistema en términos de legitimidad social de las decisiones allí tomadas.

## **CAPÍTULO IV**

### **SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS**

En esta sección, se ha decidido separar el análisis en dos partes sobre el supuesto que estas responden a dos momentos diferenciados del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador. En un primer momento, se realiza un análisis histórico que aborda la constitución, el funcionamiento y las dinámicas que fueron parte de este sistema desde 1964 hasta el año 2006. Se efectúa el corte temporal en este momento ya que a partir del año 2007 se reestructura el sistema mediante la adopción, por primera vez en Ecuador, de una política estatal que se encargue de la gestión de riesgos de manera específica. Esta define lineamientos de decisión y de acción que cambian la forma de concebir y de actuar en el manejo de riesgos a nivel nacional. Por ende, es necesario analizar las condiciones institucionales, políticas y sociales que se encuentran presentes en cada uno de los momentos en la búsqueda de comprender las transformaciones intencionales y relacionales que se operan con los cambios históricos efectuados en la vida reciente de la sociedad ecuatoriana.

De más está mencionar que este análisis se centra en los espacios y en las prácticas de participación desde una ciudadanía deliberativa. Siendo este el foco de atención propuesto por la investigación, se busca develar algunas de las características que han definido o determinado el funcionamiento de la toma de decisión en lo referente a las políticas de gestión social del riesgo. De esta manera, y acentuando en la premisa de una mayor eficiencia de la Administración Pública mediante la consolidación de espacios de verdadera participación ciudadana en la definición de problemas y soluciones, se analiza cómo el factor de la legitimidad y la creación de condiciones adecuadas para la conformación de espacios públicos, entendido en términos de Tenório, puede iluminar

ciertas falencias y potencialidades que pueden ser aprovechadas para gestiones más efectivas desde el poder público.

#### **4.1. Repaso histórico: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en el Ecuador desde 1964 hasta el 2006.**

Ecuador está geográficamente situado en una zona de altísimo riesgo por diferentes circunstancias: por ejemplo, está ubicado en el anillo de fuego de la costa del Océano Pacífico. En relación a este riesgo, los diferentes gobiernos nacionales han dedicado históricamente esfuerzos insuficientes para prevenir, mitigar y responder a los desastres. Las amenazas a las cuales está más expuesto el país son: inundaciones, tsunamis, movimientos de masas, erupciones volcánicas, sismos, oleajes, agujajes, sequías, cambio climático, etc. Esto se ha traducido, en las últimas décadas, en un saldo de miles de vidas y cientos de millones de dólares que se han perdido como resultado de eventos naturales y la deficiente gestión de riesgos en Ecuador.

A partir del siglo pasado hasta el año 2009, en Ecuador se presentaron 65 desastres de gran magnitud. Un porcentaje del 60% de los mismos fue producido por fenómenos hidrometeorológicos, mientras que el 40% restante respondió a eventos geofísicos. En total, estos desastres dejaron aproximadamente 13.000 víctimas fatales y afectaron a alrededor de 3.6 millones de ecuatorianos.

A pesar de las vulnerabilidades geográficas, no han existido políticas y programas claros y definidos para la operación de un sistema de gestión pública de riesgos a nivel nacional. Por el contrario, se creó un entramado de instituciones dispersas y sin relación alguna que, no estando organizadas bajo un solo plan nacional de gestión y acción, asumieron funciones parciales o duplicaron esfuerzos en la misma área. Con esta falta de claridad y coordinación se generó una constante rivalidad, competitividad o mala

colaboración entre las diferentes entidades. Factores como la disponibilidad de fondos, la falta de planificación adecuada y la débil capacidad institucional de coordinación e incentivos políticos y económicos; han influenciado en las políticas y prácticas de manejo de desastres. Sin embargo, vale señalar que el mayor problema de la gestión de riesgos en el país no ha sido simplemente la disponibilidad de recursos técnicos o económicos, sino la poca o nula institucionalidad para gestionarlos adecuadamente.

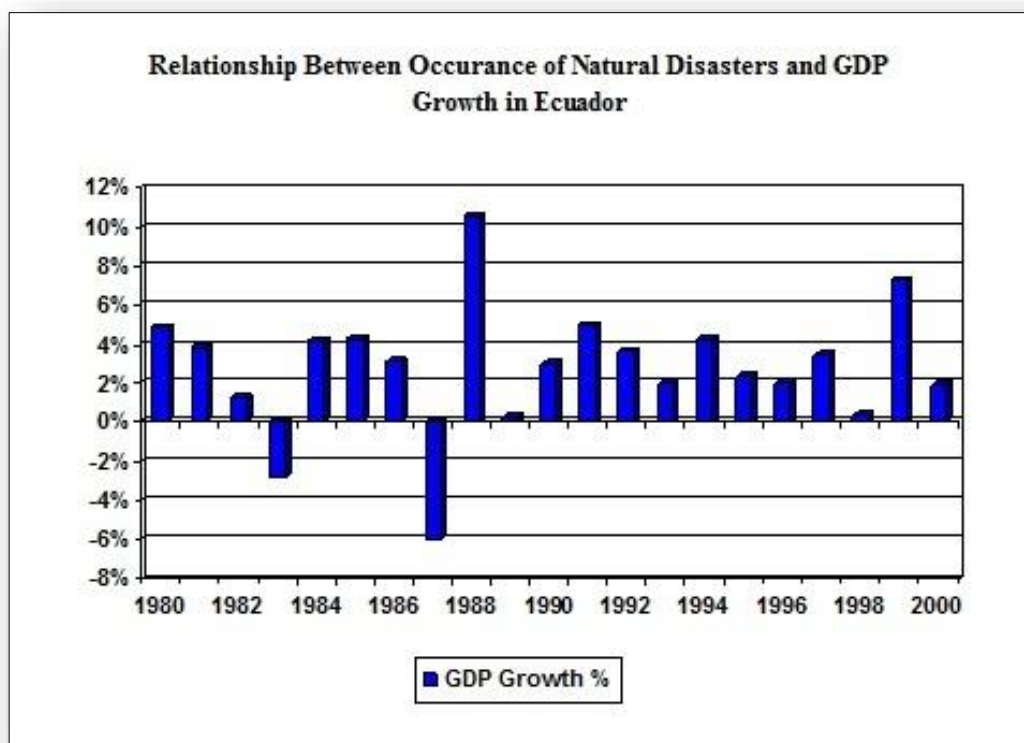
La constante discontinuidad de las prácticas políticas, producto de la dependencia de la agenda nacional respecto al poder de turno, introdujo incentivos para algunos políticos y firmas dedicadas al trabajo civil, con el objeto de obtener utilidades de los procesos de manejo de desastres. En otras palabras, la gestión de riesgos se limitaban a la reconstrucción, momento aprovechado por ciertos sectores para obtener réditos económicos y/o políticos. Históricamente, el sistema jamás se orientó a la prevención del riesgo, siendo este uno de los obstáculos a su adecuado funcionamiento. Esto derivó en dos consecuencias: la pérdida de una gran cantidad de vidas que pudo haber sido evitada, y además un gasto económico innecesario por la creación de un ciclo vicioso de nueva inversión para la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura. Consecuentemente, el gasto público orientado a otros sectores productivos importantes para el desarrollo nacional se redujo, lo que obligó a reducir la inversión en los mismos o a endeudarse para que se mantengan.

A nivel mundial, el efecto negativo de los desastres naturales en el desarrollo económico nacional ha sido ampliamente documentado. Entre la diversidad de factores que aceleran o estancan el crecimiento económico y social están algunos desastres naturales severos que pueden afectar la productividad y la calidad de vida de la población. Puede citarse el ejemplo del fenómeno de “El Niño”, que afectó fuertemente al país en dos ocasiones en los últimos veinte años: la primera en los años 1983 y 1984, y la segunda en



los durante 1997 y 1998. Otro ejemplo fue el terremoto que afectó a la provincia de Napo en 1987. Este desastre causó daños importantes al principal oleoducto de crudos pesados, generando graves repercusiones en los ingresos del país por exportaciones.

**Gráfico 4.1: Relación entre ocurrencia de desastres naturales y el crecimiento del Producto Interno Bruto (GDP) en Ecuador.**



Fuente: Solberg, Hale & Benavides, 2003.

El caso de “El Niño” fue el fenómeno natural con mayor gravedad en Ecuador durante las últimas décadas. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las pérdidas económicas fueron de aproximadamente US \$ 2.882 millones. De las pérdidas totales, el 29% fueron considerados daños directos y el 71% indirectos. De la misma forma, la CEPAL reporta que durante 1997 y 1998 el fenómeno de “El Niño” afectó al 60% de la población total del país a través de diferentes formas. La productividad y el sector vial sufrieron el 53% y el 28%, respectivamente, del total de los daños (Solberg, Hale & Benavides, 2003).

Pese a que los desastres relativamente menores como derrumbes en carreteras, avalanchas de lodo y deslizamientos de tierra no son considerados catastróficos, estos no representan un caso aislado y único. Estos ocurren con gran frecuencia y provocan una pérdida constante de los recursos públicos y la caída de la productividad económica. Incidentes de este tipo se han producido a lo largo de los últimos 15 años en todo el país, principalmente en las provincias de Chimborazo, Napo, Pichincha, Azuay y Morona Santiago (Solberg, Hale & Benavides, 2003).

#### ***4.1.1. Legislación y delegación de funciones en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos***

La evolución de la ideología política de los encargados de mantener el sistema de gestión de riesgos y sus prácticas en Ecuador ha sido lenta a los cambios. La Ley de Seguridad Nacional, que otorga centralidad institucional a la Defensa Civil en todos los aspectos del manejo y gestión de desastres, fue creada en 1964, durante una dictadura militar. Desde la promulgación de esta ley, se han producido 13 cambios legislativos y 20 cambios estatutarios. La mayor parte fueron realizados por los actores más poderosos dentro del sistema, sirviendo para promover sus intereses. La mayoría de cambios y adiciones han sido pequeños ajustes, y en general han tenido poco impacto en el mandato de la Defensa Civil o el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Solberg, Hale & Benavides, 2003).

En 1997, se creó una institución semipermanente: la Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para afrontar el Fenómeno de “El Niño” (COPEFEN). Su meta era llevar a cabo un papel importante en la coordinación de los esfuerzos de gestión de desastres. Sin embargo, COPEFEN fue creado originalmente como medida especial para enfrentar el fenómeno de “El Niño” 1997-98 por decreto presidencial. La existencia y la

creación de este tipo de *organizaciones ad hoc* son comunes en los sistemas de Administración Pública. Al parecer, es un síntoma general de la falta de orden inherente a los sistemas de gestión de desastres en numerosos países. Otro ejemplo de organización ad hoc se dio durante la erupción volcánica del Guagua Pichincha de 1998: el Alcalde de Quito creó una entidad encargada específicamente de los efectos generados por este fenómeno particular, eludiendo una vez más el poder y la autoridad legal de la organización de Defensa Civil.

En abril de 2002, el presidente Gustavo Noboa promulgó el decreto presidencial No. 2549. En este se amplió los roles de COPEFEN. Antes de este decreto, esta organización tenía solamente la responsabilidad por la gestión de desastres relacionados al fenómeno de “El Niño”. Pese a la existencia de la Ley de Seguridad Nacional que otorgaba la totalidad de poderes y responsabilidades de la gestión de riesgos a la Defensa Civil, este decreto cambió el mandato de COPEFEN para incluir la coordinación de la planeación de la gestión de desastres a nivel nacional, y de todos sus aspectos técnicos, económicos, administrativos, financieros y operativos. A pesar del mantenimiento de siglas, fue significativo el cambio de nombre a fin de reflejar las nuevas responsabilidades que asumía esta entidad: Unidad Coordinadora del Programa de Emergencias para Afrontar Fenómenos Naturales. Como consecuencia de este decreto, Defensa Civil y COPEFEN asumieron mandatos similares para la dirección de áreas comunes de gestión de desastres en todo el país.

Además, dentro del mismo decreto, el Presidente aumentó las responsabilidades de la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno de “El Niño” (CORPECUADOR). Esta organización fue originalmente creada para dirigir la reconstrucción de infraestructura dañada por el fenómeno de “El Niño”. Posterior al decreto, el propósito del CORPECUADOR es dirigir el proceso reconstrucción de la

infraestructura dañada por cualquier desastre natural en todo el país. Al igual que con COPEFEN, el mandato de CORPECUADOR pasaba a compartir ciertas responsabilidades no solo con Defensa Civil, sino que también con el Ministerio de Obras Públicas.

Por otra parte, el mismo decreto del Presidente Noboa estableció el Comité de Crisis, que incluye a los Ministerios del Frente Social<sup>21</sup>, Defensa Civil, y los representantes legales de COPEFEN, CORPECUADOR y el INNFA. Según este decreto, el objetivo del Comité de Crisis era coordinar las acciones de respuesta después de la declaración de una emergencia. De esta manera, el Comité de Crisis asumió, en parte, las mismas responsabilidades que Defensa Civil, COPEFEN y CORPECUADOR.

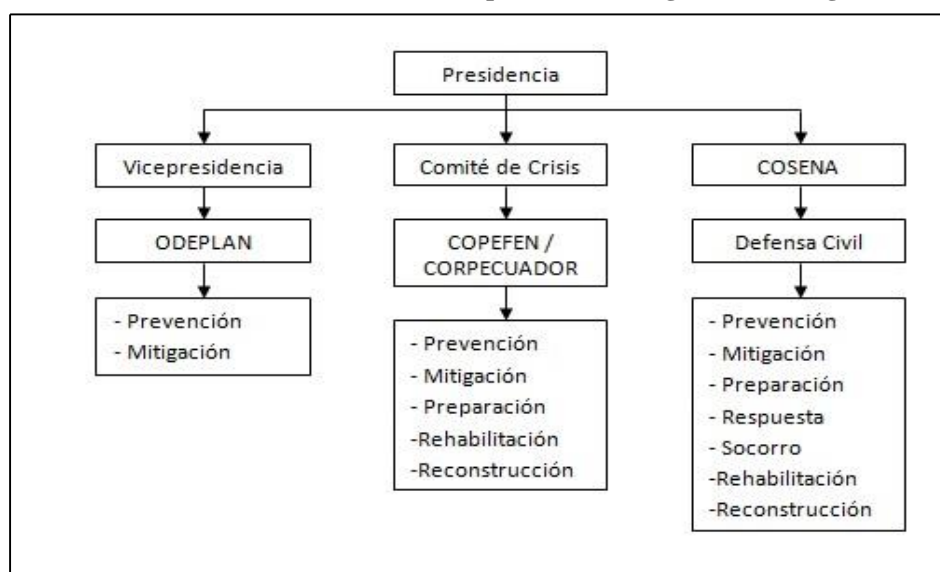
En adición a la complejidad e ineficiencia de la situación previamente descrita, en decreto vicepresidencial de 1999, emitido por el mismo Noboa, se creó la Oficina de Planificación (ODEPLAN). Su propósito era dirigir la planeación de gestión de desastres dentro del marco del proyecto PREANDINO, apoyado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) (Keipi, Castro & Bastidas, 2005). Como organización, ODEPLAN fue también diseñada para conducir investigaciones y desarrollar proyectos que informen a los gobiernos locales, nacionales y regionales cómo usar sus recursos de manera más eficiente. ODEPLAN estuvo a cargo de dirigir la prevención de riesgos tras el proyecto PREANDINO, el cual fue diseñado para la planificación y coordinación de gestión de desastres entre los cinco países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En suma, en las áreas de prevención de riesgo y la mitigación de desastres naturales. ODEPLAN tenía como objetivo iniciar y apoyar, en niveles nacionales y sectoriales, un plan para mitigar riesgos dentro del país mediante transformaciones políticas, organizacionales y culturales, necesarias para cumplir con estos fines (Solberg, Hale &

---

<sup>21</sup> Los considerados Ministerios del Frente Social eran: el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Obras Públicas.

Benavides, 2003). Mientras el propósito oficial de PREANDINO fue simplemente mitigar riesgos dentro de la región, ODEPLAN se planteó el propósito implícito de confrontar necesidades en planificación ante la multitud de desastres naturales que ocurren en Ecuador. Es este otro ejemplo de la creación gubernamental de organizaciones con el mismo propósito que fuera ya asignado a otras entidades del gobierno central.

**Gráfico 4.2: Entidades no ministeriales responsables de la gestión de riesgos.**



Fuente: Solberg, Hale & Benavides, 2003.

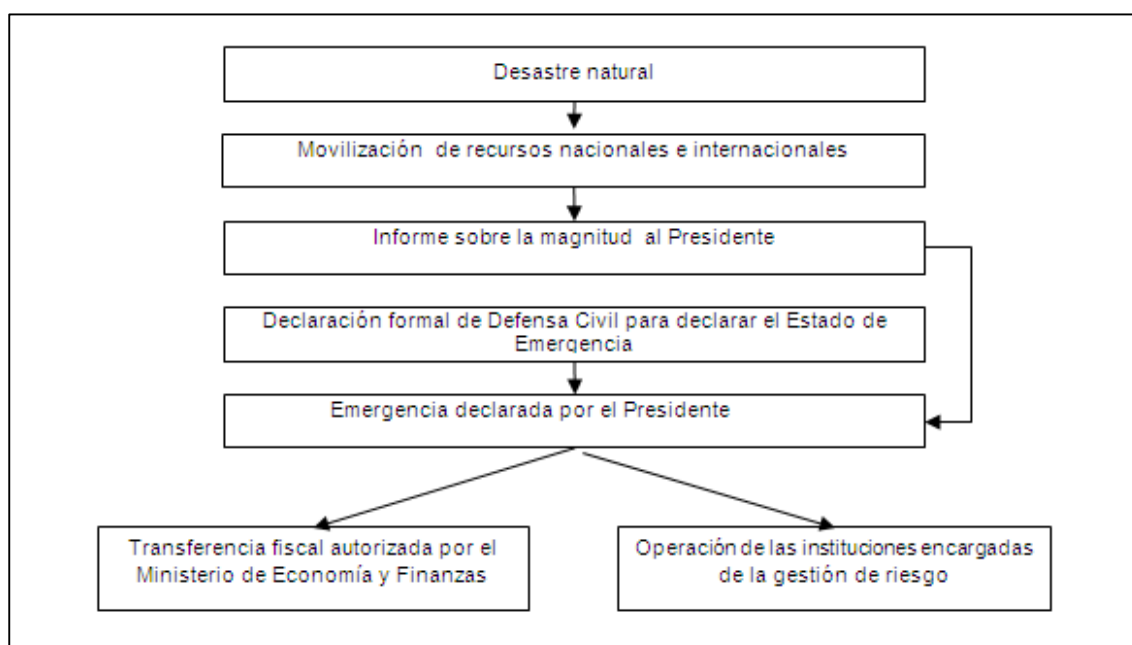
La legislación que delega funciones y responsabilidades de las agencias gubernamentales en la gestión pública de riesgos ha sido a menudo, vaga e incompleta. Además, históricamente ha sido observada a la ligera, no siento fuente de consulta al momento de tomar decisiones prácticas en la gestión de riesgos. Una serie de leyes y decretos repetitivos, que además se superponen, crearon un entorno de competencia por recursos e influencias que ha conducido a la falta de eficiencia y coordinación entre agencias tales como Defensa Civil, COPEFEN, ODEPLAN, CORPECUADOR y el Ministerio de Obras Públicas.

#### 4.1.2 El sistema de declaración de emergencias

Según la Constitución de 1998, la *declaración de emergencia* como consecuencia de un desastre natural estaba a cargo del Presidente de la República. Tras la declaración de emergencia y conforme al Artículo 180, el Presidente podía solicitar asistencia financiera al Banco Central del Ecuador (BCE) a través del Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de la transferencia de fondos a las organizaciones destinadas a la gestión de riesgos.

La declaración de emergencia permite la movilización de esfuerzos, tanto nacionales e internacionales como públicos y privados, para atender a las zonas afectadas por cualquier evento fortuito. Defensa Civil era la institución encargada de clasificar el nivel de alerta según la magnitud del riesgo y determinados protocolos como consecuencia del desastre: alerta blanca, amarilla, naranja o roja.

**Gráfico 4.3: Sistema de declaración de emergencia tras un desastre natural**



#### ***4.1.3. Códigos de construcción.***

Ecuador carecía de códigos específicos para el área de la construcción. Por lo general, la imposición de códigos de construcción tiene la finalidad de mitigar los posibles daños de infraestructura resultantes de un desastre natural. No se puede decir ciertamente que no existían, pero los códigos eran una mera asimilación de códigos de otras naciones y regiones, entre las cuales puede mencionarse Estados Unidos, México y algunos países de Europa.

En Ecuador, cada región tiene características únicas que producen vulnerabilidades específicas ante diferentes tipos de fenómenos naturales. En consecuencia, se hace imperativo tener códigos de área adecuados a la realidad nacional y local, de cara a la producción de planes y programas de desarrollo y planificación eficientes en términos de infraestructura. Por ejemplo, la ciudad de Guayaquil soporta muchas lluvias, y es susceptible a los efectos de “El Niño”, por lo cual requiere códigos de construcción diferentes a los de la ciudad de Quito, ubicada en Los Andes y con mayor susceptibilidad a otro tipo de eventos como terremotos o erupciones volcánicas.

Hay que sumar a esta falta de códigos nacionales y locales la poca observancia y cumplimiento que se da con los que existen. Desde la perspectiva de un informante, una serie de lujosos edificios de apartamentos ubicados en un risco escarpado de Quito evaden esta normativa:

... por ley esos edificios de apartamentos no deben tener más de cuatro pisos. Estarían en grave peligro en el caso de un terremoto. Como puede ver, muchos de los edificios son de más pisos que lo que se permite. Los contratistas que edificaron estas estructuras simplemente coimearon a las autoridades relevantes para ver hacia otro lado (Entrevista Representante del Sector de la Construcción, 10 enero 2013).

Un número de informantes de la industria de la construcción reportaron también conocer personalmente firmas de construcción que violan los códigos por el uso ilegal de materiales de baja calidad a fin de bajar sus costos y aumentar las ganancias:

La mayoría de las firmas principales siguen los códigos en cierta forma, no importa cuán mal orientados puedan estar estos códigos. Algunos contratistas usan tales prácticas como incorporar grandes cantidades de arena en sus mezclas de cemento para ahorrar costos. Esto compromete la integridad de las estructuras (Entrevista Representante del Sector de la Construcción, 10 enero 2013).

La falta de códigos específicos ante los riesgos regionales de desastres naturales es un factor que contribuye a la extensión del daño, de la destrucción y de la pérdida de vidas. En forma similar, la falta de observación de los códigos que existe, sin importar sus limitaciones, es también un problema fundamental. Las firmas constructoras que buscan cortar costos ignorando los códigos o utilizando material de baja calidad, no solo ponen en riesgo la integridad de una estructura, sino también las vidas de quienes las habitan y frecuentan estos edificios y obras públicas.

Alrededor del caso de los códigos de construcción, puede observarse un espacio de falta de diálogo y observancia ciudadana en los proyectos habitacionales. La búsqueda de maximización de la ganancia, en este caso económica, pero también política de algunos actores involucrados en su realización, evidencia los obstáculos que se plantean en la práctica hacia la construcción de programas que velen por los intereses de todos los sectores envueltos por la decisión y su ejecución. Sin embargo, y mientras no exista la voluntad política de satisfacer demandas sociales básicas como la vivienda de manera participativa, se sigue exponiendo cantidades enormes de vidas al riesgo y su concreción.



#### ***4.1.4. Políticas de mapeo de riesgos y de asentamientos humanos:***

En Ecuador existen áreas de alto riesgo debido a la susceptibilidad de erupciones volcánicas, terremotos, “El Niño” y otras inclemencias de la naturaleza. A pesar de la identificación de algunas zonas de riesgo, el esfuerzo de hacer un *mapeo de riesgos* parece haber sido, hasta este punto, un trabajo incompleto e insuficiente. De acuerdo a ODEPLAN, en Ecuador las políticas de asentamientos humanos son mínimas, y se observan solamente en ciertas municipalidades.

Además, la falta de un plan nacional y/o regional relega la toma de decisiones a los funcionarios locales que, a menudo no tienen los recursos necesarios para estudiar en forma integral el riesgo potencial de poblaciones que viven en áreas de peligro. Como consecuencia, se generan niveles de riesgo mayores para toda la población, especialmente los sectores en condiciones más precarias que tienden a vivir en áreas con mayor propensión a sufrir desastres. Según un informante municipal, existen algunas guías locales que determinan el uso de la tierra, pero hay dificultades al momento de su aplicación por diferentes intereses o por la inobservancia de las autoridades locales.

Las políticas de asentamientos son un factor clave en la prevención y la mitigación de riesgos. Es importante considerar que una estructura construida de acuerdo con las especificaciones de construcción más exigentes no puede soportar la fuerza de la naturaleza si está ubicada en un área altamente vulnerable. Vale mencionar que el problema se agudiza entre los sectores más carentes de la sociedad:

En algunas de las villas miseria cercanas a la costa, las estructuras de vivienda simples y pobremente construidas están cerca de cuerpos de agua con riesgo de inundación. Durante cada período de lluvias severas de ‘El Niño’, estas estructuras resultan dañadas o arrastradas por la corriente. Cuando termina la lluvia, otra

estructura pobremente construida a menudo la reemplaza. Las familias han vivido de esta manera por generaciones, tienen pocas opciones y no saben algo distinto. Las autoridades locales no se molestan en tomar acción (Anónimo, s.f).

Este tipo de ‘descuido’, una vez más, puede traducirse en destrucción de la propiedad, sufrimientos monetarios y pérdidas de vida en caso de un desastre. Nuevamente se observa, en este caso, como existe una falta de institucionalidad para la gestión de desastres, lo que propicia que se tomen decisiones arbitrariamente y sin la consideración del juicio tanto de los expertos como de los individuos que serán beneficiarios, por decirlo de modo alguno, de los proyectos llevados a cabo por diferentes organismos. Más allá de las buenas intenciones, los programas de vivienda o de localización de industrias deben poner énfasis en el diálogo reflexivo con diferentes sectores de la sociedad: científicos, ciudadanía, políticos, etc. Esto con la finalidad de generar políticas que contemplen tanto las necesidades sociales como los riesgos en que se incurre al momento de tomar la decisión de acción. En este sentido, la toma de decisión participativa no solo legitimará las decisiones, sino que visibilizará los riesgos para aminorarlos.

#### ***4.1.5. Debilidades de manejo del riesgo a nivel económico y político***

El terreno político es cambiante en Ecuador. Esto coloca al presupuesto de manejo de desastres y a la existencia de las organizaciones del sistema en dudas. De manera general, las nuevas administraciones presidenciales buscan distanciarse de los gobiernos anteriores, lo que creen lograr a través de la reducción o desmantelamiento de las iniciativas planteadas por estos. Por lo tanto, la existencia de instituciones como COPEFEN, CORPECUADOR y ODEPLAN es siempre incierta por la dependencia directa del poder político, especialmente del ejecutivo.

El ciclo político ha tenido un efecto adverso en las políticas de gestión de riesgos en Ecuador. Esto se ha dado en dos formas: primero, las organizaciones creadas por una administración, como COPEFEN, CORPECUADOR y el Comité de Crisis, tienen su futuro incierto. El Presidente recién elegido puede intentar distanciarse de la administración anterior, desmantelando sus iniciativas o usándolas como sistemas de patrocinio:

El futuro de nuestra organización es incierto para decir lo menos. No espero continuar laborando después de enero 15 de 2003 –día en que asumió el mando la nueva administración. Debido a esto, nosotros como organización no podemos hacer cualquier planificación a largo plazo y obtener un presupuesto para el año siguiente, no podemos ni considerarlo. Al momento estoy simplemente tratando de colocar a esta organización en una posición tal para que opere sin problemas en el caso de que continúe operando bajo la nueva administración... El personal actual espera irse cuando asuma la nueva administración. Cualquier logro es probable que se pierda... Cómo se puede esperar que una organización logre resultados y los mantenga bajo estas circunstancias (Entrevista Ejecutivo de Institución de Gestión de Riesgos, 5 enero 2013).

En esencia, gran parte del esfuerzo de instituciones importantes es dejado de lado con el inicio de una nueva administración. Esto es perjudicial al momento de exigir o de evaluar logros y resultados de las instituciones de gestión de riesgos.

Y, en segundo lugar, los efectos de las prácticas de planificación a corto plazo causado por el ciclo político deriva, en muchas ocasiones, en usos ineficientes de fondos públicos. El proceso de corto plazo afecta la realización de presupuestos y la asignación de fondos. En este marco, las diferentes instituciones y organizaciones sienten la presión de gastar el dinero antes de la finalización del año fiscal. Como consecuencia, se promueve la

selección de proyectos de baja calidad y se cometen errores en el procedimiento: la selección se orienta solamente a gastar los fondos remanentes para justificar los gastos y buscar nuevas asignaciones. Por tanto, el ciclo político de asignación de recursos públicos no es favorable a la selección adecuada de proyectos de calidad. Además, durante situaciones como estas los funcionarios de gobierno y los políticos están tentados a gastar fondos para conformar redes de prestación de servicios o de reciprocidad de favores que acarreen a beneficios políticos a futuro.

En otras palabras, la lógica del sistema político de reproducción del poder orienta las acciones de la gestión del riesgo. Los políticos diseñan proyectos que funcionan como estrategias eficaces de prestación de servicios a grupos que reconocen en el funcionario la proximidad de posturas. De esta manera, se invierten los recursos económicos o políticos con la finalidad de apropiarse de un *capital social* que sea rentable en tanto pueda movilizarse un grupo políticamente en el futuro. El capital social es:

(...) el conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red durable de relaciones más o menos institucionalizadas de inter conocimiento y de inter reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observado, por los otros o por ellos mismos) pero están también unidos por vínculos permanentes y útiles (Bourdieu, 1980, 2).

Este reconocimiento mutuo posibilita la producción de redes de solidaridad dentro de los grupos constituidos como tales. Sin embargo, la capacidad de delegación o de representación, en este caso política, está desigualmente distribuida en el interior del grupo. En consecuencia, existen posiciones con mayor volumen de capital social que otros, pudiendo movilizar al grupo y su capital en la búsqueda de beneficios particulares, como puede ser la obtención de votos o el reconocimiento político que posicione a un agente en

espacios de poder. Vale mencionar que estas redes solidarias se fundan en el intercambio de servicios diferencialmente valorados:

El intercambio transforma las cosas intercambiadas en signos de reconocimiento y, a través del reconocimiento mutuo y el reconocimiento de la pertenencia al grupo que implica, produce el grupo y determina en el mismo golpe los límites del grupo, es decir los límites más allá de los cuales el intercambio constituido (...) no puede tener lugar (Bourdieu, 1980, 2-3).

Las relaciones entre funcionarios públicos y diferentes sectores sociales pueden comprenderse, en parte, poniendo atención sobre esta noción de capital social. Haciendo uso de los recursos estatales, institución que monopoliza tanto la violencia física como la violencia simbólica, quienes están posicionados en los niveles elevados de la jerarquía política pueden movilizar capitales de diversas especies para generar el reconocimiento de los grupos electores. En efecto, a través de la decisión de llevar a cabo un proyecto de desarrollo beneficioso para determinado sector, el político asegura un intercambio que generará rentas materiales o simbólicas a futuro. Como resultado, el sistema de Administración Pública tiende a orientar sus decisiones en base a la lógica de reproducción del poder establecido, dejando de lado los procesos reflexivos y deliberativos en la búsqueda de definir políticas públicas que atiendan a necesidades propiamente sociales.

Según Solberg, Hale y Benavides (2003), la corrupción política ha sido una de las razones que obstaculiza la formación de una política y de un sistema de gestión de riesgos eficiente. En efecto, los sistemas ineficientes dan oportunidades adicionales a las autoridades políticas bien posicionadas en cualquier nivel de practicar una forma de búsqueda de beneficios políticos por medio del manejo de las emergencias por desastres naturales a título personal. Puede también ser la fuente de beneficios económicos por la desviación de fondos públicos a partidarios o colegas. En suma, es la oportunidad perfecta

de aparecer en la escena pública como ‘caritativo’, pero en realidad perseguir estratégicamente otros fines que no son expuestos al público.

Aunque los políticos tienen la función de generar esfuerzos para enfrentar y manejar los desastres, la interferencia causada por la ubicación y los réditos políticos suele afectar la puesta en marcha de los esfuerzos y las habilidades de las diferentes organizaciones del sistema. Por tanto, un sistema con mayor fortaleza y estructuración puede impedir que los políticos asuman el manejo de desastres como una posibilidad de obtener réditos económicos y/o políticos bajo la apariencia del interés humano. En este sentido, es necesaria una transparencia en la gestión pública de riesgos que exponga los verdaderos intereses de los diferentes actores en manejar o administrar el sistema y sus recursos. Para el efecto, la deliberación reflexiva se muestra como la oportunidad ciudadana de juzgar las pretensiones con que cada actor afronta el sistema, esto desde posiciones situadas en escalones inferiores de la jerarquía decisional.

Otra debilidad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos ha sido el manejo inadecuado de fondos. En este ámbito, los bajos salarios y la ineficiente supervisión han contribuido a favorecer la tendencia de algunos elementos del sistema hacia la búsqueda de rentas, la que se ha dado de formas legales e ilegales. En el sector público, el salario promedio para un profesional de mandos medios era de aproximadamente US \$ 350 al mes: “A este nivel salarial, si alguien tiene la oportunidad de sacar provecho del sistema para duplicar o triplicar su paga, lo hará” (Anónimo). Estos factores pueden generar un entorno que presta las condiciones para que las personas aprovechen las oportunidades de ganancia personal cuando estas se presenten.

La competición que apunta a producir proyectos de calidad para ser seleccionados es anulada por las malas gestiones políticas y económicas en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos:

Diría que en un contrato promedio, la persona responsable de decidir quién gana el negocio recibe una comisión de un 10% del valor del contrato. Es una parte no oficial de la propuesta de cada contratista: planes, costo, tiempo estimado de terminación y comisión (Anónimo, s.f).

Tomando en cuenta este testimonio, destinar un porcentaje de los fondos disponibles para realizar el proyecto en coimas o “favores” a ciertos agentes del sistema solo puede conducir a la reducción de la calidad del trabajo a efectuarse. Esto debido a que el contratista busca reducir gastos en otros rubros para no mermar las ganancias inicialmente planteadas por la empresa. En general, el contratista que ofrece la mayor comisión es el ganador oficial del contrato.

En consecuencia, la competencia basada en la calidad y la confiabilidad del proyecto es comprometida. Adicionalmente, el trabajo de mala calidad necesita de reparaciones constantes, o incluso de nuevos proyectos que remedien los daños antes detectados y los producidos por el proyecto. Así, se dobla la cantidad de tiempo, de dinero público y de recursos prestados por instituciones multilaterales que forman parte del proceso.

En otro aspecto, se estima que una baja cantidad del presupuesto asignado es necesaria para llevar a cabo los estudios sociales y técnicos básicos para conocer la rentabilidad y la utilidad del proyecto a efectuarse. Lamentable y usualmente, las empresas contratistas y los auditores determinan que este gasto adicional es demasiado elevado para llevar a cabo un estudio de factibilidad e impacto del proyecto. Por lo tanto, los estudios

son nulos o, de llevarse a cabo, son mínimos. Sin embargo, estos “ahorros mínimos” implican costos adicionales posteriores debido a que la construcción no se efectúa correctamente desde el principio. Simultáneamente, esto eleva los costos a los contribuyentes y los gastos del gobierno nacional. El desperdicio, la ineficiencia y la corrupción son factores fundamentales que ocasionan la gestión deficitaria de riesgos desde la Administración Pública.

Las decisiones políticas no deben atender al beneficio personal o de ciertos grupos de poder. Generalmente, las decisiones de acción que responden al interés de los productores que forman parte del *mercado de la prevención del riesgo* tienden a ocultar los riesgos que derivan de sus implementación, sin olvidar mencionar que definen el peligro que intentan combatir de manera unilateral. Esto se debe a dos razones: en primer lugar, no hay una capacidad de participación y de evaluación ciudadana de las decisiones tomadas, en la cuales la mayoría de involucrados no participa. Y, segundo, las empresas contratistas y las instituciones públicas no han tenido capacidad de autorreflexión de sus mecanismos autoritarios de toma de decisión y los intereses que allí se ponen en juego.

Es necesario, ante este panorama, que los procesos de decisión consideren propuestas divergentes para llegar a un consenso, poniendo en diálogo a las necesidades sociales con los intereses económicos y políticos para construir entendimientos alrededor de la acción pública. De esta manera, los proyectos no solo ganan en legitimidad, sino en participación, pertenencia ciudadana y eficiencia.

#### ***4.1.6. Instituciones multilaterales en la gestión de riesgos.***

Las organizaciones multilaterales juegan un papel importante en la provisión de fondos durante y después de un desastre natural. No obstante, en Ecuador y otros países,



las multilaterales suelen dar mensajes inconsistentes a los países y organizaciones que necesitan su ayuda.

Las instituciones multilaterales también proporcionan fondos significativos a las instituciones que manejan los desastres dentro del país. Desde su creación, COPEFEN recibió US \$ 118 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). Pese a su relativa riqueza, COPEFEN y otras organizaciones han sufrido de inestabilidad por no contar con un presupuesto anual consistente. Como resultado, no ha podido hacer planificaciones a largo plazo, pues los recursos provenientes de las multilaterales y gobiernos a veces no se materializaban.

Otro ejemplo es CORPECUADOR: en su creación, su presupuesto era de US \$ 1.6 billones dentro de un período de 10 años que se contemplaba desde 1997 hasta 2007. Durante sus primeros cuatro años de existencia, esta organización recibió un aproximado de US \$ 100 millones.

Las organizaciones del gobierno ecuatoriano recibían periódicamente donaciones de organizaciones internacionales: por ejemplo, Defensa Civil recibe donaciones financieras y de equipo. Sin embargo, el flujo de los fondos puede restringirse por la baja confianza que algunas organizaciones multilaterales muestran respecto de las entidades gubernamentales. Los donantes prefieren dar apoyo financiero a ONG's en lugar de dárselo a las instituciones gubernamentales. Existe una percepción generalizada que no se trata de inversiones seguras, pues pueden ser destinadas a otros proyectos o a fines personales.

#### ***4.1.7. Competencia institucional por la captación de recursos.***

Las instituciones del sistema de gestión de riesgos en Ecuador han competido continuamente entre sí por fondos de las instituciones multilaterales. A menudo, las entidades que han tenido éxito en la asignación de fondos han sido las que mantienen

relaciones cercanas con miembros relevantes en los procesos de toma de decisión. Sin embargo, no puede dejarse de mencionar que la desorganización y/o la complacencia inhiben la habilidad del sistema para recibir fondos consistentes o de significación:

Nuestro plan estratégico fue hecho en el 2000. Desde entonces cada año ha sido esencialmente el mismo documento, nada ambicioso. Solo las fechas han cambiado mientras que cada año todo se posterga luego de que se ha logrado muy poco del plan del año anterior (Funcionario de Defensa Civil, s.f. ).

Defensa Civil y el gobierno ecuatoriano han tenido conflictos por la distribución de recursos técnicos y financieros. El resultado de esto ha sido la dificultad de ejecutar las labores de respuesta frente a desastres. Además, las instituciones de gestión de riesgos han tenido que competir por el respaldo político, por el nivel de responsabilidad y, sobre todo, por fondos no solo entre ellas, sino también con otras instituciones del sector público y privado. Los donantes potenciales, tanto dentro del gobierno local como de la comunidad internacional, deciden cuál es la merecedora de la asignación de recursos. Adicionalmente, la competencia entre organizaciones implica que cada una expende, en forma desproporcionada, tiempo y recursos internos por la apropiación de fondos.

De manera general, esta aproximación histórica al Sistema Nacional de Gestión de Riesgos brinda algunos elementos que pueden dar cuenta de las ineficiencias que han presentado las prácticas de prevención y mitigación de los peligros asociados a los desastres naturales. El factor preponderante de este fracaso relativo es la falta de institucionalización de un sistema con capacidad de coordinación. Es decir, cada una de las entidades que conforman el sistema trabaja de manera independiente, sin relacionarse con el resto de elementos. El resultado ha sido relaciones conflictivas y un gasto innecesario de recursos y de esfuerzos que se duplican. En este sentido, puede evidenciarse la inexistencia de espacios de diálogo interinstitucional en donde se consensuen acciones coordinadas y

que atiendan a intereses socialmente reconocidos como legítimos, es decir intersubjetivos. Es necesario mencionar que, bajo el desorden general en que se ha manejado el sistema, cada una de las instituciones, y los individuos que las creaban y conformaban, velaban por intereses particulares que se legitimaban bajo la apariencia de la institucionalidad y la autoridad política.

Tal como ha sucedido en diversos sistemas de Administración Pública en Ecuador, la gestión del riesgo ha sido un espacio de disputa política entre diferentes actores. Tratándose del *riesgo*, su administración abre la posibilidad de obtener réditos en diferentes aspectos, principalmente económicos y políticos (Beck, 1998). Diferentes organismos, públicos y privados, han aprovechado este campo para posicionar o sostener a sus miembros en puntos centrales del campo político. De otra parte, el sistema también ha sido el espacio para que diferentes agentes colectivos expanda el *mercado de la evitación del riesgo*, obteniendo grandes réditos de una necesidad futura que se reproduce infinitamente. En síntesis, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos no se ha orientado de verdad a gestionar las amenazas, sino que ha sido utilizado estratégicamente por diversos actores que han sacado provecho del mismo.

En fin, históricamente la participación ciudadana ha sido excluida de las decisiones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. En la gestión de riesgos ha sido predominante la lógica de mercado y la lógica del poder político sobre la construcción social de las definiciones y soluciones ante las amenazas provocadas por los desastres naturales. Estos factores pueden ser una de las posibles explicaciones de la inoperancia del sistema ante la diversidad de desastres naturales que han afectado a las diferentes regiones del país. Como se ha enfatizado, el poder político y de acción reside en la ciudadanía, en las instituciones que estos reconocen como legítimas y en las decisiones que se toman en los espacios de ejercicio del derecho ciudadano a la participación activa en la construcción de lo público.

En consecuencia, la falencia del sistema ha sido la ilegitimidad social en la que ha operado a causa de la desviación de sus objetivos iniciales de prevención de riesgos. De esta manera, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos ha carecido totalmente de reconocimiento y apoyo por parte de la población que teóricamente se beneficia de su funcionamiento.

#### **4.2. Reestructuración: el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador a partir de 2007.**

En 2007, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos sufrió una transformación llevada a cabo por la nueva administración. En un marco general, el nuevo mandato operó un cambio profundo de dirección e ideología política que afectó al país entero y sus diferentes sistemas. Este cambio es el resultado de un nuevo momento en la vida política del país caracterizado por el colapso del sistema de partidos, la emergencia de un movimiento ampliamente dominante en el campo político nacional, y un programa de reinstitucionalización democrática a través de un nuevo proyecto constitucional.

##### ***4.2.1. Transformaciones del sistema político ecuatoriano.***

Desde el retorno a la democracia a finales de los setenta, el sistema de partidos políticos ecuatoriano estuvo caracterizado por sus fragmentaciones y polarización: estas eran especialmente notorias en la distribución de la representación en el Congreso Nacional, en donde se expresaban claramente la distancia ideológica y simbólica entre las diferentes asociaciones políticas. Burbano de Lara (2007) definió al sistema político ecuatoriano como un multipartidismo polarizado con incapacidad de coalición y consenso. El resultado del funcionamiento de este sistema fue un alto nivel de conflictividad que terminó por desgastarlo, volviéndolo ineficiente. En consecuencia, la ciudadanía retiró la credibilidad que mantenía en el sistema, expresando su rechazo casi total al modo de funcionamiento del sistema político de partidos en Ecuador.

Entre los años 1979 y 2002, los principales partidos con respaldo electoral a nivel nacional fueron el Social Cristiano (PSC), la Izquierda Democrática (ID), la Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE). Pese a la existencia de críticas al sistema político ecuatoriano durante todo este periodo, su debilitamiento profundo y progresivo tiene un evento que marcó la pauta: el derrocamiento del gobierno de Abdalá Bucaram, perteneciente al PRE, en 1997.

Durante las elecciones de 2002, los partidos políticos tradicionales se caracterizaban por la ilegitimidad frente a la ciudadanía. Por primera vez desde el retorno a la democracia, el puesto presidencial fue ocupado por un miembro de Partido Sociedad Patriótica (PSP), asociación política que contaba con alianzas con el Movimiento de la Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) y con el Movimiento Popular Democrático (MPD), organizaciones históricamente vinculadas al polo de la izquierda ecuatoriana. Las propuestas que llevaron a este bloque al poder ejecutivo fueron la promesa de cambio en la estructura del Estado, las reformas a los poderes legislativo y judicial, y una política económica y social justa para todos los ciudadanos. La popularidad, la credibilidad y los ofrecimientos del candidato que los exponía, eran el resultado de la participación en el movimiento social de 21 de enero de 2000. Este estuvo encabezado por líderes indígenas y militares, y culminó con el derrocamiento del entonces mandatario Jamil Mahuad tras las acusaciones de haber cometido hechos de corrupción (Coba, 2003).

Contrariamente al PSP y su red de aliados, los partidos tradicionales se encontraban en una época de inestabilidad política y de poca credibilidad. Esto marcó un cambio fundamental en la evolución del sistema de partidos ecuatorianos y, además, abrió el camino para que en 2006 un nuevo gobierno llegue al poder. En este proceso electoral de 2006, son tres aspectos los que deben ser destacados: en primer lugar, la pobre captación de votos por parte de los partidos políticos tradicionales; en segundo lugar, el ascenso de

dos partidos de reciente formación como lo era el PSP y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); y por último, el triunfo de un candidato presidencial que no presentó postulantes a la elección parlamentaria.

El fracaso de las políticas de ajuste y de apertura internacional derivó en una demanda política de cambio ante el incremento de las desigualdades sociales. En este marco, se gestaban las propuestas de retorno del Estado como actor económico y político de regulación. Sin embargo, este no era un proceso propio de Ecuador, sino que respondía al llamado “giro progresista de América Latina” hacia la izquierda. Tras la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez en manos del “forajidismo”, el entonces vicepresidente, Alfredo Palacio, asume la Presidencia de la República con la premisa de la “refundación nacional”. Pero, este discurso refundacional se desgastó con el pasar de su mandato.

Sumado a este desgaste, otras condiciones se presentaron como favorables al ascenso de cualquier propuesta gubernamental cercana a la idea de la reconstrucción del Estado: en primer lugar, y en medio de las discrepancias entre los sectores rurales y los gremios empresariales alrededor de la firma del tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos, el caso Oxy condujo al cierre de negociaciones con la negativa norteamericana a seguir el proceso; y segundo, la redacción de la nueva Ley de Hidrocarburos mejoró el ingreso estatal a través del petróleo. Como resultado de estos dos eventos, se formó un terreno propicio para la aparición de propuestas políticas de tintes nacionalistas y de mayor intervención estatal para saldar la deuda social, mantener subsidios y transferir recursos a los distintos gobiernos locales.

El movimiento Alianza PAIS, representado especialmente por la figura de Rafael Correa, puede ser enmarcado dentro de la corriente que Stiglitz propone como ‘Reformar la reforma’: “una nueva política de intervención del Estado que retome sus funciones

regulatorias y capacidad de impulsar el desarrollo” (en Ibarra, 2006,10). Dentro de este proyecto, se enfatiza la necesidad de tomar medidas y políticas de impulso a la participación ciudadana y a la educación.

La propuesta del movimiento Alianza PAIS era integrar y fortalecer el Estado Nacional a partir de la redacción de una nueva Constitución<sup>22</sup> que permitiera dar un “giro radical” al país. El Estado debía ser descentralizado, pero estar coordinado por un gobierno central con capacidad de planificar políticas económicas a corto, mediano y largo plazo. Esta posibilidad se abrió principalmente por la gran popularidad que mantenía la figura de Correa (Burbano de Lara, 2007).

Paralelamente, el éxito político de PAIS se explica también por la activación política de las clases medias que operó. Esta categoría es fundamental en la composición de la ciudadanía urbana y en la formación de la opinión pública. Sin embargo, durante la época de ajuste estructural fueron relegados de la vida política hacia el espacio privado de la familia como lugar predominante de sociabilidad: esto se explica, sobre todo, por la sumisión al trabajo ocasionada por las bajas remuneraciones y por la incertidumbre laboral a futuro. El redescubrimiento de la ciudadanía es fruto de los procesos del “forajidismo” que rompe con el monopolio de la sociedad civil que estaba en manos de los grupos sociales contestatarios, pasando a ser conformado con amplios sectores empresariales de las clases medias y altas.

La oposición a la llamada “partidocracia”, representada primordialmente por el PSC y la ID, fue el eje a través del cual se reconstruyó esta idea de ciudadanía y de sociedad civil. De esta manera, Alianza PAIS se posiciona como un espacio heterogéneo de

---

<sup>22</sup> Hay que resaltar que, hasta ese entonces, Ecuador había ya contado con 20 cartas constitucionales.

representación ciudadana, sobre todo de las clases medias urbanas, en contraposición a la asociación política de partidos:

(...) movimiento surgido de corrientes de la antigua izquierda radical, asociaciones civiles y políticas de diverso signo ideológico. Su eje central está en la reivindicación de la ciudadanía. Ha sido una forma de capitalización del llamado movimiento “forajido” que activo el derrocamiento del gobierno de Gutiérrez (Ibarra, 2006, 14).

La incorporación de esta postura antipolítica posiciona a PAIS en contra del sistema de partidos, del cual busca prescindir. Por su parte, busca reivindicar a la sociedad civil y a la ciudadanía en la gestión social del poder público, para lo cual era necesaria una reconstrucción del Estado que se cristalice a través de la conformación de una nueva Asamblea Constituyente. Esta demanda condicionó el proceso electoral de 2006, lo cual puso la balanza a favor de la candidatura de Rafael Correa y de Alianza PAIS.

En este proceso electoral, Correa asumió temáticas de corte nacionalista y populista: por ejemplo, la oposición al TLC, la crítica a la base norteamericana de Manta, la necesidad de una mayor intervención del Estado en el desarrollo de microempresas y de subsidios, el bono de la vivienda o tarifas eléctricas acordes al consumo. Su contrincante fue Álvaro Noboa, del PRIAN, quien buscó como alternativa de éxito político una alianza con grupos empresariales por medio del ofrecimiento de reducir el impuesto a la renta. El triunfo de Correa, según Ibarra (2006), se explica por la concentración de votos de los sectores de izquierda y de centro, resultado de una tendencia antipartidista altamente difundida, y la intención de refundar el Estado a partir de la promesa de un proceso constituyente.

La propuesta de elaboración de una nueva Constitución estaba orientada bajo el objetivo de la *refundación del Estado*. Esta propuesta se llevó finalmente a cabo al llegar a la presidencia el movimiento Alianza PAIS. La aprobación del proyecto constitucional,



desarrollado principalmente en Montecristi, se dio mediante un proceso de consulta ciudadana. En consecuencia, la nueva Constitución de Ecuador entró en vigor el 28 de septiembre de 2008.

#### ***4.2.2. La gestión de riesgos en la nueva carta constitucional del Ecuador***

La intención de esta nueva Constitución era posicionar un Estado con mayor control sobre diferentes ámbitos de la vida en sociedad. Es decir, se buscaba sistematizar e institucionalizar diferentes instancias que se encargaran de la administración de problemas específicos. En este marco, la nueva Constitución ha dedicado dos artículos respecto a las expectativas que se tiene en la gestión de riesgos y su sistema encargado:

Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los riesgos existentes y potenciales, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.

4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas capacidades para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.

5. Articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.

6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo (Ecuador, 2008, 174).

Según Lorena Cajas (2010), el gran aporte de los principios constitucionales es la posibilidad de transformación de los mecanismos institucionales y de la visión sobre la gestión de riesgos en el país. Mientras Defensa Civil estaba a cargo el manejo de desastres y amenazas, su actividad estaba netamente concentrada en la reacción frente a las emergencias. Además, hay que señalar que no tenía autonomía financiera ni apoyo político como institución. En consecuencia, su eficacia y formas de gestión dejaban mucho que desear.

Sin embargo, la Constitución de 2008 representa un cambio porque determina principios de responsabilidad de todos los actores del Estado. Cada actor contribuye, según sus competencias y posibilidades, al manejo y gestión de riesgos. Es la primera vez que se impone en la legislación ecuatoriana la descentralización como principio de integración de los actores locales al sistema y sus prácticas de prevención y respuesta a desastres. Cabe mencionar que esto no significa que, en caso de un desastre que supere sus capacidades de acción, otras instituciones de rango superior no puedan asistirlos. Por el contrario, fomenta

la *participación coordinada* de diferentes instituciones públicas, pero bajo un mismo organismo:

Art. 390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico. Cuando sus capacidades para la gestión del riesgo sean insuficientes, las instancias de mayor ámbito territorial y mayor capacidad técnica y financiera brindarán el apoyo necesario con respeto a su autoridad en el territorio y sin relevarlos de su responsabilidad (Constitución Ecuador, 2008, 175).

En abril de 2008, el Decreto Ejecutivo No. 1046-A establece la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, estando suscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna<sup>23</sup>. La creación de esta institución fue el primer intento del nuevo gobierno por crear un organismo único de coordinación de la gestión de riesgos. Esta secretaría asumió todas las competencias, atribuciones y funciones anteriormente dirigidas y ejercidas por la Dirección Nacional de Defensa Civil. Una vez aprobada la Constitución y sus preceptos, este organismo se refuerza y, además, se constituye por primera vez en el país una política de Estado sobre la gestión de riesgos.

En septiembre de 2009, la Secretaria Técnica es elevada al estatus de Secretaria Nacional, obteniendo rango de ministerio y autonomía tanto en lo institucional como en lo financiero. Por tanto, la nueva Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) se convierte en el principal órgano de la prevención y mitigación de amenazas, desastres o peligros a nivel nacional. Simultáneamente, la concepción de seguridad se transforma, con

---

<sup>23</sup> Esta institución ministerial fue creada por el Decreto Ejecutivo No. 117-A, el día 15 de febrero de 2007. El surgimiento de esta y otras instancias estatales es resultado del programa de transformación del Estado llevado a cabo por el gobierno de Rafael Correa. En efecto, una diversidad de ministerios y secretarías han sido creadas desde la función ejecutiva de la gestión actual.

lo cual se desarrolla un principio central de protección de los ciudadanos dentro de las instituciones encargadas de la seguridad nacional.

A pesar de los grandes avances institucionales en el sector, hasta el momento de la realización de la presente investigación no se ha aprobado la Ley de Gestión de Riesgos, la cual se mantiene en debate en la Asamblea Nacional. Esta legislación debería determinar las normas a las cuales los organismos, gobiernos seccionales y autoridades políticas deben regirse en lo referente a la planificación de políticas, programas y proyectos. En consecuencia, la gestión de riesgos permanece en un estado de vulnerabilidad al depender de manera excesiva de las autoridades de la SNGR. Es importante, por ende, un marco jurídico exclusivo que imponga parámetros a la política estatal de gestión de riesgos:

El marco normativo de la gestión de riesgos en el país debe respaldar el accionar de los diferentes actores en este ámbito, así como garantizar sus derechos y obligaciones en caso de la ocurrencia de un desastre, causado por fenómenos naturales, naturales o antrópicos. Se considera que sin perjuicio de que incorpore otros elementos, este marco normativo debe tener como base una Ley Orgánica que regule la organización de las diferentes instancias del Estado y que oficialice –frente a los diferentes entes del gobierno y la sociedad– el mecanismo de interacción para la gestión de riesgos; es decir, que confiera un estatus legal al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tal como lo prevé la Constitución (Cajas, 2010, 106).

#### ***4.2.3. La Agenda Nacional de Seguridad, Soberanía y Democracia: el nuevo marco de la política de gestión de riesgos en Ecuador.***

Bajo la nueva administración, la política de gestión de riesgos se integra a la política de seguridad integral a través de sus diferentes directrices de planificación. La elaboración de la *Agenda de Seguridad, Soberanía y Democracia del siglo XXI* supuso la realización de procesos participativos con la ciudadanía. Esto a través de la realización de foros y

eventos, en las distintas regiones del país, que contaron con la participación de las autoridades locales y los líderes de las organizaciones civiles. En este sentido, la nueva agenda se define como producto del dialogo y de la concertación entre la ciudadanía, las instituciones del Estado y las organizaciones de los distintos sectores de la sociedad civil con visión de seguridad, soberanía y democracia.

La institución que estuvo a cargo de la redacción de esta agenda fue el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa. A pesar de la redacción a cargo de una institución en particular, los autores resaltan constantemente que la novedad en la definición de esta nueva agenda es la apertura de espacios de participación ciudadana. Se señala que este elemento participativo otorga legitimidad a la agenda, lo cual la diferencia y distancia de programas de acción anteriores que eran definidos dentro de la institución y de manera desarticulada. Es decir, se excluía el involucramiento de los ciudadanos a los que se tenía intenciones de beneficiar mediante la política pública.

El Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa tiene el rol de coordinar y armonizar las políticas públicas, tanto interna como externamente. En un ejercicio sistemático, este Ministerio ha concertado los lineamientos principales de la seguridad interna y externa para impulsar la construcción de la Agenda Nacional de Seguridad conjuntamente con los ministerios y secretarías que conforman su gabinete: Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Secretaria Nacional Anticorrupción, Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos y Secretaria Técnica de Plan Ecuador. El objetivo principal de la agenda de seguridad es afianzar la democracia ecuatoriana, que tiene como eje central al ser humano, al ciudadano, la equidad, la justicia, los derechos humanos, la soberanía y el respeto del Estado de Derecho. Estos principios

son los pilares fundamentales del plan de gobierno y, a la vez, se constituyen como los objetivos centrales de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

#### ***4.2.4. La seguridad integral, la seguridad humana y la integralidad del sistema en la nueva política de seguridad.***

La *nueva política de seguridad del siglo XXI* plantea otras formas de concebir el papel de la seguridad en la soberanía nacional y en la democracia. A la definición de seguridad como defensa contra las amenazas externas e internas que amenazan la seguridad nacional, se añade la necesidad de concebirla como diálogo constante entre los diferentes actores que conforman el Estado ecuatoriano. La finalidad de este diálogo es prevenir, combatir y brindar acciones que se orienten a neutralizar y/o eliminar las amenazas que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos, de las comunidades y de la soberanía nacional. En este sentido, la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa está obligada a considerar el proceso participativo en una democracia entendida como igualdad de oportunidades para todos (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008 ). En consecuencia, la seguridad del siglo XXI debe encontrar su razón de ser en el funcionamiento de sistemas verdaderamente democráticos y socialmente participativos, ya que sólo en este escenario se garantiza el pleno goce y ejercicio de los derechos, individuales y colectivos, de tomar parte de las decisiones que afectan a la vida pública:

(...) en pleno siglo XXI, aún nos enfrentamos a una política de seguridad que acogió como modelo la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos, que nos hizo dependientes de una agenda global que no parte del ser humano, sino de intereses hegemónicos. Situación que el pueblo ecuatoriano se ha propuesto cambiar (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008, 93).

La *Agenda de Seguridad Interna y Externa* de Ecuador debe ser un instrumento para la paz, para el pleno respeto a los derechos humanos y para el desarrollo. Esto con el fin de abrir un nuevo proceso constructivo y de evolución de la doctrina y los sistemas de seguridad interna y externa que incorpore los enfoques de soberanía, de democracia y de derechos humanos. En este sentido, la nueva propuesta de seguridad nacional difiere frente a las agendas y políticas tradicionales de asistencia militar y policial al menos en tres puntos:

1. La respuesta a estándares de transparencia, legalidad y responsabilidad;
2. La necesidad de incorporar una mirada holística e integral a las reformas institucionales; y
3. La pretensión de tener un impacto positivo no solo en la seguridad del Estado, sino también en la seguridad de las comunidades y de los individuos, garantizando un servicio de seguridad que respete los derechos humanos y se enmarque dentro de la ley y la soberanía nacional.

La tesis que sostiene la agenda de 2008 es la *integralidad* en la política y en el sistema de seguridad nacional. Se plantea ir hacia una nueva política de seguridad que se sustente en los derechos humanos, en la soberanía de los pueblos y en la democracia participativa. Esta noción de *seguridad integral* nace de una crítica a los conceptos de seguridad planteados desde los “países hegemónicos”: estas concepciones de la seguridad no se orientaban a fortalecer el Estado de Derecho, no cautelando ni promoviendo las garantías fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos como eje central de la política y del sistema de seguridad nacional externa e interna.

Por tanto, la nueva política de seguridad integral debe entenderse como la intención estatal de adoptar una visión holística que considere la seguridad humana, la seguridad

cooperativa y otras visiones multidimensionales para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país. Es necesario señalar que el eje central de esta nueva concepción de la seguridad es el ser humano. De esta manera, los principios de la nueva agenda de seguridad integral se definen de esta manera (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008).

➤ **La seguridad integral**

La *seguridad integral* comprende el conjunto de acciones del Estado y de la sociedad civil que, de manera armónica e interdisciplinaria, revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional. Estas acciones conjuntas deben orientarse a resguardar y a garantizar los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, de las libertades, de los derechos del buen vivir de las personas, de la asistencia recíproca y de la seguridad solidaria entre pueblos. De esta manera, lo que se busca es promover la integración latinoamericana, las relaciones entre naciones del sur, y la seguridad global. Además, promueve el trabajo en conjunto y coordinado de las diferentes instituciones públicas encargadas de la seguridad, principalmente aquellas que conforman el gabinete del Ministerio de Seguridad Interna y Externa.



➤ **La soberanía.**

La *soberanía estatal* es la capacidad de garantizar no sólo su integridad territorial, sino la integridad y dignidad de la totalidad de ciudadanos que habitan en él. La soberanía debe precautelar la dignidad humana, del Estado, de su territorio, forjando simultáneamente la paz y la democracia. En consecuencia, los verdaderos actores de la soberanía son la ciudadanía y la sociedad civil, enfatizándose en su capacidad soberana para definir o trazar las acciones y los límites de las políticas internas y externas de defensa que contribuyan a la construcción de la Agenda de Seguridad Interna y Externa.

➤ **La democracia participativa.**

La sistemática participación de los ciudadanos y del Estado es indispensable para la construcción e implementación de la agenda y de la política de seguridad. Se busca una simetría de acciones y de filosofías que abarque la nueva doctrina de seguridad y construya, a la vez, una nueva cultura de corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado. Esta responsabilidad compartida se afirma en el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho, que elimina los miedos y amenazas de inseguridad, tanto en los elementos subjetivos como los fenómenos causales de la seguridad.

Haciendo caso de estos principios, la nueva *Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa* requiere impulsar ciertos cambios para concretar la consecución del ideal democrático que plantea como fundamental para la gestión de riesgos. En este sentido, y con el objetivo de fortalecer la soberanía, la dignidad popular y los procesos de desarrollo sustentable, el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa define como necesarias las siguientes transformaciones:

- Defensa territorial, defensa y protección de la seguridad del ser humano, el derecho a su calidad de vida y el fomento de los territorios de paz.

- Fortalecer la democracia, los procesos de cambio que impulsan los gobiernos transformadores que garantizan a sus mandantes mayor democracia (...) que se basa en la defensa de los derechos humanos, en una economía solidaria de productores y propietarios, de equidad y justicia, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales en la vigencia de convenios internacionales.
- Hacer del principio incluyente, el eje estratégico para fomentar el respeto a las diversidades de género, etnia, interculturalidad, juventud entre otros aspectos estratégicos que conforman la nueva visión de la seguridad integral.
- Impulsar la seguridad política que se basa en el respeto irrestricto al Estado de Derecho, la Constitución Política de la República del Ecuador, la participación democrática, y la reingeniería de los sistemas políticos democráticos (2008, 101).

En suma, la nueva política de seguridad se sostiene alrededor de la noción de la *integralidad*. Este enfoque ofrece la ventaja de la perspectiva multidimensional que busca consensuar las diferentes opiniones provenientes de los diversos sectores en un espacio en donde se ejerza plenamente el derecho político inherente a la ciudadanía. De esta manera, democráticamente se acuerdan las políticas de seguridad humana y de seguridad pública, las cuales al ser producto del diálogo entre la sociedad civil y el Estado favorecen un tratamiento socialmente reconocido del riesgo. A primera vista, esto consolida, además de procesos democráticos de gestión social, programas de desarrollo que tomen en cuenta las necesidades reales de los sectores más vulnerables a situaciones de riesgo antrópico o natural.

Adicionalmente, el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Integral implica la constitución de procesos de evaluación institucional a los planes operativos y a los presupuestos de las políticas públicas implementadas, o en vías de hacerlo, desde los diversas instancias ministeriales que se adhieren al Ministerio Coordinador de Seguridad

Interna y Externa (2008). Este proceso se orienta a garantizar la sostenibilidad de las políticas al evaluar su nivel de adecuación con los planes de gobierno previamente consensuados. Cabe mencionar que uno de los elementos fundamentales de esta nueva gestión es el incentivo y la búsqueda de la participación ciudadana, respetando el componente político de su definición.

#### ***4.2.5. La primera política estatal de gestión de riesgos en la historia de Ecuador.***

Dentro de la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, y de los lineamientos de cada una de sus políticas sectoriales, la *gestión de riesgos* es concebida como política de Estado. Dentro de esta política estatal, los objetivos y programas centrales quedaron planteados de la siguiente manera:

- Incorporar la política pública a nivel de municipios, prefecturas y organismos del Estado central en la prevención de riesgos.
- Elaborar mapas de riesgos y políticas de prevención, manejo y respuesta inmediata por cantón y provincia.
- Fortalecer los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) a nivel nacional, provincial y cantonal.
- Promover una cultura ciudadana de prevención de riesgos.

En la definición de objetivos y de parámetros de acción de la política de gestión de riesgos elaborada desde el Estado, puede apreciarse la intención de coordinar acciones de prevención y de reacción en distintos niveles. Si bien se institucionaliza una entidad central en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, se enfatiza sobre la formación de organismos provinciales y cantonales que gestionen a nivel local los desastres mediante el seguimiento de ciertos parámetros preestablecidos y coordinados mediante un programa general de acción. Por tanto, se trata de una dinámica sistémica que combina una

centralidad programática con una descentralización operativa que permite la elaboración de procesos de decisión y acción que consideren a los actores locales y sus necesidades inmediatas. En otras palabras, abre la posibilidad a generar espacios públicos de definición de medidas colectivas legítimamente construidas desde la participación de diferentes grupos e individuos que no acceden a o no se encuentran en los espacios centrales del sistema.

Considerando esta intencionalidad, los foros organizados a nivel nacional por la Secretaría Técnica del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, con la participación de la ciudadanía generaron algunos resultados. Se definieron los siguientes lineamientos de acción para la formulación de la política pública de gestión de riesgos:

- Creación de sistemas descentralizados de gestión de riesgos.
- Capacitación sobre gestión de riesgos a todo nivel: especialmente mediante en la educación formal y con campañas de comunicación.
- Conformación de espacios ciudadanos de control de gestión de riesgos que funcionen también como espacios de difusión de información.

Definidos estos parámetros, se procedió a formular o establecer la agenda de la SNGR en 2011. Asumiendo el compromiso de seguir cada uno de los lineamientos establecidos a través de los diferentes espacios de diálogo entre el poder público y la ciudadanía, esta agenda supone favorecer procesos de descentralización, difusión y capacitación en beneficio de la constitución de una cultura de prevención y mitigación de riesgos.

#### **4.2.5.1. La agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.**

En 2011, tras cuatro años de la aprobación de la nueva Constitución y dos años de la creación de la SNGR, se estructura un nuevo *Plan Nacional de Seguridad Integral* que

determina una nueva política de seguridad. Es necesario señalar que tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, instancias encargadas de la gestión de la seguridad, han sufrido de inestabilidad política por constantes cambios de autoridades, lo que suele traducirse en continuas reestructuraciones institucionales. Volviendo sobre el nuevo plan, este sitúa a la gestión de riesgos en una posición mayor, requiriendo la formulación de una agenda con directrices de gobierno para la SNGR.

En 2008, hay que recordar que el principal desafío para promover la seguridad ante un desastre o una emergencia era la inexistencia de una política nacional de gestión de riesgos. Tan solo existían políticas reactivas frente a fenómenos naturales. Los cambios de 2011 plantearon una nueva dirección en las políticas de seguridad a nivel nacional: partiendo de un diagnóstico sobre las limitaciones históricas del sistema de gestión de riesgos a nivel nacional, se visualizó y delimitó de manera más específica las potenciales amenazas naturales y antrópicas que pueden generar desastres en las diferentes regiones del territorio ecuatoriano. Además, se determinaron objetivos y programas para cada una de las debilidades institucionales de la prevención y de las situaciones de declaración de emergencia.

Considerando la vulnerabilidad del país ante desastres naturales, la agenda de la SNGR en 2011 contiene las principales estrategias de gobierno en los niveles local, regional y nacional. Estos suponen su puesta en práctica para gestionar los riesgos, visualizar las amenazas y vulnerabilidades, disminuir los impactos sociales, económicos ambientales y proteger a las personas y colectividades. La misión de la política de gestión de riesgo se define como:

Liderar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para garantizar la protección de las personas y colectividades de los efectos negativos de emergencias o desastres de origen natural o antrópico, generando políticas, estrategias y normas que permitan gestionar técnicamente los riesgos para la identificación, análisis, prevención y mitigación de los mismos; construir capacidades en la ciudadanía, para enfrentar y manejar eventos de emergencia o desastre; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por dichos eventos (SNGR, 2011b, 18).

Por su parte, su visión queda establecida de la siguiente manera:

Ser reconocida en el ámbito nacional e internacional por implementar y consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos en el Ecuador, provisto de conglomerado humano competente dentro de cada una de las entidades responsables y con recursos suficientes y oportunos para su funcionamiento (SNGR, 2011b, 18).

Según la agenda de la SNGR, la gestión del riesgo es una política estatal estrechamente vinculada con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional del Buen Vivir<sup>24</sup>. Al igual que estos dos planes, la agenda de la gestión de riesgos sigue los principios de la Constitución de Montecristi, la cual reconoce a esta gestión como un mandato para el desarrollo sustentable del país. En este sentido, la propuesta política de gobierno sostiene como eje transversal el principio de integralidad: las instituciones públicas deben funcionar coordinando entre sí estrategias y prácticas políticas, la que deben atender o alinearse con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y con los principios constitucionales. Por lo tanto, la SNGR no funciona de manera aislada e independiente bajo

---

<sup>24</sup> El marco normativo y de planificación que da bases a y delimita la acción de la SNGR incluye: los principios constitucionales, los tratados y convenios internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y el Reglamento de la Ley Pública y de Seguridad del Estado.

sus propios principios, sino que, representa una de las principales estrategias del gobierno para gestionar el desarrollo del país mediante la prevención de pérdidas económicas, sociales y humanas a causa de diferentes desastres naturales y antrópicos.

Los principios constitucionales son esenciales porque obligan a la SNGR a fortalecer la capacidad de la sociedad, y de sus diversos actores, para modificar las situaciones de riesgo existentes y reducir las diferentes posibilidades de riesgo. Adicionalmente, la Constitución propone actuar sobre las causas de los desastres desde un enfoque integral. De esta manera, el principal objetivo de la política de gestión de riesgos es generar y consolidar las capacidades procedimentales, organizacionales y de sostenibilidad del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos para que, su operación se estructure un conjunto de prácticas y de estándares que minimicen la vulnerabilidad.

El modelo de gestión de riesgos debe construirse alrededor de una política de descentralización subsidiaria: las *direcciones provinciales de gestión de riesgos* deben fortalecerse a través de la designación de recursos propios para enfrentar de manera oportuna los riesgos y las emergencias que se les presentasen. El papel de estas direcciones es fundamental para evitar la concentración de toda capacidad de acción y respuesta en las partes centrales del sistema. Sin embargo, esto no excluye de manera definitiva que, en caso que las direcciones provinciales muestren insuficiencias o debilidades ante la contingencia, instancias de mayor capacidad territorial, técnica y financiera puedan brindar apoyo; siempre y cuando, no se reste responsabilidades a la instancia encargada de lugar afectado.

Otra característica esencial del modelo de gestión de riesgos debe ser la capacidad de promover la participación y la inclusión en su funcionamiento. La gestión de riesgos es una política de desarrollo que busca brindar un ambiente propicio para la satisfacción de

las necesidades del ser humano. A través de campañas y acciones de prevención, mitigación, respuesta y recuperación puede construirse capacidades de organización social y técnicas institucionales para que la población enfrente de mejor manera los desastres.

Tomando en cuenta lo mencionado, la gestión de técnicas de prevención y mitigación de riesgos tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar a la población el acceso a información oportuna sobre el manejo de desastres en Ecuador, y sobre las posibles amenazas y vulnerabilidades que lo afectan.
- Reducir los riesgos por medio de servicios de infraestructura y generación de estándares de gestión de riesgos en los procesos de planificación y desarrollo nacional.
- Planificar acciones para desarrollar operaciones efectivas ante eventos de amenaza o emergencia en base a las siguientes estrategias: desarrollar un sistema de alerta y alarma, activar a la población afectada, evaluar los daños y analizar las necesidades para organizar la ayuda humanitaria.

#### **4.2.5.2 Relación entre la SNGR y el Plan Nacional de Seguridad Integral.**

Atendiendo al principio transversal de integralidad que atraviesa todas las propuestas de gobierno, la política estatal de gestión de riesgos se articula al Plan Nacional de Seguridad Integral. Este plan es el programa central en lo que respecta al ámbito de seguridad. Por lo tanto, las decisiones y acciones de la SNGR se integran a este plan a partir de diferentes sectores (Ver Tabla 3).

La intención de la política nacional de gestión de riesgos es abarcar de manera integral una diversidad de aspectos que pueden favorecer los niveles de eficiencia con los que opera. En este sentido, el desarrollo de investigación orientada a la identificación y



localización del riesgo potencia las posibilidades del sistema en tanto direcciona la atención sobre aspectos conocidos de manera causal, y sobre los cuales puede actuarse. En base a este conocimiento científico debe tomarse decisiones orientadas a reducir las consecuencias que afectan de manera negativa a las poblaciones vulnerables a los riesgos. En suma, el sistema de gestión de riesgos se sustenta en la posibilidad de anticipar las fuerzas destructivas que frenan el desarrollo en base a la producción de conocimiento científico y tecnológico.

**Tabla 4.1: Sectores y parámetros de decisión-acción en la SNGR.**

Sectores	Parámetros de acción y decisión
Relaciones internacionales y defensa	Participación ecuatoriana con ayuda humanitaria en países que lo requieran. Firma de convenios internacionales con organismos multilaterales para la generación de proyectos de fortalecimiento de la gestión y reducción de riesgos*.
Democracia y gobernabilidad	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos compuesto por las unidades de gestión de riesgos del sector público y privado en los niveles nacional, provincial y cantonal. Empoderamiento y participación ciudadana continua de sectores sociales importantes que aportan con propuestas a la gestión del riesgo y sus estrategias.
Justicia social y desarrollo humano	Reducir los efectos negativos de los riesgos y desastres en la población mediante la prevención, la mitigación y el fortalecimiento de las capacidades
Investigación científica y tecnológica	Desarrollo de investigación social, científica y tecnológica para identificar las amenazas de origen natural y antrópico Mapeo de amenazas para identificar las zonas de riesgo potencial. Implementación de sistemas de alerta temprana para identificar escenarios y comportamientos de fenómenos naturales.
Ambiente y gestión de riesgos	Priorización de acción y de reordenamiento direccionado en sectores afectados por las consecuencias de las prácticas poco sostenibles desarrolladas por los seres humanos

\* Por ejemplo, el convenio internacional del Marco de Acción Hyogo (MAH) de Naciones Unidas. Este es el instrumento más importante en la reducción de riesgos ante desastres. El mismo recomienda: conocer el riesgo y tomar medidas, desarrollar una mayor comprensión y concientización de los peligros, estar preparados para actuar ante cualquier caso.

Debe resaltarse que este conocimiento se articula a una red global de compartimiento de los saberes para enfrentar los peligros, el cual amplía el diálogo con otras comunidades científicas y políticas que rebasan las distinciones nacionales por medio

de firmas de convenios de prevención y mitigación de desastres con organismos multilaterales.

Sin embargo, este es solo uno de los polos que define la toma de decisiones en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. El funcionamiento de este sistema y su política depende de la legitimidad con la que esté constituido. Es decir, además del conocimiento científico necesario para orientar una acción racional, el componente democrático que atraviesa esta política de gestión de riesgos obliga a fundar sus decisiones y acciones en el reconocimiento de los diferentes sectores sociales que son afectados por la política pública. Debe recordarse que, generalmente, la racionalidad científica no atiende por completo a una racionalidad social y sus necesidades o urgencias, por lo cual el sistema debe ser reconocido por sus beneficiarios. Esto se logra mediante la participación de los mismo en la definición de los lineamientos que orientan la acción política. De esta manera, el funcionamiento del sistema será legítimo en términos sociales y científicos en tanto los dos sectores encuentren puntos de acuerdo en base a una deliberación reflexiva.

Así, la SNGR debe vincularse al Plan Nacional de Seguridad Integral con el objetivo de garantizar los elementos propuestos por este: “(...) reconoce y garantiza, a todas las personas y colectivos, entre otros derechos, los que se refieren a gozar de: una cultura de paz, integridad personal, seguridad humana, protección integral y armonía con el Buen Vivir” (en Serrano, 2012, 2). Así definido el objeto del Plan Nacional de Seguridad Integral, la estrategia de gestión de riesgos debe apuntar a construir medidas eficaces en la prevención y mitigación que sean capaces de satisfacer la seguridad humana definida desde los ciudadanos. Es allí donde se comprende la necesidad, no solo de una explicación proveniente del campo de la ciencia, sino también de la participación de la totalidad de sectores ciudadanos para constituir prácticas de manejo que se dirijan hacia aquello que de

primera mano suponen combatir, de un lado, y buscar, del otro: la prevención del riesgo para fortalecer los procesos de desarrollo.

#### **4.2.5.3 Las responsabilidades de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos**

Las estrategias institucionales que plantea la SNGR para llevar a la práctica sus objetivos se basan fundamentalmente en tres principios: primero, la construcción de información necesaria y suficiente para generar proyectos de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción y recuperación que puedan fortalecer la estructura institucional de esta secretaría (Ver Tabla 4); en segundo lugar, la consolidación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos para la toma de decisiones políticas y técnicas; y tercero, propiciar e impulsar la participación ciudadana orientada al control social de la operación y las transformaciones de la SNGR.

Siguiendo estos principios, las responsabilidades que son delegadas y asumidas por la SNGR son:

- Responder frente a emergencias con la gestión técnica de riesgos y de respuesta social, es decir las capacidades de prevención y de autoprotección<sup>25</sup>.
- Incentivar a las entidades públicas y privadas para que incluyan la gestión de riesgos en sus políticas de desarrollo.
- Promover el uso de la ciencia y de la investigación como estrategia de prevención y mitigación de riesgos<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Uno de los principales objetivos que tiene la SNGR es potenciar las capacidades sociales de reducción de la vulnerabilidad. Por medio de charlas educativas y del sistema escolar, se intenta concientizar a la población sobre las posibles amenazas de origen natural o antrópico que afectan las zonas donde habitan a fin que los ciudadanos sean capaces de disminuir las situaciones de riesgo a partir de estrategias de prevención y de colaboración con las instituciones públicas.

<sup>26</sup> La determinación de zonas de vulnerabilidad y la identificación de riesgos potenciales favorece medidas de prevención, pero también las capacidades de respuesta desde los sectores públicos y privados con el objetivo de reducir al máximo los costos sociales, políticos y económicos que son consecuencia de los diferentes desastres.

- Desarrollar capacidades institucionales y sociales para la prevención, mitigación y reducción de riesgos.
- Organizar la respuesta humanitaria a fin de asegurar que los procesos de reconstrucción erradiquen la vulnerabilidad de la zona afectada.
- Regular el proceso de evaluación de daños y de análisis de necesidades en la emergencia, así como el funcionamiento de las unidades de gestión de riesgos en las instituciones del sector público en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- Coordinar las acciones y la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgos con el Comité Nacional de Gestión de Riesgos y cada una de sus instancias.

**Tabla 4.2: Propuestas de para una mayor eficiencia de la política de gestión de riesgos ante los problemas detectados.**

Propuesta	Problema	Objetivos
Programa de prevención y mitigación para reducir el impacto de riesgos y amenazas	Inexistencia de una estructura adecuada para enfrentar riesgos y de una cultura de prevención	Promover una cultura de prevención de riesgos en zonas vulnerables a través de brigadas comunitarias y escolares
	Inexistencia de un sistema de alertas que permita actuar efectivamente en caso de sismos, maremotos y tsunamis	Crear un sistema de alerta temprana de gestión de riesgos que provea información oportuna a fin de mitigar las amenazas y orientar la evacuación de poblaciones en zonas de peligro
Fortalecimiento e implementación de estaciones meteorológicas, hidrológicas y oceanográficas en Ecuador	Inexistencia de estructuras técnicas a nivel local destinadas a prevenir y mitigar desastres causados por fenómenos meteorológicos, hidrológicos y oceanográficos	Garantizar la oportuna previsión de los fenómenos naturales a fin de asegurar la protección poblacional a través de la formación de estaciones dotadas de tecnología de última generación

Al momento, la SNGR ha gestionado y planificado la elaboración de una base de mapas preliminares sobre las amenazas y zonas de seguridad. Además, ha efectuado la recolección de información sobre los niveles de vulnerabilidad de la población en zonas de riesgo en base a diferentes variables como la edad, las discapacidades, etc. Hay que

recordar que una de las principales falencias históricas para la gestión de riesgos oportuna, previsiva y preventiva en Ecuador ha sido la carencia de información suficiente y abierta tanto al sector privado como público, sobre todo a nivel de municipios que son los encargados inmediatos de la planificación ante las constantes vulnerabilidades antrópicas y naturales a las cuales las diferentes regiones del país están expuestas. Ante esta realidad las acciones de la SNGR se han centrado en construir esta información y hacerla pública.

De la misma manera, sus acciones se direccionan a lograr avances en la construcción de una cultura de gestión de riesgos por medio del fortalecimiento de las capacidades institucionales. La Secretaria cuenta con salas situacionales en las 24 provincias del país destinadas al monitoreo continuo de la multiplicidad de amenazas en los diferentes escenarios posibles. Además, se han desarrollado protocolos de gestión de riesgos en centros educativos y se han creado comités de gestión de riesgos y sistema de alerta temprana.

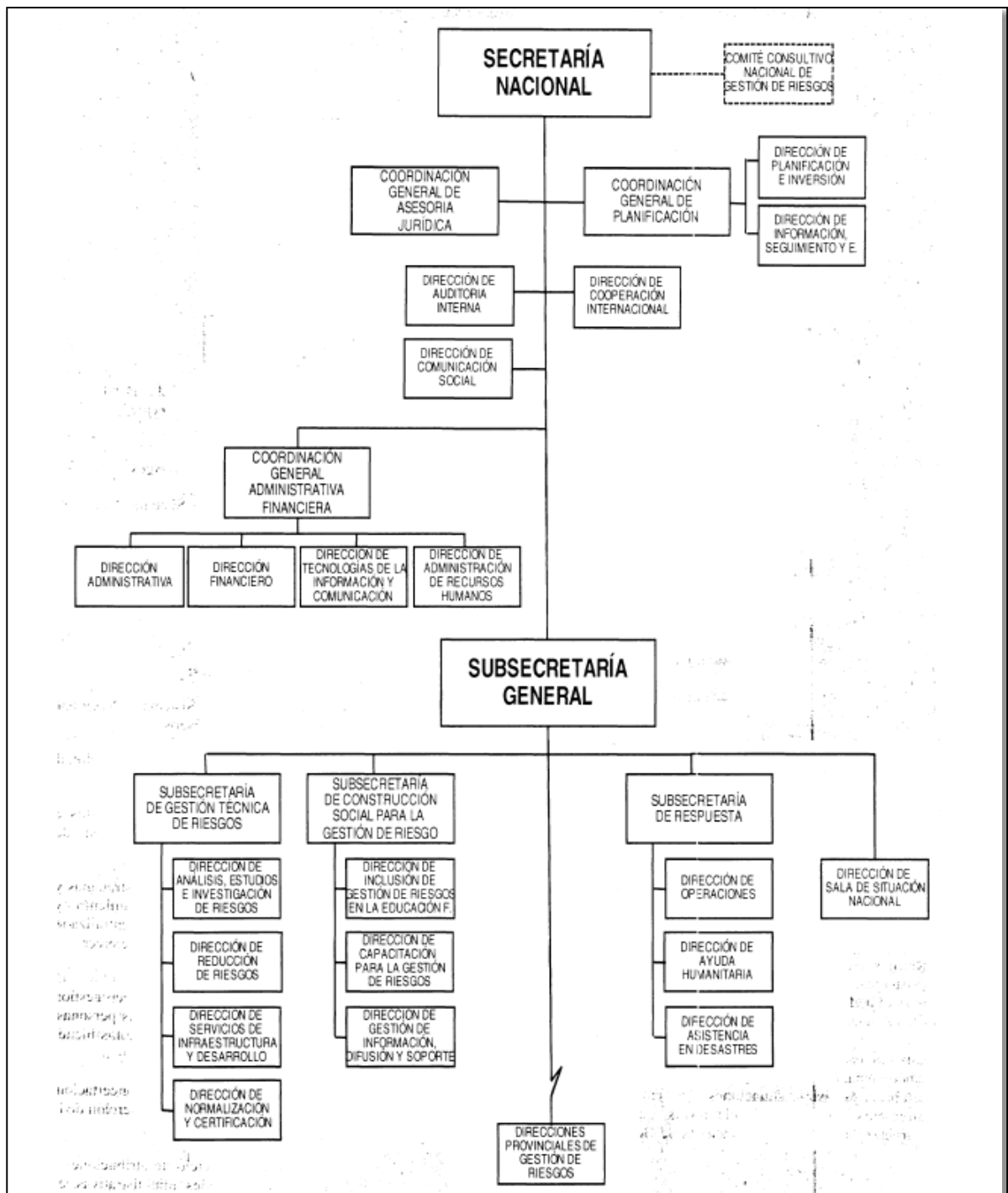
Estos dos aspectos son de suma importancia para la constitución de un espacio público destinado a gestionar los riesgos. Por un lado, la descentralización institucional desde los centros de poder político y económico hacia la totalidad de provincias y cantones fortalece la capacidad de acceso ciudadano a los procesos propios del sistema. Pero, este acceso ya no es representativo ni delegado, sino que es, idealmente, directo. Por el otro lado, paralelo a la constitución de estos espacios institucionales de participación ciudadana, es necesaria la ruptura con los monopolios de conocimiento y de información que suelen formarse en los grandes centros de poder. Es decir, la difusión de conocimiento por medios institucionales de comunicación que estén al alcance de la mayoría de ciudadanos favorece la predisposición a las interacciones argumentativas y reflexivas.

Usualmente, la democratización en términos de acceso a los espacios de discusión y decisión suele ocultar o dejar de lado un problema que reviste mayor complejidad: la disposición diferenciada a formar parte de los procesos de diálogo no se explican del todo por las capacidades desigualmente distribuidas de acceso, sino que también hay otras distribuciones inequitativas que fortalecen de manera oculta este acceso. Dentro de la Administración Pública, uno de los recursos más valorados es el conocimiento y/o la información, los cuales suelen concentrarse por el valor que tienen al momento de plantear una postura racional o razonable. Por tanto, un sistema de gestión de riesgos requiere, si pretende ser verdaderamente democrático, poner al alcance de todos los ciudadanos los saberes necesarios para adoptar una postura con capacidad de plantearse en el espacio público ante la disputa argumentativa. Es decir, la democratización del acceso a instancias de poder no tendrá efecto si no se democratiza simultáneamente las herramientas con las cuales se disputa de manera efectiva y eficiente en estos espacios.

#### **4.2.5.4 Estructura organizacional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.**

Para lograr sus objetivos, la SNGR se ha establecido con rango ministerial. Funciona con diferentes departamentos, coordinados entre sí, que cumplen diferentes funciones en cuanto a la gestión de riesgos, la planificación y/o la investigación. Incluso existen ciertos departamentos que tienen oficinas en los niveles provincial y cantonal.

**Gráfico 4.4: Estructura organizacional de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.**



Fuente: Registro Oficial No. 104, 2010: 8.

Las formas de acción de la SNGR están divididas en dos regímenes: el primero se lo denomina *permanente*, y hace referencia a los mecanismos de acción en los momentos donde el peligro no es una realidad inmediata cuanto una percepción, es decir durante situaciones de normalidad; el segundo, refiere a los estados oficiales de *emergencia*, los que tiene que ser declarados como tales. Las atribuciones y las responsabilidades

designadas para situaciones de emergencia prevalecen sobre aquellas determinadas para los estados de normalidad. Por otra parte, la respuesta a situaciones de emergencias debe considerar los protocolos, instructivos, procedimientos y demás regulaciones vigentes. Sin embargo, y en caso que la situación lo amerite, es posible realizar cambios en la estructura organizativa.

La estructura organizativa de la SNGR intenta consolidar departamentos multidisciplinarios para mejorar la calidad de sus procesos. Esto no solo en lo relativo a la capacidad de respuesta, sino también de mitigación, previsión y reconstrucción en relación con el peligro o los desastres. Cada uno de los departamentos tiene funciones designadas para las situaciones de normalidad y de emergencia. Con esta asignación de responsabilidades se intenta que las acciones en caso de emergencia sean mejor controladas, coordinadas y, especialmente, conocidas por las diversas instancias.

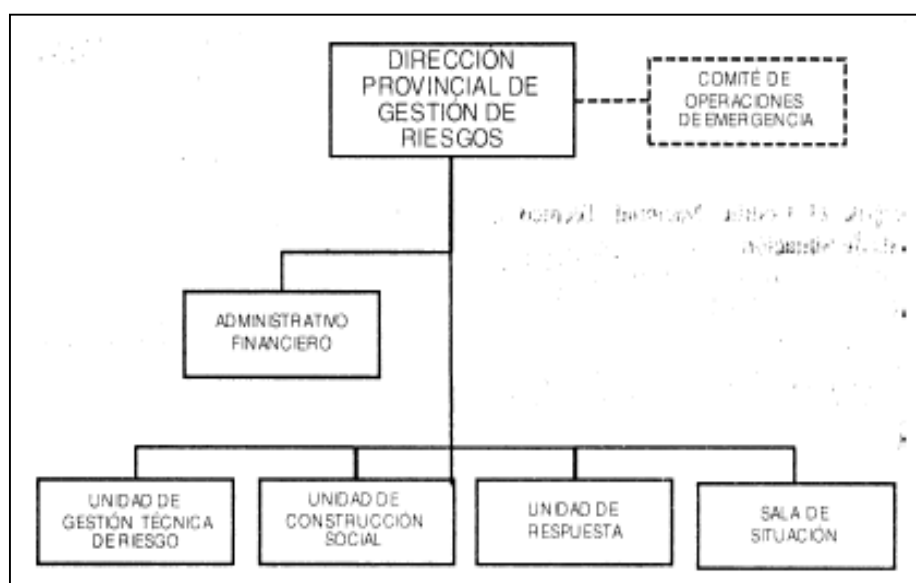
Por ejemplo, en casos de emergencia, la Subsecretaría Técnica está encargada de proporcionar información técnica adecuada sobre los riesgos, amenazas y vulnerabilidades del lugar afectado por un desastre natural o antrópico, lo cual debe ser efectuado a través de canales de comunicación previamente establecidos. Así también, la segunda función de esta Secretaría es determinar la priorización de las necesidades de atención según lo requerido y establecido por los diferentes reguladores de procesos vigentes. Vale recordar que uno de los actores fundamentales en el proceso de control y regulación social del accionar institucional es la ciudadanía. Por tanto, la participación ciudadana es fundamental en la validación de los procesos del sistema y el mantenimiento de su estructura organizativa. De la misma forma, la ciudadanía comporta un rol decisivo en las transformaciones que se operan posteriormente sobre el sistema.

#### **4.2.5.5 Las Direcciones Provinciales de Gestión de Riesgos.**



Las diferentes Direcciones Provinciales de Gestión de Riesgos de la SNGR se encargan de trabajar directamente con los municipios y los gobiernos locales. Cada dirección cuenta con departamentos diferenciados con capacidad de respuesta a las diversas necesidades que se presentasen (Ver Gráfico 5). La intención de la constitución de estas instancias de gestión de riesgos es llevar a cabo un proceso de descentralización administrativa y operativa que, simultáneamente, sea capaz de construir políticas que consideren las particularidades de cada una de las provincias ecuatorianas. A pesar de su autonomía relativa, responden directamente a la SNGR, instancia ubicada en la cima de la jerarquía institucional en lo referente al manejo de desastres. Es decir, la descentralización operativa no excluye la posibilidad de seguir un programa central de acción y decisión.

**Gráfico 4.5: Estructura orgánica de la Dirección Provincial de Gestión de Riesgos.**



Fuente: Registro Oficial No. 104, 2010: 9.

La misión establecida para las Direcciones Provinciales de Gestión de Riesgos se describe de la siguiente manera:

Planificar, dirigir, coordinar, liderar y evaluar a nivel provincial los procesos de gestión de riesgos conducidos en el ámbito de su jurisdicción, en consideración de las realidades propias del territorio, desarrollar todas las actividades encaminadas a la

construcción social antes, durante y después de un evento adverso y coordinar una respuesta eficaz y eficiente ante alguna emergencia (Registro Oficial No. 104, 2010, 35).

La SNGR tiene un representante en cada una de las provincias del país. Este es el encargado de efectuar y garantizar el cumplimiento de las acciones declaradas desde la institución central del sistema. Es un cargo relevante puesto que tiene respaldo político suficiente desde la SNGR, la cual es una instancia estatal. En otras palabras, obtiene respaldo político en tanto encarna la autoridad del Estado en materia de gestión de riesgos en cada una de las provincias. En este sentido, de cumplir con sus obligaciones para con el aparato estatal, el delegado provincial adquiere apoyo político desde la oficialidad. Además, está encargado de dirigir las reuniones del COE.

Las funciones del representante provincial de la SNGR se centran especialmente en la coordinación de acciones con el Comité Provincial de Gestión de Riesgos. Así también, debe vigilar que la política pública de gestión de riesgos sea aplicada en los proyectos de desarrollo impulsados por los diferentes GAD. Para el efecto, dispone de mecanismos de control y de evaluación del cumplimiento de políticas, normas y directrices en la provincia de su jurisdicción. Finalmente, debe transferir constantemente la información levantada en cada una hacia los niveles superiores del sistema.

#### **4.2.5.6. Relación entre la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.**

Antes de la creación de SNGR, no existían códigos de emergencias para ser aplicados a nivel nacional. Cada una de las instancias, por ejemplo los municipios, determinaban cuales serían los procedimientos a seguir para atender cualquier emergencia que sucediera. Sin embargo, en la actualidad se intenta que cada instancia, especialmente municipios y prefecturas, actúen de manera conjunta bajo procesos nacionalmente

estandarizados para cada de tipo de emergencia. Así, se busca evitar la dependencia de la toma de decisiones respecto a las autoridades locales, la pérdida de recursos y, en cierta medida, los diversos actos de corrupción política. Hay la convicción que, mediante la institucionalización de procedimientos, la gestión de riesgos, y en general todo sistema de Administración Pública, se vuelve más efectiva.

En caso de emergencia, el proceso institucional de la SNGR dicta que las instancias públicas de nivel local son quienes deben responder inmediatamente a las situaciones de riesgo: por ejemplo, las alcaldías y, en caso que éstas no puedan asumir las responsabilidades por factores de insuficiencia de recursos, las prefecturas. Cada gobierno local recibe un porcentaje de fondos asignados que debe ser destinado y utilizado en casos de emergencia. Suponiendo la necesidad de aumentar las consignaciones para enfrentar desastres, cada gobierno local puede buscar apoyo de la SNGR a través de una petición. La entidad evalúa la necesidad de destinar más fondos a determinada localidad y, si el proyecto es aprobado, este es procesado por el Banco del Estado.

En Ecuador, la carencia de la variable de riesgos en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) llevados a cabo por los diferentes gobiernos locales ha sido constante. Ante las posibles pérdidas de vidas económicas y sociales inherentes a los procesos de desarrollo y de la naturaleza, es necesario un trabajo conjunto con los gobiernos locales a fin de actualizar y reeditar sus PDOT: esta revisión debe necesariamente incluir la variable de riesgos actuales y potenciales. Para este fin, son fundamentales los productos generados de las acciones descritas anteriormente: la realización de mapeo de riesgos y una metodología de estimación de vulnerabilidad (SNGR, 2010).

La *metodología de estimación de vulnerabilidad* tiene por objeto que los gobiernos locales tengan una herramienta de análisis y reflexión en relación a sus vulnerabilidades, para que en función de este conocimiento producido diseñen una estrategia priorizada de reducción de riesgos. Si bien es cierto que esta herramienta sería de gran utilidad para la determinación de proyectos, crea ciertos conflictos con los gobiernos locales al obligar el cambio de los proyectos previamente estructurados. En este sentido, más allá de las ventajas que ofrece esta metodología, los gobiernos locales pueden perder mucho del apoyo político expresado en los programas por los que fueron electos por la ciudadanía.

La intención de la SNGR es delimitar las responsabilidades y competencias de cada una de las instituciones, partiendo desde el nivel local hasta las instancias nacionales. Dentro de este marco, los municipios son los encargados de evitar que zonas de alta vulnerabilidad y amenazas sean pobladas, o repobladas, en casos en que sus sucesores han sido reubicados previamente por los gobiernos. Como resultado de esta asignación de responsabilidades diferenciadas, pero coordinadas, la gestión de riesgos ahorra esfuerzos y recursos económicos: la prevención es tarea de los gobiernos locales dentro de un programa coordinado desde instituciones centrales, en este caso la SNGR. Reduciendo la posibilidad de desastres por la acción política de anticipación, se reduce paralelamente los gastos en reconstrucción y/o rehabilitación de las zonas afectadas, montos que son más elevados que los invertidos en la prevención.

Esta división de tareas de gestión de riesgos se expresa igualmente en el ámbito del financiamiento. Dentro de los lineamientos de la SNGR, esta puede financiar el 50% de diferentes proyectos de manejo de riesgos. El 50% restante debe ser adquirido a través de créditos por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, son pocos los gobiernos locales que han optado por estos programas de cofinanciamiento, siendo pocas las propuestas que han sido enviadas a la SNGR.

Dentro de las propuestas de descentralización y transversalidad en la gestión de riesgos, los municipios son instancias fundamentales. Son los espacios encargados de transmitir a los niveles superiores las demandas y pedidos de la ciudadanía. En efecto, la participación ciudadana debe realizarse a través de los municipios, que deben apoyar e incentivar espacios de consolidación de las juntas parroquiales como lugar de interacción entre la sociedad civil y las autoridades del poder público establecido.

A partir de la aprobación del *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD), que tenía como objetivo generar un cambio en la gestión económico-administrativa del Estado, las parroquias, municipios y prefecturas se acogieron a un nuevo cuerpo jurídico que intenta diferenciar cada una de las competencias y responsabilidad de los mismos. En síntesis, el COOTAD establece un nuevo modelo de organización territorial en Ecuador: a las tradicionales provincias, cantones y parroquias rurales, se suman las circunscripciones territoriales étnicas como las indígenas, las afroecuatorianas o las montubias. Se establece, además, que cada una de estas circunscripciones territoriales se rige en base a reglas propias de convivencia. Cada uno de estos niveles territoriales, rebautizados como GAD (Gobiernos Autónomos Descentralizados), asume mayores responsabilidades. Así también, el COOTAD establece un nuevo método para repartir simultáneamente las asignaciones presupuestarias.

El COOTAD desarrolla el régimen de competencias y las atribuciones en la gestión pública para las 24 provincias, los 221 municipios y las 799 juntas parroquiales existentes. Los GAD asumen competencias en el tránsito, la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, y la edificación de escuelas y centros de salud. De su parte, las juntas parroquiales son las más satisfechas, ya que el COOTAD aprueba que estas reciban fondos y no sean simples administradores, tal como ocurría en el pasado. La nueva Constitución establece como principal fuente de ingresos para el financiamiento de los

gobiernos seccionales las transferencias del Presupuesto General del Estado: “21 por ciento de los ingresos permanentes (los tributarios) y 10 por ciento de los no permanentes (los petroleros)” (Ronquillo, 2010).

El sistema de gestión de riesgos intentó consolidarse sobre una estructura institucional existente. Desde la década de 1990, los diferentes gobiernos han impulsado políticas de fortalecimiento de los gobiernos locales, con los cuales se busca incrementar su impacto y su relación con la ciudadanía. En la actualidad, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos debe construirse por medio de la interacción de las diferentes instituciones del sector público, ubicadas en los distintos niveles de gobierno establecidos por la Constitución de 2008: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial (Cajas 2010).

#### **4.2.5.7. El Comité de Operaciones de Emergencia COE**

El COE es la instancia responsable de planificar acciones de preparación, alerta, respuesta y recuperación para situaciones de emergencia o desastre en cada una de las diferentes jurisdicciones territoriales. Esta entidad permite una correcta administración de los recursos y de distribución de competencias de los organismos encargados de la gestión de riesgos. Vale mencionar que son la primera instancia que, junto con el gobierno local, toma medida frente a situaciones de desastres que hayan impactado cualquier población. A partir de esta instancia se debe velar por dar respuestas oportunas e inmediatas para incrementar las capacidades individuales de respuesta ante desastres.

El COE es definido como el espacio de coordinación interinstitucional e interdisciplinaria que se rige por los principios orientadores de descentralización. Su coordinación y ejecución depende de la máxima autoridad política del territorio, el cual es responsable de: administración y gestión de recursos, coordinación interinstitucional,

suministro de informaciones a los diferentes medios de comunicación, y canalización de la ayuda externa que llegue como apoyo frente a una emergencia.

Esta instancia del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos está básicamente integrado por (SNGR, 2010):

- Máxima autoridad política del territorio.
- Prefecto.
- Representante de los Gobiernos Municipales.
- Directores de las instituciones del Estado presentes en el territorio.
- Responsable local de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- Oficial de mayor rango de las Fuerzas Armadas (FFAA) en el territorio.
- Oficial de mayor rango de la Policía Nacional.
- Representante de las Juntas Parroquiales.
- Otros integrantes a criterio del mismo COE.

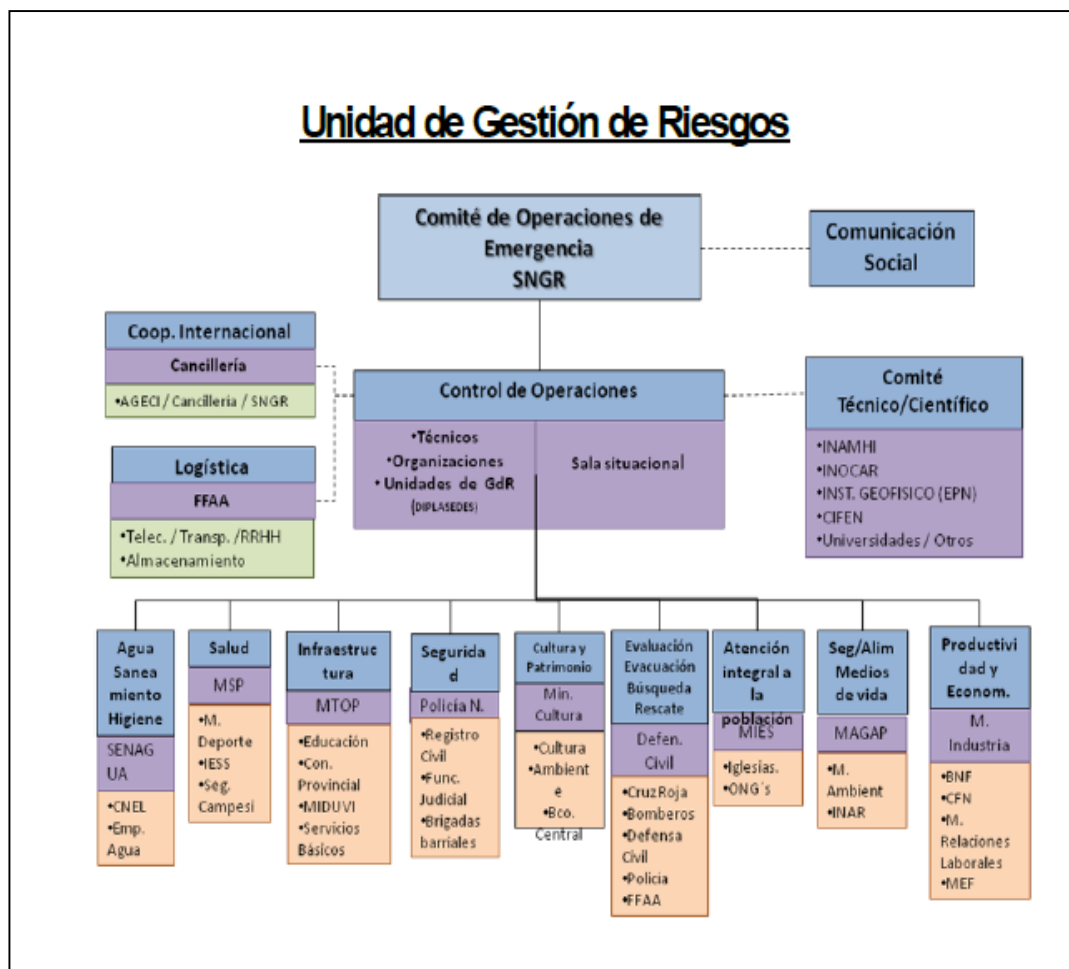
Los COE son espacios formados por el trabajo conjunto con las Direcciones Provinciales de Gestión de Riesgos que conforman el sistema de la SNGR a nivel nacional. Son, por ende, espacios importantes de participación tanto de la ciudadanía como de las diferentes entidades del sector público que forman parte de los procesos de gestión de riesgos. Según empleados de la SNGR, los COE permiten a la ciudadanía expresar sus preocupaciones con respecto a las amenazas que la afectan, sean estas naturales o antrópicas. Idealmente, este comité se conforma con cierta periodicidad, siendo los representantes de las juntas parroquiales quienes exponen ante las autoridades públicas las demandas de los ciudadanos de la localidad.

En consecuencia, los COE se convierten en el espacio inmediato que busca impulsar y efectivizar la participación ciudadana en la gestión social de riesgos. En efecto, la intención de su conformación es la de fomentar espacios de diálogo entre la ciudadanía y el poder público para la definición de medidas consensuadas de acción contra las diferentes amenazas que afectan la vida cotidiana de los pobladores de distintas localidades. Según declaraciones de María del Pilar Cornejo, máxima autoridad de la SNGR, el sistema tiene activados diferentes COE en las provincias de Esmeraldas, Guayas, Los Ríos, Manabí, Bolívar, Carchi, “Invertimos en Azuay y Loja unos US \$ 250 millones en 300 obras” (2012).

Es necesario, sin embargo, indagar si esta apertura de espacios de discusión y de deliberación alrededor de la política de gestión de riesgos ha surtido el efecto buscado, es decir, la participación ciudadana que otorgue legitimidad a las acciones de manejo de desastres a través del ejercicio del derecho político. Pues la simple apertura no es garantía del éxito de la intención puesta en escena: existen otros factores que pueden ser decisivos en el funcionamiento de estos espacios, sobre todo, la disposición tanto ciudadana como del poder público, al diálogo consensuado y a la participación en la esfera política.

**Gráfico 4.6: Estructura del Comité de Operaciones de Emergencia.**





Fuente: SNGR (2010, 19)

#### 4.2.5.8 La participación ciudadana en la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Los principios de la Constitución ecuatoriana en vigencia otorgan un gran valor a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, y en el control y fiscalización de los organismos estatales:

Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución Política Ecuador, 2008).

Dentro de este marco constitucional, la SNGR ha establecido algunos ejes de trabajo que aparecen como necesarios para el desarrollo de una participación ciudadana que erija a los agentes sociales, individuales y colectivos, como grandes actores en los procesos de gestión de riesgos:

- Incorporación de la gestión de riesgos en la educación.
- Formación de comités y redes locales de reducción de riesgos.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de riesgos.
- Capacitación y difusión de información como soporte para la toma de decisiones en gestión de riesgos (SNGR, 2011b, 3)

Estos ámbitos previamente mencionados, constituyen los objetivos que se ha planteado la política de inclusión ciudadana en los procesos de participación en las tomas de decisión de la gestión de riesgos. Sin embargo, no basta con enunciar formalmente ciertos principios, orientaciones y objetivos de los sistemas de Administración Pública para que estos se vuelvan realidad. Paralelamente a los procesos de formalización de intenciones de carácter político, es decir, de gobierno de conductas en determinado campo de la realidad social, es necesario e indispensable construir las condiciones institucionales que permitan el desarrollo de una participación ciudadana efectiva en los procesos decisorios de la gestión de riesgos. Para el efecto, la SNGR ha definido espacios de participación ciudadana en la que los diferentes actores sociales puedan acceder al ejercicio del poder público de manera conjunta con las autoridades instituidas. De esta manera, se han planificado las siguientes instancias como espacios de interacción entre la sociedad civil y el poder público para la definición y el consenso de programas y premisas de acción frente

a las potencialidades de peligro en las diferentes circunscripciones territoriales y a nivel nacional:

- Funcionarios responsables de las Unidades de Gestión de Riesgos.
- Las Salas Situacionales (SS), desde su competencia de alerta y monitoreo permanente.
- Comités Operativos de Emergencia (COE), desde su rol como decisiones en respuesta.
- Organismos de Respuesta.
- Funcionarios medios y altos de los GAD e instituciones públicas, desde su rol de planificadores o decisores locales e institucionales.
- Centros educativos.
- Comunidades y población en general.
- Personal del ente rector (SNGR, 2011b, 3).

Sin dejar de posicionar la relevancia de la consecución de la intención de participación ciudadana en el nivel formal ni de la constitución de espacios institucionales que garanticen su ejercicio, existe un aspecto de mayor importancia que es abordado por la política estatal de gestión de riesgos y, en general, por el plan de gobierno en vigencia. A saber, debe garantizarse la predisposición al involucramiento dialógico y reflexivo en los diferentes sectores sociales. Es decir, los ciudadanos deben contar con los elementos necesarios que favorecen en ellos la tendencia a formar parte de estos espacios públicos: por ejemplo, la utilización de la palabra pública o los mecanismos de reflexión y de construcción de argumentos públicamente sostenibles, entre otros. Por lo tanto, la efectiva concreción de una práctica verdaderamente democrática debe ponderar los procesos de socialización o de inculcación de los instrumentos de debate público en todo nivel social. Como resultado, la democratización de acceso a espacios públicos es fortalecida por una democratización de los recursos efectivos en sus espacios.

De esta forma, los principales proyectos de participación ciudadana en la gestión de riesgos están enfocados hacia la educación en comunidades. Respecto a esta temática, el informe sostiene que los principales esfuerzos han sido dirigidos hacia crear una *cultura de prevención* en la población, misma que se orienta a la reducción social de riesgos (SNGR, 2011a). Tradicionalmente este aspecto ha sido descuidado. Sin embargo, la constitución de una cultura de prevención de riesgos es necesaria: la organización de la población para reducción de riesgos ha sido dispersa. Algunos autores, como Lorena Cajas (2010), sostienen que no existe una cultura de responsabilidad ciudadana, ni de prevención de riesgos. Por lo tanto, los esfuerzos realizados a partir de 2010 han permitido aprendizajes y el desarrollo de herramientas en diferentes campos de aplicación.

Entre los principales proyectos se destacan:

- **Proyecto de Redes de Comités Locales para la Reducción de Riesgos:** Entre sus logros destaca la conformación de 40 comités distribuidos en zonas rurales de las provincias de Los Ríos, Santa Elena y Azuay.
- **Centros de enseñanza:** Los contenidos de la enseñanza han sido modificados con el objetivo de cambiar los esquemas de aprendizaje centrados en prácticas educativas vinculadas a la gestión de riesgos que no contaban con una estrategia integral de esfuerzos coherentes y sostenidos. Considerando esto, en 2010 y 2011, en un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación, se cambian las formas de acción respecto a la enseñanza de la gestión de riesgos, incluyéndose los campos de seguridad física, procesos formativos, prácticas institucionales y vinculación con la comunidad.
- **Proyecto de Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos:** este plan piloto inició con 40 establecimientos en las provincias de Guayas, Los Ríos y

Azuay. En estos se ha logrado la adopción de conocimientos, técnicas y protocolos para la gestión de riesgos.

- **Creación y fortalecimiento de capacidades en los Gobiernos Autónomos Descentralizados:** según el informe de la SNGR (2011a), esta ha sido una de las tareas más difícil ante la enorme diversidad de actores presentes en los mismos. Entre las principales estrategias para la gestión de riesgos desde los GAD, se ha enfatizado en el ordenamiento de usos de suelos a través de ordenanzas y mecanismos de monitoreo consecuentes.
- **Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales Públicas y Comunitarias en Gestión de Riesgos:** este proyecto tuvo lugar en 40 municipios de las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Santa Elena, Santo Domingo, Los Ríos, El Oro y Azuay. Los principales objetivos fueron la elaboración de mapas de amenazas por inundación, el fortalecimiento de sus COE y la identificación de zonas críticas. Este proyecto se enmarca en los esfuerzos de la SNGR de crear bases de datos y mejorar la información existente.

Puede apreciarse, a lo largo de los proyectos mencionados, que se ha seguido tres objetivos por parte de la SNGR y las instancias que se articulan a la misma. Primero, el fortalecimiento institucional de instancias descentralizadas de participación ciudadana aparece como el eje central de la propuesta. En segundo lugar, hay un claro interés por crear la información y los conocimientos necesarios para las tomas de decisión en los diferentes niveles del sistema. Y, tercero, la educación comunitaria para la constitución de una cultura de prevención de riesgos apunta a difundir entre la ciudadanía las capacidades institucionalmente reconocidas que se orienten a la implementación de esta noción de la seguridad integral.

Cabe mencionar que, más allá de la difusión de saberes e informaciones necesarias para que la ciudadanía ejerza de manera efectiva su derecho político a la participación, no es del todo favorable este proceso si no se cuenta con las herramientas adecuadas para poner este recurso de conocimiento en práctica. En otras palabras, los proyectos de la SNGR no evidencian una política orientada a construir actores capaces de diálogo reflexivo en los procesos de definición de política pública. En este sentido, una de las debilidades del programa de gestión de riesgos es pensar los saberes desligados de la forma de su utilización. Retomando a Beck (1998), la gestión de riesgos requiere de una interacción entre el saber científico y el saber social –sentido común– en el cual este último esté en capacidad de disputar la legitimidad de la definición de la verdad al monopolio científicista. En consecuencia, más allá de la difusión ampliada de técnicas y saberes del propio campo del manejo de desastres, es imperiosa la universalización de los métodos de pensamiento reflexivo para constituir un espacio político de diálogo racional tal como lo entienden Habermas y Tenório. Así, la educación de manejo de riesgos debe formar parte de una transformación ampliada del campo educativo, en la cual se replanteen los elementos esenciales de la transmisión mediante procesos de socialización.

#### **4.2.5.9. Constitución de una *cultura de la prevención* en la gestión de riesgos.**

Considerando lo hasta aquí expuesto, la SNGR ha definido los principales ejes para la formación de una cultura de la prevención en Ecuador. A continuación se abordará a breves rasgos los lineamientos que se accionan con la intención de consolidar esta actitud preventiva ante el riesgo (SNGR, 2011b):

- a) Incorporación de la gestión de riesgos en la educación:** Los centros educativos son fundamentales para la inculcación y transmisión de una cultura de prevención hacia los espacios familiares. La SNGR busca que, apoyada en el Ministerio de Educación y las

instancias que se encuentran bajo su regulación, se difundan e incrementen las capacidades de reducción, manejo y recuperación frente a los diversos riesgos potenciales. De esta manera, las principales estrategias que busca desarrollar son:

- 1) Enseñanza en prevención, mitigación y manejo de desastres.
- 2) Promover y difundir una cultura de prevención.
- 3) Difundir actividades de prevención.
- 4) Revisar, reforzar y preservar la infraestructura de los centros educativos.

Asumiendo estos lineamientos de conjunción de los ámbitos comunicativos, educativos y de gestión de riesgos, los principales proyectos en este ámbito quedan así definidos desde la SNGR:

***Escuelas seguras en territorios seguros:*** desarrollo de proyectos de mitigación por medio del reforzamiento de la estructura educativa que, simultáneamente, considere la construcción de espacios habilitados para funcionar para el tratamiento poblacional en caso de emergencia: por ejemplo, un albergue o refugio.

***Certificación de centros educativos en la gestión de riesgos:*** institucionalización de prácticas formativas y operativas orientadas a la reducción del riesgo en todos los planteles educativos a nivel nacional. Este proceso contempla las siguientes áreas: prácticas institucionales, procesos de formación, vinculación con la comunidad y seguridad física.

**b) Formación de liderazgos locales comunitarios:** Las 920 parroquias rurales son la base de los GAD para conformar redes comunitarias por medio de comités con el objetivo de reducir los riesgos a través de estrategias de organización, capacitación y planificación. El proyecto se enfoca principalmente en comunidades rurales que, por sus condiciones geoeconómicas, son vulnerables. Una vez identificadas, se organizan Comités Locales de Gestión de Riesgos (CLGR), cada una con su respectiva brigada de respuesta ante

emergencias que cuenta con equipamiento básico. Los CLGR se articulan en una red de comités zonales para intercambiar experiencias y apoyarse en mecanismos de respuesta conjuntos. Estas redes entran en vinculación con los GAD para el desarrollo de responsabilidades locales en reducción de riesgos.

**c) Fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de riesgos:**

Fortalecimiento institucional y organizacional tanto en el sector público, como en el privado y en las comunidades para la gestión de riesgos en los niveles parroquial, cantonal, provincial y regional en Ecuador. Esto se logra a través de la generación de herramientas de gestión en los gobiernos locales, por el impulso al ordenamiento territorial, por la creación de Unidades de Gestión de Riesgos, y por programas de capacitación acordes a las necesidades de los actores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, autoridades y comunidad en general.

**d) Difusión, información y soporte para la toma de decisiones en la gestión de riesgos:**

Construcción e identificación de mapas y de información sobre las principales amenazas que afectan a las diferentes regiones del país. Los esfuerzos se han concentrado en las amenazas que afectan a los cantones del Litoral: inundaciones, sismos, movimientos en masa, sequías, fallas geológicas y tsunamis.

La construcción de una cultura de prevención ha sido pensada alrededor de la descentralización de responsabilidades y el fortalecimiento institucional de los espacios locales de manejo de desastres. En este proceso aparecen como puntos centrales la constante construcción social de conocimientos de los riesgos potenciales que atraviesa cada localidad, y la formación de líderes comunitarios que estén capacitados para generar decisiones desde una perspectiva social. De esta manera, los espacios institucionalizados, o con intención de hacerlo por parte de la SNGR, complementarían la perspectiva de



carácter científico con un enfoque que se exprese desde las mismas necesidades sociales. Basta indagar si esta intención de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones públicas, que es planteada en el sistema de gestión de riesgos y, de manera general, en el proyecto político dominante en la actualidad, se concreta en la práctica en las esferas políticas. Es decir, si se rompe con las jerarquías decisionales que históricamente han imperado en el funcionamiento de los sistemas de Administración Pública en Ecuador. En este marco, sería interesante indagar como entran en relación las diferentes racionalidades en estos espacios de decisión: usualmente, la racionalidad científica y la racionalidad política, así como también los individuos investidos por su autoridad, han dominado y dirigido los procesos de toma de decisión, relegando la racionalidad social a un segundo plano.

En síntesis, y tomando en consideración el repaso histórico hasta aquí hecho, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos ha sido el espacio de una transformación que se explica por el posicionamiento favorable o dominante de un proyecto gubernamental con intenciones de refundar el Estado ecuatoriano a través de la institucionalización de espacios de participación ciudadana en la gestión social del poder público. En lo que respecta a la particularidad del dominio del manejo de desastres, esta intención política se intenta plasmar por medio de dos ejes centrales: en primer lugar, la descentralización decisional y operativa. Es decir, no existe una instancia central que direcciona la totalidad de decisiones en lo que respecta a la gestión de riesgos. Tampoco es solo una la institución encargada de realizar las tareas de prevención de y/o de respuesta ante desastres. Si bien existe un plan nacional que debe ser el marco general en la toma de decisiones, la descentralización obliga a los niveles locales, a los GAD, a movilizar los recursos con los que cuentan para generar decisiones específicas en el manejo de riesgos. Esta propuesta obliga a constituir espacios locales de deliberación entre el poder público y la ciudadanía para la toma de decisiones.

Pero, también a la formación de una ciudadanía con disposición a la participación en la esfera política, para lo cual es requisito crear canales adecuados de difusión de información e institucionalizar procesos de inculcación que busquen la incorporación de los métodos de reflexión, de argumentación y de crítica entre los ciudadanos.

El segundo eje es la integralidad del sistema. En otras palabras, y tal como se acaba de mencionar, la descentralización no debe ser entendida como la concesión de una autonomía total a los gobiernos locales en lo que respecta a la gestión del riesgo. Al contrario, la autonomía es relativa en tanto tienen que considerarse continuamente los planes o programas de decisión y acción previamente definidos por la SNGR, lo cual supone un proceso participativo previo. Por lo tanto, el sistema combina la autonomía con la cooperación y coordinación interinstitucional en la búsqueda de incorporar una real participación ciudadana en la gestión social del riesgo desde el Estado, es decir, desde el poder establecido.

**CAPÍTULO V**  
**ESTUDIO DE CASO:**  
**LOS COMITÉS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS**  
**EN LA PARROQUIA DE TANDAPI**

Una vez que se ha realizado el análisis del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador, especialmente tras distinguir sus características generales y las formas de participación que son planteadas en el mismo, es necesaria una segunda etapa en que la atención se fije sobre un caso particular de acción de la SNGR. Para el efecto, deben establecerse ciertos criterios de selección que permitan que el caso considerado permita obtener la información necesaria para cumplir los objetivos en esta investigación planteada. En este sentido, los lineamientos tomados en cuenta han sido los siguientes:

- Promoción del proyecto desde la instancia oficial en gestión de riesgos, es decir, la SNGR.
- Implementación de un año o más, de tal forma que exista documentación acerca de las intenciones iniciales, del avance del proceso, y de las instancias de toma de decisión.
- Existencia de comités de gestión de riesgos en la parroquia en un estado avanzado.
- Facilidad de acceso a los diferentes actores que fueron parte del proceso desde diferentes sectores, con el fin de obtener sus impresiones y percepciones en lo referente a la participación ciudadana en la toma de decisiones en la gestión de riesgos a través de diversas entrevistas.

Definidos estos criterios de selección, se procedió a identificar los proyectos y las localidades en donde se los ha implementado, de tal forma que se considere solamente aquellos que cumplieran los parámetros preestablecidos. De los casos que cumplieran con esta

especie de requisitos era necesario seleccionar uno en el cual fuera posible profundizar el estudio a fin de obtener resultados con mayor solidez. Sumándose a las consideraciones anteriores, fueron tomados en cuenta elementos prácticos que favorezcan el acceso a la información: por ejemplo, la cercanía espacial respecto al lugar de implementación del procedimiento era favorable, en tanto, permite realizar mayores desplazamientos en la búsqueda de información. Así mismo, el acceso a los informantes claves, especialmente funcionarios de la SNGR, es potenciado por esta consideración, pues la implementación de proyectos suele ser llevada a cabo por agentes que hacen parte de la oficina provincial de la Secretaría.

### **5.1. Proyectos de introducción de la gestión de riesgos liderados por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.**

Considerando estos criterios de selección, los proyectos que se abordará en este análisis son los siguientes: en primer lugar, el *Proyecto de Redes Locales para Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales del país, liderado por Gobiernos Parroquiales en el periodo 2011–2014*; y, en segundo lugar, el *Proyecto de Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos*. En este apartado se considerarán de manera general cuales eran las intenciones inicialmente planteadas por estos dos programas, esbozando en la medida de lo posible las relaciones que la aplicación de los mismos plantea entre los diferentes actores involucrados. Así, se podrá indagar el papel de cada sector en la implementación de estas políticas de gestión de riesgos, evidenciando la centralidad o no de la participación ciudadana en los mismos.

### ***5.1.1. Proyecto de Redes Locales para Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales del país, liderado por Gobiernos Parroquiales en el periodo 2011 – 2014***

Dentro del *Proyecto de inversión social para la gestión local de riesgos*, uno de los programas liderados por la SNGR a nivel nacional es el programa *Redes Locales para Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales del país*. Es necesario señalar que la información que se detalla en el apartado de esta sección ha sido provista por la SNGR/Pichincha, sobre todo por la Subsecretaría de Construcción Social. En este sentido, los datos que son expuestos, remiten al proyecto oficializado en el cual está contenido el programa de gestión de riesgos que se ha operado en la parroquia de Tandapi. En consecuencia, se indaga las intenciones y objetivos que la SNGR reconoce como legítimos para el desarrollo de este proyecto, las cuales servirán de parámetro de comparación con los objetivos realmente alcanzados y con las percepciones de los diferentes actores involucrados en lo referente a su participación en el proceso.

El programa *Redes Locales para Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales del país*, ejecutado a partir del año 2011, tiene como componente fundamental la conformación de Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos (CCGR) en las diferentes parroquias a lo largo de todo el territorio nacional. Estos CCGR deben idealmente articularse con los gobiernos municipales y con las juntas parroquiales en los que se encuentran ubicados, conformándose así una Red Local de Gestión de Riesgos desde las jurisdicciones que se encuentran en la base del plan de gestión descentralizada.

Previamente, diferentes actores del campo del desarrollo, como instituciones públicas, organismos internacionales, ONG's, etc., habían intentado realizar proyectos similares, es decir, cuya finalidad era la conformación de espacios locales para la reducción de riesgos. Estos intentos habían centrado su interés en la sensibilización ciudadana de la

necesidad de una planificación en lo referente a la gestión de riesgos. Sin embargo, ninguna de estas logró alcanzar niveles aceptables de estabilidad. Además, estas iniciativas fueron generalmente pensadas tan solo a nivel local, no teniendo vínculos con otros niveles administrativos como el cantonal o el provincial. Por lo tanto, sumado a la concepción de la gestión de riesgos encerrada en la respuesta a desastres, los esfuerzos dispersos de diferentes instituciones no han sido aprovechados para formar una política de gestión de riesgos que articule diferentes niveles de decisión y, principalmente, el papel de la ciudadanía. Al contrario, el proyecto liderado por la SNGR y sus direcciones provinciales busca conformar Unidades de Gestión de Riesgo (UGR) tanto en los municipios como en los consejos provinciales, espacios donde idealmente deben confluir los CCGR para conformar lugares donde sea posible compartir experiencias y/u opiniones en lo referente al manejo social de riesgos entre los diferentes actores del proceso.

La SNGR y su Área de Construcción Social decidieron trabajar con las poblaciones de las parroquias rurales a nivel nacional. Aproximadamente un tercio de la población ecuatoriana vive en las zonas rurales, siendo generalmente hogares con menores recursos y que se han visto mayormente afectados por los diferentes periodos de crisis, en razón de diferentes factores: mayor presión productiva sobre la tierra, pobreza generalizada, migración, desestructuración familiar y del tejido social, etc. La conjunción de todos estos factores ha tenido como consecuencia que los niveles de vulnerabilidad de las poblaciones rurales se incrementen, lo cual requiere de una consideración de una exposición constante a mayor diversidad de desastres: inundaciones, erosión de riveras, ríos azolvados, derrumbes, marejadas, erupciones, sequias, vientos fuertes, etc. Como resultado, las condiciones de producción agrícola o ganadera a las que se encuentran usualmente vinculadas estas poblaciones son afectadas, mermándose el componente su económico y social del desarrollo local.

A nivel nacional, existen 920 juntas parroquiales rurales. Este proyecto busca fortalecer las capacidades locales en la reducción de riesgos a los que cada una de estas se encuentra expuesta. Como meta, la SNGR se ha planteado trabajar con un estimado del 6,5% del total de la población rural de Ecuador. Tanto los líderes de las parroquias rurales como la comunidad en general son conscientes del incremento de la ocurrencia de eventos adversos en el mundo actual, frecuencia que aumenta la vulnerabilidad de estas poblaciones. Es en este marco que la SNGR sitúa como una necesidad prioritaria que se desarrollen y fortalezcan las capacidades locales para enfrentar situaciones de riesgo. Se ha detectado como principales factores del aumento de las vulnerabilidades de las parroquias locales los siguientes puntos:

- Uso inadecuado del medio ambiente y de los recursos
- Gestión de riesgos centrada en la respuesta a eventos adversos, la cual es percibida como una medida antieconómica para el Estado.
- Organización social débil y dispersa.

El mandato constitucional actual obliga a que estos tres elementos sean considerados a fin de desarrollar planes de gestión de riesgos que articulen los niveles local y nacional mediante el fortalecimiento de capacidades dentro del marco de disposiciones del ente rector del sector. Adicionalmente, las comunidades rurales demandan mecanismos de gestión de riesgos, los cuales deben ser puestos a su disposición desde los GAD, quienes son la autoridad legítima con competencia sobre el territorio. De esta manera, el papel de la SNGR queda definido alrededor de la estructuración de la Red Local de Gestión de Riesgos por la conformación de las UGR de los diferentes municipios, y de los CCGR en las parroquias correspondientes.

Así, la oferta de la SNGR a las comunidades que se insertan dentro de este proyecto es la siguiente:

- Talleres de orientación y desarrollo de destrezas para Reducción de Riesgos.
- Relacionamiento e Integración de los líderes locales con fines de formación de la Red de Comités Locales.
- Elaboración de Planes Comunitarios de reducción de riesgo y del Sistema de alerta temprana.
- Conformación de los comités locales, de sus grupos de trabajo y del mecanismo de enlace para formar la Red.
- Señalética y rutas de acceso a zonas seguras.
- Equipamiento mínimo para emergencias.
- Mecanismos de intercambio de aprendizajes y experiencias y de vinculación entre Líderes de la Redes.

Hay que señalar otro de los objetivos de este proyecto de conformación de CCGR, el cual reviste gran importancia para el marco de esta investigación: la SNGR busca diseñar y activar mecanismos participativos que promuevan el funcionamiento sostenido de las redes y los comités locales. Por ende, se da a entender que la sostenibilidad de la gestión de riesgos implica cierto nivel de compromiso y de participación ciudadana en la definición y ejecución de los diferentes planes y programas que este proyecto implica. De esta centralidad de la participación ciudadana en el proceso puede delimitarse el papel que idealmente cumple la SNGR y sus funcionarios: el rol de facilitadores que acompañan un proceso que es llevado a cabo por las autoridades municipales, los representantes de la parroquia y la comunidad en general, actores que supuestamente confluyen en los CCGR.



La conformación de las Redes Locales de Gestión de Riesgos, y más específicamente los CCGR, supone un mecanismo de empoderamiento comunitario de los procesos de reducción de riesgos. Este proyecto implica una planificación que brindará a los habitantes de las zonas rurales una posibilidad de reducir vulnerabilidades y aumentar la sostenibilidad en otros campos como la economía, las finanzas y lo social. Además, la transversalidad de la gestión de riesgos en la política estatal actual otorga la posibilidad de generar alianzas estratégicas con instituciones, públicas o privadas, no sólo del ámbito del manejo de desastres, sino de otros sectores estratégicos para el desarrollo local, por ejemplo: Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esto puede evidenciarse claramente con el *Proyecto de Certificación de Centros Educativos*, iniciativa interinstitucional que la SNGR entabla con el ministerio del sector educativo.

En suma, la sostenibilidad del proceso de gestión de riesgos parece estar concebido alrededor de dos factores que se entienden de manera relacional: en primer lugar, en torno del *involucramiento ciudadano* en la definición e implementación de los planes de reducción de riesgo dentro de sus espacios cotidianos; en segundo lugar, este involucramiento responde al *interés* que despierte la oferta de las instituciones en la población local. Hay que mencionar que, tal como ya lo advirtió Bourdieu (2007) en su trabajo referente al sentido práctico como componente fundamental de la acción social, el interés no debe ser pensado como el mero interés económico, es decir, la ganancia económica que pueda ganar la comunidad, o agentes particulares en su interior, de la realización de un proyecto. En este caso, el interés hace referencia a crear en la comunidad una necesidad de involucrarse al estar en juego algo valioso, lo cual vendría a constituir la definición de la gestión de riesgos orientada a mejorar las condiciones de vida de la población tanto en el presente como en el futuro.

### ***5.1.2. Proyecto de Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos***

Este proyecto nace de la intención y la necesidad de incorporar la gestión de riesgos a las diferentes actividades sociales realizadas en el territorio nacional, sobre todo, por la exposición ante la que se encuentra Ecuador por el aumento de las posibilidades de situaciones adversas de origen natural o antrópico. En este marco, los centros educativos se convierten en lugares fundamentales para la consecución de una *cultura de prevención de riesgos* por la inculcación e incorporación de ciertas disposiciones entre la comunidad educativa y sus familias. Así, en el *Manual para la Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos* el objetivo del proyecto queda definido como:

... cultivar en los estudiantes, profesores y en sus familias una cultura de reducción de riesgos, mediante el desarrollo de conocimientos, organización y capacidades para reducir los riesgos en el ámbito de los centros educativos (SNGR, 2011c, 1).

Para mejorar la eficiencia de este proyecto, la SNGR ha establecido un sistema de estímulos secuenciales para los centros educativos que soliciten ingresar en el proceso de certificación. Además de mejorar su imagen institucional, la implementación de ciertos parámetros y normas que acreditan al centro educativo como un lugar adecuado para el desenvolvimiento de actividades escolares otorga beneficios de tipo formativo –por ejemplo, capacitaciones en gestión de riesgos– o material –equipamiento o infraestructura. Para el efecto, los beneficios son asignados al completar cada uno de los niveles de certificación:

**Tabla 5.1: Niveles de certificación en gestión de riesgos para centros educativos**

Nivel de certificación	Característica
1er Nivel	Parámetros relacionados a actividades de <i>autogestión</i> . No son necesarias inversiones económicas significativas sino principalmente organización y manejo de información.
2do Nivel	Requiere mejoras importantes relacionadas con inversiones de pequeña magnitud.
3er Nivel	Incorpora esfuerzos relacionados garantizar una infraestructura segura e incorporar aspectos preventivos dentro de la educación escolar.

Fuente: SNGR (2011c, 2).

De manera general, los centros educativos solicitan al organismo competente en el manejo de desastres, la SNGR, una intervención que evidencia el deseo de introducir en sus dinámicas y planificación el componente de gestión de riesgos. Una vez signado el acuerdo entre las partes, la institución educativa, especialmente sus representantes, se compromete a tomar las medidas que sean necesarias para que se dé un proceso de implementación de parámetros y normas que avalan la reducción de riesgos en el espacio educativo. A su vez, la SNGR asume la responsabilidad de acompañar el proceso mediante la capacitación y formación en lo referente al manejo de riesgos, y la evaluación de los avances según lo establecido en los niveles de certificación. Cabe resaltar que los estímulos a los que se hacen acreedores las instituciones educativas son producto de una evaluación positiva por parte de los funcionarios de la SNGR que examinan el progreso del proceso de certificación.

El Comité Técnico de Evaluación (CTE) es el encargado de evaluar a los centros educativos para otorgar el nivel de certificación en lo que respecta a la gestión de riesgos en su interior. Está conformado por un equipo multidisciplinario de técnicos de los sectores educativos, de gestión de riesgos y de infraestructura. Estos deben recoger información y analizarla para aportar con recomendaciones e informes que contribuyen en el proceso de certificación de las diferentes instituciones educativas.

Los requisitos que deben cumplir los centros educativos para que las evaluaciones sean positivas son los siguientes:

**a. Conformación del Comité Institucional de Emergencias (CIE):** encargado de implementar acciones para lograr la certificación del centro educativo, puede ser conformado por diferentes actores de la comunidad educativa: autoridades, profesores, estudiantes o padres de familia. Estos se comprometen de manera voluntaria a llevar a cabo las funciones asignadas de manera responsable y utilizando siempre el trabajo en equipo. Su estructura es la siguiente:

- *Presidente:* generalmente el Director de la casa de estudios, es responsable del proceso.
- *Coordinador general:* es el Inspector o un profesor designado que dirige la ejecución del plan.
- *Brigadas operativas:* conformado por maestros, administrativos y/o estudiantes, se encargan de la planificación y ejecución en diferentes áreas.
- *Grupos de apoyo:* son instituciones internas o externas al centro educativo que puedan colaborar en situaciones específicas: Policía, Bomberos, Cruz Roja, Defensa Civil, etc.

**b. Declaración de compromiso:** acuerdo en que se compromete a realizar las acciones necesarias para cumplir los requisitos técnicos de la reducción de riesgos.

Estos requisitos técnicos se definen entorno de cuatro ejes:

- *Prácticas institucionales:* elaboración del Plan Institucional de Emergencias y de simulacros.
- *Procesos de información:* desarrollo de actividades y de un plan de estudios relacionados con la gestión de riesgos.

- *Vinculación con la comunidad*: integración de la comunidad en acciones de gestión de riesgos.
- *Seguridad física*: adecuación de infraestructura y recursos a los parámetros y normas de espacios diseñados para gestión la de riesgos.

**c. Informe anual de actividades:** elaborado por el CIE, necesita de la recopilación y generación de información relevante.

Al igual que el proyecto de conformación de CCGR en las parroquias, la conformación del CIE invita a los centros educativos a involucrar a todos los actores que integran la comunidad educativa en los procesos de gestión de riesgos. La misma solicitud de ingresar dentro del proyecto es ya un indicio de la voluntad de los centros educativos y sus autoridades de verse beneficiados del trabajo conjunto con la SNGR y demás instituciones vinculadas al ámbito del manejo de desastres. Como hemos visto, el proyecto plantea todo un sistema de estímulos a las instituciones que cumplan con los niveles de certificación. Es importante señalar un elemento que no está implícitamente señalado en el programa, pero que es consecuencia del mismo: el reconocimiento de los centros educativos como espacios propicios, es decir, legítimamente adecuados a una educación de calidad. Como resultado, la participación de la comunidad educativa es potenciada por las diferentes ventajas de vincularse al sistema. La integración de la comunidad es fundamental para adquirir el estatuto de centro educativo certificado en la gestión de riesgos. De cierta manera, el sistema de gestión de riesgos al que se introducen los centros educativos presta las condiciones para una participación ciudadana activa en los procesos de definición y de ejecución del Plan Institucional de Gestión de Riesgos.

Por último, vale destacar que la información de los proyectos que han sido tratados en este apartado procede de las intenciones oficializadas y formales que inicialmente se

definieron para los mismos. Como hemos visto, la participación de la ciudadanía es valorada por ambos, siendo el empoderamiento de los procesos de gestión de riesgos por parte de la comunidad un elemento fundamental en la sostenibilidad y legitimidad de los mismos. Sin embargo, el análisis no puede detenerse en este nivel formal, sino que debe ser contrastado con la práctica política real que es llevada a cabo con la implementación de los mismos.

## **5.2. El proceso de introducción de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi.**

Con la intención de contrastar las intenciones oficiales que son reconocidas por estos dos proyectos desarrollados por la SNGR, es necesario seleccionar un caso en donde se los haya implementado en un tiempo adecuado para el análisis. Ambos proyectos han sido aplicados en la parroquia de Tandapi, en la provincia de Pichincha, teniendo relativo y aparente suceso en lo que respecta a la participación de la ciudadanía. Para el efecto, es necesario que en un primer momento se conozca algunas particularidades de este proceso de introducción de la gestión de riesgos en esta parroquia y en sus correspondientes centros educativos.

### ***5.2.1. La parroquia de Tandapi***

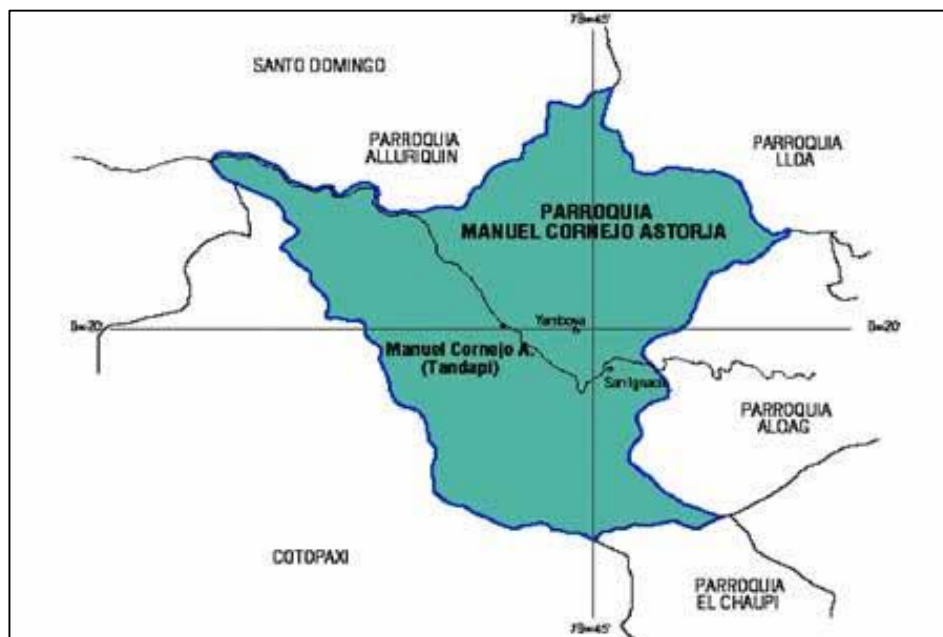
Habiendo considerado todos estos elementos, la parroquia Manuel Cornejo Astorga<sup>27</sup> y sus CCGR aparecen como un caso interesante para el análisis. Esta parroquia, mayormente conocida como Tandapi, está localizada en el cantón Mejía, dentro de la provincia de Pichincha, limitando con las parroquias de Alluriquín, Lloa, Aloag y El Chaupi, y con la provincia de Cotopaxi. Se sitúa a una distancia de dos horas de la ciudad

---

<sup>27</sup> Antiguamente, esta parroquia llevaba el nombre de Antonio Ricaurte, figura que no tenía ningún vínculo con el sector. Debido a esto, se tomó la decisión de adoptar el nombre de Manuel Cornejo Astorga, quien la historia cuenta que fue un personaje revolucionario que encontró escondite en estas tierras, asentándose posteriormente en las mismas (Véase su sitio web, el cual puede verse en la siguiente nota al pie).

de Quito, cantón que es capital de la provincia (Gráfico 5.1). Por otra parte, según información publicada en su sitio web<sup>28</sup>, Tandapi cuenta en la actualidad con un aproximado de 6.500 habitantes.

**Gráfico 5.1: Ubicación geográfica de la parroquia Manuel Cornejo Astorja**



Fuente: [www.mctandapi.gob.ec](http://www.mctandapi.gob.ec)

Haciendo una breve reseña histórica, esta parroquia empieza a tomar forma al ser paso obligado entre dos centros urbanos con relaciones comerciales permanentes: la ciudad de Quito y la de Santo Domingo de los Colorados. Es por esta razón que, en 1958, la mayoría de los habitantes que allí se asentaron provenían de diferentes zonas de Ecuador, siendo básicamente una localidad que recibía a migrantes en busca de tierras para la producción, los cuales se sumaban a las pocas familias que ya hacían del sector su lugar establecido de residencia. En este marco, Tandapi se constituyó como una zona rural que funciona como punto de enlace entre dos ciudades, lo que brindó las condiciones para que las familias que ahí se asentaron adopten actividades económicas pertenecientes al sector primario: por ejemplo, la actividad agrícola es fundamental en la economía de la parroquia,

<sup>28</sup> <http://www.mctandapi.gob.ec>

especialmente porque, al estar situada en la transición de la sierra a la costa, puede cultivarse una gran diversidad de productos por el tipo de suelo que brinda altos niveles de productividad. De la misma forma, la domesticación y procesamiento del cerdo es una de las actividades económicas de la zona, siendo caracterizada por el comercio de productos de este animal. Así también, la acuicultura ha formado parte de las actividades económicas de esta población, pues la presencia de fuentes hidrográficas en sus alrededores ha favorecido esta actividad: actualmente, algunos habitantes de Tandapi han optado por la domesticación de truchas. Por otra parte, la actividad turística es uno de los potenciales del sector, siendo uno de los sectores que en la actualidad se intenta potenciar.

### ***5.2.2. Aspectos generales de la introducción de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi***

Durante el primer semestre del año 2011, la SNGR/Pichincha se incorporó al *Proyecto Redes Locales de Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales, liderado por gobiernos parroquiales*. Esto se da entre los días 6 y 9 de febrero, fecha de realización del Primer Taller Interno del ya mencionado proyecto en la ciudad de Salinas, provincia de Santa Elena. Dentro de este taller, la SNGR/Pichincha se integró a la Subsecretaría de Construcción Social de la SNGR, planteándose diferentes metas institucionales en lo referente a la gestión de riesgos en los niveles cantonales y parroquiales.

En la definición de estas metas, se determinó que era prioridad la inserción de la gestión de riesgos en ciertos cantones: Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo y Pedro Vicente Maldonado. Respecto al cantón Mejía, las autoridades municipales propusieron trabajar con la parroquia Manuel Cornejo Astorga, o Tandapi, en razón del alto riesgo de inundaciones, deslizamientos de tierra y, en menor medida, de represamientos que hay en la localidad. Como resultado, las autoridades de la SNGR/Pichincha establecieron los



contactos necesarios con el presidente de la Junta Parroquial de Manuel Cornejo Astorga y con los diferentes representantes de la comunidad a fin de organizar la realización de dos talleres, los cuales se hicieron efectivos los días 2 y 9 de abril de 2011. Los temas tratados en cada uno de los talleres fueron las siguientes:

- **Primer taller:**

- La institucionalidad de la gestión de riesgos y de los CCGR.
- Generalidades del *Proyecto Redes Locales de Reducción de Riesgos en Comunidades Rurales, liderado por gobiernos parroquiales*.
- Conceptualización de la gestión de riesgos.
- Orientación para la aplicación de la *Ficha de Diagnóstico Comunitario*.
- Pasos para elaboración del *Mapa Comunitario de Riesgos y Recursos*, incluyendo una presentación preliminar de los mismos.
- Orientación para la elaboración del *Plan Comunitario*.

- **Segundo taller:**

- Revisión del *Mapa Comunitario de Riesgos y Recursos* y de la *Ficha de Diagnóstico Comunitario*.
- Desarrollo y validación por parte de los funcionarios de la SNGR/Pichincha del *Plan Comunitario*.
- Conformación de los CCGR.
- Toma de posesión oficial de los miembros del CCGR, a quienes se les entregó credenciales como autoridades locales en la gestión de riesgos.

A manera de síntesis, el resultado de estos talleres, que iniciaron el proceso de gestión de riesgos en Tandapi, fue la conformación de 5 CCGR en diferentes barrios: Santa Isabel, San Luis/Puertas del Pacífico, Cooperativa Manuel Cornejo Astorga, Barrio Central

y Ramos Villavicencio. Se obtuvo en cada uno de estos barrios un *Ficha de Diagnóstico Comunitario*, un *Plan Comunitario* y un *Mapa Comunitario de Riesgos y Recursos*, productos del trabajo conjunto entre funcionarios de la SNGR/Pichincha, autoridades locales y la comunidad en general. Además, se realizó la acreditación de los miembros de cada uno de los CCGR de la parroquia de Tandapi mediante el aval institucional de la SNGR, y se aplicó la *Matriz de Señalética de Riesgos* para georreferenciar la ubicación de cada comunidad, trabajo que se realizó de manera conjunta con los presidentes de los respectivos comités. Habiendo realizado esto, quedó como tarea pendiente tras estos talleres de introducción de las comunidades a la gestión de riesgos, la conformación de las diferentes brigadas operativas con que cada una debe contar, lo cual se realizó posteriormente en fechas determinadas por la disponibilidad de la comunidad.

Por último, es importante señalar que la SNGR enfatizó en cada una de las actividades realizadas los *procesos de socialización* correspondientes con las autoridades locales y con la comunidad, asumiendo plenamente su función como ente rector a nivel nacional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

### ***5.2.3. Conformación de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos en el marco del Proyecto Redes Sociales para la Reducción del Riesgo***

Poniendo en práctica el Artículo 389 –que otorga al Estado la función de proteger a los ciudadanos ante cualquier desastre natural o antrópico en las tareas de prevención, mitigación y recuperación– y del Artículo 390 –que plantea la descentralización subsidiaria como principio de funcionamiento del sistema nacional de gestión de riesgos en Ecuador– de la Constitución, así como la disposición del *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado* en que la SNGR se convierte en el órgano rector del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, teniendo que coordinar esfuerzos y funciones entre instituciones

públicas y privadas en la prevención, mitigación, preparación y respuesta a desastres hasta la recuperación y desarrollo posterior, el día 9 de abril de 2011 se procedió a la conformación de los CCGR en diferentes barrios de la parroquia Manuel Cornejo Astorga del cantón Mejía, provincia de Pichincha. Los barrios en donde se realizó este acto, que forma parte del *Proyecto Redes Sociales para la Reducción de Riesgos*, fueron: Santa Isabel, Cooperativa Manuel Cornejo Astorga, Barrio Central, San Luis/Puertas del Pacífico y Ramos Villavicencio. Hay que señalar también que, con el objetivo de investir de legitimidad al acto, se contó con la presencia de las siguientes autoridades: funcionarios designados de la SNGR/Pichincha, funcionarios del Municipio del cantón Mejía, y el Presidente de la Junta Parroquial de Manuel Cornejo Astorga.

De manera general, el *proceso metodológico para la conformación de los CCGR* utilizado en el cantón Mejía responde a los siguientes parámetros:

- **Primera Fase: Coordinación interinstitucional**
  - Acercamiento del CCGR a la autoridades y a otros actores sociales:
    - SNGR
    - Municipio
    - Juntas parroquiales
    - Universidad
    - Otros
  - Selección de comunidades vulnerables
    - Parroquias
    - Caseríos
- **Segunda Fase: Fortalecimiento de capacidades por medio de la inducción a la gestión de riesgos**

- Información de las bases constitucionales a las que se encuentran sujetos la SNGR y los municipios:
  - Institucionalidad de la gestión de riesgos en Ecuador
- Información teórica, científica y de las amenazas:
  - Conceptualización de la gestión de riesgos
  - Medidas de autoprotección en situaciones de riesgo
- Elaboración de herramientas:
  - Mapa de riesgos y recursos
  - Plan comunitario de emergencias
  - Plan familiar de emergencias
  - Plan de evacuación
- Planificación:
  - Conformación y capacitación de Brigadas Operativas
  - Simulacros
- **Tercera fase: Conformación e institucionalización del CCGR**
  - Inclusión del CCGR a:
    - Unidad de Gestión de Riesgos cantonal
    - Programa de sostenibilidad del municipio
  - Inclusión de las Brigadas Operativas a:
    - Juntas parroquiales
    - Municipio
  - Prácticas:
    - Simulacros

- Simulaciones

En la parroquia Manuel Cornejo Astorga, este proceso respondió a la solicitud de conformación de los diferentes comités comunitarios por parte de la comunidad, lo cual contempló la designación de la directiva a través del voto de los asistentes al acto. Una vez consumada esta elección, los miembros de las directivas conformadas pasaron a formar parte de la *Red de reducción de Riesgos de la SNGR/Pichincha*, siendo necesaria su sujeción a las normativas y disposiciones de la Secretaría. Además, quienes fueron elegidos miembros de los comités comunitarios asumieron inmediatamente el compromiso de colaborar en la prevención, mitigación, preparación y respuesta ante amenazas que afecten a la comunidad, coordinando acciones con otros comités, redes, GAD y/o la SNGR.

Una de las acciones que se realizó durante esta conformación fue la *definición del Plan Comunitario de Gestión de Riesgos*, el cual es realizado por la comunidad en conjunto con las autoridades locales y los funcionarios de la SNGR que han sido delegados. Los pasos que se han seguido durante este procedimiento fueron los siguientes:

1. *Definición de objetivos generales y específicos*, los cuales giraron en torno a la interiorización ciudadana de una cultura de prevención de riesgos –por ejemplo, las capacitaciones en diferentes ámbitos– y la realización de obras de infraestructura que ayuden a reducir las vulnerabilidades físicas de cada una de las comunidades o barrios.
2. *Identificación de antecedentes de eventos adversos en la comunidad*, situándolos temporalmente y señalando los hechos y los daños que conllevó, a fin de poder diseñar planes de acción que contemplen los sucesos con mayor posibilidad de ocurrencia.

3. *Organización del CCGR*, eligiéndose a quienes ocupan el puesto de presidente, vicepresidente –o coordinador general– secretario, tesorero, coordinador de la Brigada de Evacuación y Albergues, coordinador de la Brigada de Primeros Auxilios, coordinador de la Brigada de Prevención de Incendios, y el EDAN comunitario.
4. *Integración de las diferentes Brigadas con voluntarios de la comunidad.*
5. *Análisis de riesgos* por la identificación de:
  - a. *Amenazas y sus niveles*: inundaciones, deslizamientos de tierra, represamientos, sismos, incendios; y en qué grado estos eventos podrían comprometer a la comunidad.
  - b. *Vulnerabilidades*: de carácter físico, ambiental, económico y social; cómo los eventos adversos pueden tener impacto en estos sectores.
6. *Identificación del riesgo* por la consideración de las amenazas y vulnerabilidades, contrastándolos con los diferentes recursos con que la comunidad cuenta para responder ante los mismos.
7. *Identificación de los recursos y su estado*, por ejemplo los mecanismos de alarma o las zonas de seguridad con que cuenta determinada comunidad, y que sirven para enfrentar situaciones de riesgo.
8. *Definición de planes de acción ante diferentes momentos del riesgo*:
  - a. *Reducción del riesgo*: identificados los posibles riesgos, se planificó las acciones a tomar, las responsabilidades de los diferentes miembros del comité y de la comunidad en general, el tiempo a realizarlo, los mecanismos de acción y los recursos a movilizar en caso de que suceda.

- b. *Respuesta a una emergencia*: planificación de las funciones de los miembros del comité durante una situación de riesgo y de los recursos que necesitarían ser movilizados.
- c. *Recuperación posterior al evento*: se planificó, al igual que en la respuesta a una emergencia, las funciones de los miembros del comité después del suceso y cuáles serían los recursos que se necesitaría movilizar.

Simultáneamente, la SNGR realizó una *Ficha de Diagnóstico Comunitario* en donde se consideran diferentes indicadores y elementos que dan cuenta de la situación actual de la comunidad y cómo se encuentra actualmente para responder a las diferentes etapas de la gestión social de riesgos. Los indicadores y elementos considerados han sido los siguientes:

1. *Indicadores físico-ambientales*: se describió los diferentes accesos a la comunidad y la ubicación geográfica de la misma.
2. *Indicadores sociales*: se consideró la organización política administrativa bajo la que está regida la comunidad.
3. *Infraestructura existente en la comunidad*: se analizó el estado de las diferentes infraestructuras como escuelas, centros de salud, espacios deportivos, etc. para determinar su valía en caso de emergencia.
4. *Servicios básicos*: se hizo un análisis del estado y de la cobertura en la comunidad de los siguientes servicios:
  - a. *Agua*.
  - b. *Saneamiento*.
  - c. *Educación*.
  - d. *Salud*.

5. *Aspectos ambientales*: se detalló los recursos con que cuenta la comunidad, los riesgos, las fuentes de contaminación, la existencia de proyectos de prevención y de recuperación ambiental, y los materiales que usualmente son utilizados en la comunidad para la construcción.
6. *Indicadores socioeconómicos*: se indagó entre los moradores de la localidad respecto a la historia de la comunidad, considerando el tema de eventos de riesgo sucedidos; se levantó información también sobre el número de habitantes, cruzándola con diferentes variables para evaluar su estado; además, se buscó información sobre las actividades económicas y de producción, los tipos de cultivo, la mano de obra disponible y el calendario productivo; también formó parte de esta consideración el tipo de comunicaciones que existen en la comunidad, los tipos de organizaciones, el comportamiento de morbilidad y de mortalidad, las diferentes problemáticas sociales que están presentes en el sector, y un diagnóstico de la escolaridad de los miembros de la comunidad.
7. *Contextualización de riesgos*: la comunidad identificó las amenazas a las que están expuestos a través de un relato histórico, señalando al mismo tiempo los elementos, como viviendas u otro tipo de pertenencias, que podrían verse afectados en caso de desastre; así también, se indagó sobre los recursos que la comunidad resalta que pueden ser efectivos y móviles en caso de emergencia.

En suma, este proceso derivó en la conformación de los CCGR, los cuales son los encargados de llevar a cabo la gestión de riesgos a nivel comunitario, pero siempre en constante relación con las autoridades políticas locales, y con la SNGR y sus delegados. Paralelamente, otro de los resultados es la delimitación de un *Plan Comunitario para la Gestión de Riesgos*, en el cual se consideró tanto el punto de vista de los moradores del sector y el diagnóstico de las autoridades y técnicos de la SNGR para la identificación de



posibles amenazas bajo las que se encuentra cada comunidad y el consenso de acciones que deben ser implementadas por los diferentes miembros de la comunidad y del CCGR en caso de situaciones de riesgo.

#### ***5.2.4. Plan institucional de Gestión de Riesgos para Centros Educativos***

Una vez cumplidas las metas institucionales de la SNGR/Pichincha en la parroquia de Tandapi, a saber, la conformación de 5 CCGR en diferentes barrios y la georeferenciación para la colocación de la señalética de riesgos, se continuó con el *Proyecto Interinstitucional de Certificación de Centros Educativos*, el cual es un trabajo conjunto de la SNGR con el Ministerio de Educación. Este convenio contempla el apoyo mutuo en la ejecución de la gestión y la prevención de riesgos en los niveles educativos básicos y de bachillerato, respondiendo a la política estatal que contempla al sector educativo como un sector estratégico para el desarrollo nacional, por lo cual debe brindarse las mejores condiciones para el desarrollo del sistema de enseñanza. Las escuelas que realizaron la solicitud para realizar el proceso de certificación fueron: Escuela Fiscal Santuario de Baños, Escuela Fiscal “Mirabad”, Escuela Fiscal Chitota y la Escuela Fiscal Ciudad de Machachi.

Dentro de este programa, el día 20 de junio de 2011 se realizó un taller con los maestros de los centros educativos de la parroquia para implementar el *Proyecto de Certificación de Centros Educativos*. Se contó con la presencia de un aproximado de 50 maestros y de algunos padres de familia. Las actividades que se desarrollaron en el marco de este taller fueron:

- Recepción de los Planes de Emergencia y de los Mapas de Riesgos y de Recursos que fue elaborado por cada uno de los centros educativos, los cuales fueron revisados por funcionarios de la SNGR a fin de emitir observaciones para alcanzar

una mejor elaboración con la contemplación de criterios técnicos de la gestión de riesgos.

- Acuerdo y planificación de visitas a los centros educativos por parte de los funcionarios de la SNGR para verificar el cumplimiento del primer nivel de certificación y la georeferenciación de cada una de las instituciones.
- Capacitación en primeros auxilios y en prevención contra incendios a las brigadas comunitarias previamente conformadas y a los asistentes al evento.

Durante otro taller, realizado el día 30 de julio de 2011 con la presencia de aproximadamente 80 personas, se llevaron a cabo procesos de capacitación en primeros auxilios, en prevención contra incendios, y en medidas de autoprotección ante eventos adversos con las brigadas de los centros educativos. Adicionalmente, estas capacitaciones estuvieron también dirigidas a la comunidad de Chitua Alto en general, pues las maestras de su centro educativo solicitaron que se extienda esta capacitación para la reducción de riesgos, lo cual está contemplado dentro del programa. El objetivo de estas capacitaciones era la sensibilización de las personas ante las situaciones de riesgo, y visibilizar la necesidad de planificar para enfrentarlas.

Una vez realizado este encuentro entre autoridades de la SNGR, autoridades locales y centros educativos, estos últimos se comprometieron a actuar de tal manera que se busque continuamente la protección de la comunidad educativa ante situaciones de riesgo por el cumplimiento y la implementación del programa de certificación.

El *Plan institucional de Gestión de Riesgos para Centros Educativos* es un proceso similar al que se lleva a cabo con los planes comunitarios, especialmente en cuanto a la metodología utilizada para su definición. A continuación, se detalla los pasos que cada uno de los centros educativos de la parroquia Manuel Cornejo Astorga realizó:

1. *Diagnóstico de ubicación y de eventos adversos* que ha sufrido la institución, describiendo tanto los hechos como la afectación que estos comportaron.
2. *Oficialización de la organización del Comité Institucional de Gestión de Riesgos (CIGR)*, designándose al presidente, coordinador general, coordinador de la Brigada de Búsqueda, Rescate y Evacuación, coordinador de la Brigada de Primeros Auxilios, coordinador de la Brigada de Campamentos, Orden y Seguridad, y coordinador de la Brigada Contra Incendios.
3. *Integración de las diferentes brigadas con voluntarios de la comunidad educativa.*
4. *Identificación de riesgos y recursos*, tanto internos como externos a la institución educativa: por ejemplo, mecanismos de alerta o zonas de seguridad disponibles en caso de emergencia.
5. *Elaboración de planes de acción*, determinando las funciones a desarrollar por cada uno de los actores de la comunidad educativa, sobre todo los miembros del CIGR, los tiempos de acción y los recursos necesarios para movilizar. Esta elaboración contempla tres sentidos:
  - a. *Reducción de riesgos y vulnerabilidades.*
  - b. *Respuesta durante una emergencia.*
  - c. *Reconstrucción posterior a una emergencia.*
6. *Elaboración de Mapas de Riesgos* del sector donde se ubica el centro educativo, a fin de localizar posibles amenazas y zonas de seguridad, tanto internas como externas, susceptibles de utilización en caso de evacuación.

Con la incursión de los diferentes centros educativos de la parroquia en los programas de gestión de riesgos se evidencia la transversalidad de este componente en la política estatal actual. Las instituciones educativas que solicitaron la certificación en la prevención de riesgos ante la SNGR consideran, al igual que la propuesta oficial, que las

condiciones óptimas para el desarrollo de la formación educativa forma parte de una efectiva realización de los procesos de aprendizaje orientados al desarrollo nacional en este sector estratégico de la educación.

#### ***5.2.5. Conformación de las Brigadas Operativas de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos de la parroquia de Tandapi en el marco del Proyecto Redes Sociales para la Reducción del Riesgo***

Dentro de la obligación del Estado de brindar protección a los ciudadanos en caso de desastres y de las funciones de la SNGR en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el día 15 de octubre de 2011 se llevó a cabo la conformación de las Brigadas Operativas de los CCGR. Esta acto contó con la presencia de funcionarios designados de la SNGR/Pichincha, funcionarios del Municipio del cantón Mejía, y el Presidente de la Junta Parroquial de Manuel Cornejo Astorga. Hay que mencionar que los barrios en los que se conformó las brigadas fueron: Santa Isabel, San Luis/Puertas del Pacífico, Barrio Central y Cooperativa Manuel Cornejo Astorga.

Este proceso de conformación de las Brigadas Operativas de los CCGR fue realizado en presencia de la población de las diferentes comunidades. Los miembros que fueron seleccionados o se adscribieron como voluntarios a estas brigadas se comprometieron a apoyar los acuerdos de reducción de riesgos en la comunidad por medio del cumplimiento de las funciones y responsabilidades a las que están sujetos dentro de las normativas y disposiciones de la SNGR. Las Brigadas Operativas conformadas fueron las siguientes:

- Brigada de Primeros Auxilios.
- Brigada de Prevención de Incendios.
- Brigada de Evacuación.

**5.2.6. Entrega de insumos a los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos y a los Comités Institucionales de Gestión de Riesgos de los centros educativos de la parroquia de Tandapi**

Bajo el seguimiento de los Artículos 389 y 390 de la Constitución, y que ya han sido mencionados con anterioridad, el día 20 de julio de 2012 se procedió a la entrega oficial de botiquines de primeros auxilios por parte de funcionarios de la SNGR ante los representantes de los CCGR de los barrios que solicitaron, figuras que fungieron de receptores en este acto. Cabe señalar que los barrios beneficiados por esta entrega fueron: San Luis/Puertas del Pacífico, Santa Isabel, Barrio Central y Cooperativa Manuel Cornejo Astorga. Además, el proceso de adquisición de equipamiento básico para brigadas comunitarias de primeros auxilios fue hecho a través de la compañía proveedora TEXTIQUIM. El botiquín entregado por esta compañía contenía lo siguiente:

**Tabla 5.2: Botiquín de primeros auxilios entregados a las brigadas de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos**

Elemento	Contenido
Botiquín para comunidades	1 linterna de mano de 10 a 15 cm de longitud y de 3 a 5 cm de diámetro (con baterías) 100 sobres de gasa (10 x 10 cm) 1 paquete de baja lengua 1 frasco de gluconato de clorhexidina con cetrímido (antiséptico) (frasco de 500 cc) 1 frasco de yodo povidona (frasco de 300 cc) 1 esparadrapo de 50 mm x 9.1 (rollo quirúrgico) 1 frasco de linimento (frasco de 300 cc) 5 vendas elásticas (de 4 pulgadas)
	15 apósitos estériles (sobres) 5 vendas de gasa (rollo de 4 pulgadas) 20 pares de guantes de látex (talla L) 20 mascarillas (quirúrgicas, desechables) 1 frasco de alcohol antiséptico (500 cc, de 72 grados) 2 colirios 10 sobre de suero oral (27,9 gramos) 1 caja de curitas 6 vendas triangulares (tela, 1 m de lado) 5 apósitos de gasa parafinado (para quemaduras) (sobres)

	1 gel antiinflamatorio (tubo) 1 gel analgésico (tubo) 1 rollo de algodón (70 gramos) Mochila para guardar los implementos con compartimentos y leyenda del SNGR - Botiquín Comunitario de Primeros Auxilios
Camilla rígida	Tabla fell de columna con araña Madera con arnés
Collarín cervical	Ajustable a 4 tamaños, material hipo alergénico, transparente a Rx

En el mismo acto, pero en el marco del *Proyecto de Certificación de Centros Educativos*, se procedió a la adquisición de equipamiento básico para centros educativos en gestión de riesgos. De su parte, esta tarea fue realizada a través de la compañía proveedora de equipos médicos y dentales PROMEDENT. Estos botiquines contaron con los siguientes insumos:

**Tabla 5.3: Botiquín de primeros auxilios para Institucionales de Gestión de Riesgos en Centros Educativos**

Elemento	Contenido
Botiquín de primeros auxilios	Mochila de 50 cm de largo, 42 cm de ancho, 15 cm de profundidad con: 1) 4 bolsillos interiores transparentes de 12 x 5 x 34 cm 2) 2 bolsillos interiores transparentes de 12 x 5 x 18 cm 3) 1 compartimiento interno con cierre de 27 cm x 37 cm de largo 4) 4 elásticos dispuestos de manera vertical para sostener implementos 5) 1 compartimiento exterior con cierre de 30 x 37 cm de largo
	10 pares de guante de látex 10 vendas de gasa en rollo de 4 pulgadas 4 vendas triangulares 1 frasco de alcohol de 250 cc 1 frasco de yodo podovina de 300 cc
	1 frasco de suero fisiológico de 250 cc 10 baja lenguas 30 sobre de gasas estériles 1 tijera de punta redonda 1 caja de curitas 1 rollo de esparadrapo 50 mm x 9.1 5 sobres de apócito de gasa parafinada (para quemaduras) 5 sobres de suero oral 1 libreta 1 lápiz

	<p>1 paquete de fundas para recoger desechos</p> <p>1 linterna ocular</p> <p>10 mascarillas quirúrgicas</p> <p>1 funda mediana de algodón</p> <p>1 caja de 100 unidades de pañuelos desechables</p> <p>5 cremas analgésicas en tubo de 30 gr</p> <p>5 paquetes de toallas sanitarias</p> <p>1 frasco de gluconato de clorhexidina de cetrímido (antiséptico)</p> <p>20 apósitos</p> <p>1 collarín cervical pediátrico</p> <p>1 collarín cervical adulto</p> <p>1 frasco de linimento</p> <p>1 tensiómetro manual</p> <p>1 estetoscopio doble campana</p> <p>2 férulas moldeables más fundas</p>
Extintor CO2	<p>Manguera de descarga con soporte dieléctrico</p> <p>Cilindro de acero electro soldado de alta resistencia</p> <p>Debe poseer etiquetas con código de barras</p> <p>Soporte para su instalación</p> <p>Acabado en pintura horneada color rojo brillante, resistente a la corrosión y a la intemperie</p> <p>Válvula fácil de operación fabricada en duraluminio</p> <p>Capacidad: 5 libras</p> <p>Tiempo mínimo de descarga: 10 segundos</p> <p>Debe cumplir con las normas ISO 9001-2000 // Norma ecuatoriana NTE INEN 801</p>
Extintor PQS	<p>Polvo químico seco multipropósito ABC</p> <p>Con manguera de descarga, pitón y manómetro de presión</p> <p>Cilindro de acero electro soldado de alta resistencia</p> <p>Debe poseer etiquetas con código de barras</p> <p>Soporte para su instalación</p> <p>Acabado en pintura horneada color rojo brillante, resistente a la corrosión y a la intemperie</p> <p>Válvula fácil de operación fabricada en duraluminio</p> <p>Manómetro indicador de carga</p>
	<p>Capacidad: 10 libras</p> <p>Tiempo mínimo de descarga: 15 segundos</p> <p>Debe cumplir con las normas ISO 9001-2000 // Norma ecuatoriana NTE INEN 801</p>

Haciendo un balance de las diferentes acciones que se han llevado a cabo en la parroquia de Tandapi para introducir en su planificación el elemento de gestión de riesgos, puede señalarse algunos puntos importantes. En primer lugar, la SNGR/Pichincha ha

logrado con esta parroquia la conformación tanto de los CCGR como de los CIGR de cada uno de los centros educativos que han solicitado ingresar al proceso de certificación en gestión de riesgos. Adicionalmente, todos estos comités ya cuentan con sus brigadas operativas en diferentes ámbitos del manejo de desastres. En consecuencia, a diferencia de otras parroquias y cantones de la provincia de Pichincha, ha existido una gran disposición de la ciudadanía y de las autoridades locales para involucrarse dentro de los procesos de gestión de riesgos en la comunidad. En efecto, el gran avance en comparación con otras localidades responde a este factor participativo<sup>29</sup>.

En segundo lugar, la SNGR/Pichincha ha cumplido con el sistema de estímulos secuenciales previsto en el diseño original de ambos proyectos. Tal como se ha visto, cada uno de los CCGR y de los CIGR ha recibido el equipamiento y las capacitaciones necesarias para actuar ante las diferentes situaciones de riesgo. Lejos de ser incentivos económicos para que la comunidad continúe con la introducción y planificación de la gestión de riesgos, a partir de esta entrega de insumos y de la formación de primeros auxilios, por ejemplo, la comunidad adquiere los materiales y el conocimiento necesario para que sea ella misma quien ejecuta su prevención y respuesta. En otras palabras, la comunidad deviene el actor central de su gestión de riesgos, incorporando los elementos necesarios para alcanzar ciertos niveles de autonomía relativa en la definición y operación de los planes comunitarios para enfrentar eventos adversos. En consecuencia, este empoderamiento comunitario evidencia que la participación ciudadana es un componente central de la gestión social de riesgos en Ecuador, siendo un elemento importante los

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, en el *Informe sobre la gestión realizada con los Comités Comunitarios y Redes*, con fecha 20 de diciembre de 2012, se menciona que una de las mayores dificultades que ha tenido la SNGR en cantones como Cayambe, o en parroquias como Cutuglahua en el mismo cantón de Mejía, ha sido la poca predisposición de las autoridades municipales o parroquiales. Se señala que muchas veces las reuniones que son pactadas para entablar contacto con la población de las comunidades son postergadas por las autoridades. También se señala que muchas veces no se toma en serio los procesos de gestión de riesgos, puesto que la mayoría de alcaldes no asisten a las reuniones.



“premios” que se otorga a la comunidad por el cumplimiento de ciertas metas en tanto reproduce el interés ciudadano en formar parte del proceso.

En tercer lugar, es necesario señalar cómo están planteadas las relaciones entre las autoridades políticas, las autoridades técnicas y la comunidad dentro de los proyectos. El funcionamiento adecuado de este modelo de gestión de riesgos requiere de una articulación positiva entre los diferentes actores, siendo los CCGR y las UGR el espacio de reunión en donde se discuten y definen las medidas o acciones necesarias para el proceso en general. Por lo tanto, las decisiones parecen no ser dictaminadas por un actor específico, sino que son el resultado de un acompañamiento entre la parte técnica, la parte social y la parte política que, sin dejar de responder a intereses particulares, arriban a acuerdos que reflejen puntos comunes de encuentro entre los diferentes actores. En este sentido, aparentemente hay una deliberación entre la racionalidad política, la racionalidad social y la racionalidad técnica en lo que respecta a la delimitación de la gestión de riesgos a nivel local.

Esto contrasta totalmente con las estructuras del sistema de gestión de riesgos de décadas anteriores: para este caso, la Defensa Civil y diferentes organismos creados para responder ante emergencias actuaban unilateralmente, bien sea desde los intereses políticos del momento o desde los imperativos técnicos. Sin embargo, el cambio en el paradigma de la gestión de riesgos hacia una centralidad de la prevención por sobre la respuesta, obliga a que la ciudadanía se involucre en los procesos mediante una concienciación de los riesgos a los que se hallan expuestos; demandando a las autoridades políticas y técnicas, competentes en su territorio, con acciones que respondan a sus necesidades. Por otra parte, no hay que olvidar que el mandato constitucional obliga al Estado –incluyendo las diferentes instancias ministeriales– y a los GAD a realizar políticas de gestión de riesgos a fin de favorecer las condiciones de vida de la población. En efecto, la gestión de riesgos se convierte en un componente fundamental de los procesos de desarrollo nacional.

Por último, no debe olvidarse que la información hasta el momento trabajada responde a la perspectiva oficial de los procesos de gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi. Por tanto, están en relación de correspondencia con los intereses de la institución oficial de la gestión de riesgos, la SNGR. Es necesaria que esta perspectiva sea puesta en relación con las que puedan ser proporcionadas por el relato de los otros actores acerca del proceso de introducción de la gestión de riesgos en Tandapi. De esta manera, podrá evidenciarse de manera más amplia el papel de la participación ciudadana en este proceso, enfatizando cómo ha favorecido el suceso de este caso en comparación con otros.

### **5.3. Percepciones de la participación ciudadana en los procesos de introducción de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi.**

Como se mencionó anteriormente, es necesaria la generación de información que capte las percepciones de los diferentes actores involucrados en el proceso en lo que respecta a la participación ciudadana, y su importancia, en la introducción de la gestión de riesgos en la parroquia Manuel Astorga Cornejo, Tandapi. Para el efecto, se ha utilizado la guía de entrevistas que se explicita en el referencial metodológico de este trabajo, la cual deriva de las categorías y criterios de análisis propuestos por Fernando Tenório para evaluar la participación ciudadana en el funcionamiento de los sistemas de Administración Pública. En consecuencia, el análisis se realizará considerando cada una de estas categorías por separado. Sin embargo, no debe olvidarse que las mismas conforman un sistema de relaciones, por lo cual pensarlas aisladamente derivaría en errores de lectura de cada uno de los componentes. Así, cada apartado pondrá énfasis en los diferentes elementos, los cuales se definen dentro de las relaciones que establecen entre sí.

### 5.3.1. *Procesos de discusión*

Idealmente, las políticas públicas deben ser construidas en espacios de discusión en la esfera pública, donde las diferentes partes negocien la definición del problema y las soluciones a poner en marcha. Esto presupone la igualdad de derechos y de comprensión entre los diferentes actores sociales envueltos en el procedimiento, llegando al *entendimiento* a través de la comunicación intersubjetiva de las partes. Atendiendo al caso específico de la gestión de riesgos, es necesario distinguir los diferentes actores que confluyen en la definición del problema, los cuales atienden a racionalidades distintas:

- La SNGR y sus funcionarios, quienes representan la *racionalidad técnica*.
- Las autoridades del Municipio de Mejía y de la Junta Parroquial de Tandapi, representantes de la *racionalidad política*.
- Los líderes barriales y la comunidad en general, representantes de la *racionalidad social*.

Por ende, deben analizarse las posibilidades de cada uno de estos actores de interactuar en los espacios de decisión, pues cada uno cuenta con recursos diferenciados que son valorados de manera desigual en los espacios políticos.

En primer lugar, el flujo de información entre los diferentes actores es un elemento fundamental. La gestión de riesgos mantiene un nivel técnico que es fundamental para que sea llevado a cabo el proceso. Este componente es detentado principalmente por los funcionarios de la SNGR y de la UGR del Municipio de Mejía, así como del Consejo Provincial. Este saber técnico fue transmitido hacia la comunidad en diferentes capacitaciones en los que se topó temas como primeros auxilios, evacuación y rescate, y control de incendios:

Anterior a eso si tuvimos capacitaciones. Justo acá en la Cooperativa se hizo la capacitación. Ahí estuvo involucrado bomberos, tuvimos primeros auxilios, rescate, otras cosas (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

Nos reunimos, ya la última, para darnos todos los instrumentos. Hicimos una reunión donde nos capacitaron para, como dijo la compañera, rescate, primeros auxilios, bomberos. Eso es lo que nos dieron a los chicos que son brigadistas: evacuación y todo eso. Después de eso nos llamaron a una capacitación, a la que fuimos con todas las escuelas y recintos (Entrevista Presidente CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Entonces, armamos talleres semanales para capacitar a todos los pobladores; ya no solo a los presidentes del comité, sino a la mayor cantidad de población convocada... Entonces, lo que hubo más bien fue adentrarles al tema, lo que es la gestión de riesgos, qué es la amenaza, qué es el peligro, qué es la vulnerabilidad, qué son las debilidades que tienen, y qué es el riesgo. Entonces, al entender ellos los tres factores tenían bien claro la película del tema de riesgos. No fue muy complicado, no fue difícil, conocen su territorio, saben muy bien. La gente no es que no sabe. De hecho, nada más que orientarles a la parte conceptual de los términos, y no es cosa de ninguna ciencia (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Tal como lo evidencian los testimonios, la SNGR organizó talleres cuyo objetivo era transmitir el saber conceptual y técnico que los pobladores de Tandapi debían considerar en la planificación de su gestión de riesgos dentro de los comités conformados. Este saber conceptual debía enlazarse con el saber comunitario. En efecto, el conocimiento de su territorio y el saber práctico para enfrentar situaciones de riesgo, adquirido históricamente por la vivencia del territorio y por su constante exposición a amenazas, es

una de la informaciones que debe fluir en estos talleres. Los diagnósticos, mapas de riesgos y planes comunitarios plasmaban este saber socialmente constituido:

... nosotros vamos como Secretaría, o como facilitadores en este tema, no es indicarles que hacer, porque ellos ya saben qué hacer. Ellos tienen bien claro porque ya han pasado algunos eventos en Tandapi. Lo que pasa es que lo que les hace falta es una inducción, una orientación, porque las ideas propuestas por ellos fueron muy buenas. O sea, excelente porque tienen una muy buena iniciativa, participación fuerte... La función nuestra era guiar, orientar, porque las ideas y todo nacían de ellos. O sea, la gente conoce, sabe bien. Lo que nosotros hicimos era solo facilitarles, guiarles un poco en el tema conceptual de la amenaza, de la gestión de riesgos. Pero ellos lo hicieron todo. No hubo necesidad de ser muy técnicos o porque hay un técnico les diga lo que hay que hacer. La iniciativa y todo fue de ellos, y lo que necesitan, como todos, es nada más que una guía. Una orientación y las ideas excelentes de parte de ellos mismos (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

... nosotros vamos sacando de ellos toda la información básica que ellos prácticamente nos van a dar con base al tiempo, a la cronología que ellos han tenido; al historial de eventos que ellos han vivido. Y lo que tú vas haciendo es señalar las necesidades que ellos van en su conversación generando. Cuando tú ya generes una necesidad, la capacitación va avanzando. Y tú dices: «yo como técnica, como una persona que manejo el tema hablaré con la autoridad»... Sacando una cronología en base a matrices sencillas, porque lo hacen ellos, no nosotros. Y nosotros no podemos complicarles las cosas porque cuando tú complicas a la gente de la comunidad hay algunos que responden bien, pero otros que no. A la persona lo que le interesa es que le entreguen, que se yo, que le controlen el río para que no se le vaya y se le inunde la chanchera. Pero a ellos no les interesa que le califiquemos el agua en 5, en 4, en 3 o en 1. Esas son cosas que

las manejamos nosotros internamente. Entonces, hacemos matrices pequeñitas, por ejemplo ésta: un año, cuanto te acuerdas del evento, cual daño hubo, cual crees tú que fue la causa. En base a esto, que son matrices que les van dejando a la comunidad, ellos van desarrollando y luego nosotros acá procesamos. Y cuando ya tenemos procesadito el asunto, ahí es cuando hablamos con las autoridades y decimos: «su necesidad se ve que es esta, hagamos esto (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

... cuando la SNGR ingresó, cuando nos llamaron a líderes y a la ciudadanía, lo que se hizo fue, de una, estructurar y fomentar: cada barrio un comité. Empezaba a estructurar, a elaborar las necesidades, a llenar las fichas, donde estaba la población, los riesgos inminentes que teníamos; hacer un levantamiento de información. Para que, en ese sentido la SNGR, ellos siempre estuvieron a la cabeza, haciéndonos en los talleres llenar toda esa información. A su vez teníamos mesas de trabajo en las que hacíamos el levantamiento de información, y a su vez hacíamos los mapas de nuestro barrio, porque qué más que la misma gente que conocemos cómo está estructurado nuestro barrio. Y, de ahí hacíamos los mapas que te decía anteriormente: los mapas de evacuación. Ahí se fue fomentando, se fomentó de acuerdo a la necesidad: en mi barrio: ¿en mi barrio que necesito? Primeros auxilios, rescate, bomberos” (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

Tal como lo expresan los agentes, las interacciones entre la SNGR y la comunidad por medio de capacitaciones y/o talleres supusieron un proceso comunicativo en que se vinculó las necesidades sociales con los aspectos técnicos de la gestión de riesgos. Evidentemente, la población adquiere los conocimientos teóricos y técnicos de lo que implica una “gestión” y una “cultura” en términos de la prevención de riesgos. A su vez, los funcionarios técnicos de la SNGR adquieren conocimientos del espacio local, de las

utilidades que la gente ha dado al mismo, de las situaciones de riesgo que han afectado previamente a la localidad, de cómo han enfrentado históricamente estos eventos, de las relaciones internas y la organización comunitaria, etc. A partir de la conciliación de estos dos elementos, por un lado el social, y del otro el técnico, se van diseñando los *Planes Comunitarios para la Gestión de Riesgos*. En consecuencia, si bien el saber técnico, detentado por la SNGR y sus representantes, juega un papel fundamental, necesita adaptarse a las necesidades y a las disposiciones de la población de Tandapi. En otras palabras, el entendimiento entre la racionalidad técnica y la racionalidad social brinda la posibilidad de investir a las acciones de legitimidad social y, por ende, de durabilidad.

Por otra parte, la conformación de los CCGR es percibido, por las personas que son miembros de los mismos, como una oportunidad de pertenecer a los procesos institucionales de la SNGR:

De mi parte, pertenecer a la SNGR es una buena experiencia. Es una buena experiencia y más que todo nos sentimos involucrados en una institución importante que es SNGR (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Por ende, las personas de la comunidad, al menos los representantes de los CCGR de los diferentes barrios de Tandapi, sienten que forman parte de los procesos de gestión de riesgos en la localidad. Este sentimiento de pertenencia suele favorecer la participación ciudadana, en tanto las instituciones reconozcan como legítima y relevante la labor de las personas involucradas en el funcionamiento del proyecto. La posibilidad de tomar decisiones que competen al espacio público, en este caso, de la gestión social de riesgos, es uno de los atractivos que encuentran los ciudadanos. Por ende, el proyecto de gestión local de riesgos en la parroquia de Tandapi abría la oportunidad a un liderazgo compartido, siendo diversos los actores que se veían involucrados en la discusión y en la toma de

decisiones. La estructura y funciones del CCGR distribuyen una especie de poder entre los habitantes de la parroquia que son elegidos como miembros de la directiva, siendo el acceso al espacio público no solo como una agente de consulta. Al contrario, desde estas posiciones parece haber una influencia directa en las decisiones de acción en lo que representa el manejo parroquial de desastres. Básicamente, las dignidades del CCGR son representantes locales del organismo rector de la gestión de riesgos a nivel nacional, convirtiéndose en autoridades en la materia.

Sin embargo, este proceso colectivo de discusión y de toma de decisiones, creado bajo el supuesto de la conformación de los respectivos comités y sus brigadas, no llegó a cumplir con lo esperado. Desde la perspectiva de los actores, esto respondió a diferentes motivos: por ejemplo, el estancamiento del proceso tuvo su origen en la transferencia de competencias desde el Consejo Provincial de Pichincha hacia la Municipalidad de Mejía:

Pero la contestación de la SNGR era que pasaba a hacer también con el Municipio de Mejía. Entonces, quien tenía que darnos y apoyarnos en esto es ahora el Municipio de Mejía como Secretaría de Riesgos. Entonces, eso es lo que estábamos pidiendo a los compañeros de Machachi que nos volvamos a reunirnos porque ya la SNGR le pasó toda la información, la señalética; le pasaron todo. Le pasaron al otro año porque decían que ya una partida presupuestaria para las señaléticas ya no había. Entonces, recién este año nuevamente iban a reactivar eso para que haya para las señaléticas. Por eso le decía porque no se le ha dado ese presupuesto, supuestamente era para nuestra parroquia (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Porque transfirieron las competencias al Municipio. Antes era el Consejo Provincial el que estaba con la competencia de la gestión de riesgos. Pero ahora esa competencia se la trasladaron al Municipio. Entonces, como que ese desfase,



como en todo lugar, hace que tengas que nuevamente empezar de cero, porque alguien que ya tenía hecho un camino le pasó las competencias a otro lugar y ya no es lo mismo. No puede haber el seguimiento oportuno si ellos van a empezar nuevamente. Entonces, ellos tienen que nuevamente empaparse, y esto como que ha habido este desfase y no hemos seguido con el apoyo que teníamos anteriormente de la gestión de riesgos con el Consejo Provincial... El Consejo es punto a parte comparado con el Municipio. Le falta mucho, no quiero hablar mal, pero le falta más visión acerca de la administración. Tener estructurados, básicamente, sus áreas de trabajo, porque si lógicamente el Municipio tiene estructurado lo que es catastros, maquinaria, pero a la vez cuando uno se va por la competencia le botan al alcalde. Entonces, el uno se tira la pelotita y dice: «es que no sabemos (Entrevista Presidente de CCGR- Barrio Central, 17 enero 2013).

Un punto similar es el que es percibido por parte de las autoridades de la Junta Parroquial de Tandapi. Es decir, el factor influyente en la paralización de las actividades en referencia a la gestión de riesgos en la parroquia fue la transferencia de competencias desde el Gobierno de Pichincha al Municipio de Mejía. Según su punto de vista, el Consejo Provincial de Pichincha cumplía una mejor labor en el tema de gestión de riesgos. Al parecer, las demandas de la comunidad eran satisfechas en mayor medida por esta institución, siendo esa la diferencia con el Municipio de Mejía:

O sea, cuando el Consejo Provincial estaba a cargo, ellos venían, se preocupaban. En cambio, ahora tiene la competencia el Municipio, pero realmente nunca han llamado ni han dicho: «vamos a ir»... Ellos son más organizados. El Consejo Provincial está más organizado que el Municipio... En el Consejo cada quien tiene su función. Ellos dicen, por ejemplo maquinaria, cada cosa ya tiene bien estructurado el Consejo Provincial. Entonces, dicen: «vamos a trabajar con maquinaria; vamos a trabajar hoy con esto»; y así en gestión de riesgos. En cambio,

con el paso de la competencia, el Municipio no nos está dando lo que nosotros necesitamos. A diferencia del Consejo, porque el Consejo siempre ha estado ahí (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013)

Sin embargo, y simultáneamente, uno de los líderes comunitarios de la parroquia de Tandapi atribuye la falta de funcionamiento de los organismos creados a la falta de interés y de presión de la población en general. Percibe que, realizada la entrega de equipamientos por parte de la SNGR, la comunicación al interior de la comunidad no ha sido fluida y eficiente. De esta manera, asume que la ciudadanía no ha sabido ejercer el rol protagónico que mantuvo al inicio del proyecto:

... también si es verdad que aquí si ha habido también descuido de nosotros, porque tampoco se le puede decir solamente al Municipio o al Consejo. A nosotros, después que ya nos dieron todo el botiquín, nosotros no hemos puesto también de nuestra parte para trabajar en equipo como estábamos haciendo al inicio. No ha habido reuniones y decir: «compañero, yo le he dicho a mis compañeros que hagamos un proyecto, un plan de trabajo para ver qué podemos hacer». Entonces, muchas veces las personas ese rato tenemos nuestras necesidades. Eso es lo que yo les he dicho a los compañeros a ver que podemos nosotros seguir trabajando, sentarnos con el presidente de la Junta... Entonces, yo pienso que también de nuestro lado ha faltado esa comunicación con los de la Junta. Entonces, no hemos hecho tampoco seguimiento a la Junta porque tampoco se puede echar la culpa a uno o a otro que no puede o no hace (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Para las autoridades del Municipio de Mejía, el problema que ha conducido al estancamiento del proceso de gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi está relacionado con el desinterés de la ciudadanía en la temática. Se concibe que al ser el riesgo una posibilidad, la población no se siente atraída por este tipo de proyectos de prevención

ante situaciones que, así como pueden suceder, pueden no presentarse. Al contrario, los ciudadanos demandan obras que sean palpables. No obstante, otro de los factores señalados es la falta de asignaciones al Municipio, específicamente para la UGR, con el fin de organizar actividades, como talleres o capacitaciones, hasta muros de contención o dragado de ríos:

... no hay un implemento para que se vea obras. Usted sabe que en esta callecita, usted hace un adoquinado, y se ve obra la gente cree, ve. Pero si en esta misma callecita usted le dice: «aquí hay un transformador que, si se va ese transformador, se va las llamas a media casa»; ellos no le aceptan que van a sufrir. No le creen porque no hay una cosa palpable. A ellos hay que seguir ahí, manejar constantemente, y quizás esperar que ocurra un evento de esos, y ahí si concientizar y decir: «señores, vieron cómo paso. Ahora si hagamos esto. Trabajemos en esto. Unámonos. Conformemos un equipo»... y esperamos que haya políticas desde arriba donde de plata a cada uno de los municipios: yo qué sé, 2 mil dólares para riesgos en el Municipio de Mejía, para el Municipio de Rumiñahui. Entonces, usted teniendo toda esa plata va a donde más necesite, donde más riesgo sea inminente. Entonces, dice: «yo voy a hacer aunque sea esta pequeña muralla». Entonces, ven, se interesa la gente (Entrevista Funcionario de la UGR del Municipio de Mejía, 17 enero 2013).

En este sentido, puede entretenerse una diversidad de factores que afectaron los procesos de participación ciudadana en la gestión de riesgos en Tandapi. Especialmente, la falta de claridad en cuanto a las competencias del Municipio de Mejía y del Consejo Provincial de Pichincha, y, tal como lo anticipa el representante de la UGR de la Municipalidad, la no existencia de una partida presupuestaria destinada a la gestión de riesgos en la parroquia han contribuido a este proceso de estancamiento del proyecto en que se insertaban los comités conformados. Como consecuencia, si bien los CCGR deben

actuar bajo una autonomía relativa respecto a otras instituciones, los miembros de estos no han podido ejecutar ninguna actividad por no contar con recursos o por el simple hecho que la ciudadanía no responde de la misma manera si no encuentra el apoyo de instituciones fuertes. Así, las autoridades locales en materia de gestión de riesgos encuentran limitaciones para convertir en instancias ciudadanas con operatividad tanto a sus comités como a sus respectivas brigadas:

Por ejemplo, si nosotros convocamos solos, la gente dice: «no, ¿el apoyo de quién vamos a tener?». Entonces, si viene por decir el Municipio, vienen los bomberos y dicen: «vamos a tener también una reunión que nosotros vamos a respaldar». Entonces, todo el mundo se va a reunir. Pero si no viene nadie, dicen: «no pues, si no tenemos el apoyo de nadie, entonces a que vamos; ¿para qué nos convoca?» (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013).

Lo que pasa es que también falta la motivación, porque si antes la competencia era del Consejo Provincial, ellos estaban prestos. Ellos venían y decían: «haber, necesitamos capacitarnos; listo, organicemos para hacerlo». Pero, si ahora nos hemos dejado un poco, pero si no tenemos a nadie que venga y nos diga: «tenemos los recursos para dirigirles a ustedes, capacitémonos». Tampoco podemos hacer nada (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

Es interesante señalar que, según funcionarios de la SNGR, el proyecto plantea de inicio que los CCGR no cuentan con la dignidad de tesorero, pues idealmente estas no son instancias de administración de fondos públicos:

Nosotros nos manejamos con el asunto de que no queremos dineros, porque ese no es el sentido de la gestión de riesgos. Eso es una obligatoriedad de las autoridades del municipio como tal. Entonces, ellos en principio, si tú no respondes muy claro eso, ellos comienzan a pedir: «y, ¿qué vamos a ganar de esto?»; la parroquia necesita

una alarma, necesita unas camillas, un centro de salud mejor»; y comienzan a salir todas las necesidades, los problemas de ellos. Entonces, tú tienes que ser 'lógico' para decirle: «haber, si tú te preparas, y sabes y tienes el conocimiento el siguiente paso es coordinar con tu autoridad del municipio para ver cómo logramos tal cosa. No es prioridad, en principio, que tú tengas un carro de bombero y que no sepas manejar». Entonces, a ellos se les va cambiando la idea de cómo ellos tienen que estar preparados en lo que es gestión de riesgos, y lo han aceptado, lo han entendido. Porque al final de todo, si está todo bien hecho, se consigue lo que ellos quieren (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

La concepción del manejo de desastres que se pregona desde la SNGR, si bien tiene un componente que compromete el aspecto de infraestructura, prioriza la interiorización de una *cultura de prevención de riesgos*. Por ende, el proyecto implica una socialización de los conocimientos necesarios para que la comunidad sea el actor central de su propia gestión ante eventos adversos. En caso de ser necesaria la realización de obras de tipo material, la SNGR y el Estado proponen el modelo 50-50: la comunidad presenta el proyecto, el cual es evaluado para certificar el componente de riesgo del mismo. De ser avalado por la SNGR, se solicita al Banco del Estado un préstamo equivalente al monto de la mitad del costo total de la obra, el cual debe ser pagado por la parroquia en un plazo establecido y con cierta tasa de interés. Se aduce que el costo que asume la comunidad genera pertenencia respecto a la obra, suponiendo un inmediato compromiso en su mantenimiento. Por su parte, la otra mitad debe ser entregada por el GAD, en este caso la Municipalidad de Mejía. Sin embargo, volviendo a considerar los testimonios provenientes desde la UGR del Municipio de Mejía, no se cuenta con asignaciones que permitan cubrir estas demandas. En consecuencia, pese a la exigencia comunitaria de muros de contención y de un proceso de dragado de los ríos Pilatón y Tandapi, propuestas que contienen valor

en términos de prevención, las autoridades políticas con competencia en el sector no pueden dar respuesta en tanto carecen de los recursos que se necesita movilizar en este caso: en un primer momento, de recursos económicos, y, segundo, de la maquinaria con que se realizarían estas obras.

El resultado de todos estos factores es el aislamiento de los diferentes actores. Es decir, al no presentarse las condiciones adecuadas para el ejercicio de una gestión de riesgos compartida y sostenida, la conformación de los CCGR no deriva en la paralela formación de espacios de participación ciudadana:

... personalmente pienso que la debilidad fue la falta de articulación de estos procesos con los GAD, con la autoridad pública y con la misma política de gestión de riesgos, que todavía no hay. Están los articulados 390 y 389 [de la Constitución de Ecuador], pero no hay una política de riesgos más específica en donde nos diga las funcionalidades. Y eso es lo que considero que está faltando, y no solo en Tandapi, sino en todo el país en que están haciendo las Unidades de Construcción Social este proceso. O sea, empiezan, terminan con los planes, tienen el producto, el mapa, pero falta esa articulación por un acuerdo institucional entre la parroquia, el cantón y la misma Secretaría, y la misma comunidad para hacer un proceso duro de convivencia ciudadana; porque no existe, no la hay. Y hasta ahí queda: se acabó el proyecto el anterior año, se olvidaron y pasará como todo proyecto al olvido (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Tal como lo expresa este testimonio, esta desarticulación de los actores en concurrencia en el dominio particular de la gestión de riesgos en Tandapi responde a la inexistencia de una asignación de tareas. En sí, después de la implementación del proyecto ninguna institución se hizo responsable de realizar el respectivo seguimiento a los procesos ciudadanos de manejo local de desastres, lo cual deriva en la desmotivación ciudadana por

una especie de abandono institucional. Es decir, no se vislumbra ningún *órgano de acompañamiento* que se responsabilice de supervisar el avance del proceso de acuerdo a los lineamientos deliberativamente pactados durante los talleres de construcción de los planes de acción. Y hay que señalar que, evidentemente, la comunidad no puede asumir este papel en tanto están desprovistos de los recursos económicos, políticos y técnicos necesarios para llevar a cabo este proceso de manera aislada.

Desde la SNGR, los funcionarios desligan a la institución de cualquier responsabilidad ante esto, pues se trata del órgano rector, no de ejecución, en el sector. Esta Secretaría está encargada de realizar la estructuración de las unidades cantonales y parroquiales de gestión de riesgos. Sin embargo, una vez que estas están estructuradas es obligación de los GAD el asumir la ejecución de la gestión local de riesgos:

... se trabaja con los municipios desde la ley de descentralización, porque ellos son responsables de manejar todo lo que es su gestión de riesgos. Entonces, el municipio es el responsable en su territorio y la SNGR es el ente rector. Entonces la Secretaría da únicamente los lineamientos, con el respeto único de ese gobierno municipal... Nosotros no obligamos nada, no imponemos porque ellos son autónomos. Ellos están en su capacidad, además, de hacerlo y en su obligación dentro de sus competencias. Entonces nosotros respetamos absolutamente todo lo que ellos nos piden, y lo que nosotros hacemos es coordinar el trabajo con ellos bajo nuestras políticas, nuestros lineamientos... el GAD que está elaborando una obra como tal tiene la obligación de poner su gente que esté trabajando para ver y analizar el avance de la obra, y si es que existiría en ese sector uno de los representantes, de una junta parroquial por ejemplo, que ve que la obra no está avanzando, el viene y nos avisa y nosotros ahí actuamos (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013)

Sin embargo, persiste el problema de falta de recursos para aplicar acción alguna de sostenimiento del proyecto. Formalmente el discurso de la SNGR señala a los GAD como responsables de ejecutar el proyecto y su seguimiento. No obstante, la SNGR no transfiere de manera directa capitales para que estos operen de manera adecuada, puesto que esta institución inyecta directamente tan solo los fondos para emergencia. De su parte, para la transferencia de fondos para obras de infraestructura en prevención de riesgos se obliga a los funcionarios locales a la realización de trámites con mediación de terceros como el Banco del Estado, ente evaluador de la urgencia de la demanda. En este proceso, los criterios de urgencia no siempre son compartidos, por lo cual los agentes de este organismo financiero suelen negar los préstamos en este tipo de casos. En líneas generales, el seguimiento del proyecto no es viabilizado por la falta de recursos transferidos a los GAD y la escasa delimitación de competencias entre las instituciones de gestión local.

Es interesante señalar que, desde la perspectiva de los representantes del GAD del cantón Mejía, la coordinación y la articulación entre diferentes actores de la gestión de riesgos ha existido de manera general a nivel cantonal:

... acá ya tenemos organizado lo que es la conformación de equipos: Fuerte Atahualpa, la Policía, Cruz Roja, Bomberos y Municipio... Entonces, cada uno empezó ya a cumplir sus funciones específicas, lo que anteriormente cada quién trabajaba independientemente. O sea, cada quién cumplía su trabajo, pero no de una forma coordinada. Ya en estos operativos se vio la coordinación, se vio ya la operabilidad, la interoperabilidad entre los organismos participantes... Lo que si falta es la generación de recursos, la asignación de recursos económicos para que los GAD puedan actuar (Entrevista Funcionario de la UGR del Municipio de Mejía, 17 enero 2013).



Pero, puede resaltarse algunos elementos en su discurso. En primer lugar, transfiere las responsabilidades sobre las entidades que deben proporcionar los recursos económicos. En este sentido, rechaza toda culpabilidad del GAD en la insuficiente operabilidad de los proyectos de gestión de riesgos, en este caso el de Tandapi. Y, segundo, no menciona en ningún momento a la comunidad, y específicamente a los CCGR, como un actor coordinado dentro del sistema local de gestión de riesgos. A primera vista, los actores relevantes desde esta perspectiva son las instituciones del Estado, relegando la importancia de la participación ciudadana en los procesos de gestión social de desastres.

En cuanto a la utilización de *estructuras de gestión de riesgo ya existentes*, hay un acuerdo de la introducción de la temática a nivel local. Previamente, y como se ha descrito en el Capítulo del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, los organismos encargados del manejo de desastres han sido netamente instituciones que actúan meramente en la respuesta a un evento adverso. Así lo testimonian funcionarios de la actual SNGR, los que han formado parte del sistema por más de tres décadas, pudiendo visibilizar los contrastes de la estructura antigua y aquella en vigencia:

La Defensa Civil, en ese entonces la Junta Provincial de la Defensa Civil, las acciones que hacían eran justamente de respuesta. Cuando había deslizamientos, procesos de inundación, lo que llegaba era a hacer respuesta. Nada más. No había una prevención, no había una gestión de riesgos, sino simplemente, había un deslizamiento, quitar el deslizamiento, pasar el tráfico y listo; ver si hay afectados, heridos, ayudar con donaciones y ayudar con lo que se tenía. Nada más, se acababa el evento, se regresaba y no pasaba nada. Entonces, la institución era netamente ‘respuestista’, la Defensa Civil era una institución de respuesta: hacía evaluaciones, daba los recursos, y de ahí regresaba (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Además, se identifica que dentro de la planificación de las juntas parroquiales, grupo del que forma parte Tandapi, ninguna consideraba el componente de la gestión de riesgos. No es sino hasta la aprobación del texto constitucional de 2008 que los planes locales de gestión local implementan el componente de riesgos:

... por la falta de conocimiento no tenían esa línea de gestión de riesgos... en ninguna planificación de las juntas parroquiales existía la variable 'riesgos', y tampoco a nivel cantonal. A raíz de la creación de la Secretaría Técnica, que comenzó a trabajar ya la cuestión de la gestión de riesgos, y de ahí la Secretaría Nacional al estar ya en la Constitución con los artículos 389 y 390, comenzó ya a darse un impulso al tema de gestión de riesgos, porque ya era una condición (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero de 2013).

En lo que respecta a la relación de este programa particular de política pública en la gestión de riesgos, se ha visto que formalmente se articula en diferentes formas con otras instancias de decisión. Por ejemplo, la conformación de los CCGR supone la articulación de los niveles parroquiales con los cantonales y nacionales de la gestión de riesgos. Así mismo, hay diferentes articulaciones interministeriales que se manejan como supuestos en el planteamiento del proyecto: la certificación de los centros educativos es un trabajo conjunto con el Ministerio de Educación. Sin embargo, la falta de operatividad de estas instancias locales de gestión de riesgos, pone bajo cuestionamiento los vínculos que formalmente se establecen entre las diferentes instancias de decisión. Por lo tanto, y pese a la existencia oficial de estas relaciones que vinculan a diferentes procesos participativos, puede evidenciarse que estas no tienen sustento en la realidad. Por lo menos en lo que respecta a la vinculación ciudadana a los mismos.

### **5.3.2. Interacción**

La promoción e implementación de la participación ciudadana en los espacios públicos y los procesos de gestión social suponen el acceso de actores individuales y colectivos que solían quedar por fuera de la toma de decisión. Por ende, el análisis del criterio de *interacción* tiene que centrar su atención en lo que respecta a la apertura de los espacios públicos de toma de decisión en lo referente a la gestión de riesgos. Así también, diferentes criterios valorativos de la ciudadanía acerca de la importancia de su involucramiento en los procesos de gestión pública.

Retomando lo que se ha mencionado anteriormente, los CCGR fueron conformados como espacios de encuentro entre los diferentes actores locales y las instituciones tanto técnicas como políticas en la definición de planes de acción ante eventos adversos. Esta iniciativa nace de la transformación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, proceso que tiene aparejada una nueva concepción del manejo de desastres. Desde esta nueva óptica, los procesos de construcción social son un elemento fundamental en la gestión de riesgos. En consecuencia, la reestructuración da cabida a la introducción de mecanismos institucionales que favorecen una participación activa de la ciudadanía en los procesos de gestión de riesgos:

Todo nace de la nueva reestructuración de la Dirección Civil a la Secretaría Técnica, y de ahí a la Secretaría Nacional. La Secretaría Nacional conforma una subsecretaría, una unidad de Construcción Social. Entonces, esta Subsecretaría de Construcción Social es la que comienza a generar y a promover una cultura de gestión de riesgos a nivel comunitario, o a nivel barrial, o a nivel local. Entonces, una de las estrategias fue justamente conformar estas comisiones [referencia a los CCGR] a nivel barrial (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Como se ha puesto de manifiesto, el componente técnico tiene gran relevancia en lo que refiere a la gestión de riesgos. Por tanto, las capacitaciones y talleres fueron un elemento importante para que actores que antes no podían acceder a decisiones y acciones de la gestión de riesgos, se involucren. Es decir, después de estos eventos de formación, agentes locales se encontraban capacitados para realizar el trabajo que quedaba antiguamente tan solo en manos de los expertos en la respuesta a desastres. En este sentido, se involucra a individuos de la localidad para que tomen decisiones y realicen acciones para la prevención en Tandapi. Hay que mencionar que, según funcionarios de la SNGR, es fundamental una sensibilización ante los riesgos para que la ciudadanía se involucre con mayor interés:

... les dijimos que necesitábamos tener talleres cada semana para fortalecer las capacidades. Primero, dándoles el tema de gestión de riesgos, las medidas de autoprotección, sensibilización sobre los peligros que tienen. Luego, hablamos de conformar brigadas; no brigadas, sino más bien responsables comunitarios en prevención de incendios, en primeros auxilios y evacuación... Creo que primero es la preocupación que se genera, y luego la gente va diciendo: «en realidad sí, estamos en peligro; tenemos muchos peligros, muchas amenazas». Y listo, no es salir de aquí, de irnos a otro lado, sino saber vivir con esos peligros y hacer medidas de reducción (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Se evidencia un cambio en este sentido: antes, las instituciones técnicas y políticas de la gestión de riesgos trabajaban de manera unilateral. En otras palabras, las instancias ese entonces responsables del manejo de desastres, por ejemplo la Defensa Civil, no articulaban en su accionar a la comunidad. Esto debido a que el sistema solo funcionaba en la respuesta. Pero, con la introducción del componente preventivo, la comunidad debe

involucrarse para estar preparada en mitigación o, en el caso de suceder, reacción ante eventos impredecibles. Así también, la participación de los beneficiados directos de la política pública garantizaría, en cierta medida, la sostenibilidad del proyecto. En suma, el cambio en la concepción con que se enfrenta el riesgo ha generado las condiciones de apertura de espacios participativos para la comunidad:

... se conformaba el Comité de Operaciones de Emergencia [COE]. Este era un grupo interinstitucional y multidisciplinario donde estaban todos los actores, todas las instituciones. Pasaba algo, se activaba este COE y hacía la respuesta. Pero en este COE nunca estaba integrada la comunidad. Entonces, ahora este COE tiene otro enfoque a un Comité de Gestión de Riesgos, que se reunirá unas dos o tres veces al mes para hacer planificación sobre el territorio, y sobre las necesidades y requerimientos de la comunidad. La comunidad organizada y preparada ya es parte de los Comités de Gestión de Riesgos (Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha).

... tenemos uno de los puntos básicos que es la prevención. Entonces, cuando se trabaja en esto y se prepara a la gente, lo demás está listo... Cuando nosotros ya tenemos bien clara esta capacitación con la gente, lo que sacamos de ellos, porque la intención de esto es fortalecer las capacidades internas de la comunidad. Es decir, para qué tú eres hábil, y con esa habilidad vamos a trabajar en equipo. Entonces, yo estoy convencida como persona, y como funcionaria de la Secretaría, que uno de los primeros pasos, y cuando la gente me funciona mejor, es valorar lo que ellos tienen (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

Tal como lo comentan los agentes involucrados en el proceso por parte de la SNGR, la centralidad de la prevención obliga a considerar las propuestas de los actores locales. En Tandapi, uno de los problemas que históricamente se ha padecido en términos ambientales

es la gestión de desechos producto de su actividad económica focalizada en la preparación y expendio de alimentos derivados del cerdo. Además, la comunidad y sus autoridades identificaron también el problema de deslizamientos como prioritario. Ante esto, el accionar de la SNGR asumió estos dos problemas como elementos a tratar en la comunidad con el componente de riesgo, siendo necesaria la sensibilización a fin que los actores locales para que tomen las riendas de la gestión en sus propias manos:

El trabajo que identificaron ellos [las personas de la comunidad] era la contaminación ambiental, por lo chanchos, el único medio económico de ellos que es la fritada, y no hacen un adecuado tratamiento con todo el proceso de los cerdos... a través de los talleres, la gente que estaba ahí presente, ellos vayan tomando conciencia del riesgo que tenían. Y una vez, tomando ellos conciencia, vayan ellos proponiendo o alternativas: por ejemplo, qué es lo que tengo que hacer con la contaminación ambiental, y ellos decían: «es que no tenemos donde mandar los residuos, pero si quisiéramos que nos ayuden, que nos den capacitación de buenas prácticas ambientales»; luego de los deslizamientos: «si, nosotros hemos tenido deslizamientos, pero quisiéramos tener una alerta, un sistema de alerta temprana». Entonces, ves que la gente misma iba, nacía de ellos proponer algunas alternativas. Y eso es lo que pretendía hacer: que la gente se vaya empoderando; que ya no sea que las autoridades vengan y les digan lo que tienen que hacer. Sino que nacía de ellos que es lo que tenían que hacer. (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Por otra parte, sumado al reconocimiento de la importancia de ligar esta parte técnica a la social, los funcionarios de la SNGR perciben como relevante el acuerdo que debe existir entre la parte técnica y la parte política. Además de investir de legitimidad social, el trabajo conjunto con las autoridades públicas locales reviste de oficialidad al

proyecto, lo cual afirma la voluntad política de las partes para movilizar los recursos con que cada uno cuenta para llevar a cabo el programa establecido:

En el tema de gestión de riesgos es importantísima la parte técnica, pero va ligada con la parte política. Porque si tú tienes un diagnóstico, un estudio, un análisis técnico de un sector como Tandapi, si la parte política no entiende, o no comprende o no le interesa, eso pasa a ser nada más que un documento. Entonces, la gestión de riesgos es un tema que va ligado con la política” (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Ellos [el Municipio] son los que te imponen, ellos son los que te dicen: «para mí, mi prioridad es esta obra, no ésta». Está bien, trabajamos con ésta; en principio, nosotros vamos con esta. Está hecha de tal manera, está instituido en el sistema y la metodología de la Secretaría que nosotros no queremos incomodar, y en todo momento les decimos: «nosotros somos el ente rector en gestión de riesgos bajo tu autonomía» (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Al parecer, la SNGR cede un gran nivel de protagonismo en la definición de prioridades a las autoridades locales. Esto atiende a que los gobiernos locales tienen jurisdicción sobre el territorio, lo cual obliga a considerar sus necesidades a fin de no encontrar trabas a los procesos en una etapa posterior del proceso de introducción e implementación de la gestión de riesgos en Ecuador. La predisposición de las autoridades a trabajar con el proyecto planteado desde la SNGR es fundamental, pues el principio de descentralización que opera en este sistema plantea que son los GAD quienes se hacen cargo de la gestión de riesgos una vez que esta queda estructurada en la localidad.

En el caso de Tandapi, la Municipalidad de Mejía recomendó a la SNGR que se trabaje en gestión de riesgos en dicha parroquia. Esto debido a la mayor exposición de

riesgos en comparación a otras parroquias del cantón. Vale destacar que esta experiencia fue asumida en su momento como un plan piloto que sería aplicado en otras localidades. Esta proposición del gobierno local de trabajar con Tandapi fue tomada como una muestra de voluntad política para llevar a cabo el proyecto de conformación y puesta en marcha de los CCGR. Pero, tal como ya se ha mencionado, esta voluntad política no pudo cristalizarse por diversos motivos que estancaron el desarrollo de la política de gestión de riesgos.

Por lo tanto, el discurso que maneja la SNGR en lo referente a la toma de decisión concibe como necesaria una relación dialógica entre los tres actores que se involucran en los procesos de gestión local de riesgos: la comunidad, las autoridades locales y las autoridades técnicas. En este sentido, aparentemente la toma de decisiones para el manejo de desastres contempla la necesidad de un entendimiento comunicativo entre las diferentes partes a fin de arribar a acuerdos que satisfagan los intereses de la totalidad de interventores. En otras palabras, es imprescindible una aceptación mutua de los componentes políticos, sociales y técnicos:

Estamos convencidos de que hay un triángulo que no se puede abrir, y es las decisiones de autoridades, las decisiones científicas y la intervención de la comunidad. O sea, si no están los tres grupos sociales involucrados y enlazados completamente no funciona. Entonces, yo pienso que realmente así funciona. Cuando nosotros tuvimos el cambio de Secretaría Técnica a Secretaría Nacional con nuestra actual ministra, la doctora estaba convencida de que si estos tres grupos sociales no trabajan es imposible (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

Desde la perspectiva de los representantes ciudadanos, su participación en los procesos de gestión social de riesgos es fundamental. Al parecer, el funcionamiento del sistema al interior de la comunidad era óptimo mientras la comunidad se involucraba



activamente en el proceso. Es decir, cuando la ciudadanía se hacía presente con sus demandas ante las diferentes autoridades, sean estas de la Junta Parroquial o del Municipio de Mejía, estas respondían con diferentes acciones. Sin embargo, la comunidad abandonó ese rol protagónico que la caracterizó en un inicio, rompiendo la unidad que había garantizado su relación efectiva con los representantes del poder público a nivel local:

... hemos trabajado con el presidente de la Junta en lo que es gestión de riesgos y nos ha dado resultados, porque nosotros hemos llamado al presidente de la Junta a decir: «sabe que compañero, mañana nosotros queremos hacer esto así, poner esto así»... Tenemos que ser reales, nosotros también si está fallando, porque si nosotros quisiéramos hacer algo por nuestra parroquia nos reunimos. Ahí está, que bien o mal él es el presidente de nosotros, él tiene que recibirnos cuando nosotros queramos pedir algo o podamos hacer algo que queremos para la parroquia. Entonces, ¿porque el Municipio se quedó así como que no han hecho? Porque ya nadie presiona, hicimos mal; no le presionamos porque ya no estamos como en activo... él [el presidente Junta Parroquial] necesita también de nosotros para poder. Si nosotros hacíamos esto, presionábamos o pedíamos como Secretaría de Riesgos de aquí de Tandapi, nosotros podíamos hacer. Pero nos hemos descuidado. Ahorita ya está llegando el invierno, como ustedes vieron los ríos ya están creciendo. Entonces, ahora nuevamente toca presionar (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Abordando al paso de un rol activo hacia uno pasivo de manera relacional, los vínculos sociales y políticos se sustentan en el reconocimiento mutuo por parte de los actores que interactúan en determinado espacio. En un primer momento, puede evidenciarse que las autoridades públicas y la ciudadanía reconocen la importancia de su relación para la gestión de riesgos en Tandapi, especialmente en lo que respecta a los recursos con los que cuenta cada uno y que puede ser transferido al otro a forma de

beneficios: por un lado, el gobierno local tiene la competencia política y económica, elementos que son movilizados dentro de esta relación para obtener de la ciudadanía el apoyo y el reconocimiento de la autoridad, es decir, para garantizar su legitimidad social como poder local.

No obstante, y pese a la relación de intercambio que se establece entre las partes, aparece un punto de quiebre en la misma. Una vez que se entregó los instrumentos para el manejo de desastres a los CCGR, contemplado en este sistema de estímulos por el proyecto, los espacios de encuentro entre las diferentes instancias se paralizaron. Es importante en este aspecto señalar que el financiamiento del proyecto se agotó, por lo cual las actividades no pudieron continuar siendo realizadas. Así también, debe volver a indicarse la falta de presupuestos para la gestión de riesgo en los GAD. Por otra parte, considerando que el riesgo es una posibilidad no concreta a los ojos de los individuos, el interés de los actores en el tema queda diferido en el tiempo. Sin embargo, este interés se reactiva en determinadas ocasiones donde la gente siente históricamente la necesidad de prepararse de manera inmediata: para el caso de Tandapi, la temporada invernal implica una mayor posibilidad de desborde de ríos y de deslizamientos de tierra. La conjunción de estos dos factores, la respuesta inmediata a la posibilidad de amenaza y la falta de presupuesto en el sector, tiene como consecuencia la desarticulación de la relación entre la comunidad y las instituciones públicas, generando inconvenientes en la satisfacción de demandas por no contar con los recursos que necesita movilizarse en estas ocasiones.

En consecuencia, la apertura de espacios de decisión política y la valorización de la participación ciudadana, todo esto a nivel formal, son necesarias para efectivizar una ciudadanía deliberativa en el dominio público. Pero, no son condición suficiente para el adecuado funcionamiento de los sistemas de administración pública. Contenida dentro del conjunto genérico de las relaciones sociales, la práctica política se basa en el interés y la

disposición de los actores a involucrarse en sus espacios y decisiones. El interés de las personas para participar en los espacios públicos depende, entre otras cosas, de la capacidad de reconocimiento y respuesta a sus demandas por parte de las instituciones públicas con competencia en el territorio. Sin embargo, cuando no se tiene claramente definidas las competencias ni un presupuesto con que realizar diferentes actividades, el sentido político de la ciudadanía se disuelve. Por lo tanto, la incorporación formal y el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de gestión de riesgos son infructuosos si estructuralmente no hay capacidad de respuesta desde los organismos políticos que operan en el sector.

### **5.3.3. Pluralismo**

Esta categoría hace referencia a la diversidad de actores y posiciones que concurren en la gestión de riesgos en la localidad de Tandapi. Por ende, es necesario dar cuenta de las funciones y recursos con que cada uno ingresa a este campo de la definición de los parámetros y de las acciones que se tomarán en el manejo local de desastres.

En primer lugar, la SNGR es el ente rector a nivel nacional en lo que respecta a la gestión de riesgos. En este proceso, el papel designado es la coordinación y acompañamiento de las diferentes unidades que se vinculan al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Para ello, esta institución está obligada a introducir en los diferentes niveles y jurisdicciones el componente de riesgo para que este haga parte de la planificación de los GAD. Así, su función principal es la de formar las estructuras locales que se encargarán de la gestión comunitaria ante eventos adversos. En el caso de Tandapi, la SNGR coordinó junto con la Municipalidad de Mejía la constitución de la UGR cantonal, la cual debería idealmente formar una red de gestión de riesgos junto con los gobiernos parroquiales. Posteriormente, la SNGR conforma los CCGR, entidades que

deben articularse al Municipio para conformar su red local. Por lo tanto, la función de la SNGR es intervenir como órgano de estructuración del sistema en las diferentes locaciones donde este funciona, dotando del saber técnico y administrativo necesario para que los agentes locales gestionen sus acciones para prevenir riesgos. Adicionalmente, cuenta con fondos que son transferidos a los GAD en caso que estos no puedan dar la respuesta requerida a una emergencia.

En segundo lugar, el gobierno local es la instancia que por mandato constitucional asume la gestión de riesgos en los territorios de su competencia. Una vez que la SNGR constituye la estructura local en gestión de riesgos, es el Municipio el encargado de viabilizar la diversidad de recursos necesarios para poner el sistema en funcionamiento en las diferentes parroquias que son su jurisdicción. Por ejemplo, fue el Municipio de Mejía quién determinó la prioridad de trabajar junto con la parroquia de Tandapi, puesto que es la de mayor exposición a amenazas en su territorio. De esta forma, y en trabajo conjunto con la SNGR, la Municipalidad contacta con las autoridades parroquiales para proseguir con la introducción y conformación de los comités de gestión de riesgos en los barrios de Tandapi. Es importante para este procedimiento, tal como lo señalan los funcionarios de la SNGR, que las autoridades políticas de la zona expongan la voluntad política de realizar los esfuerzos necesarios en la implementación del proyecto:

... la estrategia era esa: hablar con los actores locales, en este caso los de la Junta Parroquial, y básicamente ver la disponibilidad de los alcaldes. Porque muchos alcaldes tenían predisposición y se podía trabajar, otros no, entonces era un poco más difícil... Justamente nosotros hicimos en Pichincha un recorrido por todos los cantones hablando con los alcaldes, exponiéndoles cuál era el proyecto, qué es lo que buscábamos. Y seleccionamos donde si había apertura, donde en este caso el alcalde de Mejía dijo: «queremos seleccionar Tandapi porque hay mayor riesgo»;

lo que no tuvimos en otros cantones (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Lo mismo puede decirse de las autoridades parroquiales: estas, deben estar dispuestas a movilizar todos los recursos necesarios para implementar medidas en la gestión de riesgos. Las autoridades del poder público a nivel local ponen en marcha el sistema, vinculando sus intereses a los provenientes de la ciudadanía. Pero, insistiendo en lo mismo, la falta de recursos limita su accionar. De la misma forma, y tal como lo ha expresado el representante de la UGR de Mejía, la prevención supone la socialización de una cultura para combatir el riesgo, acción que no tiene el respaldo adecuado de la población al no tratarse de obras palpables en el corto plazo. Por último, como consecuencia de lo antes dicho, esta gestión de riesgos pasa a ser un asunto no prioritario para las autoridades municipales al no representar un problema políticamente rentable ni socialmente demandado. Es decir, la no existencia de esta cultura de prevención de riesgos entre la ciudadanía y las autoridades conduce una demanda mínima en este tema, mismo que no comporta grandes beneficios de orden político.

Finalmente, la ciudadanía y sus representantes concurren también en este espacio de decisión pública. Dentro del proceso de introducción de gestión de riesgos en la parroquia, los habitantes de la comunidad deben incorporar los conocimientos técnicos necesarios para hacerse cargo del manejo de desastres a nivel local. Como se ha enfatizado, las personas que son elegidas para ser miembros de los diferentes CCGR adquieren el compromiso de efectuar las labores requeridas para la gestión local de amenazas. Pero, esto no de manera aislada, sino a través de la articulación con diferentes instancias: la SNGR, el Municipio de Mejía, el Consejo Provincial de Pichincha, etc. Idealmente, las iniciativas deben provenir desde la ciudadanía, quienes son los afectados directos de la implementación de políticas públicas. En este caso, y debido a la importancia del saber

especializado en la gestión de riesgos, la problemática y las soluciones eran trabajadas en conjunto con los funcionarios de la SNGR. No obstante, la identificación por parte de la ciudadanía fue priorizada, puesto que esto otorga legitimidad y sostenibilidad al proyecto. Para la SNGR, es necesario quebrar con esa especie de paternalismo que existe en la relación entre la ciudadanía y las instancias estatales:

... algo más, que va más allá, es el respeto al ser humano, el respeto a su organización, el respeto a lo que tú quieres en la vida; yo no tengo por qué negarte. Porque eso es algo tan simple para lo que es gestión de riesgos, por ejemplo. Es algo, o sea, realmente grande y de conformación del ser humano que lo van uniendo como comunidad... Y es lo que siempre decimos aquí: «mientras tu tengas respeto al ser humano, y encaminarle, saberle encaminar al progreso y a la sostenibilidad de los programas de gestión de riesgos que nosotros manejamos, todo está bien». Si eso no funciona, y es más, no dura en el tiempo, tampoco sirve. Ese es el concepto que nosotros nos estamos manejando como Secretaría (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

En conclusión, puede apreciarse los diferentes actores que se han involucrado en el proceso de definición del manejo de desastres en la parroquia de Tandapi, relevando en cada caso la perspectiva con que cada uno ingresa al mismo. En breves palabras, la SNGR aporta con el saber técnico, las autoridades políticas, especialmente del Municipio de Mejía, con la voluntad política de planificar y accionar en este tema, y la ciudadanía con el respectivo saber social de los eventos que pueden afectarlos y con la legitimidad social que garantice sostenibilidad al proyecto.

#### **5.3.4. Igualdad participativa**

La *igualdad participativa* refiere a las capacidades legalmente constituidas de acceso igualitario entre los diferentes actores a ser considerados y a participar de los

procesos de decisión en política pública. Funciona bajo el supuesto que la existencia de una ley que garantice este acceso igualitario es necesaria para la práctica efectiva de la ciudadanía deliberativa. En este sentido, debe indagarse respecto a cómo plantea el proyecto la elección de los representantes ciudadanos que conforman los CCGR, así como su participación en los procesos de evaluación y de seguimiento del proyecto. Así mismo, debe indagarse respecto a la valorización que hacen los representantes elegidos de la participación en los procesos políticos de la gestión de riesgos.

Como se ha revisado en la documentación producida por funcionarios de la SNGR respecto al proceso llevado a cabo en la parroquia de Tandapi, las personas que conforman actualmente las directivas de los CCGR fueron elegidas por votación entre los asistentes a los talleres y capacitaciones donde se llevó a cabo su formación. Por ende, al parecer el mecanismo de elección de representantes de la gestión de riesgos a nivel local contempló la posibilidad de acceder a los cargos de decisión a la totalidad de asistentes. Esto supone que, entre aquellos presentes, existió una especie de igualdad participativa. Sin embargo, no debe descartarse otros factores que pueden predisponer de mejor manera a determinados individuos en detrimento de otros<sup>30</sup>: reconocimiento por parte de la comunidad como actor representativo, experiencia en procesos políticos, educación, etc.

Según funcionarios de la SNGR, este organismo otorga a la comunidad la posibilidad de escoger a las personas que desee para los diferentes cargos. Incluso, en algunas ocasiones, la comunidad tiene la potestad de definir la cantidad de miembros en ciertos cargos e, incluso, si se dispondrá o no de determinado cargo:

---

<sup>30</sup> Es interesante señalar que dos de los representantes de los CCGR de la parroquia de Tandapi presentan ciertos elementos que favorecen la disposición a la participación en procesos políticos: por un lado, uno de los representantes ha militado previamente en partidos políticos, lo cual permite incorporar ciertas destrezas en las capacidades de liderazgo. Por otro lado, el otro representante ha realizado estudios de tercer nivel en el área de administración, lo cual la dota de ciertos recursos tanto lingüísticos como operativos para enfrentar las dinámicas políticas.

Entonces, se coge los líderes de las parroquias o líderes ya barriales, como ellos lo pongan, tú lo único que vas es a decir cómo quieres organizarte. Pero si los señores te dicen: “mire, nosotros queremos que el padre de familia de esa vivienda y de esta sean las cabecitas porque ellos son muy colaboradores”; tu respetas. Dices: «bien, vamos como ellos quieran». Entonces, escoges una persona, que va a ser el jefe, y sus colaboradores. Los colaboradores habíamos hablado de tres, que van a ser el presidente, un vicepresidente, y hablan de uno o dos vocales; y uno de los vocales es el secretario. Entonces, si tú pones aquí vocales, que puede ser un secretario y un ayudante, uno o dos están bien. Si se te van con uno solo tú aceptas. Y conformas el comité, que es nuestro objetivo inicial (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

La SNGR percibe que la sostenibilidad del proyecto está garantizada en crear instancias que respondan al tipo de organización propio de la comunidad. Por lo tanto, si bien existe una estructura que idealmente deberían mantener los CCGR, los ciudadanos son quienes conocen de mejor manera su organización y sus formas adecuadas y prácticas de funcionamiento como grupo. Es decir, el objetivo central de la SNGR es conformar la estructura local de la gestión de riesgos. Más allá de eso, estos comités requieren de un funcionamiento adecuado a las capacidades y a las necesidades del grupo que lo conforma, que es quien se hará cargo del proceso junto con el gobierno local. En otras palabras, requiere de la incorporación de la gestión de riesgos por parte de la ciudadanía.

Entre los representantes de la comunidad en lo que respecta a gestión de riesgos, la participación de la ciudadanía es valorada como elemento de acompañamiento en la implementación del proyecto. Para este representante, el papel que juega la ciudadanía en este campo es ejercer presión a las autoridades con competencia en el territorio para que estos escuchen las demandas de la población y tomen alguna acción para satisfacerlas:



... empezamos a hablar al Consejo y ella dijo: «yo estoy representado al Consejo Provincial, a su Secretaría de Riesgos». Y le dijimos que ellos tienen que ponerse a trabajar. Hay mucha gente que dice: «solo vienen a ver y se van». Entonces, ahí fue, yo creo, que se molestó cuando nosotros ya le comenzamos a presionar un poco con la comunidad, porque hicimos el recorrido también. Toda la comunidad, con el presidente de la Junta y los vocales, se hizo el recorrido. De ahí comienza a salir estas ideas. Entonces, ella realmente se le presionaba para que se haga estos talleres, cuando se pusieron en contacto con [la SNGR]. Entonces, fue más fácil para trabajar. El presidente de la Junta está por el medio de que más contacto, entonces la cabeza de la parroquia se pone en contacto. Él les está llamando para llamarnos, informarnos a nosotros lo que está pasando. Por ejemplo, nosotros no necesitábamos ir al Consejo Provincial para decirle que baje para darnos algo de ayuda. Pero, en cambio cuando nos fuimos al Municipio de Mejía, donde el alcalde, si nos tocó contratar un bus y trasladarnos a presionarle a él allá (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Desde su óptica, la Junta Parroquial de Tandapi no puede hacerse cargo del problema sin el respaldo de la ciudadanía. Tal como lo hemos mencionado, las relaciones políticas se basan en el reconocimiento mutuo de las demandas de cada sector, las cuales pueden quedar sin explicitarse del todo. Sin embargo, este representante es consciente que las autoridades locales pueden responder en mayor medida a las demandas sociales cuando recibe de la población la legitimidad como representante del poder local. En este sentido, la conjunción de esfuerzos entre la ciudadanía y la Junta Parroquial, más allá de simpatías personales o no, es fundamental para la consecución de los objetivos comunitarios en manejo de desastres:

Pero nosotros también queremos apoyo: la Junta quiere apoyo de la población. Nosotros tenemos que darle también. Así como yo le he dicho al presidente de la

Junta: «así usted caiga mal o yo le caiga mal, estamos ahí. Punto». El propósito es trabajar (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Sin embargo, este papel de la ciudadanía se dilata en el tiempo siempre y cuando se encuentre desde las autoridades políticas competentes la respuesta a sus demandas y al proceso ya iniciado. En este caso, la Junta Parroquial no puede dar respuesta a las demandas de los pobladores en gestión de riesgos, puesto que el presupuesto con que cuenta la comunidad es bastante bajo para proyectos de este tipo. Por lo tanto, los GAD son las instancias que deben movilizar recursos económicos y humanos para implementar diferentes acciones. En efecto, estas instituciones, entre las cuales puede nombrarse al Municipio de Mejía y al Consejo Provincial de Pichincha, son quienes deben dar seguimiento al proceso. Pero, la indefinición respecto a sus competencias produce una desmotivación ciudadana que reduce sus prácticas participativas:

La falta de seguimiento que hemos tenido ha sido el cambio de competencias, básicamente. Porque hasta ahí hemos venido trabajando, pero el cambio de competencias del Consejo Provincial al Municipio ha sido el posible gran desfase (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2014).

Inclusive, si nos piden, nosotros [la Junta Parroquial] podríamos hacer. Pero por la competencia nosotros no podemos. Tiene que ir al Municipio o tiene que ir al Consejo Provincial (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013).

Los funcionarios de la SNGR invocan al principio de descentralización que rige el sistema, desentendiéndose de las responsabilidades en lo que respecta al seguimiento. Así mismo, el proyecto no constituye espacios ciudadanos de evaluación, sino que delega esta responsabilidad a los GAD:

Tenemos instancias [de control ciudadano], pero no instituidas. Nosotros solo supervisamos que la obra avance. ¿Por qué? Porque no es obligación mía construirle la obra. Es obligación netamente de los GAD como tal, porque es netamente competencia de ellos. Y eso es justamente la descentralización (Entrevista Funcionario de Construcción Técnica-SNGR/Pichincha, 5 enero 2013).

Respecto a la igualdad participativa, puede señalarse que formalmente el sistema plantea un acceso igualitario a la representación ciudadana dentro del proceso. Sin embargo, hay ciertos elementos o disposiciones que favorecen que ciertos individuos ocupen estos cargos de miembro en los CCGR, lo cual va más allá de cualquier formalidad. Por otra parte, si bien los representantes ciudadanos reconocen la importancia de su participación en los procesos políticos de la gestión de riesgos, factores estructurales del sistema de manejo de desastres conducen a la reducción de los niveles de involucramiento por desmotivaciones producto de una especie de abandono institucional. Por lo tanto, el reconocimiento formal del acceso de la ciudadanía a los procesos de la política pública no garantiza la igualdad participativa, puesto que la política es una práctica real que requiere de ciertas disposiciones y condiciones para su ejercicio. Sería una ingenuidad asumir que este dictamen meramente formal es la condición suficiente para que la ciudadanía participe efectivamente en el espacio público.

### ***5.3.5. Autonomía***

Los procesos que incorporan la participación ciudadana como elemento central implican que cada uno de los sectores involucrados en la problemática y, por ende, en la toma de decisión acerca de las medidas a tomarse, tienen cierta autonomía respecto a la posición que toman. Es decir, la capacidad con que cada uno de los agentes, individuales o colectivos, puede apropiarse del poder decisorio respecto a la política pública. En consecuencia, debe indagarse respecto al origen de las proposiciones que formaron parte

de este proceso de introducción de la gestión de riesgos en Tandapi y la posibilidad de cada uno de los sectores de imponer su voluntad propia.

En primer lugar, la iniciativa nace desde la SNGR, entidad que acerca el proyecto de conformación de los CCGR a los diferentes cantones de la provincia de Pichincha. Entre ellos, la Municipalidad de Mejía presentó una disposición favorable para trabajar en la gestión de riesgos, conformando su propia unidad en la materia. Al mismo tiempo, el alcalde de Mejía recomendó a la SNGR trabajar con la parroquia de Tandapi, puesto que dentro de la jurisdicción de este Municipio es la localidad que mayor exposición ante eventos adversos presenta:

Nosotros empezamos a trabajar en esto porque desde la Secretaría como planta central recibimos la disposición de aplicar un proyecto que se llama: La Creación de CCGR. Entonces, siendo una instancia a nivel de matriz, las provincias tenemos que acatar esas disposiciones y trabajar en el propio territorio. Y el proceso empezó así, había que tomar contacto con la autoridad local, que en este caso es el municipio [del cantón Mejía] y luego con la autoridad parroquial, el presidente de la parroquia. Y en esa reunión decidimos hacerlo con Tandapi porque el alcalde de Mejía, que en este caso es del cantón Mejía, nos decía: «en todas partes hay riesgos, pero yo les pediría que trabajen con prioridad en Tandapi»; que es una población con bastantes amenazas: inundaciones, deslizamientos, la influencia directa de la Panamericana, que es el paso interprovincial de la costa y de la sierra. Entonces, nos pidió trabajar en ese sector, y que vayamos directamente a Tandapi. Luego, tomamos contacto con el presidente de la Junta Parroquial [de Tandapi], y le comentamos como era todo el proceso y la aplicación del proyecto. Hicimos un recorrido con las autoridades, con los líderes barriales... Entonces, el alcalde de Mejía tuvo la buena predisposición, la sensibilización de trabajar en este tema. Están trabajando en este tema, tienen una UGR en Mejía. Entonces, eso facilitó el

trabajo con la comunidad. Entonces, esa apertura del alcalde nos permitió trabajar con el presidente de la Junta Parroquial, que tuvo convocatoria con todos los presidentes de los barrios. (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Como lo menciona el funcionario de la SNGR, era necesario contactar a los representantes de la Junta Parroquial de Tandapi con el objetivo de tener la predisposición y la voluntad de las autoridades locales de colaborar en este proceso. Desde la Junta Parroquial hubo total apertura al proyecto, pues una de las mayores dificultades en Tandapi es el problema de los riesgos continuos a los que se expone la comunidad. No obstante, perciben que hace falta una prevención real que ponga en operación toda la estructura que se ha creado con los comités barriales y de centros educativos:

... nosotros estamos en riesgo permanente, al menos en el invierno. Tenemos los ríos que cuando crecen se desbordan; las carreteras y las comunidades igual quedan incomunicadas. Sea la maquinaria que nos manden, siempre falta. Estamos estructurados, cada barrio tiene su directiva de gestión de riesgos. Se comunicaron acá a la Junta, y de aquí se convocó a los líderes barriales... Lógicamente, como Junta estamos al frente, porque en realidad nosotros estamos en un total riesgo que inclusive el Consejo Provincial decía: «no solamente tenemos que reubicar», porque hay un lugar que se llama la Cooperativa en donde está en la mitad de dos ríos. Entonces, el Consejo Provincial pensaba en reubicar a la Cooperativa por el riesgo que tienen. Pero, luego igual el Consejo Provincial conversamos y decía: «es que no es solo la Cooperativa, tendríamos que ubicar a todo Tandapi», porque todo Tandapi está en riesgo. Entonces, estructurados ya estaríamos con las directivas y todo. Pero, ya sería de ponerse a trabajar en caso de prevención, porque nadie sabe que nos puede venir (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013).

Así mismo, desde el Municipio de Mejía se mostraron interesados en incorporar la planificación contra riesgos dentro de su programa anual de trabajo. Se realizaron diferentes acciones desde esta instancia para conformar una estrategia de acción ante eventos adversos que cubriera todo lo que es el cantón Mejía. En lo que respecta al caso de Tandapi, se refiere a la prioridad de trabajar en esta parroquia por las dificultades que se presentan en el sector durante cada invierno. Sin embargo, denota nuevamente la falta de presupuesto desde el GAD para realizar obras para implementar esta gestión de riesgos:

Nosotros, a raíz de la transformación de mi dirección de gestión ambiental de riesgos, se vino aquí a trabajar esa política de gobierno que es de gestión de riesgos. Es por eso que yo, interesado en esto, promulgue y logré una asignación al proyecto de hacer un plan de estrategia de riesgos de todo lo que es el cantón Mejía. Hace un año atrás. Y con una consultora, hicimos un plan integral de riesgos en el cantón Mejía, yo dispongo. Y tengo el plan parroquial de riesgos de cada una de las parroquias de aquí del cantón Mejía, lo que posiblemente pueda ocurrir: un riesgo inminente, un riesgo pronunciado o un riesgo a futuro. Entonces, en cada una de las parroquias tengo definido el tipo de riesgos que tiene cada una de estas... En Manuel Cornejo Astorga es un área súper complicada, más en la temporada de invierno tenemos determinado. Pero, ¿qué pasa? Nosotros como GAD no tenemos asignación. O sea, no tenemos plata para ocupar en o para llevar a cabo proyectos, como es muros, limpiar deslizamientos. Entonces, eso no tenemos y es la situación” (Entrevista Funcionario de la UGR del Municipio de Mejía, 17 enero 2013).

A primera vista, y pese a las dificultades señaladas por uno de los sectores, los intereses de cada uno de los actores estaban direccionados al inicio del proyecto: la SNGR presenta un proyecto que tanto la Municipalidad como la Junta Parroquial tenían interés de poner en marcha. Es necesario centrar la atención sobre las proposiciones e intereses de los beneficiarios inmediatos de esta política de gestión local de riesgos, es decir, la

comunidad de Tandapi. Adjuntas a las necesidades que ya se han puesto de manifiesto por el representante de la Junta Parroquial, específicamente el invierno, necesidades que pertenecen a la totalidad de pobladores, una vez que se inició el proyecto y se realizaron las capacitaciones era necesario que las brigadas cuenten con los elementos necesarios para responder ante cualquier situación. Los representantes demandaron un botiquín de primeros auxilios, el mismo que fue entregado por parte de la SNGR<sup>31</sup>:

Entonces, lo que pedimos, que he estado en contacto con la SNGR, a ver cuándo nos ayudan, ellos nos ofrecieron a darnos instrumentos para ver con que no más nosotros podríamos trabajar aquí. Entonces, nos vinieron y dejaron la camilla de madera; tenemos eso, el botiquín (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Así mismo, se han demandado capacitaciones a la población joven de Tandapi, quienes son en su mayoría quienes conforman las Brigadas Operativas de los CCGR y, en consecuencia, son quienes deben estar mayormente capacitados para responder ante cualquier evento que se presente. A diferencia de la anterior demanda, era el Municipio quien tenía la competencia de dar respuesta. Sin embargo, no se han efectuado por los motivos ya señalados, a saber, la falta de presupuesto y de competencias claramente delimitadas entre esta instancia, el Consejo Provincial y la SNGR:

Yo, francamente, le dije: «de lo que entregaron el equipo de primeros auxilios y todo eso –porque el municipio también estaba aquí- no hemos hecho nada. Yo les he pedido a ustedes unas capacitaciones más avanzadas para los jóvenes»; porque también están involucrados los jóvenes. Están jóvenes que si están en las brigadas.

Casi la mayoría son jóvenes en las brigadas. Queríamos capacitaciones para los

---

<sup>31</sup> Puede señalarse al respecto que los habitantes de la parroquia de Tandapi, más específicamente quienes conforman los CCGR, afirman no haber recibido el botiquín en su totalidad. Se ha presentado en el desarrollo de esta sección una lista oficial y detallada de los elementos que fueron entregados por la SNGR a cada uno de los comités. Sin embargo, los representantes dicen que muchos de los elementos que son expuestos en esta lista no se entregó, razón por la cual presentaron un reclamo a los funcionarios de la SNGR.

jóvenes: por ejemplo, se creció el río Pilatón, o el río Tandapi creció [dos ríos que atraviesan la parroquia de Tandapi], obvio que yo no voy a saltar para poder porque yo le podría ayudar en curación, yo que sé algunas cosas. Pero, los jóvenes están más activos, tienen más visión para decir: «ya que nosotros nos preparamos, ahora si vamos a salvar a esa persona». Entonces, yo le he pedido eso al ingeniero, que me dijo: « vamos a ponernos a trabajar, ya voy a bajar y a ver cómo hacemos la coordinación antes de que bajen los de la SNGR». Eso fue lo que a mí me manifestaba, pero desde ahí hasta acá no nos han comunicado, no nos han dicho nada (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Por último, los habitantes de la parroquia de Tandapi han demandado a la SNGR una partida presupuestaria propia para realizar obras en lo que respecta a gestión de riesgos. Sin embargo, y como se ha manifestado, la SNGR no entrega directamente fondos económicos a los comités. Estos deben acudir a los respectivos GAD o al Banco del Estado para adquirir préstamos a fin de realizar las obras o eventos en lo que respecta al manejo de desastres. Una de las vías a través de las cuales pueden obtener recursos por parte del gobierno local es la declaración de emergencia por parte de esta instancia. Una vez realizada esta declaración el GAD acude a la SNGR, la cual tiene un presupuesto específico para casos de emergencia:

... nosotros le decíamos que queríamos un presupuesto, una partida presupuestaria de la SNGR para Tandapi. Entonces, pero que dijeron ellos que ese grupo de COE parroquial se forma aquí como emergente. Formamos eso, y teníamos que coordinar con el presidente de la Junta, que tenía que hablar con el alcalde para que el alcalde pida ese presupuesto exclusivamente para Tandapi. Había un 70% de partida presupuestaria de emergencia. Entonces, en Machachi prácticamente el alcalde tenía que declarar como emergente a Tandapi. Y por eso a veces por eso la SNGR también tuvo un pequeño intercambio de problemas tal vez con el Consejo, porque el Consejo



decía si se puede reembolsar el dinero que nos están poniendo, porque están sacando dineros extras para contratar maquinaria. Porque hicieron una contratación de maquinarias para acá por exigencia de la parroquia. Más que todo ellos vieron lo emergente que tenemos aquí en Tandapi (Entrevista Presidente de CCGR-Santa Isabel, 17 enero 2013).

Sin embargo, es evidente cierto desconocimiento de los procedimientos oficiales para acceder a este préstamo. En este caso, el Consejo Provincial de Pichincha realizó obras en gestión de riesgos en la parroquia previo a demandar la movilización de recursos por parte de la SNGR. Posteriormente, el gobierno provincial exigió el reembolso del gasto que realizó, el cual fue negado por parte de la SNGR conduciendo a ciertos roces entre estas dos instituciones. En este sentido, puede decirse que otro de los factores que afecta la efectiva realización de un proceso de política pública es el desconocimiento que tienen las partes respecto a los pasos a seguir dentro del mismo, el cual conlleva a distanciamiento de instituciones que podrían conjuntar esfuerzos.

Llama la atención que una de las formas por las que los GAD y los CCGR consiguen recursos para movilizar acciones en la gestión de riesgos es la declaración de emergencia en un sector. Especialmente porque en el caso de Tandapi parece ser la única vía mediante la cual se ha podido obtener los mismos. Es necesario apuntar esto, puesto que se muestra contradictorio ante el principio de prevención que parecería regir el sistema de gestión de riesgos a nivel nacional. Es decir, el sistema no genera un mecanismo efectivo de movilización de recursos para realizar acciones de prevención, sino que estos capitales son transferibles únicamente cuando se ha declarado un estado de emergencia, cuando ya ha sucedido el evento adverso y se requiere reparar ciertos daños que el mismo ha ocasionado. Podría decirse, hasta cierto punto, que los cambios apreciados en la transformación del sistema a partir de la Constitución de 2008 han sido meramente

formales en el plano organizativo, porque el accionar de las diferentes instancias que supone su descentralización no muestra capacidades reales de operación en lo que respecta a la prevención. En otras palabras, y sin negar las acciones que han puesto en evidencia ese deseo sistémico por imponer la prevención, la estructura de la gestión de riesgos en el país sigue atendiendo a responder antes que a prevenir.

A raíz de esto, y de muchas de las cuestiones que han sido tratadas a lo largo de esta sección, puede evidenciarse una baja capacidad de las instancias locales del poder público para intervenir en la problemática de la gestión de riesgos. La falta de presupuestos definidos, la falta de competencias claras, el desconocimiento de algunos procesos, etc. han sido factores que condicionan las posibilidades de los GAD de llevar a cabo su labor en este tema. Más allá de la estructuración que la SNGR ha llevado a cabo tanto a nivel municipal como parroquial y comunitario, el funcionamiento del sistema requiere también de la posibilidad real de movilizar los diversos recursos. De lo contrario, la inversión de esfuerzos por parte de la ciudadanía y de las instituciones queda en la nada:

De la necesidad. Básicamente de tener algo formado para la emergencia; tratar de apalear la necesidad. [Como CCGR] No tenemos recursos que nos vengan de instituciones. Tenemos ayudas. En este caso es el botiquín, la capacitación. Pero de ahí, para el seguimiento, por ejemplo, que sé yo, botas, extinguidores, algo como uniformes, no... Entonces, depende de la buena voluntad y de la necesidad (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

De esta manera, pese a la existencia formal de mecanismos y normas que reconocen a los actores el ejercicio de su voluntad política, no están dadas las condiciones para que esta sea efectivizada. Es evidente para el caso de la introducción de la gestión de riesgos en Tandapi que, en un primer momento, los diferentes individuos confluente en la política pública podían cumplir con sus intereses. Sin embargo, la voluntad no está libre de

condicionantes que la potencien de mejor manera, por lo cual puede darse cuenta de un segundo momento en que un abandono institucional ha limitado el accionar de los diferentes sectores desde sus intereses. Esto debe ser mencionado especialmente para la comunidad de Tandapi, quienes, además de ser los beneficiarios directos del proyecto, son quienes sufren los efectos de la escasa capacidad de prevención ante eventos adversos.

### **5.3.6. Bien común**

Las políticas públicas se constituyen alrededor del fin de obtener mediante la acción pública ciertos niveles de bienestar social. Dentro del marco democrático, los objetivos de las acciones políticas deben ser definidos a través del diálogo que establecen los diferentes actores en confluencia, arribando a acuerdos que satisfagan a todas las partes. Por ende, es necesario contrastar los objetivos en un inicio definidos con el estado de realización del proyecto. Así mismo, es necesario considerar la evaluación que la ciudadanía efectúa de los resultados obtenidos hasta el momento.

Tal como lo muestran los documentos oficiales de la SNGR, el objetivo era introducir la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi a través de la estructuración los espacios locales que llevarían a cabo esta función. Orientándose a partir de este primer objetivo, puede decirse que este proceso se llevó a cabo parcialmente. En efecto, se realizó la conformación de los CCGR y de los CIGR, eligiendo mediante votación de quienes estuvieron presentes en los actos a los representantes de estas instancias locales de manejo de desastres. Pero, el funcionamiento de estos comités conformados no llegó a efectivizarse por diferentes motivos que ya han sido en repetidas ocasiones señalados. Por ende, puede decirse que se ha dado un cumplimiento parcial de tal objetivo, puesto que la estructuración no puede estar aislada de la operativización de las estructuras que supone su creación. De

lo contrario, la existencia de los comités carecería de sentido alguno más allá del cumplimiento de una intención.

Un segundo objetivo pactado para este proyecto era la articulación de las estructuras locales con la red nacional de gestión de riesgos. Este proceso quedó incompleto por la falta de seguimiento al proyecto, quedando los CCGR aislados del sistema nacional de gestión de riesgos. Diversos factores, como la falta de presupuestos, la falta de competencias y la desmotivación generada condujeron al abandono de los intentos de adjuntar estos espacios a la red nacional tanto por parte de las instituciones como por parte de la ciudadanía:

Yo pienso que el proceso quedó bastante incompleto, porque la idea era empezar con la comunidad, formar los comités. Pero que estos comités no queden aislados, sino que formen parte de una red. Esta red debía estar conformada por el gobierno local y por las instituciones a nivel sectorial: Ministerio de Educación y otros que tienen competencia en este tema, salud, por ejemplo. Y, al menos considerando que la gestión de riesgos debe ser transversal en todos los sectores. Pero se quedó incompleta la tarea, porque luego ya cambiaron e inclusive se acabaron los fondos para este proyecto (Entrevista Funcionario de Construcción Social-SNGR/Pichincha, 10 enero 2013).

Un tercer objetivo era la introducción de la *cultura de prevención de riesgos*. Las capacitaciones y los talleres que se realizaron para transmitir el saber técnico y científico de la gestión de riesgos estaban orientados en este sentido. Pero, no puede caerse en la ingenuidad de dar por sentado que este objetivo se cumplió, puesto que no basta con la transmisión de estos conceptos y la formación de los planes comunitarios para actuar en caso de desastre. La generación de esta cultura requiere, además del conocimiento, de instancias en donde esta pueda producirse y reproducirse. Idealmente, los CCGR fueron

pensados como espacios desde donde se fomente la prevención ante riesgos. No obstante, su débil funcionamiento conduce a la no implementación o a la no difusión de esta cultura para el manejo de desastres.

Por último, el cuarto objetivo que debe ser evaluado es la instauración de espacios de participación ciudadana, lo cual estaba contemplado en el diseño inicial del proyecto. Este objetivo tampoco ha sido cumplido en su totalidad, pues, si bien los CCGR han incorporado la participación de la ciudadanía como representantes locales de la institución nacional de la gestión de riesgos, el progresivo cese de actividades que han sufrido estas instancias ha producido un alejamiento de la comunidad. Es decir, el hecho que no operen ni los comités ni las brigadas por falta de recursos y de apoyo institucional ha sido una de las principales causas de la desmotivación entre la ciudadanía. Esta no encuentra respuesta de las instituciones ni estímulo para su participación en las mismas más allá de las épocas invernales en las que se ven ante la urgencia de hacerlo. En consecuencia, no puede apreciarse un espacio continuo de participación ciudadana, más allá de esfuerzos individuales y aislados de ciertos representantes.

Por otra parte, la ciudadanía valora los resultados en torno a la motivación que los diferentes momentos del proceso generó en los pobladores de la parroquia de Tandapi. Por ello, en la primera etapa en que la SNGR y el Consejo Provincial lideraban el proyecto de manera conjunta con los representantes de la Junta Parroquial y de los CCGR había mejores condiciones para trabajar. Esto es atribuido a la sincronía de intereses se identifica, lo cual permitía sostener y llevar adecuadamente el proceso. Según el testimonio de los representantes de los CCGR, su motivación nacía de los esfuerzos con que los funcionarios de la SNGR se involucraban en el proceso y de las acciones del Consejo Provincial a favor de la gestión de riesgos. Tal como lo han evidenciado a través de su testimonio, sentían mayor afinidad con la labor del gobierno de la provincia que con el Municipio de Mejía:

Antes teníamos reuniones. Pero ya te digo, teníamos reuniones porque teníamos la motivación: «tenemos una reunión de gestión de riesgos tal día, porque viene la ingeniera». Entonces, venía la ingeniera, nos impartía. Nos pinchaba como un poquito de energía y nos decía: «tenemos que hacer, ¿qué necesidad tenemos en tu barrio? Entonces, vamos. Hagamos en base a ello»; llenábamos fichas, todo eso, porque teníamos la motivación de ellos. Incluso fueron las primeras reuniones, ellos daban refrigerios. Entonces, como que igual la gente, un poquito, si bien es cierto que lo hacen de buena voluntad, pero también dicen: «que chévere». Te motivan más porque dicen: «bueno, ya no tengo la necesidad de irme a comer a mi casa. Voy almuerzo y puedo seguir ahí todo el tiempo». En cambio, en la capacitación, ahí ya pagamos nosotros (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

El descontento con el trabajo del Municipio puede expresarse alrededor de diferentes motivos. Por ejemplo, la falta de seguimiento en lo que respecta a las labores de aprendizaje en gestión de riesgos es señalado por uno de los representantes comunitarios. Para este, la participación de la gente se sostenía en la posibilidad de aprender algo novedoso que sería de utilidad en momentos de adversidad:

... no hay la motivación de aprender algo que no sabemos. Porque el motivo es ir a aprender, siquiera, qué sé yo, a sacar a una persona del río, motivarte a hacer un torniquete a alguien que le picó una culebra, a ver cómo puedo apagar el cilindro de mi casa en caso de algún fuego. Entonces, eso te motiva a irte a capacitar. Pero, si ya no hay capacitaciones, no hay seguimiento, no podemos hacer nada solos: hormiguitas contra algo grande. Tendrían que ellos canalizar y venir como antes se lo hacía. Por eso dio más resultado. No ha habido ni seguimiento (Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

En este sentido, las labores de capacitación han cesado desde que las competencias en gestión de riesgos fueron completamente delegadas al Municipio de Mejía. Por otra

parte, los pobladores de Tandapi consideran que, pese a las capacitaciones que han tenido, no están dotados de los elementos de planificación ni de los instrumentos necesarios para enfrentar una situación adversa como comunidad o como CCGR:

Podemos estar capacitados. Pero pongamos una crecida del río: por más capacitados que estemos, si no tenemos, o sea si no estamos preparados. En este caso, lo que necesitaríamos nosotros es prevención: prevenir los ríos, hacer muros. Esas cosas para estar prevenido. Decir, por ejemplo, tener lugares determinados en donde en caso que haya, por decir se baje la montaña: «haber, acá podemos irnos; acá no va a llegar». O sea, sitios determinados donde uno pueda ir... lo que sería bueno es hacer un plan de trabajo anual. Por decir, vamos a tener tal capacitación. O sea, o mensualmente, cosa de ir así, cada mes, haciendo alguna cosa. Porque eso sería perfecto, como un plan de trabajo en donde diga: «tal mes vamos a hacer tal cosa, tal mes esta otra cosa. Entonces, en el año vamos a hacer esto» (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013).

Otro de los argumentos en los que sostienen su disconformidad es la falta de continuidad de los procesos. La transferencia de competencias y el cambio de personal al interior de las instituciones han influenciado en esta falta de seguimiento. Para la comunidad, la relación con las instituciones cambia porque la nueva institución que se hace cargo de las responsabilidades o el nuevo personal que toma el proyecto no siempre tiene total conocimiento de lo que se ha trabajado al momento. Como consecuencia, las nuevas instituciones o autoridades comienzan de cero el proceso, negando todo el esfuerzo previamente realizado y redoblándolo:

Empaparse nuevamente es difícil. No es como la persona que ya tiene la experiencia y ya sabe, dice: «en Tandapi están hechos los grupos y sé que voy y capacito ahí». En cambio, ellos empiezan y dicen: «¿estarán formados o no? ¿Qué necesitaran?».

Entonces, les toca empezar de nuevo... Hacer seguimiento, falta hacer seguimiento”  
(Entrevista Presidente de CCGR-Barrio Central, 17 enero 2013).

Pero, igualmente ahí digo, por ejemplo, en el caso de los que reciben los cargos, ellos reciben los documentos de lo que hay. Por decir, ellos dicen: «aquí en Tandapi ya tienen estos directivos. Haber, hagamos una reunión y sigamos» (Entrevista Representante de la Junta Parroquial de Tandapi, 17 enero 2013).

En suma, la evaluación de los resultados por parte de la ciudadanía no es del todo positiva. Como se ha visto, hay una valoración diferente respecto a los dos momentos diferenciados por la posesión institucional de las competencias: la relación de la ciudadanía con el Municipio de Mejía es diferente a la que se sostiene con el Consejo Provincial y con la SNGR, lo cual influencia directamente en la evaluación que esta hacen de su trabajo. En definitiva, si se contrasta esta percepción ciudadana con la realización de los objetivos oficialmente reconocidos se explica cierto malestar de los habitantes de Tandapi, quienes ante sus ojos ven como una necesidad que ha sido identificada no ha tenido respuesta de los organismos competentes por diferentes motivos que escapan a su voluntad. En conclusión, esto pone en cuestión el alcance de ciertos niveles de bienestar social con la implementación de esta política pública que en principio considera la participación ciudadana como elemento central. Aunque, a través de esta sección de análisis, se ha visto que presenta ciertas falencias en su concreción.



## CAPÍTULO VI

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta sección final del trabajo, se propone presentar las conclusiones en dos segmentos: en primer lugar, partiendo de las transformaciones relevantes que se han dado en la transformación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos tras su reestructuración a partir del año 2007. Para el efecto, debe señalarse de inicio algunas de las características bajo las cuales estaba conformado el mismo desde su creación en el año 1964. Posteriormente, se pondrá sobre la escena los elementos que caracterizan su estructuración actual, diferenciando ambas etapas en lo que respecta al rol de la participación ciudadana en cada uno. Vale destacar que este primer momento remite a cuestiones de carácter formal, es decir, a las intenciones que idealmente plantea el sistema para su funcionamiento. Y, en segundo lugar, se procede a considerar los elementos relevantes del análisis del funcionamiento real del sistema que se derivan del caso de Tandapi. En un primer acercamiento, los resultados de contrastar la parte formal del sistema con su práctica real arrojan ciertos elementos de interés, los cuales pueden ser tomados en cuenta para formular algunas recomendaciones.

Primero, pese a las buenas intenciones, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos en Ecuador se caracterizaba por la falta de coordinación debido a que existían políticas y procesos poco claros en el sector. En efecto, existían un gran número de organismos que tenían competencia en el sector, pero que actuaban bajo planes individuales que no contemplaban relación alguna entre los mismos. Entre las consecuencias de esta dispersión institucional sin integración, debe indicarse la competencia por la captación de los recursos tanto económicos como políticos entre los diferentes organismos, lo que las alejaba aún más de la posibilidad de conjuntar esfuerzos. Sumado a esta disputa, la gran dependencia de las instituciones de manejo de desastre en relación con el poder de turno generaba ciertas

discontinuidades, las mismas que no eran nada favorables para la selección de proyectos adecuados. Al contrario, muchos de los proyectos que eran elegidos por las autoridades en el campo respondían a la lógica de reproducción del poder establecido antes que a los resultados y/o la capacidad de prevención. En otras palabras, estas iniciativas respondían a estrategias cuyo fin era la formación de redes clientelares de apoyo político a determinados sectores que se posicionaban favorablemente dentro del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

El resultado de la creación de organizaciones *ad hoc* y de su accionar en beneficio de ciertos sectores políticos fue la inversión inadecuada de esfuerzos y de recursos, pues varias instituciones hacían lo mismo o simplemente ponían en marcha proyectos que no eran sostenibles solamente para garantizar su estadia en posiciones de poder. Esto era potenciado por la escasa normatividad que regule la toma de decisiones en el sector y la falta de espacios de promoción de una participación real de la ciudadanía. Así, las decisiones se concentraban en las autoridades del sistema o en los funcionarios de los gobiernos locales que, al no contar con recursos económicos ni de conocimiento necesarios para tomar decisiones pertinentes, se guiaban por las necesidades políticas del momento. Lo interesante de resaltar esto es que, de manera general, tanto la racionalidad científica como la racionalidad social quedaban al margen de las decisiones que se tomaban en la gestión de riesgos a nivel nacional. Primaba el uso de una racionalidad política, en el mejor de los casos, o de una racionalidad propiamente económica de ciertos sectores que, aparentemente, sacaban provecho del manejo de desastres.

De esta manera, el sistema no focalizaba su atención sobre el elemento preventivo de la gestión de riesgos, sino que más bien se limitaba a dar respuesta a los eventos ocurridos. Esto en razón que los actores del sistema obtenían ventajas al aparecer después del evento para dar solución a las demandas, teniendo el reconocimiento de la gente y

ganando adeptos a su red de prestación de servicios que se transformaba en beneficios políticos. Por lo tanto, el sistema no solamente buscaba enfrentar el riesgo, sino que era un espacio estratégico de disputa por cooptación de recursos económicos y/o políticos, en donde las estructuras, procesos y políticas excluían la participación ciudadana de las decisiones. En este marco, la falta de legitimidad social del sistema y de sus acciones, las cuales generalmente creaban momentáneamente la ilusión de salvación por parte de las instituciones, conducía al mismo a la inoperancia en lo referente a una verdadera gestión de riesgos. Es decir, no había un espacio de encuentro entre los diferentes sectores con interés en el manejo de desastre: tal como lo pone de manifiesto Beck (1998) el riesgo en las sociedades modernas es una de las mayores preocupaciones del Estado. Pero, el mismo no puede concentrar las capacidades de decisión, puesto que debe atender al mismo tiempo a necesidades científico-técnicas y a necesidades de orden social. En consecuencia, la primera etapa del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos no prestaba las condiciones para un diálogo entre los diferentes actores, relegando del mismo el desarrollo de una ciudadanía deliberativa.

A partir de 2007, el cambio de dirección política en el país orientó al Estado ecuatoriano hacia una reinstitucionalización democrática. La asunción al gobierno de un nuevo proyecto de gestión estatal, resultado de varios factores, entre ellos la crisis del sistema de partidos y la promesa de refundación del Estado, posicionó como elemento central el fortalecimiento del aparato estatal a través de la institucionalización y sistematización de diversos aspectos de la vida social. Entre estos, la gestión de riesgos ha sido pensada como un elemento central en los planes de desarrollo nacional. Es necesario mencionar que, dentro de la propuesta gubernamental, la reivindicación de la participación ciudadana en la gestión social del poder político es fundamental para comprender los cambios que se han operado dentro de las diferentes instancias estatales.

Centrándose en el tema de la gestión de riesgos, dentro de la Constitución de 2008, el Estado es responsable de la protección de sus ciudadanos ante cualquier situación de riesgo que llegara a presentarse. Sin embargo, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se constituye en base al principio de descentralización operativa. Es decir, existe un programa nacional que es reconocido como marco de acción dentro de la gestión de riesgos en Ecuador. No obstante, la operación y la definición de las acciones es llevada a cabo por los niveles locales: los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos (CCGR) son las instancias fundamentales de funcionamiento del sistema. Por ende, la descentralización funciona como principio de articulación y de integración de los diferentes niveles de la gestión de riesgos en el país en base a la noción de responsabilidades compartidas: desde el nivel local hasta la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), ente rector del sector. Cabe señalar en este punto que al momento no se ha aprobado la *Ley de Gestión de Riesgos* en Ecuador, lo que conduce a que, si bien esté reconocido como legítimo el principio de descentralización en el sistema, no exista un marco normativo que delegue competencias y responsabilidades a los GAD y a la SNGR de manera más específica.

A pesar de lo indicado, durante esta reestructuración del sistema se constituye la primera política estatal de gestión de riesgos en la historia del país, la cual está contenida dentro de la *política de seguridad integral*. Este dato no es menor, puesto que la concepción de la seguridad es transformada dentro de la misma: la noción de *seguridad integral* es producto del distanciamiento de concepciones de la seguridad que no se orientan a fortalecer el Estado de Derecho, dejando de lado el cuidado y la promoción de las garantías fundamentales para el cumplimiento de los derechos humanos como eje central de la política y del sistema de seguridad nacional externa e interna. En síntesis, la seguridad y la gestión de riesgos son pensadas como objetos en constante construcción a través del

diálogo y consenso de los diferentes actores que actúan en la órbita estatal, mismos que confluyen bajo el supuesto de la igualdad de derechos. Como consecuencia, este nuevo modelo de gestión de la seguridad y de riesgos favorece un incremento de la ciudadanía deliberativa.

Adicionalmente, la introducción de la ‘prevención’ en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos es uno de los factores que tiene ciertas consecuencias en lo referente a la participación ciudadana. A diferencia de la operación de respuesta que primaba anteriormente, la gestión de riesgos basada en la prevención y mitigación obliga a un diálogo sostenido entre las diferentes racionalidades que se encuentran en el ámbito: por un lado, la racionalidad social dota a las decisiones y acciones de legitimidad y de sostenibilidad en el tiempo, lo que obliga al sistema a buscar mecanismos de involucramiento ciudadano. Del otro lado, la racionalidad científico-técnica tiene suma importancia en estos procesos: el “ojo científico” puede posicionar en la conciencia ciudadana los niveles de riesgo que enfrentan, y la tecnología que desarrolla favorece sus capacidades de anticipación ante situaciones adversas<sup>32</sup>. Por tanto, el conocimiento especializado debe conversar con el saber social para desarrollar estrategias adecuadas a los patrones culturales y sociales de las diferentes regiones. Sin embargo, estas dos deben dialogar con la racionalidad política, es decir, con las autoridades que tienen bajo su competencia determinado territorio. Esto con el fin de consensuar la validez de determinadas acciones ante las posibilidades a futuro, negociando la necesidad de afrontar determinadas situaciones a través de la movilización de los recursos que son detentados por estos poderes locales. Oficialmente, los Comités de Operaciones de Emergencias

---

<sup>32</sup> Debe señalarse que, tal como lo indica Beck (1998), no solo es necesario el desarrollo y la promoción de las ciencias de la naturaleza. Si bien estas son de total utilidad para determinar las posibilidades de ocurrencia y los impactos que podría tener un evento de llegar a suceder, es indispensable el trabajo de las ciencias sociales en el mismo ámbito, pues a través del conocimiento de la estructura organizativa de los grupos sociales puede diseñarse estrategias válidas para confrontar los riesgos que amenazan a las comunidades.

(COE) o los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos (CCGR) son los espacios en donde estos diferentes actores, cada uno con intereses diversos, se encuentran para arribar a consensos que satisfagan a cada uno.

De todas formas, la implementación de la nueva política y agenda de seguridad nacional posiciona de manera fundamental una democracia participativa, en la que los diferentes actores tengan la capacidad de influenciar las decisiones a tomarse. De hecho, la *integralidad*, uno de los principios sobre los cuales está sostenido el sistema, supone la necesidad de la confluencia e incorporación de diferentes perspectivas a fin de arribar a consensos. En este marco, la transformación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos reivindica el ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía en su relación con el Estado.

Muestra de aquellos es la importancia que pone el sistema en el nivel local: la operación de la gestión de riesgos depende principalmente de la socialización e incorporación de una *cultura de prevención de riesgos* por parte de las comunidades como de las autoridades locales. Dentro de esta nueva concepción del manejo de desastres, la ciudadanía y los representantes locales del poder público son los encargados directos de la gestión de riesgos. En efecto, la descentralización y la integralidad obligan a la apertura de espacios locales de autogestión en donde la participación activa de la ciudadanía se torna esencial para el funcionamiento del sistema y la consecución de los objetivos socialmente acordados en materia de manejo de desastres. No hay que olvidar que, además, la gestión de riesgos es un aspecto central en los planes nacionales de desarrollo, por lo que está obligada a considerar la inclusión y la participación en su funcionamiento para generar sostenibilidad al mismo.

Por último, es necesario resaltar un aspecto que caracteriza a este sistema y que lo separa de su constitución previa: la producción de conocimiento científico alrededor del riesgo en el país. Una de las debilidades históricas del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos ha sido la limitada capacidad de generar saberes útiles para ser considerados en las tomas de decisión. Es decir, los altos costos de los estudios, la escasa voluntad política y la poca disponibilidad de profesionales que realicen, por ejemplo, un mapeo de riesgos, generaban que las decisiones se tomen al azar, o, de cierta manera, partiendo solamente de intereses políticos del momento. Tal como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, el saber científico-técnico juega un papel preponderante en las posibilidades de anticipar y prevenir amenazas. Por lo mismo, el sistema prevé capacitaciones y talleres en los que este saber es transmitido, en la medida de lo posible, a los ciudadanos y a las autoridades locales, a fin que estos lo pongan en uso al momento de definir sus riesgos y los planes de acción ante los mismos.

En definitiva, las transformaciones que se han suscitado en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se muestran en principio favorables al desarrollo de una participación ciudadana deliberativa. La apertura de espacios de discusión y de toma de decisiones en los que concurren actores que representan a diferentes sectores parece ser favorable para que la ciudadanía se involucre en los procesos de gestión social de riesgos. Así mismo, no delega todas las responsabilidades a la ciudadanía, principal beneficiaria de los proyectos, sino que la pone en discusión con los poderes científicos y políticos a fin de arribar a acuerdos que satisfagan todo tipo de criterios. En suma, la estructura actual supone un mayor involucramiento de la ciudadanía en la política pública de manejo de desastres y su operación. Sin embargo, el reconocimiento formal de estas premisas por parte del sistema no parece ser condición suficiente para el ejercicio de una ciudadanía participativa y

deliberativa real. Esto queda evidenciado una vez se contrasta este elemento oficial con la práctica testimoniada por los actores en el caso de Tandapi.

Hay que resaltar que la relación entre los diferentes actores mantenía un flujo de información favorable a un proceso de discusión en que cada actor evidenciaba ante el resto tanto sus conocimientos como sus intereses respecto a la gestión de riesgos. Como resultado de estos diálogos entre los sectores científico-técnico, político y social se consensuó un plan de acción de la parroquia de Tandapi para enfrentar eventos adversos. Por ende, el liderazgo del proyecto de introducción del manejo de desastres a nivel parroquial era favorable a la inserción de la ciudadanía como actor central de su gestión. En efecto, los primeros encuentros muestran una ciudadanía que asume el rol de agente de decisión, no como mero agente de consulta o de beneficio de las decisiones de otros. Como se mencionó antes, esto es resultado de la necesidad de prevención que reemplaza a la acción de respuesta que comandaba anteriormente las prácticas del sistema.

Sin embargo, el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de manejo de desastres en Tandapi fue decreciendo inesperadamente por diferentes motivos: primero, la transferencia de competencias desde el Consejo Provincial de Pichincha hacia el Municipio de Mejía, quienes al parecer no han sabido llevar a cabo las actividades que se planificó entre la SNGR y la comunidad. Cabe destacar que la falta de un marco normativo que delegue funciones de manera clara ha sido una de las causales que ha derivado en la falta de operatividad de la red, pues una vez constituida la estructura local de gestión de riesgos esta no se articula a otras instancias por la inexistencia de responsabilidades entre las diferentes instituciones. En suma, el problema de la poca claridad de las competencias afecta a la participación de la ciudadanía en tanto esta no sabe hacia dónde direccionar sus demandas, por lo que no obtiene tampoco respuesta alguna a las mismas. Hay que añadir en este punto que no se establece al momento ningún órgano de acompañamiento ni de



evaluación en el proyecto, factor relevante en el fortalecimiento de la ciudadanía deliberativa. En razón de esto, ha existido también un descuido institucional por proseguir con el proceso.

En segundo lugar, la falta de asignaciones para gestión de riesgos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) contribuye a este estancamiento de la participación ciudadana. Las unidades locales de gestión de riesgo de los municipios, encargados de la gestión de riesgos partiendo del principio de descentralización del sistema, no cuentan en su planificación con una partida presupuestaria directamente destinada a lo que es la prevención y la mitigación de amenazas. Por lo tanto, no pueden realizar obras conjuntamente con la comunidad y sus Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos (CCGR) por no tener los recursos necesarios. El único mecanismo de asignación de recursos con el que cuentan es la declaración de emergencia, lo cual se contradice con el principio de prevención en tanto solo se moviliza recursos en ocasión de respuesta a eventos adversos. En consecuencia, y retomando el testimonio de la ciudadanía, los comités conformados dependen de la buena voluntad de la gente para movilizarse, lo cual está estrechamente vinculado con la necesidad inmediata antes que con la posibilidad de prevenir o anticiparse a diferentes hechos que tienen consecuencias negativas en la comunidad. De todas formas, el involucramiento se estanca al no realizarse actividades por la falta de recursos, principalmente económicos.

Por último, y como consecuencia de los dos puntos anteriormente señalados, la falta de interés en continuar con el proceso y la falta de presión sobre las autoridades por parte de la ciudadanía afecta a la participación. El componente fundamental bajo el que se ha pensado la gestión de riesgos en el país es la socialización e interiorización de una *cultura de prevención*. No obstante, la limitada operatividad del sistema por falta de recursos y de competencias no genera las condiciones para que la participación sea sostenida. Más aún

si se considera que la participación de la ciudadanía depende de la respuesta que esta encuentra en las autoridades en términos de obras. Esto es significativo puesto que la prevención requiere de transmisión de saberes útiles para desarrollar planes comunitarios de acción en caso de emergencia, no tanto de obras que son palpables o visibles en el corto plazo. Entonces, la falta de respuesta a demandas ciudadanas –como el dragado del río o el levantamiento de muros– genera la insatisfacción y el desinterés entre la ciudadanía por continuar invirtiendo su tiempo y su esfuerzo dentro de una estructura que no concede los beneficios esperados.

El resultado de estos factores es la inexistencia de condiciones adecuadas para que esa participación ciudadana formalmente reconocida como elemento central del funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos se concrete en la práctica real. Al contrario, los espacios de deliberación y de toma de decisión consensuada entre las diferentes racionalidades que confluyen en este campo se disuelven, quedando cada uno de los sectores aislados del otro. La falta de recursos y de competencias que generan la apatía ciudadana a involucrarse en el sistema produce una total desarticulación de las relaciones que la red de gestión de riesgos supone poner en marcha. Como consecuencia de la suspensión de estas relaciones, la participación ciudadana permanece como un imperativo que es reconocido por todos los actores del sistema, pero que no encuentra las condiciones reales de ejecución.

No hay que negar la apertura de espacios que ha sido el resultado de las transformaciones del sistema. Discursivamente, las relaciones dialógicas orientadas al entendimiento entre las partes son altamente valoradas por el sistema como clave para arribar al entendimiento. En efecto, los talleres y capacitaciones en donde se conformaron los diferentes comités eran espacios de decisión en los cuales confluían el saber social, el saber técnico y la voluntad política de las autoridades de los Gobiernos Autónomos

Descentralizados (GAD). Por tanto, es relevante para el funcionamiento del sistema el consenso de las partes para poner en marcha los planes de acción en gestión de riesgos, siendo el componente preventivo lo que obliga a considerar los diversos intereses de cara a la sostenibilidad del proyecto a futuro.

Mediante la apertura de estos espacios de decisión, los actores locales definen los problemas y los riesgos que históricamente reconocen dentro de su territorio. Posteriormente, el trabajo conjunto con los funcionarios de construcción social y técnica de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) favorece los acuerdos para introducir el componente técnico a sus planes de acción, el cual cuenta con la aprobación de las autoridades para movilizar los recursos necesarios. De manera general, tanto la ciudadanía como los funcionarios públicos y autoridades locales reconocen la importancia del involucramiento ciudadano en la toma de decisiones, a fin que se garantice la búsqueda de satisfacción de sus demandas en ejercicio de sus derechos políticos.

Pero, la carencia de recursos necesarios para favorecer el reconocimiento por parte de las autoridades de las demandas ciudadanas conduce al quiebre de relaciones entre las diferentes partes. Hay que señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se hacen cargo de la gestión de riesgos a nivel local, quedando la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) como ente rector que vigila que se cumplan ciertos lineamientos generales. La ausencia de partidas presupuestarias en la planificación cantonal obliga a detener el proceso de gestión de riesgos. En consecuencia, puede decirse que la apertura de espacios a la ciudadanía y la valorización de la participación ciudadana como fundamental en los procesos políticos no son condición suficiente para efectivizar una verdadera ciudadanía deliberativa en los sistemas de Administración Pública. Aparejado a este reconocimiento, deben existir mecanismos que favorezcan la reproducción del interés de la ciudadanía por vincularse a los procesos políticos locales, lo

que es favorecido por la creación de condiciones que sean adecuadas al desarrollo de obras que visibilicen el reconocimiento de sus demandas. Para esto, debe contarse con asignaciones presupuestarias y de competencias que viabilicen el tratamiento institucional de las demandas ciudadanas, las cuales se construyen en el marco del diálogo con los diferentes actores.

Paralelamente a la apertura de espacios, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos funciona bajo la premisa de la igualdad participativa de los diferentes actores. Muestra de ellos es la posibilidad de designación como miembro de los comités a cualquier ciudadano que esté interesado en la gestión de riesgos. Esto atiende a que se concibe la sostenibilidad del proyecto a través de la adecuación de las estructuras locales de la red nacional de manejo de desastres a la organización local y sus prácticas, puesto que serán individuos de la parroquia quienes conducirán esta gestión local de riesgos. Por otra parte, es válido mencionar que no deben descuidarse otros factores que funcionan como elemento selectivo de aquellos con posibilidades de acceder a los cargos de los comités más allá de la igualdad legal: reconocimiento por parte de la comunidad como actor representativo, experiencia en procesos políticos, educación, etc.

De cierta manera, es necesario señalar que la ciudadanía –igual que las autoridades públicas– identifica la importancia de su participación especialmente como agente de presión, no tanto como agente de definición y/o de ejecución de los planes de gestión de riesgos. Esto atiende a que, tal como lo mencionan, no cuentan con los conocimientos técnicos suficientes para poner en marcha los planes o iniciativas realizadas en conjunto con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR). Es decir, pese a la realización de dos capacitaciones en la comunidad de Tandapi, no sienten que puedan reaccionar de manera efectiva ante cualquier situación adversa. A esto se suma la falta de asignaciones y, por consiguiente, de los instrumentos pertinentes para enfrentar estos eventos. En

consecuencia, es importante la conjunción de esfuerzos de las autoridades locales y de la ciudadanía para conseguir la movilización de recursos necesarios para la operación de los comités y sus brigadas.

La falta de seguimiento de las instituciones que respaldan el proceso, a saber la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), es el resultado de los factores antes mencionados: la falta de competencias y la falta de presupuesto para realizar dichas actividades. Como consecuencia de este desentendimiento por parte de las instituciones, el proceso de introducción de la gestión de riesgos se ha paralizado, generando una desmotivación ciudadana en lo que respecta a participar del mismo. Por consiguiente, puede afirmarse que el reconocimiento formal de la apertura de espacios de decisión y de la igualdad participativa no es condición suficiente para la implementación de un espacio público orientado por la ciudadanía deliberativa. Se requiere considerar todo aquello que hace a las condiciones de posibilidad de una participación ciudadana en la toma de decisión pública: disponibilidad de capitales, formación de una población que incorpore los elementos necesarios para debatir en el concierto público, designación clara de competencias, etc. De lo contrario, el ejercicio de la voluntad política de la ciudadanía, reconocida por el sistema como central para su operación, no puede encontrar espacios de concreción.

Para finalizar, es necesario señalar una recomendación dentro del campo de estudios de la Administración Pública. Es importante, para el desarrollo del conocimiento respecto a los procesos de gestión social, que se impulse desde los diferentes espacios académicos, y también desde la gran diversidad de disciplinas, investigaciones que indaguen acerca del funcionamiento y de la operación de los sistemas públicos de gestión de lo social. Se vuelve necesario en el sentido de iluminar ciertas falencias que atentan contra los niveles de eficiencia que adoptan las políticas públicas al momento de ponerlas

en marcha, problemas que generalmente nacen desde los procesos de constitución de las acciones que socialmente se toman para combatir diferentes problemáticas sociales. Por lo tanto, las aproximaciones de carácter científico podrán esclarecer la lógica de operación de las instituciones y prácticas políticas, visibilizando simultáneamente el marco de posibilidades con el cuál puede remediarse las falencias a fin de diagramar políticas públicas que atiendan realmente a las demandas ciudadanas.

Vale destacar que modelos como el que presenta Fernando Tenório se constituyen en herramientas útiles para dar cuenta de los procesos de participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Este elemento es fundamental, puesto que la legitimidad social de la acción pública depende de la capacidad de los poderes establecidos de introducir a la ciudadanía y sus demandas en los procesos de construcción de planes de acción. Como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo, una gestión de riesgos que considere este elemento puede conducir a un adecuado manejo de desastres, el cual no solo minimiza los gastos de recursos públicos, sino que también podría salvar centenares de vidas que se exponen continuamente a peligros diversos. Esta aseveración puede ser generalizada para la totalidad de sistemas de Administración Pública, obviamente salvando las particularidades que cada uno de estos implica. Es decir, con una mayor consideración de una participación ciudadana deliberativa en los espacios públicos de decisión, los sistemas de gestión social potencian su alcance operativo y su eficiencia. Pero, para ello es necesario que se genere el conocimiento necesario acerca de las falencias que limitan un actuar mayormente efectivo de los sistemas, siendo el componente ciudadano un elemento central, más no el único que debe ser abordado.

Luego de haber analizado el problema de investigación, podemos mencionar que los resultados obtenidos, pueden facilitar la generación de soluciones a los problemas de la Gestión de Riesgos en el Ecuador, incluso, extrapolarlas a otras realidades nacionales, para

consolidar políticas reales y práctica a las necesidades de los ciudadanos. Además de generar referentes de servicio ciudadano y de colaboración- integración con las comunidades relacionadas. Se ha analizado el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos ecuatoriano, utilizando teorías y conceptos de Administración Pública, para por esta vía consolidar aplicaciones que puedan salvar vidas y mejorar la seguridad ciudadana frente a los desastres naturales.

## Bibliografía

- Artieda, Lenin. «Esperan que cubramos el cien por ciento.» *Revista Vistazo*, Mayo 2012.
- Asamblea Nacional del Ecuador. «Constitución política del Ecuador.» República del Ecuador, 2008.
- Bardin, Laurence. *El análisis de contenido*. Madrid: Akal, 2002.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paídos, 1998.
- . *World at Risk*. Polity Press, 2009.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci, y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. Vol. I y II. México: Siglo Veintiuno Editores, 2002.
- Borgatti, S.P., C. Jones, y M.G. Everett. «Network measures of social capital.» *Connections*, nº 21 (1998).
- Borgatti, S.P., y J.L. Molina. «Toward ethical guidelines for network research in organizations.» *Social Networks*, nº 27 (2005): 107-117.
- Bourdieu, Pierre. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2007.
- Bourdieu, Pierre. «Le capital social.» *Actes de la recherche en sciences sociales* 71 (enero 1980): 2-3.
- . *Sobre la televisión*. Barcelona: Anagrama, 2001.
- Boyd, John. P. «Redes sociales y semigrupos.» *Política y sociedad*, nº 33 (2000): 115-112.
- Burbano de Lara, Felipe. «Correa y el ocaso de los partidos, Correa un año: de las promesas a la realidad.» *Diario Hoy*, diciembre de 2007.
- Cajas, Lorena. «El Estado como generador de Riesgos: El caso Ecuador.» *Revista en Línea Letras Verdes* (FLACSO. Ecuador), nº 11 (2012).
- Cajas, Lorena. *La incorporación de la gestión de riesgos como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador*. Tesis de Maestría, FLACSO Ecuador. Programa de Estudios Socio-ambientales, 2010.
- Calle, Ángel. «El estudio del impacto de los movimientos sociales. Una perspectiva global.» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 120 (2007): 133-153.
- Castells, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura I*. Madrid: La sociedad red. Alianza Editorial, 1997.
- Coba, Liset. «Ecuador: Descontento social con neoliberal Lucio Gutiérrez sigue en aumento.» *Servicio Informativo "Alai-amlatina"*, 2003.
- Cortina, Adela. *Ciudadanos del mundo*. Madrid: Alianza editorial, 1998.



- Diario El Comercio. *El decreto llegó*. 12 de Marzo de 2012.  
[http://www.elcomercio.com/editorial/DECRETO-LLEGO\\_0\\_661733909.html](http://www.elcomercio.com/editorial/DECRETO-LLEGO_0_661733909.html).
- . *Las provincias esperan los recursos para el invierno*. 12 de Abril de 2012.  
[http://www.elcomercio.com/pais/provincias-esperan-recursos-invierno\\_0\\_681531884.html](http://www.elcomercio.com/pais/provincias-esperan-recursos-invierno_0_681531884.html).
- Diario Hoy. *Continúan las peticiones al Gobierno para declarar estado de excepción*. 07 de Marzo de 2012. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/continuan-las-peticiones-al-gobierno-para-declarar-estado-de-excepcion-537432.html>.
- . *Ecuador, con alto riesgo y poca planificación*. 07 de Marzo de 2010.  
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-con-alto-riesgo-y-poca-planificacion-396204.html>.
- . *Invertimos 250 millones en 300 obras*. 31 de Enero de 2012.  
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/invertimos-unos-250-millones-en-300-obras-531939.html>.
- Flapp, Henk. «Creation and return of Social Capital.» *Conference of the European Consortium for Political Research on Social and Democracy*. Milan, 1996.
- Friedkin, N.E. «Information flow through strong and weak ties in interorganizational social networks.» *Social Networks*, n° 3 (1982): 273-285.
- García Ferrando, Manuel, Jesús Ibáñez, y Francisco Alvira. *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- Granovetter, Mark. «The strenght of weak ties: a network theory revisited.» *Sociological Theory*. San Francisco, 1983: 201-233.
- Gunning, J. *Understanding democracy. Introduction to the Theory of choice public*. Varsovia, 2001.
- Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 2010.
- . *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la Acción y Racionalización Social*. Madrid: Taurus Humanidades, 2003.
- . *Teoría de la Acción Comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*. Tercera Edición. Madrid: Taurus Humanidades, 2001.
- Habermas, Jürgen. «Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa.» *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, n° 10 (2005).
- Husserl, Edmund. *Ideas relativas a una fenomenología pura y una filosofía fenomenológica*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Ibarra, Hernán. «La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur.» *Ecuador Debate; CAAP*, n° 69 (2006): 7.

- Jones, C., W. S. Hesterly, y S. P. Borgatti. «A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms.» *Academy of Management Review*, nº 22 (1997): 911-945.
- Keipi, Kari, Sergio Castro, y Pedro Bastidas. «Gestión de riesgo derivado de amenazas naturales en proyectos de desarrollo: Lista de preguntas de verificación.» 2005.
- Marshall, Thomas H. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- Mejía Navarrete, Julio. «Técnicas cualitativas de investigación en las Ciencias Sociales.» *Investigaciones Sociales: Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales* (Universidad Nacional Mayor de San Marcos), nº 3 (1999): 223.
- Mejía Quintana, Oscar, y Carolina Jiménez. «Nuevas teorías de la democracia: De la democracia formal a la democracia deliberativa.» *Colombia Internacional*, nº 62 (2005).
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. «Agenda Nacional de Seguridad del Ecuador.» 2008.
- Molina, José Luis. *El análisis de redes sociales. Aplicaciones al estudio de la cultura en las organizaciones*. Tesis de doctorado, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona., 2000.
- Morales, Francisco. «Jürgen Habermas. Teoría de la Acción Comunicativa.» Manuscrito, 2009.
- Mujica, Pedro. «La Participación Ciudadana en Relación con la Gestión Pública.» 2003.
- Navarro, Pablo, y Capitolina Díaz. «Análisis de contenido.» *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (Síntesis), 1995: 177-224.
- Pierson, Paul. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.» *American Political Science Review* 94/2 (2000).
- Pinzani, Alejandro. «Republicanism(s), democracia, poder.» *Veritas* 52, nº 1 (2007): 5-14.
- Pizarro, Narciso. «Teoría de redes sociales.» *Suplementos Anthropos*, nº 22 (1990): 146-142.
- Putnam, Robert D. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- Ramos, Alberto G. *A redução sociológica. Introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro Ltda., 1965.
- Revista Vistazo. «Secretaría de Gestión de Riesgos en deuda con varias poblaciones.» Marzo 2011.
- Rodríguez, Jahir. «La participación como un acto educador y constructor de la Ciudad Educadora.» *Revista Iberoamericana de Educación* 2, nº 45 (2008).

- Rodríguez, Josep A. «Redes de poder: estructuras de poder y acción colectiva de los profesionales.» 1998.
- Ronquillo, Gisella. «La fórmula mágica del COOTAD.» *Revista Vistazo*, Septiembre 2010.
- Rueda Íñiguez, Lupicinio. «El análisis del discurso en las ciencias sociales: variedades, tradiciones y prácticas.» *Análisis del discurso: Manual para las ciencias sociales* (Editorial UOC), 2003: 83-121.
- Ruiz, José Ignacio. «Metodología de la investigación cualitativa.» Bilbao: Universidad de Deusto, 2012.
- Sancho, Carmen. «Un modelo diferente de democracia: La democracia deliberativa. Una aproximación a los modelos de J. Cohen y J. Habermas.» *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, nº 122 (2005).
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. «Agenda Nacional de Gestión de Riesgos para 2011.» 2011.
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. «Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.» Registro Oficial. No. 104 año II de la Administración del Ec. Rafael Correa Delgado, 2010.
- . «Informe de Gestión. Septiembre 2010 a septiembre 2011.» 2011.
- . «Manual del Comité de Operaciones de Emergencias.» 2010.
- . «Manual para la Certificación de Centros Educativos en Gestión de Riesgos.» 2011.
- Serrano, Miguel. «El Plan Nacional de Seguridad Integral de la República del Ecuador.» Documento Informativo no.13, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Quito, 2012.
- Solberg, Scott, David Hale, y Juan Benavides. «Natural Disaster Management and the Road Network in Ecuador: Policy Issues and Recommendations.» 2003.
- Tenório, Fernando. *Cidadania e desenvolvimento local: criterios de análise*. Vol. I. Brasil: Editora FGV, 2012.
- Tenório, Fernando. «Teorías Organizacionales Bajo el Orden y el Progreso o Cuando los Vivos son Gobernados por Los Muertos.» 2007.
- Tenório, Villela, Dias, Vianna, y Cardoso. «Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. Salvador de Bahía: Encuentro de Administración Pública para la Gobernanza.» 2008.
- Touraine, Alain. *Producción de la Sociedad*. Bolivia: CERES y CIESE, 1973.
- Uzzi, Brian. «The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect.» *American Sociological Review*, nº 61 (1996): 674-698.

- Valles, Miguel. «Entrevistas cualitativas.» Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2002.
- Van Dijk, Teun. *Análisis del discurso social y político*. Quito: Abya-Yala, 1999.
- Velasco, Juan Carlos. «La teoría discursiva del derecho: sistema jurídico y democracia en Habermas.» *Boletín Oficial del Estado* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2000.
- . *Para Leer a Habermas*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.
- Villasante, Tomás. «Algunas diferencias para un debate creativo: abriendo una etapa para el Network Analysis.» *Política y sociedad*, nº 33 (2000): 81-95.
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. «Social network Analysis. Methods and Applications.» Cambridge University Press, 1994.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- White, Harrison. «La construcción de las organizaciones sociales como redes múltiples.» *Política y sociedad*, nº 33 (2000): 97-104.

## ANEXO 1.

### GLOSARIO

**BCE:** BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.

**BID:** BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

**BM:** BANCO MUNDIAL.

**CAF:** CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO.

**CEPAL:** COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.

**CCGR:** COMITÉ COMUNITARIO DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**CIE:** COMITÉ INSTITUCIONAL DE EMERGENCIAS.

**CIGR:** COMITÉ INSTITUCIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**CLGR:** COMITÉ LOCAL DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**COE:** COMITÉ DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS.

**COOTAD:** CÓDIGO ORGÁNICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.

**COPEFEN:** UNIDAD COORDINADORA DEL PROGRAMA DE EMERGENCIA PARA AFRONTAR EL FENÓMENO DE “EL NIÑO”.

**CORPECUADOR:** CORPORACIÓN EJECUTIVA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LAS ZONAS AFECTADAS POR EL FENÓMENO DE “EL NIÑO”.

**CTE:** COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN.

**DP:** DEMOCRACIA POPULAR.

**EDAN:** EVALUACIÓN DE DAÑOS Y ANÁLISIS DE NECESIDADES.

**FFAA:** FUERZAS ARMADAS DEL ECUADOR.

**GAD:** GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO.

**ID:** IZQUIERDA DEMOCRÁTICA.

**INNFA:** INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y LA FAMILIA.

**MAH:** MARCO DE ACCIÓN HYOGO DE NACIONES UNIDAS.

**MPD:** MOVIMIENTO POPULAR DEMOCRÁTICO.

**MUPP-NP:** MOVIMIENTO DE LA UNIDAD PLURINACIONAL PACHAKUTIK-NUEVO PAÍS.

**ODEPLAN:** OFICINA DE PLANIFICACIÓN DE LA PRESIDENCIA.

**ONG:** ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL.

**PAIS:** PÁTRIA ALTIWA Y SOBERANA.

**PDOT:** PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

**PREANDINO:** PROGRAMA REGIONAL ANDINO PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE RIESGOS.

**PRE:** PARTIDO ROLDOSISTA ECUATORIANO.

**PRIAN:** PARTIDO RENOVADOR INSTITUCIONAL ACCIÓN NACIONAL.

**PSC:** PARTIDO SOCIAL CRISTIANO.

**PSP:** PARTIDO SOCIEDAD PATRIÓTICA.

**SENPLADES:** SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO.

**SNDGR:** SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**SNGR:** SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**SS:** SALAS SITUACIONALES DE LA SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS.

**TLC:** TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

**UGR:** UNIDAD DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL MUNICIPIO.

## ANEXO 2.

### ENTREVISTA # 01

**Posición:** Funcionario de construcción técnica de la SNGR

**Fecha:** 05 de enero de 2013

**[De los avances en la gestión de riesgos en Ecuador dentro de la región]** *Si, y yo creo que estamos claros. Yo también estoy convencida de que Ecuador realmente no está mal. Yo tuve la suerte de estar en un grupo de trabajos sobre la inserción de gestión de riesgos en Italia para la OIT [Organización Internacional del Trabajo], solo yo de Ecuador, lamentablemente. Hubo gente de muchos otros países, y cuando íbamos exponiendo nuestra posición como país, realmente no estamos mal. Realmente estamos muy bien encaminados. Sabemos a dónde vamos.*

**[De la relación de la Secretaría con otros actores]** *Estamos convencidos de que hay un triángulo que no se puede abrir, y es las decisiones de autoridades, las decisiones científicas y la intervención de la comunidad. O sea, si no están los tres grupos sociales involucrados y enlazados completamente no funciona. Entonces, yo pienso que realmente así funciona. Cuando nosotros tuvimos el cambio de Secretaría Técnica a Secretaría Nacional con nuestra actual ministra, la doctora estaba convencida de que si estos tres grupos sociales no trabajan es imposible. Si no tenemos, incluso, alguna vez ella nos hablaba de que el técnico es la columna vertebral de nuestro cuerpo, porque aquí es donde nace la parte de información que se le dice luego a la autoridad para todo el procedimiento oficial y legal enlazarle a la comunidad y decirle: “mira, esto está pasando”; y a la comunidad decirle: “en base a esto, que son las características de tú territorio, vamos a trabajar”. Solamente ahí, por nuestra cultura, y por nuestra concepción de ser humano, tomamos interés en las cosas, porque es algo que siento que me está afectando a mí. Pero, si tú les das una exposición sobre el volcán de la Luna, él dice: “entonces, así ha de ser”. Pero si dices: “te voy a informar lo que te puede pasar por el volcán que tienes al frente en tu territorio, cómo te va a afectar”; ellos comienzan a cogerte un poco más de respeto. Eso es aquí, y en la China, como se dice, en todo lado.*

**[Del gobierno por resultados y los niveles de operación de la SNGR]** *Bajo todos esos conceptos y bajo todo lo que es la concepción de nuestro gobierno, como estamos constituidos ahora, la SNGR, orientada a todo lo que es su misión, su visión a futuro, está*

*trabajando bajo esos lineamientos. Y estamos convencidos de que no hacemos el diagnóstico del lugar. Nosotros nos hemos estado manejando en construcción social y técnica con unas metas, que se llaman 'gobierno por resultados'. Entonces nosotros tenemos que, y sentimos el deber como funcionarios de gobierno, manejar esas metas y cumplirlos bajo ciertos periodos. Y una de las metas en construcción social es justamente esto, insertar la gestión de riesgos en todas las comunidades. Estamos trabajando ahora a nivel cantonal, parroquial y barrial. Y uno de los ejemplos prácticos en Pichincha, y muy bien aceptado por las autoridades locales, porque se trabaja con los municipios desde la ley de descentralización, porque ellos son responsables de manejar todo lo que es su gestión de riesgos. Entonces, el municipio es el responsable en su territorio y la SNGR es el ente rector. Entonces la Secretaría da únicamente los lineamientos, con el respeto único de ese gobierno municipal. Es decir, pongo un ejemplo: si él considera que vamos, hoy por hoy, a trabajar con la comunidad de aquí, nosotros [al hablar de "nosotros", siempre hace referencia a la SNGR] nos vamos por ahí. Nosotros no obligamos nada, no imponemos porque ellos son autónomos. Ellos están en su capacidad, además, de hacerlo y en su obligación dentro de sus competencias. Entonces nosotros respetamos absolutamente todo lo que ellos nos piden, y lo que nosotros hacemos es coordinar el trabajo con ellos bajo nuestras políticas, nuestros lineamientos. Entonces ellos están contentos, nosotros logramos nuestros objetivos, y arrancamos.*

**[De la construcción social y la formación de comités de gestión de riesgos en el Cantón Mejía]** *Es así como se está trabajando, y ahí es donde entra justamente construcción social, que es el campo de la Subsecretaría de Construcción Social, y que yo me he atrevido a involucrarme en ese trabajo por la cuestión que les cuento del OIT. Y lo estamos planteando como un proyecto dentro del Cantón Mejía para enlazarle a este programa del OIT, y que luego se califique al Cantón Mejía como un cantón preparado en lo que es la gestión de riesgos. Por eso es que ustedes me ven aquí: estoy colaborando con la Subsecretaría de Construcción Social a pesar que soy de la parte técnica. Haber, ¿cómo ha funcionado eso? En mente, y nosotros tenemos unos libritos de la gestión comunitaria y el plan familiar, yo me he involucrado en este tiempo por este gusto de insertarlo al Cantón Mejía dentro de este programa. Pero lo mío prácticamente es técnico. Pero bueno, arrancábamos con la idea de formar estos comités.*

*Te voy a poner un ejemplo, nosotros tenemos la provincia de Pichincha, y la provincia de Pichincha tiene varios cantones, entre esos el distrito de Quito. En esta parte del sur*



[dibuja un mapa de Pichincha en donde traza la ubicación del Cantón Mejía], *tenemos un cantón que se llama Mejía. Este cantón tiene varias parroquias. En una de las parroquias que ya se ha trabajado, y bastante bien, es la de Manuel Cornejo Astorga, donde está Tandapi. Nuestro proyecto como Secretaría es, lo que se ha hecho aquí [en Tandapi], hacer en cada una de estas [el resto de parroquias del Cantón Mejía], hacer en este cantón y luego en todos los cantones de la provincia. Este es un programa que tiene la Secretaría, y no solo para Pichincha, sino para todas las provincias del país. Hasta el 31 de diciembre [de 2012], a nivel nacional teníamos que completar cierta introducción de la gestión de riesgos en por lo menos la formación de ocho comités. Entonces, Pichincha como tal, en el año anterior, lo viene haciendo desde 2011, pero en el año anterior, sé yo, que más o menos por el mes de abril trabaja ya en Tandapi a nivel comunitario. En el 2012 arranca y coge a Tandapi, lo comienza a poner como un plan piloto.*

**[Del proceso de Tandapi y su gestión de Riesgos]** *Y, ¿por qué Tandapi? Porque el Cantón Mejía, de lo que yo he podido ver, y el Municipio de Mejía, ha conformado ya la Unidad de Gestión de Riesgos en base a lo que le pide el gobierno, y aproximadamente de los que más se alinearon a nuestra política, de nuestra estrategia. Entonces, cuando tú te metes al internet y pones “Cantón Mejía”, ellos tienen ya todo un plan de gestión de riesgos perfectamente constituido. Es más, pagan consultorías y todo; y comienzan a analizar ya todo lo que es la gestión de riesgos como tal. Así como Mejía hay muchos más en Pichincha.*

**[De la inserción de la gestión de riesgos en el Cantón Mejía]** *Lamentablemente, Mejía en el año 2011 crea ya su plan estratégico, con todo su presupuesto y toda su generación del POA [Plan Operativo Anual]. Eso tú lo encuentras en el Internet. Pero cuando yo analice en 2011, si no me equivoco, yo no vi la transversalidad de la gestión de riesgos como tal. Entonces dije: “qué raro, ¿qué pasa?”. Vi en la ley y Mejía dice: “no tenemos que conformarnos”; y para el 2012 ellos ya tienen la Unidad de Gestión de Riesgos. Entonces, ellos están caminando en eso. Seguramente, yo no lo maneje, y tampoco yo me involucraba con construcción social todavía. Pero, la ingeniera en gestión de riesgos que trabajaba aquí debe haber visto el apoyo de las autoridades porque eso es súper importante. Si la autoridad no quiere, tú puedes darte de botes que no camina.*

**[De la parte social en las políticas de gestión de riesgos]** *Si no hay la actitud ni la buena voluntad de trabajar en esto, se te queda ahí el proceso. Tú puedes tener las maravillas*

*del mundo, puedes demostrarles, puedes informarles, enseñarles videos, pero si no tienes la voluntad para hablar con esas personas con una buena voluntad de trabajar, se te queda ahí. De mi experiencia, también he visto que cuando tú trabajas con la comunidad, tú debes bajarte al nivel de la comunidad. No porque sean tontos, sino que simplemente su cultura no está desarrollada a los términos técnicos y legales que se manejan por acá. Pero son gente muy colaboradora e inteligente que, es más, conoce su realidad. Entonces, en base a eso se trabajó Tandapi, y de lo que yo sé, ya conformaron los comités.*

**[De los comités y la participación de la gente]** *¿Qué es un comité? De lo que yo he visto, convocan a los líderes parroquiales y les hablan de lo que es la gestión de riesgos. Y les enfocan el problema a que ellos deben estar preparados cuando a su territorio venga un evento adverso para que puedan responder bien ante la situación. Entonces, ahí dicen: “si, yo me voy a preparar en este tema para poder ayudar a mi familia y a mi gente”; y comienzan a ayudar. Y comienzan a actuar, y de muy buena manera. Entonces, se coge los líderes de las parroquias o líderes ya barriales, como ellos lo pongan, tú lo único que vas es a decir cómo quieres organizarte. Pero si los señores te dicen: “mire, nosotros queremos que el padre de familia de esa vivienda y de esta sean las cabecitas porque ellos son muy colaboradores”; tu respetas. Dices: “bien, vamos como ellos quieran”. Entonces, escoges una persona, que va a ser el jefe, y sus colaboradores. Los colaboradores habíamos hablado de tres, que van a ser el presidente, un vicepresidente, y hablan de uno o dos vocales; y uno de los vocales es el secretario. Entonces, si tú pones aquí vocales, que puede ser un secretario y un ayudante, uno o dos están bien. Si se te van con uno solo tú aceptas. Y conformas el comité, que es nuestro objetivo inicial.*

**[De la negación a entregar dinero directamente a las comunidades]** *Nosotros nos manejamos con el asunto de que no queremos dineros, porque ese no es el sentido de la gestión de riesgos. Eso es una obligatoriedad de las autoridades del municipio como tal. Entonces, ellos, en principio, si tú no respondes muy clarito eso, ellos comienzan a pedir: “y, ¿qué vamos a ganar de esto?; la parroquia necesita una alarma, necesita unas camillas, un centro de salud mejor”; y comienzan a salir todas las necesidades, los problemas de ellos. Entonces, tú tienes que ser ‘lógico’ para decirle: “haber, si tú te preparas, y sabes y tienes el conocimiento el siguiente paso es coordinar con tu autoridad del municipio para ver cómo logramos tal cosa. No es prioridad, en principio, que tú tengas un carro de bombero y que no sepas manejar”. Entonces, a ellos se les va cambiando la idea de cómo ellos tienen que estar preparados en lo que es gestión de*

*riesgos, y lo han aceptado, lo han entendido. Porque al final de todo, si está todo bien hecho, se consigue lo que ellos quieren.*

*Por ejemplo, las camillas que ellos quieren tener a nivel barrial, y se ha logrado. Pero, no con nuestro dinero, sino con dinero de ellos, porque no es nuestra función. Considerando además que tú estás trabajando como un funcionario de la SNGR, bajo los conceptos de la gestión de riesgos. Nosotros no somos una institución que maneja dineros de ONG's, ni cosas así; y todo se alinea a presupuestos del Estado y demás, que eso ya es materia 'de grandes', y que nosotros no lo manejamos.*

**[Del presupuesto de la SNGR y el modelo de gestión 50-50]** *La Secretaría maneja su presupuesto para gastos internos y lógicamente su presupuesto para obras de emergencia. Entonces, cuando a este lugar le pase algo y la gente está en emergencia, la Secretaría inyecta dinero, pidiendo directamente del Ministerio de Finanzas. Y tiene ciertos programas para obras de infraestructura que va a ser para mitigar; más bien en el proceso de mitigación trabajar con presupuestos del Estado que se las da a los GAD bajo modelos que tenga y modelos de gestión que tiene el gobierno. El año anterior se terminó con un modelo de gestión que se llama 50-50, o sea 50 del gobierno y 50 del municipio. Se está manejando la política de que si tú quieres algo, que te cueste algo, para que cuidemos ese algo. Porque el hecho de tener un gobierno muy paternalista y que te dé todo, la historia nos ha demostrado que no siempre es bueno.*

**[De los tipos de fondos de la SNGR y su utilización en proyectos sociales]** *Tenemos dos tipos de fondos: el fondo para emergencias, en caso de una emergencia, del evento y de la necesidad de inyectar dinero por parte de la Secretaria para solucionar el problema que tenga la comunidad. Y el fondo para obras de infraestructura para lo que es prevención. Esto se lo hace en trabajo conjunto con la autoridad, que son los GAD. Te pongo un ejemplo: viene alguien, o vienes tú y me dices: "yo necesito en mi barrio, o en mi parroquia, o en mi cantón, un alcantarillado, porque no tenemos, y tampoco tenemos agua potable". Y yo te digo: "eso es una obra de infraestructura que no tiene el componente de riesgo. Entonces vaya y eso es cuestión del municipio como tal, prefectura como tal, y ellos verán a donde le dirigen. Yo no te puedo ayudar en eso". Pero si ellos vienen y me dicen: "mire, necesito encauzar mediante, de pronto una tubería, que esa ya es la parte técnica, de pronto un canal o una obra de infraestructura para encauzar aguas servidas, porque lo que está haciendo mi gente es botando el agua servida al terreno y a la planicie, y ahí*

*tenemos sembríos que están saliendo con coliformes”. Entonces, ahí sí digo: “eso es un riesgo para la salud’. Cuando tú ves en la obra, en la necesidad o en el problema que ellos tengan el componente riesgo, es cuestión de encaminarlo y generar el proyecto de tal manera para que, lógicamente, se justifique la inversión de la SNGR en una obra de infraestructura que a ellos les va a ayudar en algo y va a haber beneficiados. Esa obra costará, se me ocurre, 500 mil dólares bajo el programa que tenemos ahora, que te digo 50-50. Antes se manejaba 70-30, u 80-20 o algunas otras opciones. Entonces, el 50 da el municipio porque es obligación de ellos, y el 50 colabora la Secretaría no del presupuesto de la Secretaría; del presupuesto de gobierno que te da el Banco del Estado [BDE]. O sea que la relación de dineros es el municipio con el BDE, y nosotros somos la cabeza que valida el proyecto técnicamente, y trabaja en conjunto con municipio controlando la obra y asegurándonos de que ese dinero sea entregado para que la obra camine y tenga un feliz término.*

**[Del financiamiento del BDE a los proyectos de las municipalidades]** *Es un préstamo que se les da. En forma de préstamo en 50, y el otro 50 el gobierno lo colabora. El interés es más bajo y con otras opciones muy buenas. Yo tuve alcaldes que venían y me decían: “ingeniera, la obra cuesta 200 mil y yo no tengo para darle 100 mil; yo no tengo mi 50%”. Entonces, el BDE califica este municipio y sabe que ese municipio tiene o no tiene capacidad de crédito porque tiene otros préstamos para otras cosas que ha hecho. Entonces el gobierno le dice, el BDE le dice: “mire, su capacidad de pago es 5000 dólares mensuales. No se va a endeudar en 100 mil. Usted va a poder pagar en ‘n’ años en este, lógicamente, interés. Y, de acuerdo a su cartera de Estado, y a su consumo y a su presupuesto nosotros vemos que usted sí puede. Entonces, esas son las condiciones en las que nosotros le prestamos”. Desde mi punto de vista, si ellos son personas inteligentes y que quieren ayudar, pueden hacerlo. Se está trabajando así, se ha manejado así ya casi dos años y medio y ha funcionado muy bien. Tenemos a nivel de país, si no me equivoco, más de 200 millones invertidos con obras de muy buena calidad y obras que realmente han funcionado y han ayudado a la gente.*

*No les voy a decir que todo es una maravilla, tenemos serios problemas. Como gobiernos que se ha dado el dinero y que no construyen la obra. Entonces hay que retirarles, porque hay un supervisor, hay un fiscalizador y hay todo el programa de lo que es construcción. Además, con los fondos del banco [BDE] se va pagando por planillas. O sea, no es que se le coge y se les da el 50. Se paga en planilla, por avance de obras, de acuerdo a informes*

*que hace el supervisor, que el fiscalizador le entrega, y eso. Todo el mundo de la construcción, utilizando técnicas adecuadas para que no exista deshonestidad, o por lo menos tratar de evitar.*

**[De la evaluación ciudadana de los proyectos]** *No [institucionalizada], porque normalmente nosotros estamos trabajando con la comunidad para la inserción de la gestión y de todo eso que ya te dije [de los comités]. Pero el GAD que está elaborando una obra como tal tiene la obligación de poner su gente que esté trabajando para ver y analizar el avance de la obra, y si es que existiría en ese sector uno de los representantes, de una junta parroquial por ejemplo, que ve que la obra no está avanzando, el viene y nos avisa y nosotros ahí actuamos. Pero que él sea responsable, o tenga alguna autoridad para controlar la obra, no.*

*Tenemos instancias [de control ciudadano], pero no instituidas. Nosotros solo supervisamos que la obra avance. ¿Por qué? Porque no es obligación mía construirle la obra. Es obligación netamente de los GAD como tal, porque es netamente competencia de ellos. Y eso es justamente la descentralización. La descentralización desde mi punto de vista tiene muchísimas cosas buenas, como tiene cosas malas, como todo. Entonces, hay que ir viendo y analizando que es lo bueno y que es lo malo de una u otra parte.*

**[De la dificultad de selección de proyectos]** *Ahora, ha funcionado bastante bien. Pero, como les digo, también se ha generado ciertos problemas. Pero, esa es nuestra realidad de nuestra gente, de nuestra cultura, de nuestro desarrollo técnico incluso. Entonces, créete que no es tan fácil cuando tú calificas un proyecto. Cuando yo estaba en la Dirección de la Gestión, que la matriz estaba acá [referencia a la matriz antigua de la SNGR] y eso haciendo un paréntesis, la matriz estaba acá y yo manejaba la Dirección de Reducción de Riesgos y entraban 20 mil proyectos, hay de todo. Hay provincias que en el año no bajan ni un proyecto, y hay provincias que vienen y te botan 200 proyectos. Han pedido hasta secretarías, enfermeras para el centro de salud; y cosas así. Entonces, te toca estar calificando, revisando y haciendo una primera limpieza, y cuando ya dices estos van a salir con prioridad, que te da el municipio. Ellos son los que te imponen, ellos son los que te dicen: “para mí, mi prioridad es esta obra, no ésta”. Está bien, trabajamos con ésta; en principio, nosotros vamos con esta. Está hecha de tal manera, está instituido en el sistema y la metodología de la Secretaría que nosotros no queremos incomodar, y en*

*todo momento les decimos: “nosotros somos el ente rector en gestión de riesgos bajo tu autonomía”.*

**[De la importancia que la comunidad plantee sus metas y proyectos]** *No ser el papá que le da todo. Yo pienso que la Secretaría, es lo que yo cuando hablo con la gente con la que trabajo, y con mis compañeros de oficina, y con todo el mundo que me conoce, yo me manejo siempre bajo dos conceptos: el uno es el que me da el Estado, o sea, el país como tal. Y es alineado al Plan del Buen Vivir [PBV], pues mejorar las condiciones de vida que tengas tú como persona. Pero algo más, que va más allá, es el respeto al ser humano, el respeto a su organización, el respeto a lo que tú quieres en la vida; yo no tengo por qué negarte. Porque eso es algo tan simple para lo que es gestión de riesgos, por ejemplo. Es algo, o sea, realmente grande y de conformación del ser humano que lo van uniendo como comunidad. Es como que yo te obligara el día de hoy a que tú te pintes el pelo de rojo, o de morado, y salgas por la calle porque a mí se me ocurrió: “si tú te pintas, te juro que te doy para la luz y el teléfono de tu casa para dos meses”. No es así, no podemos manejarnos así. Y es lo que siempre decimos aquí: “mientras tu tengas respeto al ser humano, y encaminarle, saberle encaminar al progreso y a la sostenibilidad de los programas de gestión de riesgos que nosotros manejamos, todo está bien”. Si eso no funciona, y es más, no dura en el tiempo, tampoco sirve. Ese es el concepto que nosotros nos estamos manejando como Secretaría.*

**[De la conformación de comités y de la inserción de comités en parroquias y barrios]** *Es un trabajo de construcción social, nosotros lo que hacemos es construimos el comité y entramos a una campaña de capacitación. Y para esa campaña de capacitación utilizamos las metodologías de construcción social ya los tienen preguntados, y que en Tandapi ya lo han hecho, es más, ya prácticamente se termina la capacitación. Y lógicamente hay que hacer seguimiento y actualizando toda la dinámica de las metodologías y los procesos que ha tenido. Tenemos ciertos libretos para desarrollar la construcción social, y por ejemplo aquí tenemos una muy buena guía comunitaria de lo que es la gestión de riesgos, en donde lo que se hace es darles una idea de cómo estamos constituidos, que es el marco legal-constitucional; qué es la comunidad y el desarrollo de los nuevos riesgos que implica realmente el conocimiento; conceptos básicos de la gestión de riesgos; y aquí, cuando luego que ya se ha explicado para qué se les está dando gestión de riesgos, tenemos uno de los puntos básicos que es la prevención. Entonces, cuando se trabaja en esto y se prepara a la gente, lo demás está listo. Aquí es donde ya entra la Subsecretaría de*

*Construcción Social, y en mi campo que es la parte técnica es esto: el estudio, el diagnóstico de la amenaza. Cuando nosotros ya tenemos bien clara esta capacitación con la gente, lo que sacamos de ellos, porque la intención de esto es fortalecer las capacidades internas de la comunidad. Es decir, para qué tú eres hábil y, con esa habilidad, vamos a trabajar en equipo. Entonces, yo estoy convencida como persona, y como funcionaria de la Secretaría, que uno de los primeros pasos, y cuando la gente me funciona mejor, es valorar lo que ellos tienen. Si nosotros partimos de que no hay gestión de riesgos en este lugar y ustedes no saben nada al respecto, le gente se desmoraliza tanto que no va nunca más a una reunión: “¿para qué voy si lo que me va a decir es que yo no sé nada?”. Pero si partimos del hecho de decir: “tú tienes la necesidad de saber por qué el aguüita que va por la quebrada tiene que estar limpia, y cómo la vamos a mantener y a conservar”. Ahí comienza la historia bonita de esta cosa cuando te hablan de que el abuelito que vive en esa casa, y nos vamos donde el abuelito y nos comienza a conversar de que: “señorita, el río era así de grande y ahora no más así; el agua bajaba blanca y ahora ya está negra; y vea las vaquitas, que este, que este otro”. O sea, vivimos con la gente.*

**[Del trabajo con la comunidad en la definición del problema]** *Entonces, nosotros vamos sacando de ellos toda la información básica que ellos prácticamente nos van a dar con base al tiempo, a la cronología que ellos han tenido; al historial de eventos que ellos han vivido. Y dicen: “señorita, hace 10 años yo me acuerdo que este río se inundó y se vino hasta acá; y se inundó la casita de la fulana, de la sultana”; y ahí vamos trabajando con ellos: “o sea que lo que ustedes tienen es inundaciones”; “señorita, también en los meses este y otro no tuvimos agua para nada”. Y en base a lo que ellos te van contando, tú vas haciendo tus notas y vas diciendo: “estos señores necesitan un reservorio de agua para tal mes”. Y lo que tú vas haciendo es señalar las necesidades que ellos van en su conversación generando. Cuando tú ya generes una necesidad, la capacitación va avanzando. Y tú dices: “yo como técnica, como una persona que manejo el tema, hablaré con la autoridad”; “señor alcalde, o señor director de gestión de riesgos, esta población necesita para estos meses una aguüita, un reservorio” o lo que tú consideres, porque ahí estaría tu conocimiento técnico. Entonces, en base a esta necesidad: “¿qué le parece? Organicemos un proyectito, presente a la Secretaría”. Muy probablemente le va a ayudar la Secretaría al financiamiento, y si no es la Secretaría, de pronto es otro ministerio como SENAGUA [Secretaría Nacional del Agua].*

**[De las relaciones interministeriales para la solución de problemas]** *Y si nos llega a nosotros el proyecto pidiéndonos agua, y las autoridades consideran que no hay el factor riesgo puramente, y como es un tema de mi competencia, yo me encargo de dirigir este proyecto a SENAGUA mediante un oficio que de ministro a ministro, tú le dices: “mira, nos ha llegado este proyecto, consideramos que es importantísimo que esa comunidad, porque tiene esa necesidad, se lo haga, te lo pido que por favor lo encamines”. Y obviamente ellos tienen sus programas de gestión, sus formas de ayudar a la gente, y ese proyecto saldrá. Eso es lo ideal, y así estamos tratando de encaminarlo; de que en el camino encuentres problemas, y tú tengas la capacidad de sobrepasar esos problemas y seguir avanzando ya es cuestión tuya como institución y como profesional. Eso me ha pasado a mí, bendito sea, hemos tratado de salir y algo se ha hecho.*

**[De la combinación de criterios para definir soluciones a los problemas entre diferentes esferas]** *Cuando se ha trabajado en San Lorenzo [Esmeraldas], te pongo un ejemplo, hay comunidades que no tienen agua, pero curiosamente ni siquiera la piden; no les importa. Hasta cuando ven que sus niños se están enfermando. Te doy un ejemplo: en San Lorenzo, en un recinto por ahí, de unas 50 familias, les dije: “¿qué ustedes es lo que quieren, qué es lo que necesitan, qué sienten?”. Y el señor me dijo: “señorita, yo sé que necesitamos agua, pero yo llevo en estos botecitos, en mi canoa –porque no tienen camino– y me voy y traigo agüita, y con eso vivimos. Pero si necesito que me dé haciendo unas letrinas, porque los niños y las personas hacen sus necesidades en el río, en el mar, y flotaban ahí, y los niños se bañan ahí”; y ya estaban empezando con problemas de piel. Entonces, la prioridad de ellos era hacer unas letrinas, y se mandó el pedido de que se haga letrinas. Sin embargo, se tramitó con la ministra la compra de reservorios de agua, de tanques grandes de agua, se les fue y se les dio. Entonces, ellos felices, primera vez que tenían donde almacenar tanta cantidad de agua. Y yo decía: “dios mío, ¿cómo pueden vivir así?”. Pero son felices. Se les dio el agüita, ellos felices, entonces parece que ahora se habló con las autoridades ya y se está tratando de abrir un proyecto de una carretera. Parece que se están comenzando a abrir la carretera, algo se hará. Al menos lo que está en tus manos, lo que tu cabeza te ha permitido pensar tratas de desarrollarlo. Si a veces funciona o no funciona, como te digo, un montón de cosas y problemas que se van dando, pues es cuestión de dejarle al tiempo que vaya moviendo y trabajando eso. Esa es nuestra idea.*



**[De la metodología y el uso de matrices con las comunidades]** *Sacando una cronología en base a matrices simplecitas, porque lo hacen ellos, no nosotros. Y nosotros no podemos complicarles las cosas porque cuando tú complicas a la gente de la comunidad hay algunos que responden bien, pero otros que no. A la persona lo que le interesa es que le entreguen, que se yo, que le controlen el río para que no se le vaya y se le inunde la chanchera. Pero a ellos no les interesa que le calificuemos el agua en 5, en 4, en 3 o en 1. Esas son cosas que las manejamos nosotros internamente. Entonces, hacemos matrices pequeñas, por ejemplo ésta: un año, cuánto te acuerdas del evento, cuál daño hubo, cuál crees tú que fue la causa. En base a esto, que son matrices que les van dejando a la comunidad, ellos van desarrollando y luego nosotros acá procesamos. Y cuando ya tenemos procesadito el asunto, ahí es cuando hablamos con las autoridades y decimos: “su necesidad se ve que es esta, hagamos esto”.*

*Luego de que haces el relato de los eventos que ha habido, y el tiempo y lo que ellos se acuerdan de las afectaciones, que eso es importantísimo topar: ¿cómo te afectó? ¿Cómo sabes que le afectó al vecino? Si tú no coges ese tipo de información que ellos la viven, vas perdiendo interés. Entonces, una vez que hacemos eso vamos a lo que es el mapa; en base a qué: aquí te vamos dando ciertas guías. Estos libritos entregamos a los líderes de las comunidades, y luego les dan a los líderes barriales y les converso. Les digo: “vamos a hacer un mapa”. Entonces ellos se imaginan: “dios mío”. Yo cuando no sabía que es gestión de riesgos y me decían: “vas a hacer un mapa de riesgos para crear un escenario”; yo decía: “y ahora, ¿cómo voy a hacer? ¿Tengo que manejar en qué escala? Tengo que sacar información del MAGAP [Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca]”. Uno tiende a complicarse. A ellos, muy simplecito: ¿qué es un mapita?, ¿qué recursos tienen?, ¿qué recursos humanos ellos tienen?, ¿cómo identifican las necesidades? El trabajo de campo, que es el recorrido por la comunidad: “señorita, acá, vamos”. Y te vas un sábado en campaña con ellos por el río. Entonces, en parte ya de la naturaleza entro yo: “indícame el río, ¿cómo se está abriendo la quebrada?”; “señorita, la quebrada antes era por aquí”. Y tú analizas: ¿por qué ésta quebrada cambió? O hicieron un relleno y nosotros le dañamos al río, o fue un cambio natural. Porque cualquiera de estas dos cosas se puede dar. Pero tú comienzas a trabajar el asunto en función de tu conocimiento técnico.*

*Hacemos una discusión del mapita luego con ellos, porque tú [como comunero] de pronto dices: “para mí, este río me afectó en mi casita en esta forma”; y también los del otro*

barrio dicen: “no, porque también, no es verdad solamente estas casitas, son las otras”. Entonces pongámosles, tratamos de que entre ellos no se peleen. Que ellos no discutan porque se dan un montón de cosas de esas, y tú tienes que ser la persona que no te haces ni al uno ni al otro. Y si tú no tienes mucha razón le decimos: “si, hagamos una cosa: mantengamos esto que es prioridad y después ahí ponemos lo tuyo”. Entonces, ellos se ponen un poquito más tranquilos. Todo resuelto, se sigue trabajando, se hace lógicamente todos los estudios de los mapas, que ellos están orgullosísimos de haber hecho su mapa; unos se esmeran más, hacen con plastilina, con pintura, con crayola, con todo; personas mayores. No pueden a veces pintar, no pueden a veces escribir porque son analfabetos: “no importa, explícanos el mapa”; “señorita, aquí había la escuelita”; “yo le voy a hacer la escuelita [en el mapa]”; y ellos se ponen contentos, y hacen su mapita.

**[De la socialización y análisis de los mapas de la comunidad para definir problemas]**

Se exponen sus mapas y luego se socializa ya los problemas generales de la comunidad: en este barrio hay este problema; en este otro es el mismo, vamos a trabajar en conjunto; o es otro problema. Se va sacando todo esto de los mapas, y luego se va analizando todo lo que van a hacer los comités.

**[De los comités y sus brigadas; el trabajo con la SNGR]** En lo que es comités y todo, ya se organiza lo que es brigadas. Hacen estas brigadas con su líder. Qué interés que tienen para lo que es primeros auxilios. Es increíble, piden cursos. Y cuando nosotros vamos, ellos dicen: “señorita, se les han pedido a los bomberos y no han venido”; “señorita, los de la Cruz Roja”. Entonces, los de Construcción Social y de manejo de respuestas dan los cursos. Ellos piden la colaboración de los bomberos y de la Cruz Roja con buena voluntad: “tú sabes primeros auxilios, acompáñame este sábado. Démosle primeros auxilios a esta comunidad”. Y se les explica. Y como digo, qué importante saber qué hacen cuando les muerde un perro, cuando se caen, cuando hay un herido, cuando hay un ahogado y un montón de cosas que yo he oído a los compañeros qué les dan. Y les van preparando, y la gente se entusiasma más. A veces hay unos señores bien molestos, bien enojaditos en las comunidades; entonces con ellos hay que trabajar más. Y entonces yo voy donde ellos y les digo: “si es bueno, ¿no querrá saber esto?”; “señorita, es que el que dirige no ve lo malo que es, solamente se lleva con el barrio de acá, a mí no me hace ni caso”; “ya pues, hagamos nosotros y luego conversamos con ellos”. Y estamos ahí, metiéndoles ñeque y van cediendo; y acaban siendo amigos. Esa ha sido la realidad.

**[Del trabajo como funcionario con la comunidad]** *De lo que yo percibo es que, cuando tú dejas el material para que ellos te llenen, a veces llegas a los 15 días y no te han hecho nada. Es más, algunas veces han perdido las matrices que tú has mandado: “señorita, discúlpeme, mi mujer le quemó. Le hizo rollo y quemó como fósforo”. Le digo: “no se preocupe, le dejo otro”; “hagamos juntos, ¿qué le parece?”. Y así vas sacando tus verificables. Así vas sacando y demostrando que estás trabajando. Además, que toda esta parte comunitaria que es el vivir diario, tú tienes que demostrar para justificar tu trabajo. Y eso es una realidad en nuestro país y en todo el mundo, pienso yo. Yo no tengo miedo que me digan: “ven te verificamos”; hay que trabajar no más, hay que hacer. Y generamos esta formación, esta capacitación, y la genta ya luego está más contenta. Y ellos se sienten preparados, y cuando ya dicen: “sí, ya sabemos lo que es nuestra comunidad, los riesgos, manejaarnos, que si nos pasa esto tenemos que llamar a tal persona, a tal número”; “a usted le voy a llamar, no sea malito”. Y te llaman para decirte que el fulano se ha perdido, y no te puedes imaginar.*

**[De la importancia del trabajo práctico sobre los manuales para facilitar el trabajo con las personas]** *Yo cuando he hecho eso, ellos llenan y se interesan. Además que eso sirve para que nosotros verifiquemos y todo lo demás, ellos se sienten importantes. Y luego vamos a todo lo que es el Plan Familiar, ese otro librito. El plan familiar de emergencia nos ayudan llenando la fichita, y se les va diciendo: “esto es lo importante”; porque ellos ya lo hacen, y lo hacen con gusto. Entonces, si yo le pongo a un señor que viene trabajando, a una mamá que tiene que cuidar cuatro guaguas, lavar, planchar, cocinar, y le pongo a leer esto, no te va a leer; o te dice: “sí leí, pero ni entendí”. Ya ha pasado. Le digo: “¿qué es la evacuación?”; y tú le cuentas y de paso les encanta oír historias de los otros: “a mí no me pasa, al vecino no más”. Y les digo: “cuando pasó eso, a la gente se le murió su vaquita”; “el niño lloraba porque se quedó su perro”. Te juro, eran nuestras realidades. Entonces yo les digo: “trabajemos para que eso no nos pase”; “trabajemos para que cuando esto tengamos ustedes ya sepan trabajar juntos”. Eso sirve más que tú les mandes a leer esto [los manuales], porque es como que a mí me manden a leer el Código Penal.*

*A mí me ha pasado que, cuando he trabajado en el campo, y no haciendo eso, sino prospección geofísica: por ejemplo, llego a una comunidad de allá lejísimos en las montañas, y lo primero que tienen es recelo porque estas entrando con unos equipos y unos alambres que dicen: “esto va a hacer algo en la tierra, y luego va a contaminar y me va a dar cáncer y me he de morir”. Eso es lo que te dice la gente. Pero en la noche, yo me*

*acercó y les cojo a los guaguas; y les comienzo a contar la historia de que cuando el volcán se encendió, y cuando nuestros incas decían: “qué barbaridad”; y cuando perdimos nuestra guerra de los incas con los españoles porque cuando erupcionó el Tungurahua ellos pensaron que eso era lo que les decía el dios: “no pelees”; ellos se pararon, por eso nos ganaron: porque nuestros indígenas se pararon; eran súper verracos para pelear. Entonces, empiezo a contar esas historias y les voy alineando para lo que es el riesgo y el peligro. Y cuando les digo: “no se imaginan lo lindo que es ver como bota el volcán una lava, pero no te imaginas el problema que se nos genera después. Y cosas así. Y, a los niñitos, después de los niñitos se comienzan a acercar las mamás, y después ya los papás. Trabajamos esta guía familiar, y cuando ya está ellos se sienten preparados.*

**[De las relaciones de la SNGR con la ciudadanía y con las autoridades locales]** *Tú no puedes entrar a un territorio que no te pertenece. Entonces tú tienes que trabajar con municipio. Ellos te dicen, incluso, en qué lugar vas. Entonces, tú vas después a la junta parroquial y ellos son los que te dicen los barrios, y aquí se genera el comité. Si es que tú entras acá, error 100%.*

**[Del funcionamiento de los comités]** *Normalmente no [son autónomos]. A este no, en cambio a este sí [referencia a una parroquia alejada del municipio] porque ya está más grande [en distancia]: “mi parroquia está aquí y el municipio está allá, y para pedir autorización para, no”. Pero, por ejemplo, municipio, en el caso de Mejía, nos va a dar el cronograma de trabajo para esto. Entonces, nosotros damos una lista de actividades y ellos nos van a dar el cronograma, que vamos a partir desde esta semana.*

**[De la oficialización de las actividades de la SNGR y su importancia]** *Entonces, el director de la unidad provincial de gestión de riesgos, de aquí del municipio, tiene una cabeza, él habla con este señor, oficializa, porque todo esto es la realidad del momento. Pero está bueno para contarte. Pero, hay que oficializar. Primero, porque eso te pide la organización de la institución [SNGR], y segundo, si tú no tienes un documento oficial, tú no sabes que más tarde vas a tener un problema. Que más tarde una persona que supuestamente dentro de una comunidad diga: “yo me preparé en primeros auxilios”; y por eso le coge y le pone un suero a este hombre y se nos murió, por ejemplo. Entonces, tienes que oficializar. Presentar todos los verificables, dar todas las presentaciones, indicarles como tú [como funcionario] estás hablando con ellos. Porque yo no puedo ir y decir a la gente, por mi gusto: “cuando erupcione este volcán que está aquí, todas estas*

*casas se van a inundar de lava y van a morir”. Entonces, la gente se asusta y se me comienza a salir por aquí. Y luego tengo un problema social que se me va de las manos. Yo no puedo hacer eso. Pero si vamos nuevamente, vamos oficializando, vamos siempre de la mano de la cabeza que es el municipio, las autoridades, juntas parroquiales. Es así como hemos trabajado y, como te digo, Mejía está muy bien. Tiene un proyecto para el año 2013 para conformar todos los comités en todas sus parroquias, con presupuesto. Ellos nos hablan de 30 mil dólares.*

*Y al final de todo, cuando la gente está organizada hace los simulacros. Es emocionadísima: “porque hoy vamos a ver cómo trabajamos y cómo actuamos”; y se nos ocurre que mañana dentro de sus necesidades el río se nos está inundando. Entonces, comienzan las alarmas, y comienzan a decir: “hoy va a ser el simulacro, y vamos a hacer esto y esto otro”. Y la gente se emociona, y todos intervienen. Y ahí se acaba nuestra intervención.*

**[Del proyecto en Tandapi]** *En 2011 se comienza a generar todo este proceso, todo tan bonito como te decimos. Pero 2012, yo tengo las actas de 2012, y ahí es cuando realmente se vive ya.*

**[De los factores de Tandapi para su avance en los procesos de gestión de riesgos]** *De mi percepción, habría dos problemas: la una es el interés de la gente, porque no motivan como deberían hacerlo... No se les paga nada. Entonces, es el mal concepto entender que la gente hace a cambio de algo, de plata. No es verdad. En la primera idea sí, pero en el fondo no es así cuando tú sabes llevar a esas personas [agente de cambio]. Yo estoy convencida de que los seres humanos somos humanos, y todos llevamos adentro algo especial que se abre cuando el otro nos lo deja. Pero si yo voy con el título aquí [en la frente] a decir: “aquí tenemos que hacer el mapa”; la gente no dice nada. La gente del campo se te va no más.*

**[Fin de la entrevista]**

## ANEXO 3

### ENTREVISTA # 02

**Posición:** Construcción social de la SNGR/Pichincha.

**Fecha:** 10 de enero de 2013

**E1: Entrevistado 1**

**E2: Entrevistado 2**

**E1: [De los inicios del proceso de la gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi]**

*Nosotros empezamos a trabajar en esto porque desde la Secretaría como planta central recibimos la disposición de aplicar un proyecto que se llama: La Creación de Comités Comunitarios para la Gestión de Riesgos [CCGR]. Entonces, siendo una instancia a nivel de matriz, las provincias tenemos que acatar esas disposiciones y trabajar en el propio territorio. Y el proceso empezó así, había que tomar contacto con la autoridad local, que en este caso es el municipio [del cantón Mejía] y luego con la autoridad parroquial, el presidente de la parroquia. Y en esa reunión decidimos hacerlo con Tandapi porque el alcalde de Mejía, que en este caso es del cantón Mejía, nos decía: “en todas partes hay riesgos, pero yo les pediría que trabajen con prioridad en Tandapi”; que es una población con bastantes amenazas: inundaciones, deslizamientos, la influencia directa de la Panamericana, que es el paso interprovincial de la costa y de la sierra. Entonces, nos pidió trabajar en ese sector, y que vayamos directamente a Tandapi. Luego, tomamos contacto con el presidente de la Junta Parroquial [de Tandapi] y le comentamos como era todo el proceso y la aplicación del proyecto. Hicimos un recorrido con las autoridades, con los líderes barriales.*

**E2: [De la reestructuración de la institucionalidad de la SNGR y sus intenciones de conformación de CCGR]**

*Todo nace de la nueva reestructuración de la Dirección Civil a la Secretaría Técnica, y de ahí a la Secretaría Nacional. La Secretaría Nacional conforma una subsecretaría, una unidad de Construcción Social. Entonces, esta Subsecretaría de Construcción Social es la que comienza a generar y a promover una cultura de gestión de riesgos a nivel comunitario, o a nivel barrial, o a nivel local. Entonces, una de las estrategias fue justamente conformar estas comisiones [referencia a los CCGR] a nivel barrial. Entonces, nace desde esta área primeramente, de esta Subsecretaría de Construcción Social.*

**[De la estrategia de conformación de los CCGR y las relaciones con las autoridades locales]** *Entonces, al formarse al nivel nacional esta Subsecretaría de Construcción Social, se formaron equipos en donde la idea era conformar estas comisiones a nivel comunitario. Y, básicamente la estrategia era esa: hablar con los actores locales, en este caso los de la Junta Parroquial, y básicamente ver la disponibilidad de los alcaldes. Porque muchos alcaldes tenían predisposición y se podía trabajar, otros no, entonces era un poco más difícil. La parte logística también, al ser muy poco personal trabajando en esta área, éramos solamente dos personas trabajando en construcción social en Pichincha [referencia a los dos entrevistados]. Entonces, el alcalde de Mejía tuvo la buena predisposición, la sensibilización de trabajar en este tema. Están trabajando en este tema, tienen una Unidad de Gestión de Riesgos [UGR] en Mejía. Entonces, eso facilitó el trabajo con la comunidad. Entonces, esa apertura del alcalde nos permitió trabajar con el presidente de la Junta Parroquial, que tuvo convocatoria con todos los presidentes de los barrios.*

**[Del trabajo con los representantes de la comunidad y la comunidad en general]** *Explicamos cual era el objetivo, cuál era el criterio que buscábamos con Tandapi. Obviamente al inicio hay un poco de resistencia, porque la gente piensa o todavía tiene la concepción de que hay que sacarles de ahí por lo que están en peligro; no tienen la percepción real de los peligros a los que están expuestos porque viven cotidianamente, toda su vida ahí, que eso se les hace normal, que no pasa nada, aunque han tenido ya bastantes inundaciones, deslizamientos. No en Tandapi mismo, pero sí a la entrada y salida los deslizamientos. Pero básicamente la estrategia fue esa: con los actores locales, directamente con la Junta Parroquial, el alcalde y los presidentes de los barrios. La policía [tuvo] muy poca participación. Luego de explicar bien el proyecto, cuál era el objetivo, de fortalecer las capacidades locales, en donde también estaba incluido el sector educativo; porque no solo era la comunidad, sino los establecimientos educativos que estaban en el sector, que son como dos, tres o cuatro [se realizó un proyecto institucional de gestión de riesgos con 4 establecimientos educativos de la parroquia].*

*Entonces, se hizo un recorrido explicando el proyecto, y les dijimos que necesitábamos tener talleres cada semana para fortalecer las capacidades. Primero, dándoles el tema de gestión de riesgos, las medidas de autoprotección, sensibilización sobre los peligros que tienen. Luego, hablamos de conformar brigadas; no brigadas, sino más bien responsables comunitarios en prevención de incendios, en primeros auxilios y evacuación.*

**[De los talleres que se realizaron junto a la comunidad]** *Entonces, armamos talleres semanales para capacitar a todos los pobladores; ya nos solo a los presidentes del comité, sino a la mayor cantidad de población convocada. La idea era que cada presidente de barrio traía 10 o 15 personas de su barrio, entonces teníamos alrededor de 50 personas en el primer taller. En el segundo taller ya seguía viniendo más gente porque hubo interés. Creo que primero es la preocupación que se genera, y luego la gente va diciendo: “en realidad sí, estamos en peligro; tenemos muchos peligros, muchas amenazas”. Y listo, no es salir de aquí, de irnos a otro lado, sino saber vivir con esos peligros y hacer medidas de reducción. Pero nos tocó un poco duro porque trabajar con la gente y sensibilizarles en este tema es súper difícil: estrategias, metodologías participativas, trabajos muy prácticos en donde la gente le hacemos dibujar mapas de riesgos [y de recursos] de sus sectores, identificando amenazas, vulnerabilidades.*

**[Del involucramiento ciudadano en Tandapi]** *La gente como que se involucró bastante en Tandapi. Nunca ellos vieron el peligro constante, latente que tienen, porque ellos viven del comercio, del chanco, de la fritada, y todas las partes donde hacen chanco botaban al río. Y por todo ese producto y todo lo que hacían, había una contaminación ambiental fuertísima, y obviamente no se daban cuenta que contaminaban todo lo que es aguas abajo; y también aguas arriba hay contaminación de ese tipo, y contaminaban a Tandapi. Entonces, después de todos estos talleres la gente entendió que hay que tener un fuerte trabajo, principalmente con la parte económica que ellos tienen que es el manejo de los chanchos específicamente. Tuvo buenos resultados, buena participación de toda la comunidad al construir el mapa de riesgos. Eso es una estrategia fundamental para hacer participativo, para que ellos se sensibilicen, conozcan.*

**[De la importancia de la predisposición de las autoridades y de la ciudadanía a participar del proyecto]** *Justamente nosotros hicimos en Pichincha un recorrido por todos los cantones hablando con los alcaldes, exponiéndoles cuál era el proyecto, qué es lo que buscábamos. Y seleccionamos donde si había apertura, donde en este caso el alcalde de Mejía dijo: “queremos seleccionar Tandapi porque hay mayor riesgo”; lo que no tuvimos en otros cantones [referencia a ciertos cantones que fueron prioridad para la SNGR/Pichincha]. Creo que básicamente ya tener la política de gestión de riesgos, y que sea muy clara a nivel de los GAD [Gobiernos Autónomos Descentralizados], y que se conformen estas UGR, que tengan bien claro su rol, su funcionamiento, en donde todo este trabajo comunitario debe articularse a la política del gobierno del GAD. Porque no es que*



*está aislada, no es que todo el trabajo comunitario, el trabajo de fortalecimiento que hicimos de capacidades, en este caso con la Secretaría, le sirve solo a la comunidad y ahí se queda. Tiene que articularse a la Junta Parroquial, y esta Junta Parroquial hacia el GAD; porque hicimos ahí un plan de emergencia de gestión de riesgos del cantón, en donde identificamos amenazas, vulnerabilidades, riesgos, y medidas de reducción de riesgos. Entonces, eso debe articularse al plan de la Junta Parroquial, a los planes de ordenamiento, a los planes de desarrollo. No tiene que ser aislado. Parece que eso está faltando un poquito. Bueno, yo personalmente no termine el proyecto porque ya salí de la Secretaría. Pero nos faltó ese enganche. O sea, terminamos el proyecto, la gente motivada, hicimos la implementación, como tú has visto tienen los planes, tienen los mapas, pero de la Junta Parroquial no sé si hayan dado seguimiento. No sé si la Secretaría ha vuelto a hacer seguimiento; no sé si el alcalde a través de la UGR está haciendo un seguimiento, porque ellos ya están motivados. La gente está consciente, está sensibilizada. Pero en un poco tiempo, seis meses, se olvidaron, están en otra cosa y ese tema quedó botado. La inversión, el trabajo que se hizo quedó perdido. Entonces, creo que la articulación es lo que está faltando, porque el articularse con la parroquia y con el GAD nos permitirá dar sostenibilidad a este proceso de construcción social, y que básicamente es de generar una cultura de prevención y fortalecer las capacidades locales de la comunidad, cualquiera que sea.*

**[De las debilidades de articulación de diferentes instancias]** *Entonces, personalmente pienso que la debilidad fue la falta de articulación de estos procesos con los GAD, con la autoridad pública y con la misma política de gestión de riesgos, que todavía no hay. Están los articulados 390 y 389 [de la Constitución de Ecuador], pero no hay una política de riesgos más específica en donde nos diga las funcionalidades. Y eso es lo que considero que está faltando, y no solo en Tandapi, sino en todo el país en que están haciendo las Unidades de Construcción Social este proceso. O sea, empiezan, terminan con los planes, tienen el producto, el mapa, pero falta esa articulación por un acuerdo institucional entre la parroquia, el cantón y la misma Secretaría, y la misma comunidad para hacer un proceso duro de convivencia ciudadana; porque no existe, no la hay. Y hasta ahí queda: se acabó el proyecto el anterior año, se olvidaran y pasará como todo proyecto al olvido.*

**[De la existencia previa de organismos de gestión de riesgos en Tandapi]** *La Defensa Civil, en ese entonces la Junta Provincial de la Defensa Civil, las acciones que hacían eran justamente de respuesta. Cuando había deslizamientos, procesos de inundación, lo que*

*llegaba era a hacer respuesta. Nada más. No había una prevención, no había una gestión de riesgos, sino simplemente, había un deslizamiento, quitar el deslizamiento, pasar el tráfico y listo; ver si hay afectados, heridos, ayudar con donaciones y ayudar con lo que se tenía. Nada más, se acababa el evento, se regresaba y no pasaba nada. Entonces, la institución era netamente 'respuestista', la Defensa Civil era una institución de respuesta: hacía evaluaciones, daba los recursos, y de ahí regresaba.*

**[De la existencia previa de una organización para gestión de riesgos propia de la comunidad]** *No, más bien el tema por la falta de conocimiento no tenían esa línea de gestión de riesgos. Bueno, puede ser protección, Defensa Civil o gestión de riesgos, el nombre no es importante, sino las acciones o las actividades. Pero, en ninguna planificación de las juntas parroquiales existía la variable 'riesgos', y tampoco a nivel cantonal. A raíz de la creación de la Secretaría Técnica, que comenzó a trabajar ya la cuestión de la gestión de riesgos, y de ahí la Secretaría Nacional al estar ya en la Constitución con los artículos 389 y 390, comenzó ya a darse un impulso al tema de gestión de riesgos, porque ya era una condición. Si, hasta ahora hay muchos cantones que no tienen, pero si otros que tienen bien avanzado, bien desarrollado. Esto tiene también un plan de gestión de riesgos cantonal, evaluando todos los cantones con vulnerabilidades, amenazas, con medidas de reducción. Entonces, eso articulado al Plan de Ordenamiento Territorial va a permitir tener presupuesto para hacer acciones de reducción y de mitigación.*

**[De las iniciativas de gestión de riesgos que eran propuestas por la comunidad]** *Si [tenía iniciativas]. Y yo creo que nosotros vamos como Secretaría, o como facilitadores en este tema, no es indicarles que hacer, porque ellos ya saben qué hacer. Ellos tienen bien claro porque ya han pasado algunos eventos en Tandapi. Lo que pasa es que lo que les hace falta es una inducción, una orientación, porque las ideas propuestas por ellos fueron muy buenas. O sea, excelente porque tienen una muy buena iniciativa, participación fuerte. No todos, pero hay unas personas, líderes barriales, con muy buena iniciativa. Entonces, lo que hubo más bien fue adentrarles al tema, lo que es la gestión de riesgos, qué es la amenaza, qué es el peligro, qué es la vulnerabilidad, qué son las debilidades que tienen, y qué es el riesgo. Entonces, al entender ellos los tres factores tenían bien claro la película del tema de riesgos. No fue muy complicado, no fue difícil, conocen su territorio, saben muy bien. La gente no es que no sabe. De hecho, nada más que orientarles a la parte conceptual de los términos, y no es cosa de ninguna ciencia.*

**[Del mantenimiento o desecho de estructuras previas en la gestión de riesgos en Tandapi]** *Básicamente, incluso antes como tú dices, se conformaba el Comité de Operaciones de Emergencia [COE]. Este era un grupo interinstitucional y multidisciplinario donde estaban todos los actores, todas las instituciones. Pasaba algo, se activaba este COE y hacía la respuesta. Pero en este COE nunca estaba integrada la comunidad. Entonces, ahora este COE tiene otro enfoque a un Comité de Gestión de Riesgos, que se reunirá unas dos o tres veces al mes para hacer planificación bore el territorio, y sobre las necesidades y requerimientos de la comunidad. La comunidad organizada y preparada ya es parte de los Comités de Gestión de Riesgos. Entonces, se ha dado un vuelco increíble, el enfoque ha cambiado totalmente: ya no a respuestas, sino a una planificación sobre la reducción, sobre la respuesta incluso, cuando toque hacerla; pero, para hacer respuesta también tenemos que estar preparados. Entonces, el enfoque ha cambiado bastantísimo en el tema de gestión de riesgos.*

*Se mejoraron [las estructuras]. La estructura es la misma, porque se hace un antes, un durante y un después. Cambia en el análisis de gestión de riesgos, en los componentes de la gestión de riesgos. Pero básicamente lo que se ha hecho desde la Secretaría Técnica es fortalecer las áreas, y trabajar en el antes, en el durante y en el después. No mucho acciones de recuperación porque no es competencia de la misma Secretaría, sino que la rehabilitación de vías o puentes es al ministerio que corresponde. La Secretaría es el ente coordinador nada más. Lo que hace básicamente es trabajar en el antes y en la respuesta.*

**[De la relación entre las autoridades técnicas, políticas y el reconocimiento comunitario como componente de legitimidad social]** *En el tema de gestión de riesgos es importantísima la parte técnica, pero va ligada con la parte política. Porque si tú tienes un diagnóstico, un estudio, un análisis técnico de un sector como Tandapi, si la parte política no entiende, o no comprende o no le interesa, eso pasa a ser nada más que un documento. Entonces, la gestión de riesgos es un tema que va ligado con la política. Anteriormente, la Defensa Civil no era política porque no tenía recursos. Ahora si la Secretaría tiene muchos recursos, obedece a una política de gobierno. Entonces, trabaja los lineamientos que da el gobierno, específicamente. Si ha habido muchas mejoras al respecto.*

**[Relación con la parte social]** *Yo creo que se relacionaría cuando se fusione, se integren y trabajen en este Comité. La estrategia es trabajar en este Comité porque ahí se juntan*

*todos los actores. Porque es imposible juntarle al alcalde con la comunidad, solo cuando va a hacer alguna actividad. Pero cuando este Comité de Gestión de Riesgos comience a trabajar en reuniones de planificaciones trimestrales, bimensuales o semestrales, se juntarán todos estos actores y tendrán un diálogo y una participación de todos. Y no habrá que solo la parte política, solo la parte técnica y solo comunidad. Sino todos estos tres actores en un solo espacio que sería este Comité de Gestión de Riesgos, que justamente fue creado y está en la política de la Secretaría: crear los Comités de Gestión de Riesgos con todos los actores; conformados con todas las instituciones que están en la localidad: Cruz Roja, Policía, ministerios, instituciones públicas, privadas, hospitales. Todos esos actores están en este Comité.*

**[De la articulación de los diferentes actores de la gestión de riesgos en el caso de Tandapi]** *Nosotros terminamos el proceso hasta lo que es el fortalecimiento y la capacitación. Esa es la parte que falta: cómo articular. En este caso, el presidente del Comité es el alcalde, y si el alcalde tiene esa iniciativa y conforma ese comité, esa es la manera de facilitar. Y en todo este tiempo no ha habido ni una reunión de ese Comité, no ha habido nada. Eso ha quedado no más hasta donde llegamos nosotros a capacitar.*

**E1: [Del inicio del proceso de gestión de riesgos en Tandapi]** *Tomamos contacto con el alcalde de Mejía, y él nos dijo que de todas las parroquias que él tiene en el cantón trabajemos con Tandapi por las amenazas y la situación geográfica. Entonces, con esa invitación, y la idea era ir de la mano en este trabajo con el dueño del territorio, que es el municipio. No hacerlo aisladamente, porque resulta que en otros procesos ya estábamos trabajando en el territorio y recién el municipio se enteraba de lo que estábamos haciendo.*

**[Continuación del relato de la primera página]** *Hicimos un recorrido con los líderes comunitarios de todos los barrios que supuestamente tenían más vulnerabilidad. Escogimos de algunos, creo que como 15 barrios, finalmente solo 5 barrios. Y con los líderes comunitarios nos llevamos una muy buena experiencia, porque es gente con muy buena actitud de colaboración; empeñosos, preocupados de la situación que ellos tenían ahí, y con bastante voluntad de trabajar, de hacer algo por ellos mismos, de solucionar el problema que ellos tenían. Entonces, ellos mismos fijaron la fecha para empezar el primer taller, y con ellos ya determinamos para tal fecha porque la metodología incluía la ejecución de tres talleres. Al final, el producto de todos estos talleres era la conformación del Comité, con brigadas básicas que son de primeros auxilios, de bomberos y de*

evacuación; la ubicación de la señalética en los barrios intervenidos; y al último la ejecución de un simulacro. Al llevar adecuadamente este proceso se pretendía fortalecer las capacidades de la propia comunidad, y que ellos se vayan empoderando del tema de la realidad de riesgo que ellos tienen.

**[De la gestión de riesgos en el pasado y los cambios en la actualidad]** Es el enfoque que se le daba a la actividad de la institución, porque cuando estábamos como Defensa Civil era una actividad netamente asistencialista o reactiva. Se daba el evento y ahí estaban nuestros voluntarios; se tomaba acciones para solucionar lo que ya se dio. Eso se manejó desde que yo entre a trabajar en el año 85 hasta el 2008 que ya prácticamente inicio este gobierno y que se cambió el enfoque de la prevención y de la reducción.

**E2:** Es el paso de Defensa Civil a Secretaría Técnica en que ya comenzó [El proceso de cambio].

**E1:** Aplicando principios constitucionales en la prevención. Entonces, eso es lo que cambia. De ahí, la Defensa Civil yo pienso que inició en el año 80, más o menos. Yo empecé a trabajar en el 85, 86. Y todo este tiempo como parte de la institución nosotros veíamos cual era la práctica, que era solo respuesta. Y claro, había un buen número de voluntarios con su energía, son su juventud, en todas las provincias, que cuando se daba el evento estaban ahí, voluntariosamente trabajando. Y con el poco presupuesto que le daban a la Defensa Civil se les daba **[Intervención de E2:** raciones, cobijas] kits alimenticios que era lo básico. Hasta ahí era la tarea de Defensa Civil. No había procesos con proyección de fortalecer la capacidad de la población, que eso si ya se dio con la aplicación y creación de los CCGR.

**E2:** **[De los antecedentes para el cambio de enfoque en la gestión de riesgos hacia la prevención]** Un poco con los del Tungurahua ya se comenzó a trabajar bastante en capacitaciones para la comunidad. Pero porque estaba el evento, tantos años de proceso eruptivo. Entonces, se capacitó a toda la comunidad en Baños, Tungurahua. Toda la gente allá ha sido capacitada un montón de veces. Pero porque está el evento, y ahí si trabajamos duro, la Defensa Civil, en capacitar a la [comunidad]. De ahí fue una base para empezar a ver que es necesario fortalecer las capacidades de la gente: que sepan qué hacer, cómo actuar en caso de cualquier otro evento. Porque el Tungurahua fue un ejemplo de comenzar a trabajar, y una lección para seguir trabajando en todo el país.

**E1:** *Entonces, es fácil diferenciar qué es lo que hizo la institución en el antes, y ahora qué está haciendo la gestión de riesgos. [Del problema del voluntariado en el cambio hacia la gestión de riesgos] Porque claro, ya no tenemos voluntarios. Esa quizá es una falencia, algo que si se debía trabajar para que no se pierda. Pero, que los voluntarios ya no sean aquellos operativos que iban a ayudar a apagar incendios, o a dar primeros auxilios; sino que los voluntarios se capaciten en gestión de riesgos [Intervención de E2: que sean formadores], en ayudar a la gente a hacer un diagnóstico de en el barrio cual es la amenaza que tengan, la vulnerabilidad. Y eso había resistencia en los jóvenes, porque ellos querían seguir haciendo lo mismo que estaban acostumbrados a hacer [Intervención de E2: porque les gustaba]: ponerse un overol, tener un casco e ir a los eventos; ser operativos. Entonces, cuando ya se cambió este enfoque de la institución se les participó que ellos tienen que capacitarse en ayuda humanitaria, en la manual esfera, en el EDAN, en las medidas de autoprotección. Entonces, ahí ya no les gustó mucho y fueron ya desertando del voluntariado de la institución. Entonces, ahora tú preguntarás, y creo que en algunas provincias tendrán su voluntariado, pero es porque si se han sujetado a eso de algún modo. Aquí en Pichincha no hay.*

**E2:** *Manabí, Cuenca, Esmeraldas; muy pocos. Pero serán unos 5, 6 cantones que tienen muy pocos voluntarios. El resto, no. Antes, todas las unidades tenían [voluntarios]. En Tungurahua había cualquier cantidad de voluntarios; ahora hay muy pocos. No hay un apoyo para el voluntariado, para que se fortalezca el voluntariado. Al inicio si había, incluso hubo dos convenciones de voluntariado que hubo como 3000, 4000 voluntarios, con el objetivo de cambiarles el chip [Considerando los cambios que se mencionan anteriormente]. Esto fue en Portoviejo, creo; en el 2009 o 2010. Ahí estuvo la reunión de casi 4000 voluntarios de todo el país. Entonces, ahí era la idea de cambiarles el chip y explicarles cuál va a ser la nueva función, el nuevo rol del voluntariado, y de una u otra manera motivarles para que sigan. Pero hubo malentendidos y cosas así que no les gustó a ellos. Querían seguir siendo respuestitas. O sea, les gustaba a los muchachos sacar sus cascos, su overol, ir al rescate, a las quebradas, hacer todas esas cosas. Entonces, de ahí quedaron muy pocos, se fue debilitando el apoyo institucional también al voluntariado. Yo creo que se comenzó a trabajar ya en el tema de gestión de riesgos, en la parte técnica, en la parte de análisis de riesgos, de mitigación. Y ya como que quedó un poco el tema del voluntariado en segundo plano.*

**E1:** *Si, pero ellos también podían entenderlo de una manera que podían ser ellos los facilitadores de la comunidad. No es que eran desplazados, sino más bien que iban a ser los protagonistas de esto, los facilitadores.*

**E2:** *Como te dije al inicio, por ejemplo nosotros trabajamos dos personas en Construcción Social en Pichincha. Era increíble, fuertísimo. Entonces, la idea era formar estos 20 o 30 muchachos voluntarios que sean facilitadores, y abarcar todo Pichincha. Pero al no tener, seguíamos con dos personas haciendo todas las actividades, las que podíamos.*

**E1:** *Y algo que hay que ponerse un poco la mano en el pecho como institución, decir esto no es nada malo, pero el enmendar los errores se empieza en asumirlos y en estar conscientes de que se cometió errores para poder mejorar en el futuro. Y uno de los errores fue que en estas convenciones se comprometieron a varias cosas y no se cumplieron. Por ejemplo, tener un manual del voluntariado, un reglamento para que ahí se diga claramente cuáles son las reglas del juego y saber hasta dónde llegar en la competencia de cada uno como voluntarios. Pero, en eso trabajo, creo, con alguna dificultad la institución porque hubo primero un director del área de voluntariado, estuvo un tiempito; luego cambiaron, vino otro, y ustedes saben que no hay continuidad en el proceso. Y eso se fue como dispersando porque no se dio la importancia que se debía. Yo al momento desconozco si ya llegaron a tener ese reglamento del voluntariado, pero eso también fue la necesidad básica de los voluntarios, que decían: “pero donde está el reglamento”; y nos pedían. Y nosotros como Dirección Provincial tampoco era sacarnos del paso el problema, porque decir: “ya están trabajando a nivel central”; pero nosotros como provincia no tenemos. Entonces, eso es bueno reconocer, lo que la SNGR reconozca que en su momento no se atendió y la gente se vio desmotivada. No sé al momento como estarán en eso, pero yo te estoy hablando hasta agosto de 2012 que yo estuve trabajando.*

**[De la gestión de riesgos y la articulación con diferentes instancias de decisión]** *Yo pienso que el proceso quedó bastante incompleto, porque la idea era empezar con la comunidad, formar lo comités. Pero que estos comités no queden aislados, sino que formen parte de una red. Esta red debía estar conformada por el gobierno local y por las instituciones a nivel sectorial: Ministerio de Educación y otros que tienen competencia en este tema, salud, por ejemplo. Y, al menos considerando que la gestión de riesgos debe ser transversal en todos los sectores. Pero se quedó incompleta la tarea, porque luego ya cambiaron e inclusive se acabaron los fondos para este proyecto. Y nosotros de lo que*

*teníamos que hacer en Tandapi, teníamos que aplicar en otro cantón; y ya no lo pudimos hacer porque ya se nos acabó el dinero. Al menos eso es lo que nos dijeron desde matriz [Intervención de E2: Queríamos hacer eso incluso para tener una comparación entre Tandapi y lo que pasa en otro lado, por ejemplo Pedro Vicente Maldonado]. Y las experiencias que teníamos optimizar, quizá tal vez evitar los errores o mejorar. Y ya no pudimos hacerlo.*

**E2: [De la importancia del seguimiento de la aplicación de la gestión de riesgos a nivel local]** *El objetivo era justamente era terminar el proceso y ver cómo se aplicó, porque ha habido muchos trabajos en el país de fortalecer. Las ONG's han hecho toda la vida fortalecimiento de capacidades, con capacitación, brigadas y todo eso; y equipamiento incluso. Se va la ONG, queda la comunidad, los presidentes, reagrupan las cosas que tienen, las guardan y nunca utilizan; y se acabó el proyecto. Entonces, ahora buscábamos hacer diferente: cómo articular con el gobierno parroquial, como parte de la planificación de la parroquia, o sea las necesidades de este plan que tiene elaborado Tandapi, que por ejemplo hay que hacer mingas cada cierto tiempo. El trabajo que identificaron ellos era la contaminación ambiental, por lo chanchos, el único medio económico de ellos que es la fritada, y no hacen un adecuado tratamiento con todo el proceso de los cerdos. Entonces, ellos se sensibilizaron y me imagino que ahora han de haber mejorado. Por eso era una tarea hacer un seguimiento para ver cómo mejora, y eso es una acción de reducción de riesgos. Pero al no poder nosotros terminar el proyecto, porque ya salimos, no sé cómo estará funcionando esa articulación; si hay o no existe un documento, debería haberse creado un tipo manual para decir: “se empieza así, se llega hasta aquí; cómo articularse a los gobiernos con esta propuesta, con esta matriz; esto cómo se va al plan de desarrollo”. Me parece que eso falta y debería crearse un documento, no un libro. Un documento muy fácil en donde te diga cómo se va haciendo el proceso, hasta dónde llega y cómo se articula. Esta parte falta. No sé si las otras Direcciones de Construcción Social en el país han llegado a hacer esa articulación, y que ya en el Plan de Ordenamiento Territorial, en la planificación de este 2013 conste alguna acción de reducción de riesgos de esas comunidades ya formados los comités. No sé si existe, si alguna dirección llegó hasta eso. En Pichincha, Tandapi no más.*

**E1:** *En todo Pichincha solo 5, imagínate. Y como te digo, quedó incompleto porque toda la experiencia de Tandapi queríamos aplicar en otros cantones. El plan de trabajo en Tandapi era de uno o dos años.*



**E2: [De la importancia de la articulación de los diferentes actores]** *Era dos años [Con Tandapi], y la idea era hacer con los otros cantones. Y después juntarles para que vean las experiencias, que era lo que te decía [Intervención de E1: y formar las redes]. Además de eso, que ya no es solamente la comunidad por acá, sino que es la comunidad, la Junta Parroquial, el GAD y la Secretaría como ente coordinador. Ya eran todos los actores, no solo unos por acá y otros por allá. Y la estrategia de la Secretaría es conformar estos CCGR, los COE que se llamaban anteriormente. Pero igual, hasta ahora no sabemos si esos COE se reunieron. Ahí se les dejó indicando que cada tres meses deberían reunirse para ver las necesidades de la comunidad, de la población, de la parroquia; y que acciones está haciendo también el alcalde del cantón.*

**E1: [De las instituciones que participaron]** *No participaron [ONG's]. Participó el municipio, la Junta Parroquial, el Consejo Provincial de Pichincha, la Secretaría y el Ministerio de Educación. O sea, 5 instituciones. Sólo la Secretaría puso dinero. El Ministerio de Educación trabajó más con coordinación, nos decía con qué escuelas trabajar, con convocatoria; porque el Ministerio de Educación para convocar a los profesores, que ellos podían hacer y nosotros no.*

**[De la importancia de los talleres en un proceso de empoderamiento ciudadano y de toma de conciencia de los riesgos]** *O sea, esto parece un poco lírico o teórico, pero la idea con este proceso, que me parece también muy interesante, es de que a través de los talleres, la gente que estaba ahí presente, ellos vayan tomando conciencia del riesgo que tenían. Y una vez, tomando ellos conciencia, vayan ellos proponiendo o alternativas: por ejemplo, qué es lo que tengo que hacer con la contaminación ambiental, y ellos decían: “es que no tenemos donde mandar los residuos, pero si quisiéramos que nos ayuden, que nos den capacitación de buenas prácticas ambientales”; luego de los deslizamientos: “si, nosotros hemos tenido deslizamientos, pero quisiéramos tener una alerta, un sistema de alerta temprana”. Entonces, ves que la gente misma iba, nacía de ellos proponer algunas alternativas. Y eso es lo que pretendía hacer: que la gente se vaya empoderando; que ya no sea que las autoridades vengan y les digan lo que tienen que hacer. Sino que nacía de ellos que es lo que tenían que hacer. Eso se logró en el primer taller, en el segundo taller. Y ya en el tercero se conformó con las personas que eran interesadas, o que demostraban mayor voluntad, ellos ya eran parte de los Comités; y se les dio una credencial inclusive como para motivarles, y que ellos sientan que son parte de una entidad, de una institución. Y con eso ellos se sentían como más respaldados. También se quedaron con tareas de*

prevención: hacer mingas periódicas para limpiar los canales, las casas que estaban a lado de la ribera del río, que ellos mismo botaban la basura. Entonces, ellos decían que eso no debería tener, que ellos deberían así mismo como gestionan de Tandapi, porque no gestionan para tener extintores; porque ahí el nivel de riesgo de incendio es altísimo: las casitas son de madera y las instalaciones eléctricas completamente en mal estado. Entonces, todo eso les hacía tomar conciencia de cuanto la población puede llegar a hacer sin necesidad que les den haciendo. Un poco es el aporte de la institución que también como parte fundamental es que ellos vayan gestionando o reduciendo el riesgo.

**E2:** La función nuestra era guiar, orientar, porque las ideas y todo nacían de ellos. O sea, la gente conoce, sabe bien. Lo que nosotros hicimos era solo facilitarles, guiarles un poco en el tema conceptual de la amenaza, de la gestión de riesgos. Pero ellos lo hicieron todo. No hubo necesidad de ser muy técnicos o porque hay un técnico les diga lo que hay que hacer. La iniciativa y todo fue de ellos, y lo que necesitan, como todos, es nada más que una guía. Una orientación y las ideas excelentes de parte de ellos mismos.

**E1: [De las dificultades en un segundo momento del proyecto: la falta de articulación de las diferentes instancias institucionales]** Ahora, eso quedó como una primera fase, de llegar a la conciencia de las personas y de proponer actividades. Pero, ellos se vieron desmotivados porque luego ya a nosotros se nos acabó el tiempo de aplicación de ese proyecto, y quedaron tareas pendientes con la institución: por ejemplo, la ubicación de la señalética de riesgos; que una señal te diga este es un lugar de riesgo de inundación, tiene que irse para otro lado. Nosotros nos comprometimos como institución y como proyecto a aplicar, a implementar esa señalética; pero ya no se dio **[Intervención de E2:** El mapa de riesgos y gigantografía de cada barrio en donde se indique todo eso, es barato]. Pero lo último que sucedió es que el municipio iba a implementar esa señalética, y como ellos estaban al tanto de todo este proceso nosotros les dimos la información que tomamos juntos de los GPS georreferenciados para indicar exactamente en donde debería ir tal o tal señal. Entonces, esa información le dimos al municipio, porque ellos dijeron que tenían el presupuesto para la implementación de la señalética.

**E2:** Esa es una manera de articular la acción **[Intervención de E1:** no trabajar aisladamente]. La comunidad no puede, la Secretaría no le dio. Pero el municipio debe poner en su presupuesto ya esa señalización, ya tiene todo: tiene los puntos, tiene donde hacer la señalización e ir a instalar. Entonces, ya tiene una articulación. Ahora, ¿se hizo

*o no se hizo; se implementó o no se implementó? No se hizo el seguimiento. Entonces, la UGR de Mejía está conformada también, no se cuál es su función, por ejemplo ya tiene este proceso de implementar en Tandapi, que al ser un buen piloto terminado podría replicarse en el resto de cantones. Pero falta justamente esa terminación, hacer el cómo articular todas esas acciones que se han hecho para que puedan seguir habiendo acciones de reducción de riesgos. Porque la señalización es una medida de reducción, el mapa es también es una medida de preparación de información. Pero al no hacerlo se ha perdido recursos, tiempo y dinero, como toda la vida se ha venido haciendo.*

**E1: [De las razones del estancamiento en el proceso de Tandapi]** *Por varios motivos. Primero porque no sé cómo estuvo diseñado el proyecto, pero como se explica que a la mitad se quede sin plata. No estuvo bien diseñado el proyecto. Luego, el desinterés de las autoridades y de la población. No te digo en este caso específico de la gente de Tandapi, pero es como que ellos dijeron: “ya está bien, yo voy a reducir el peligro que tengo, voy a apoyar”; pero veían que no pasaba nada. Y ustedes ven que mientras no nos pase nada, nosotros no estamos como empoderados del tema. O sea, me refiero a que hay países que han vivido muchos desastres, están mucho más preparados que los otros que no han vivido. Entonces, con eso aquí en Ecuador tenemos que luchar contra eso, porque afortunadamente no hemos vivido etapas o crisis tan graves como para decir que ya hemos sacado una lección y ya para el próximo no tenemos que aplicar algunas medidas de prevención. Contra esa falta de interés tenemos que luchar. Entonces, en primera instancia yo siempre voy a recalcar el apoyo y la buena voluntad de la gente de Tandapi, que fue una fortaleza. Pero luego pasa que se acabó la plata del proyecto, que las instituciones como municipio, porque la idea es que aplicando el principio constitucional nosotros íbamos con el proyecto; pero quienes debían ya llevar la posta de este proyecto era el municipio. Y el municipio no sé hasta qué porcentaje estaba empoderado del tema pero no lo ha hecho. Lo ha hecho parcialmente, aisladamente, pero no lo toma en serio. Entonces, esa gente con muy buena voluntad, viendo que no hay un proceso continuo de seguimiento, de monitoreo, ¿qué va a pasar? Se va a dispersar ese esfuerzo que se ha hecho y pierde interés.*

**[De los canales de información entre las diferentes instituciones]** *En cada reunión que hacíamos, nosotros convocábamos un delegado del municipio, de la Junta Parroquial, del Consejo Provincial y nosotros. Pero hubo algunas veces que no asistían. Entonces,*

*nosotros siendo protagonistas de este proyecto siempre estábamos, pero siempre faltaba alguien más.*

**E2:** *Ahí está nuevamente la falta de interés de las instituciones. O sea, solo están ese rato de la foto y de ahí se olvidan. No hay seguimiento.*

**E1: [De las recomendaciones para la superación de las dificultades en el proyecto de Tandapi]** *Yo pienso que la principal recomendación es, al menos desde mi punto de vista, hacer conciencia o trabajar en crear conciencia en las autoridades, municipales especialmente porque ellos vienen a ser los dueños del territorio y quienes tienen que ejecutar y reducir el riesgo en su territorio. Nosotros venimos a ser como facilitadores de la metodología de proyectos y todo. Pero quien va a ejecutar son los municipios. Y, ¿por qué digo esto? Porque la Secretaría ha organizado varios talleres, hemos invitado a todos los alcaldes y en porcentajes habrá una asistencia de un 30% de los alcaldes. O sea, de los 8 irán unos 2 alcaldes, y los demás mandan delegados. Entonces, eso es lo que nos hace daño, y no se le da la importancia debida al tema de la gestión de riesgos. Y sin que la cabeza, que es el alcalde, el dueño del territorio no está empoderado del tema, mal lo puede hacer la población. Porque claro, no es un tema que les dé réditos políticos al alcalde, porque como puede pasar o no. Entonces, más bien ellos pretenden hacer obras de infraestructura que sean evidentes para poder captar los votos de la población. Pero trabajar en prevención de riesgos que beneficios le va a dar al alcalde. El beneficio lo verán cuando se evite el desastre [Intervención de E2: objetivos de largo plazo].*

*Al menos si estaba determinado bien o diseñado bien el proyecto, aunque sea que nosotros hubiéramos salido, pero si hubiera los recursos necesarios y la metodología clara, hubieran podido las personas que estén al momento seguir trabajando. Pero eso se cortó no solamente porque nosotros hayamos salido, sino porque ya no se contó con los recursos, y por el cambio de autoridades. No debe depender de que estén o no las personas, sino que debe haber un proceso continuo.*

**E2:** *Creo que también una recomendación importante, y lo que está tratando de hacer Quito, es que al terminar este proceso, que era un piloto de la Secretaría, es generar ese documento que te diga cómo hacer, vaya quien vaya, entre quien entre, le diga: “esto es lo que hay que hacer en esta comunidad, esta es la guía; así se hace”; y listo, va e implementa. Esto no fue contemplado en el diseño del proyecto, y eso es lo que falta. Por eso digo que en Quito se está tratando de hacer eso. Ahora, desde cómo entrar a la*

*comunidad, hablar con el alcalde, la junta parroquial, hasta un modelo de invitación. Cosas así que son las que hace falta y que tiene que quedar documentado, no en un libro; sino en un folletito ayuda-memoria para que la gente sepa. Y eso no existe. El otro año vendrá otro y cambiará la idea de no trabajar con la comunidad.*

***[Fin de la entrevista]***

## ANEXO 4

### ENTREVISTA # 03

**Posición:** Representantes de los CCGR y de la Junta Parroquial de Tandapi

**Fecha:** 17 de enero de 2013

**Representante CCGR-Barrio Central: R1**

**Representante CCGR-Santa Isabel: R2**

**Representante de la Junta Parroquial de Tandapi: R3**

**R3:** *[De la introducción de la gestión de riesgos en Tandapi] Realmente aquí han escogido un lugar preciso para gestión de riesgos, porque nosotros estamos en riesgo permanente, al menos en el invierno. Tenemos los ríos que cuando crecen se desbordan; las carreteras y las comunidades igual quedan incomunicadas. Sea la maquinaria que nos manden, siempre falta. Estamos estructurados, cada barrio tiene su directiva de gestión de riesgos [Intervención de R2: ¿Cómo ingresó? Yo creo que fue por el presidente de la Junta Parroquial de Tandapi]. Se comunicaron acá a la Junta, y de aquí se convocó a los líderes barriales.*

*[De la importancia y la predisposición a la participación en Tandapi] [Intervención de R1: La necesidad] Las personas muy colaboradoras, siempre han estado presentes ahí el rato que se necesita; y para estructurar igual.*

*[De la incorporación de la gestión de riesgos por la Junta Parroquial de Tandapi] Lógicamente, como Junta estamos al frente, porque en realidad nosotros estamos en un total riesgo que inclusive el Consejo Provincial decía: “no solamente tenemos que reubicar”, porque hay un lugar que se llama la Cooperativa en donde está en la mitad de dos ríos. Entonces, el Consejo Provincial pensaba en reubicar a la Cooperativa por el riesgo que tienen. Pero, luego igual el Consejo Provincial conversamos y decía: “es que no es solo la Cooperativa, tendríamos que ubicar a todo Tandapi”, porque todo Tandapi está en riesgo. Entonces, estructurados ya estaríamos con las directivas y todo. Pero, ya sería de ponerse a trabajar en caso de prevención, porque nadie sabe que nos puede venir.*

*[De los antecedentes de la gestión de riesgos en Tandapi] Realmente si estábamos planificando. Pero como ya nos vino comunicado del Consejo Provincial, entonces empezamos a estructurar.*

**[De la relación de la comunidad con la SNGR y la planificación comunitaria de la gestión de riesgos]** *Como le conversaba, estamos recién estructurando. Yo creo que para un mayor progreso necesitamos de mayores capacitaciones, organizarnos mejor.*

**R1:** *En ese caso, cuando la SNGR ingresó, cuando nos llamaron a líderes y a la ciudadanía, lo que se hizo fue, de una, estructurar y fomentar: cada barrio un comité. Empezaba a estructurar, a elaborar las necesidades, a llenar las fichas, donde estaba la población, los riesgos inminentes que teníamos; hacer un levantamiento de información. Para que, en ese sentido la SNGR, ellos siempre estuvieron a la cabeza, haciéndonos en los talleres llenar toda esa información. A su vez teníamos mesas de trabajo en las que hacíamos el levantamiento de información, y a su vez hacíamos los mapas de nuestro barrio, porque qué más que la misma gente que conocemos cómo está estructurado nuestro barrio. Y, de ahí hacíamos los mapas que te decía anteriormente: los mapas de evacuación. Ahí se fue fomentando, se fomentó de acuerdo a la necesidad: en mi barrio: “¿en mi barrio que necesito? Primeros auxilios, rescate, bomberos”. De ahí salió la estructuración en sí, de la necesidad de las mesas de trabajo. Entonces, de ahí salió y se conformó cada barrio con una persona a la cabeza. O sea, una estructuración: presidente barrial, vicepresidente, tesorero, secretario; y de ahí había conformación de brigadas, cada una con un líder.*

**[De las actividades realizadas, los insumos entregados y el estancamiento del proceso]**

**[Intervención de R3:** *si creo que entregaron algún equipo]* *Entregaron un botiquín. Pero, a las escuelas entregaron extinguidores.*

**R3:** *No, de ahí no hemos tenido más nada; no hemos tenido reuniones hasta ahora. De lo que se organizó y vinieron, no hemos tenido nada.*

**R1:** *Anterior a eso si tuvimos capacitaciones. Justo acá en la Cooperativa se hizo la capacitación. Ahí estuvo involucrado bomberos, tuvimos primeros auxilios **[Intervención de R2: SNGR]**, rescate, otras cosas.*

**R2:** *Nos reunimos, ya la última, para darnos todos los instrumentos. Hicimos una reunión donde nos capacitaron para, como digo la compañera, rescate, primeros auxilios, bomberos. Eso es lo que nos dieron a los chicos que son brigadistas: evacuación y todo eso. Después de eso nos llamaron a una capacitación, a la que fuimos con todas las escuelas y recintos.*

**R1: [Del involucramiento de las autoridades de la Junta Parroquial]** *Porque quién estaba en estas capacitaciones y formaciones de estos mapas que hacíamos, cada mesa de trabajo en cada barrio, estaba el presidente de la Junta Parroquial a la cabeza y el vocal deportivo de la Junta Parroquial [Intervención de R3: involucrada estaba casi toda la Junta] Al principio, el vocal deportivo de la Junta Parroquial tenía el cargo de Turismo y Medio Ambiente.*

**R3:** *En las reuniones estábamos casi todos de la Junta. De ahí nos abrimos para hacer las mesas de trabajo, que sean voluntarios para que queden las presidentas de los propios barrios como Secretaría de Riesgos.*

**R2:** *Entonces, lo que pedimos, que he estado en contacto con la SNGR, a ver cuándo nos ayudan, ellos nos ofrecieron a darnos instrumentos para ver con que no más nosotros podríamos trabajar aquí. Entonces, nos vinieron y dejaron la camilla de madera; tenemos eso, el botiquín.*

**R3:** *Realmente, tuvimos una o dos capacitaciones [Intervención de R2: Hicieron la capacitación, lo que vino a capacitar a los profesores, a los niños también. Dos capacitaciones se hicieron]. O sea, en si lo que estaba organizado era las directivas, y se ha recibido una capacitación. Eso es lo que tenemos. Y lo que nos ha dado es para primeros auxilios y la camilla. Eso es lo que tenemos. Una capacitación hace más de seis meses o un año.*

**[De la operación actual de las brigadas]** *O sea, está formado. Pero realmente ya no se ha dado seguimiento.*

**R1: [De la transferencia de competencias de una institución a otra]** *Por los cambios en la gestión de riesgos: salió el funcionario de Construcción Social de la SNGR encargado del proyecto. Lo que pasa es que la última vez, que entregaron los botiquines, lo que nosotros pedíamos era que siga dando las capacitaciones, que sigan apoyándonos más avanzado todavía.*

**R2:** *Pero la contestación de la SNGR era que pasaba a hacer también con el Municipio de Mejía. Entonces, quien tenía que darnos y apoyarnos en esto es ahora el Municipio de Mejía como Secretaría de Riesgos. Entonces, eso es lo que estábamos pidiendo a los compañeros de Machachi que nos volvámos a reunirnos porque ya la SNGR le pasó [Intervención de R1: las competencias] toda la información, la señalética; le pasaron*



todo. Le pasaron al otro año porque decían que ya una partida presupuestaria para las señaléticas ya no había. Entonces, recién este año nuevamente iban a reactivar eso para que haya para las señaléticas. Por eso le decía porque no se le ha dado ese presupuesto, supuestamente era para nuestra parroquia.

**R1:** *Porque transfirieron las competencias al municipio. Antes era el Consejo Provincial el que estaba con la competencia de la gestión de riesgos. Pero ahora esa competencia se la trasladaron al municipio. Entonces, como que ese desfase, como en todo lugar, hace que tengas que nuevamente empezar de cero, porque alguien que ya tenía hecho un camino le pasó las competencias a otro lugar y ya no es lo mismo. No puede haber el seguimiento oportuno si ellos van a empezar nuevamente. Entonces, ellos tienen que nuevamente empaparse, y esto como que ha habido este desfase y no hemos seguido con el apoyo que teníamos anteriormente de la gestión de riesgos con el Consejo Provincial.*

**R2:** **[De la desmotivación o la inactividad de la población después de la conformación de CCGR y las Brigadas]** *Pero también si es verdad que aquí si ha habido también descuido de nosotros, porque tampoco se le puede decir solamente al municipio o al consejo. A nosotros, después que ya nos dieron todo el botiquín, nosotros no hemos puesto también de nuestra parte para trabajar en equipo como estábamos haciendo al inicio. No ha habido reuniones y decir: “compañero, yo le he dicho a mis compañeros que hagamos un proyecto, un plan de trabajo para ver qué podemos hacer”. Entonces, muchas veces las personas ese rato tenemos nuestras necesidades. Eso es lo que yo les he dicho a los compañeros a ver que podemos nosotros seguir trabajando, sentarnos con el presidente de la Junta. Hace unos días hemos trabajado con el presidente de la Junta en lo que es gestión de riesgos y nos ha dado resultados, porque nosotros hemos llamado al presidente de la Junta a decir: “sabe que compañero, mañana nosotros queremos hacer esto así, poner esto así”. Entonces, yo pienso que también de nuestro lado ha faltado esa comunicación con los de la Junta. Entonces, no hemos hecho tampoco seguimiento a la Junta porque tampoco se puede echar la culpa a uno o a otro que no puede o no hace.*

*Tenemos que ser reales, nosotros también si está fallando, porque si nosotros quisiéramos hacer algo por nuestra parroquia nos reunimos. Ahí está, que bien o mal él es el presidente de nosotros, él tiene que recibirnos cuando nosotros queramos pedir algo o podamos hacer algo que queremos para la parroquia. Entonces, ¿porque el municipio se quedó así como que no han hecho? Porque ya nadie presiona, hicimos mal; no le presionamos porque ya*

*no estamos como en activo. Entonces, lo único que me supo manifestar el coordinador del Municipio que es de gestión de riesgos, dijo: “tal vez en este mes vamos a bajar con la SNGR. Van a hacer una evaluación a ustedes de cómo están trabajando, qué han hecho, cuáles son los trabajos que se han realizado en la gestión que han hecho”. Yo, francamente, le dije: “de lo que entregaron el equipo de primeros auxilios y todo eso – porque el municipio también estaba aquí– no hemos hecho nada. Yo les he pedido a ustedes unas capacitaciones más avanzadas para los jóvenes”; porque también están involucrados los jóvenes. Están jóvenes que si están en las brigadas. Casi la mayoría son jóvenes en las brigadas. Queríamos capacitaciones para los jóvenes: por ejemplo, se creció el río Pilatón, o el río Tandapi creció [dos ríos que atraviesan la parroquia de Tandapi], obvio que yo no voy a saltar para poder porque yo le podría ayudar en curación, yo que sé algunas cosas. Pero, los jóvenes están más activos, tienen más visión para decir: “ya que nosotros nos preparamos, ahora si vamos a salvar a esa persona”. Entonces, yo le he pedido eso al ingeniero, que me dijo: “vamos a ponernos a trabajar, ya voy a bajar y a ver cómo hacemos la coordinación antes de que bajen los de la SNGR”. Eso fue lo que a mí me manifestaba, pero desde ahí hasta acá no nos han comunicado, no nos han dicho nada.*

*Entonces, imagínese nosotros aquí, y propiamente solos no podemos. Claro que de nuestra parte tenemos buena voluntad de trabajar, de avanzar más. Pero, necesitamos [Intervención de R1: la motivación que haya].*

**R3: [De cómo la transferencia de competencias ha favorecido esta desmotivación]**  
*Ahora, lo que tocaría seguir es comunicarnos con el municipio. Ellos tienen la competencia.*

**R1:** *Lo que pasa es que también falta la motivación, porque si antes la competencia era del Consejo Provincial, ellos estaban prestos. Ellos venían y decían: “haber, necesitamos capacitarnos; listo, organicemos para hacerlo”. Pero, si ahora, como decía la representante de Santa Isabel, nos hemos dejado un poco, pero si no tenemos a nadie que venga y nos diga: “tenemos los recursos para dirigirles a ustedes, capacitémonos”. Tampoco podemos hacer nada.*

**R3: [De las diferencias en la relación con el Consejo Provincial y con el Municipio de Mejía]** *Eso también es realidad. O sea, cuando el Consejo Provincial estaba a cargo, ellos*

venían, se preocupaban. En cambio, ahora tiene la competencia el municipio, pero realmente nunca han llamado ni han dicho: “vamos a ir”.

**R2:** Porque en el Consejo tienen más personas [**Intervención de R1:** son más estructurados], tienen más gente con más capacidad.

**R3:** Ellos son más organizados. El Consejo Provincial está más organizado que el Municipio.

**R1:** Tiene sus competencias bien definidas. El Municipio, la nueva competencia que le dieron, es como que para ellos una prueba porque están iniciando. Y hay muchas deficiencias en cuanto a la administración.

**R3:** En el Consejo cada quien tiene su función. Ellos dicen, por ejemplo maquinaria, cada cosa ya tiene bien estructurado el Consejo Provincial. Entonces, dicen: “vamos a trabajar con maquinaria; vamos a trabajar hoy con esto”; y así en gestión de riesgos. En cambio, con el paso de la competencia, el Municipio no nos está dando lo que nosotros necesitamos. A diferencia del Consejo, porque el Consejo siempre ha estado ahí.

**R1:** El Consejo es punto a parte comparado con el Municipio. Le falta mucho, no quiero hablar mal, pero le falta más visión acerca de la administración. Tener estructurados, básicamente, sus áreas de trabajo, porque si lógicamente el Municipio tiene estructurado lo que es catastros, maquinaria, pero a la vez cuando uno se va por la competencia le botan al alcalde. Entonces, el uno se tira la pelotita y dice: “es que no sabemos”.

**R2:** Básicamente, es la falta de estructuración. La primera vez el presidente de la Junta Parroquial se ha comunicado con el Consejo Provincial, que vino una funcionaria de Secretaría de Riesgos del Consejo Provincial. Ella fue la que entró en su momento, se acuerda cuando vinieron a hacer el recorrido de todo. Entonces, ella vino en representación del Consejo Provincial. Ella era prácticamente el ente para la SNGR. Ella fue la que propuso. Claro, con sugerencia del presidente de la Junta Parroquial de Tandapi, porque él es el que se contactó con el Consejo. Entonces, ahí les vinieron trayendo a los del Consejo para que hagan un recorrido, porque acá los primeritos que han llegado son los del Consejo Provincial. Y así para que nos hablen, digan lo que digan, pero ellos han venido primero. Ahí comienza a salir esta idea de que entre la SNGR para acá, y que se forme estas mesas de trabajo.

**[De la importancia de la presión ciudadana sobre las autoridades para cumplir con sus demandas]** *Claro, porque ¿se acuerda ese día que le cogimos en San Luis a la funcionaria del Consejo Provincial? Entonces, empezamos a hablar al Consejo y ella dijo: “yo estoy representado al Consejo Provincial, a su Secretaría de Riesgos”. Y le dijimos que ellos tienen que ponerse a trabajar. Hay mucha gente que dice: “solo vienen a ver y se van”. Entonces, ahí fue, yo creo, que se molestó cuando nosotros ya le comenzamos a presionar un poco con la comunidad, porque hicimos el recorrido también. Toda la comunidad, con el presidente de la Junta y los vocales, se hizo el recorrido. De ahí comienza a salir estas ideas. Entonces, ella realmente se le presionaba para que se haga estos talleres, cuando se pusieron en contacto con la funcionaria encargada de Construcción Social de la SNGR. Entonces, fue más fácil para trabajar. El presidente de la Junta está por el medio de que más contacto, entonces la cabeza de la parroquia se pone en contacto. Él les está llamando para llamarnos, informarnos a nosotros lo que está pasando. Por ejemplo, nosotros no necesitábamos ir al Consejo Provincial para decirle que baje para darnos algo de ayuda. Pero, en cambio cuando nos fuimos al Municipio de Mejía, donde el alcalde, si nos tocó contratar un bus y trasladarnos a presionarle a él allá. Entonces, nosotros nos fuimos a presionarle allá, a sacarle de una reunión para que él venga a presentarse aquí. Le dijimos que el señor Prefecto de Pichincha ya estaba bajando. Él bajó sin que le digan dónde están los coordinadores, lo que nosotros estamos protestando, nos quejamos, hablamos todos. Entonces, ellos le pasan en la Prefectura. Él vino y dijo: “aquí estoy. Ahora, ¿qué vamos a trabajar?”. Y la verdad, cómo dijo mi compañera, en la población, si nos uniéramos así como siempre nos unimos cuando tenemos algo que ver, o algún proyecto, si debe darse a Tandapi las obras, debe realizarse.*

**[De la importancia del trabajo comunitario junto con las autoridades locales]** *Muchas veces, como presidenta del barrio, uno no puede meterse mucho a la Junta porque ellos ya tienen canalizada sus mesas de trabajo, ya saben lo que tienen que hacer, cómo tienen que hacer, con quién tienen que hacer. Entonces, no se puede estar presionando. Pero si, yo pienso compañeros que, como ahora justo nos paramos arriba donde la virgencita, que viene el Prefecto, para hacerles conocer un poco del río y todo eso [se hizo un recorrido por la parroquia previo a las entrevistas], entonces, ellos se quejaban diciendo que la verdad necesitan ayuda, que la maquinaria entre para acá. Entonces, yo les dije a los compañeros: “mañana es la oportunidad de que ustedes hablen con el señor Prefecto y digan que saben que nosotros necesitamos, queremos el apoyo”. Pero nosotros también*

*queremos apoyo: la Junta quiere apoyo de la población. Nosotros tenemos que darle también. Así como yo le he dicho al presidente de la Junta: “así usted caiga mal o yo le caiga mal, estamos ahí. Punto”. El propósito es trabajar.*

**R1:** *La falta de seguimiento que hemos tenido ha sido el cambio de competencias, básicamente. Porque hasta ahí hemos venido trabajando, pero el cambio de competencias del Consejo Provincial al Municipio ha sido el posible gran desfase.*

**R3:** *Inclusive, si nos piden, nosotros [la Junta Parroquial] podríamos hacer. Pero por la competencia nosotros no podemos. Tiene que ir al Municipio o tiene que ir al Consejo Provincial.*

**R1:** *Ahí es donde, por ejemplo, el Consejo Provincial es el que realiza muchas obras. Se ha metido en muchas obras que no le tocaban [Intervención de R3: no le competen a ellos]. Pero lo ha hecho. En cambio el Municipio siempre se basa en lo que le compete, y en lo que le compete a veces no lo hace.*

**R3:** **[De los intereses políticos de los actores]** *Pasa así. Siempre apoyan a las parroquias que mayor población tienen, porque tienen mayor votación.*

**R1:** *Nuestra parroquia puede ser muy extensa en territorio, pero no tenemos muchos habitantes comparado con las parroquias que están cerca de la cabecera cantonal.*

**R3:** *Hay muchos habitantes que vienen de la sierra, de la costa. Pero, ¿qué pasa? Que no votan aquí. Votan en sus provincias. Entonces, no consta el número de habitantes real que tenemos.*

**R2:** *Es como por ejemplo, ayer una reunión que tuvimos le decíamos que Tandapi debe ser la prioridad por todas las emergencias y todo eso. Y nos decían que Sangolquí vota más gente para asambleístas. Entonces yo le digo: “¿por qué Tandapi no?”. Y me dice: “es que Tandapi no le vota a un gobernante para que venga a estar aquí en Tandapi”. Entonces, yo por eso le decía: “entonces, ¿Tandapi queda otra vez perdido? Porque allá voto una parroquia más, entonces a esa parroquia le lleva más la obra” [Intervención de R3: Desgraciadamente, llegada la realidad es así]. Entonces, ahora por ejemplo, dice la competencia, lo que dice el Consejo Provincial: ¿qué no más tiene competencias?*

**R3:** **[De la poca claridad en las competencias de cada institución]** *Vialidad, pero en las comunidades.*

**R2:** *Ahora, nosotros decíamos que para esto de los muros que se desea hacer, el Municipio dijo que al Consejo Provincial le pertenece porque ellos son los de senderos de los ríos. Y en una reunión que tuvimos, aclaró el Consejo Provincial que eso le pertenece al Municipio [Intervención de R1: porque está en el centro, en la parte urbana]. En cambio, la parte rural es competencia del Consejo.*

**R3:** *Realmente, en la reunión esa que tuvimos, el Consejo Provincial le culpaba al Municipio, y el Municipio al Consejo Provincial. En fin, no se quedó en nada.*

**R2:** *Y no hemos hecho nada. Del grupo del COE [Comité de Operaciones de Emergencia], por ejemplo, quien realmente aquí ha puesto la mayoría de obras, como acaba de decir también las compañeras, es el Consejo.*

**R1:** *Quien sacó dinero extra para meter maquinaria, y tratar de aprovechar el mayor tiempo dragando los ríos, limpiando carreteras y todo eso, fue el Consejo Provincial, porque el Municipio mandó lo que él tiene. O sea, la maquinaria que tiene.*

**R3:** *En los inviernos siempre estamos en emergencias, en riesgo. Lo que más necesitamos cuando estamos en emergencia es maquinaria. Y el Municipio no manda la maquinaria porque sencillamente no es la competencia de ellos.*

**[Del papel de la SNGR en este proceso y el presupuesto para el proyecto]** *La SNGR fue, como decían acá las compañeras, como estaba organizado el Consejo Provincial, luego paso la competencia al Municipio, entonces ahí quedó. Sino que también en realidad nosotros deberíamos manifestar que vengan.*

**R2:** *Cuando vinieron la última vez a entregar el botiquín la SNGR, ahí nosotros le decíamos que queríamos un presupuesto, una partida presupuestaria de la SNGR para Tandapi. Entonces, pero que dijeron ellos que ese grupo de COE parroquial se forma aquí como emergente. Formamos eso, y teníamos que coordinar con el presidente de la Junta, que tenía que hablar con el alcalde para que el alcalde pida ese presupuesto exclusivamente para Tandapi. Había un 70% de partida presupuestaria de emergencia [Intervención de R1: Pero solamente cuando se declare emergencia]. Entonces, en Machachi prácticamente el alcalde tenía que declarar como emergente a Tandapi. Y por eso a veces por eso la SNGR también tuvo un pequeño intercambio de problemas tal vez con el Consejo, porque el Consejo decía si se puede reembolsar el dinero que nos están poniendo, porque están sacando dineros extras para contratar maquinaria. Porque*

*hicieron una contratación de maquinarias para acá por exigencia de la parroquia. Más que todo ellos vieron lo emergente que tenemos aquí en Tandapi.*

**[De la necesidad que la comunidad se involucre en el proceso]** *Pero, sé que ha sido de sacar el grupo del COE y todo para poder proceder para esas cosas. Pienso que tanto como a la Junta Parroquial estamos no apoyándole directa o indirectamente. No estamos dándole el hombro, como se dice. A nosotros nos gusta es exigir; decir: “usted no trabaja, no hace nada”. Pero no, porque él necesita también de nosotros para poder. Si nosotros hacíamos esto, presionábamos o pedíamos como Secretaría de Riesgos de aquí de Tandapi, nosotros podíamos hacer. Pero nos hemos descuidado. Ahorita ya está llegando el invierno, como ustedes vieron los ríos ya están creciendo. Entonces, ahora nuevamente toca presionar.*

**R3:** *Realmente no es solo la parroquia, la zona. Es todo el trayecto Aloag-Santo Domingo, que influye a todo el país. Si hay derrumbe, se paralizan las vías [Intervención de R1: una arteria principal]. O sea, lo que pasa es que es una vía que está, al momento en que hay derrumbes por el invierno y tantas cosas, se queda todo el país. Entonces, no es solo la parroquia, sino que es todo el país en caso de invierno.*

**[Del mecanismo de funcionamiento de los CCGR respecto a sus miembros y otras instituciones]** *Depende de la buena voluntad.*

**R1:** *De la necesidad. Básicamente de tener algo formado para la emergencia; tratar de apalear la necesidad. [Como comité] No tenemos recursos que nos vengan de instituciones. Tenemos ayudas. En este caso es el botiquín, la capacitación. Pero de ahí, para el seguimiento, por ejemplo, que sé yo, botas, extinguidores, algo como uniformes, no.*

**R2:** *Porque nosotros tenemos también los uniformes. Pedimos los uniformes a la SNGR, pero nos dijeron que no nos podían dar. Teníamos que nosotros mismos mandar a gestionar con nuestros recursos, con nuestra plata prácticamente. Entonces, ellos no nos podían ayudar.*

**R1:** *Entonces, depende de la buena voluntad y de la necesidad.*

**[De las reuniones de los CCGR y la importancia de la motivación institucional en la estabilidad del proceso]** *Antes teníamos reuniones. Pero ya te digo, teníamos reuniones*

porque teníamos la motivación: “tenemos una reunión de gestión de riesgos tal día, porque viene la funcionaria encargada de Construcción Social de la SNGR”. Entonces, venía la ingeniera, nos impartía **[Intervención de R2: ganas de trabajar]**. Exacto. Nos pinchaba como un poquito de energía y nos decía: “tenemos que hacer, ¿qué necesidad tenemos en tu barrio? Entonces, vamos. Hagamos en base a ello”; llenábamos fichas, todo eso, porque teníamos la motivación de ellos. Incluso fueron las primeras reuniones, ellos daban refrigerios. Entonces, como que igual la gente, un poquito, si bien es cierto que lo hacen de buena voluntad, pero también dicen: “que chévere”. Te motivan más porque dicen: “bueno, ya no tengo la necesidad de irme a comer a mi casa. Voy almuerzo y puedo seguir ahí todo el tiempo” **[Intervención de R2: Agradece, más bien. Ellos nos dieron el refrigerio]**. En cambio, en la capacitación, ahí ya pagamos nosotros.

**R2:** En la capacitación, en la última que nos vinieron a dar, ahí nos reunieron y el dinero salió de nuestros bolsillos. Salió de nosotros porque la ingeniera dijo: “sabe que, ahorita no hay refrigerio”. Entonces, nosotros haciendo, como le digo a veces a las compañeras, a veces yo soy la que les insisto; aunque a veces ellas se me enojan. Pero bueno, ahí vamos. Les digo: “reunámonos, y pongamos una cuota y damos el refrigerio”.

**R1:** Pusimos algo que más o menos podíamos: “yo pongo tal, yo pongo lo otro”.

**[Del estancamiento del proceso y la importancia del aprendizaje continuo en la gestión de riesgos por parte de la comunidad]** Por el tema que te digo de competencias.

**R3:** Por ejemplo, si nosotros convocamos solos, la gente dice: “no, el apoyo de quien vamos a tener”. Entonces, si viene por decir el Municipio, vienen los bomberos y dicen: “vamos a tener también una reunión que nosotros vamos a respaldar”. Entonces, todo el mundo se va a reunir. Pero si no viene nadie, dicen: “no pues, si no tenemos el apoyo de nadie, entonces a que vamos; ¿para qué nos convoca?”.

**R1:** Claro, o sea, vamos a formar lo que ya habíamos formado **[Intervención de R3: hacer algo que ya hemos hecho]**. Pero no hay la motivación de aprender algo que no sabemos. Porque el motivo es ir a aprender, siquiera, qué sé yo, a sacar a una persona del río, motivarte a hacer un torniquete a alguien que le picó una culebra, a ver cómo puedo apagar el cilindro de mi casa en caso de algún fuego. Entonces, eso te motiva a irte a capacitar. Pero, si ya no hay capacitaciones, no hay seguimiento, no podemos hacer nada



*solos: hormiguitas contra algo grande. Tendrían que ellos canalizar y venir como antes se lo hacía. Por eso dio más resultado. No ha habido ni seguimiento.*

**R2:** *Porque la última vez que yo estuve en el Municipio, ahí el ingeniero dijo que iban a ver si se hace con los del ejercito también. A ver si ellos vienen a dar capacitación*  
**[Intervención de R3:** *Por ejemplo, eso ya sería una motivación, que vengan, que nos enseñen. Que involucren a las escuelas]. Yo le decía, por ejemplo, que vengan los del ejército que están más avanzados. Bueno, decíamos la idea es que cuelguen ahí en los árboles del colegio, que hay árboles grandotes, hay sitios donde se pueden colgar, entonces ahí a los chicos les enseñan, a los jóvenes, a ellos que les enseñan para que ellos puedan practicar, aprender. Entonces, eso es una ayuda para nosotros. Digamos un ejemplo, acá el compañero, él ya se preparó, ya le empezó a atar cabos, cruzar al otro lado, ya le enseñaron*  
**[Intervención de R3:** *que enseñe a los demás]. Entonces, él ¿qué le dice?: “ahora sí, yo estoy preparado. Entonces, supuestamente está bajando al río una compañera nuestra no está pudiendo salir, entonces ya sé que él está preparado para hacer eso. Entonces es un avance.*

*Entonces, eso le decíamos que eso era para 2011, y ya estamos 2012. Entonces, eso también le dije que tienen que hacer un cambio de la directiva para ver con los otros compañeros que sigan trabajando, sigan avanzando más. Tal vez nosotros lo poco o mucho que hemos hecho, ya empezamos, ya dejamos poniendo en Tandapi una semilla para que siga creciendo. Para que al futuro siga extendiéndose eso. Entonces, ahí dijo el compañero: “ahí ese día que bajemos con los de la SNGR vamos a hacer todo eso”.*

**R1:** *Actualmente estamos sin seguimiento. ¿Desde cuándo es lo que repasamos lo de la emergencia? ¿Cuánto tiempo es?*

**R3:** *¿De la emergencia? El invierno anterior. Por abril del año pasado, o sea un año.*

**R2:** *Desde ahí nos hemos separado. El compañero del Consejo Provincial ya no ha venido.*

**R1:** *No tuvimos nada de capacitaciones, seguimiento, reuniones, nada. Hace un año que ya ha quedado estancado el proyecto.*

**R3:** **[De las capacidades actuales de la comunidad para enfrentar situaciones de riesgo]** *No, solos no.*

**R1:** *O sea, una capacitación no te va a dar la sabiduría para poder hacer algo.*

**R3:** *Podemos estar capacitados. Pero pongamos una crecida del río: por más capacitados que estemos, si no tenemos [Intervención de R1: si no tenemos lo necesario], o sea si no estamos preparados. En este caso, lo que necesitaríamos nosotros es prevención: prevenir los ríos, hacer muros. Esas cosas para estar prevenido [Intervención de R1: Tener gente capacitada para rescatarte, arneses, muchos implementos que aquí no contamos]. Decir, por ejemplo, tener lugares determinados en donde en caso que haya, por decir se baje la montaña: “haber, acá podemos irnos; acá no va a llegar” [Intervención de R1: eso si tenemos hecho]. O sea, sitios determinados donde uno pueda ir.*

**R1:** *Eso le decía yo: teníamos, por ejemplo, el parque, el colegio, pero nunca nos dimos cuenta. Por ejemplo: tenemos aquí el parque, pero tenemos ahí los postes. ¿Qué tal, qué sé yo, un terremoto o un temblor? Es tremendo peligro que los cables se queden ahí, electrocutados todos en el parque [Intervención de R3: Entonces, ahí por ejemplo, no sabemos qué hacer]. Exacto: no tenemos bien definidas las áreas para poder salir hasta ahí.*

**R3:** **[De los planes anuales en el proceso de gestión de riesgos junto a la SNGR]** *Ahora, lo que sería bueno es hacer un plan de trabajo anual. Por decir, vamos a tener tal capacitación. O sea, o mensualmente, cosa de ir así, cada mes, haciendo alguna cosa. Porque eso sería perfecto, como un plan de trabajo en donde diga: “tal mes vamos a hacer tal cosa, tal mes esta otra cosa. Entonces, en el año vamos a hacer esto”.*

**R1:** *Si hicimos los planes anuales, e iba a haber capacitaciones en tres meses seguidos. Pero, no se dio. La única capacitación que tuvimos fue la que hicimos allá, y de ahí si murió. Ya no se dio más nada.*

**R2:** **[De los cambios de personal en las instituciones con competencia en el tema y su afectación al proceso]** *En este caso la funcionaria encargada de Construcción Social de la SNGR ya no está trabajando en la SNGR.. Ahorita prácticamente estaríamos hablando de nuevos. Ellos están realmente iniciando ese trámite de cero.*

**R1:** *Empaparse nuevamente es difícil. No es como la persona que ya tiene la experiencia y ya sabe, dice: “en Tandapi están hechos los grupos y sé que voy y capacito ahí”. En cambio, ellos empiezan y dicen: “¿estarán formados o no? ¿Qué necesitaran?”. Entonces, les toca empezar de nuevo.*

**R3:** *Pero, igualmente ahí digo, por ejemplo, en el caso de los que reciben los cargos, ellos reciben los documentos de lo que hay. Por decir, ellos dicen: “aquí en Tandapi ya tienen estos directivos. Haber, hagamos una reunión y sigamos”.*

**R1:** *Hacer seguimiento, falta hacer seguimiento.*

**R2:** *Porque a mi si me gustaría, por ejemplo, lo que estaba haciendo el compañero que estaba tomando las fotos. Si me gustaría que ese trabajo se haga.*

**[Percepciones de haber participado en el proceso de gestión de riesgos en la parroquia de Tandapi]** *De mi parte, pertenecer a la SNGR es una buena experiencia. Es una buena experiencia y más que todo nos sentimos involucrados en una institución importante que es SNGR.*

**R1:** *Lo que yo considero fundamental es que nos dieron una visión, algo fructífero para nosotros. Pero, lo que hace falta ahora es el seguimiento a aquello. Básicamente, todo el mundo lo ha hecho por agrado. Hicimos sin a cambio una remuneración. Simple y llanamente por la necesidad en la comunidad de trabajar, desde aprender y superarnos.*

*Claro, es lo que decía: viene, se crece el río, ¿y? Solamente nos toca mirar. Sí, porque a veces mucha gente comete imprudencias, a veces tienen animales cerca de la rivera. Y vas a salvar, pero imprudentemente te amarras una soguita a la cintura. Y tú crees que estas protegido porque de arriba te están jalando dos. Pero, nunca piensas en que la naturaleza, no sabes cómo reacciona. Te acuerdas cuando sacaban los chanchos de tu casa, y amarrado un habitante de Tandapi, ni siquiera de la cintura. Se había amarrado a dos gafetes del pantalón una soga. Pero una soguita que parecía cuerquita. Y le dieron sacando los animales. El momento que vino, sonó el muro que ya se partió porque viene con piedras gigantes y sonó. Yo no sé cómo fue de verdad, una verdadera suerte, el señor saltó como gallo mismo, y la gente lo haló. Y mira toda la imprudencia, toda la gente cerquita. ¿Qué tal si se cuartea más el muro? Se va llevando un montón de gente. Y solamente la necesidad que le agarraron al señor, cuando de repente dio la vuelta a la cerquita y se perdió. Y se acabó la chanchita.*

**[De las necesidades y la confrontación con el riesgo permanente en la comunidad]** *Entonces, imagínate: la necesidad hace que actuemos, que nos queramos capacitar. Pero, si no tenemos seguimiento no podemos hacer nada. O si estamos capacitados y no tenemos materiales. Bueno, sabemos que tenemos que tener un arnés, y cascos. Pero, si no tenemos,*

*hay que hacerlo rudimentariamente. No hay de otra. Y hace falta eso: una motivación, el material. Si bien es cierto, debería haber aquí un lugar donde esté el cuerpo de bomberos presente. Pero, no hay. Entonces, para apagar un incendio, es la buena voluntad de la gente, y la necesidad lleva a los errores. Porque a veces, incluso el funcionamiento adecuado del extintor no lo conocemos tan bien. Digamos, hace poco paso: venía un camión incendiada la llanta por mucho freno, y el señor ni cuenta que se quemaba. Viene otro habitante de Tandapi, saca el extintor y, como nos habían enseñado a nosotros en las capacitaciones, abajo primero, a la base. Entonces, él empieza por arriba. O sea, nunca lo iba a apagar al fuego, desde la base. Y, por ejemplo, vino un señor con una Coca-Cola, y le batía; y la verdad que eso fue así, buenazo, cogió la Coca-Cola y le abrió y se apagó.*

*Pero no todos estamos preparados. Ya te involucras, ya saben unos y con el material. O sea, si yo tengo un extintor que pertenece a mi barrio y esas cargas me las puede dar el Cuerpo de Bomberos, pues chévere, yo llamo a mi barrio por sectorcitos y le digo: “así se apaga un incendio”. Pero, si tú haces eso una vez porque no tienes recursos y se acabó la cargada del extintor, ¿y? te quedaste con las mismas y solo les dices teóricamente. No es igual teoría con la práctica. Y es más, los extintores son nuestros porque no nos han dado. SNGR dio pero a las escuelas.*

**R2:** *Faltan también el estetoscopio. Por ejemplo, ¿cómo le veo a una paciente que entró en shock? Solo me toca poner el oído* **[Intervención de R1:** *No sabemos cuándo una persona está alta o baja de la presión]. Entonces, yo le reclamaba eso a la funcionaria encargada del proyecto en esa hojita que nosotros tenemos, que falta. Hay en la hoja están varias cosas, pero a la ingeniera yo le reclame que porque nos manda* **[la hoja con varios insumos entregados]** *si todo esto nos falta. No está completo. Lo que pasa, nos dijo: “se han equivocado en Guayaquil”. Para qué, para los recintos mandaron dos extintores* **[Intervención de R1:** *El uno era para materiales inflamables y el otro era para incendios]. En todo caso, aprender eso yo no aprendí porque me tocaba hacer el refrigerio.*

**R1:** *¿Cómo podemos capacitar? Y es lo que yo decía a los habitantes. Uno agarraba y le decía: “dele abajo”; pero ya se acabó la carga. Claro. Y de ahí sacó el vecino de La Real otro y le acciona, pero qué le venderían porque parecía que era harina. Se incendió más. Eso es más, cuando vienen a hacernos cargas aquí, nos hace un señor particular, y muchas veces no creo que ni nos cambie el material y nos vende como a Tandapi no más es. Al final sacaron otros, y todo el mundo ahí, porque eso te exigen los Bomberos para el*

*permiso de funcionamiento de tu negocio. Pero no te capacitan. Nosotros compramos por necesidad, no tenemos por lujo. Es la formalidad. Pero lo que pasó ese día y quedé asombrada fue la Coca-Cola, que batió el señor, cogió y abrió la tapa, y ahí murió.*

**[Del incumplimiento de las autoridades]** *Va desmotivando.*

**R2:** *Es que lo que pasa es que nosotros tampoco presionamos. Esa es otra deficiencia también que tenemos [Intervención de R1: Pero, si no hay recursos]. No les decimos, por ejemplo: “vengan a vernos con la capacitación; ¿Qué ha pasado con la capacitación?”. Entonces, lo que nosotros a la SNGR, casi yo he estado muchas veces llamando: “¿cuándo van a dar esto? ¿Cuándo la señalética?”. Entonces, vino últimamente la ingeniera y dijo: “eso es competencia del Municipio”. Entonces ahora el Municipio dijo: “se acabó el presupuesto de la partida de 2011. Ahora tenemos que sacar la partida presupuestaria de 2012”. Entonces, las señaléticas van a Guayaquil, y no sé dónde no más pasan para hacer. Yo por eso les decía: “si las señaléticas no son gigantes. Las señaléticas son unas pequeñas y debe haber un presupuesto para esto también”. O sea, ahorita el Municipio, departamento de Riesgos, están un poco asustados porque vienen los de la SNGR de Quito. Por eso ellos están ahorita que quieren darnos la capacitación, que tenemos que adelantar una reunión antes. Por eso le dije a la ingeniera: “yo como para tapar el hueco no sirvo, no puedo para eso. Nos dan la capacitación o no nos dan la capacitación. Nos reunimos con todos los compañeros, primero nos reunimos con las compañeras, vamos a la Secretaría de Riesgos para conversar a ver qué es lo que queremos, que vamos a hacer de antemano”. Entonces, cuando venga la SNGR a decir cuántas veces nosotros hemos recibido la capacitación del Municipio: “¿cuántas veces hemos recibido? Nada”. “Es que no hemos tenido tiempo”, no. ustedes debían darse un tiempo. Si ustedes quieren nuestra colaboración, ustedes nos dan un tiempo de ustedes y nos organizamos [Intervención de R1: Deberían organizar un cronograma de trabajo para sus parroquias]. Pero muchas veces Tandapi es un sitio de paso no más.*

**R1:** *Somos una parroquia muy grande en extensión territorial, pero muy poca en habitantes. Aunque si somos bastantes, pero no estamos sufragando todos aquí en la parroquia. Entonces, por eso dicen: “el padrón electoral es de cuantos habitantes, por ende Tandapi solo tiene tantos habitantes”. Y no es así. Hay parroquias que más fácil les hace bajar a Alluriquín, y sufragan en Alluriquín. Las actividades económicas, la mayor parte, las enfriadoras de leche están en Alluriquín; hacen sus compras en Alluriquín.*

*Ahora mismo nos está dotando Alluriquín de buses que sirven para traer a los estudiantes del colegio, de las escuelas; pero que residen en Alluriquín. Entonces, no tenemos ese apoyo de Mejía en lo que diga: “hay un turno que va a Tandapi”. Por ejemplo, es difícil viajar en feriado. Como estamos en la mitad, lo que nos cuesta de Santo Domingo a acá es un dólar. Y cuando es feriado tú sabes que la gente si cuesta 2,50 dólares el pasaje de Santo Domingo a Quito, ellos dice a 2,50 o 4 dólares. No te pueden hacer medio boleto.*

*Por ser un poquito alejados de la cabecera cantonal, la parroquia no es tomada en cuenta. Somos la más rica en recursos, la más extensa en territorios. Pero, somos Tandapi y muy poco tomados en cuenta por Machachi.*

***[Fin de la entrevista]***

## ANEXO 5

### ENTREVISTA # 04

**Posición:** Funcionario Unidad de Gestión de Riesgos del Municipio de Mejía

**Fecha:** 17 de enero de 2013

**[De los cambios en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y su participación ciudadana a partir de 2008]** *Si, algunas cosas dentro de lo que es el ámbito de riesgos.*

*[Del manejo antes de 2008, especialmente por militares] Claro, es una doctrina americana, que trajimos nosotros de allá y empezamos a fomentar. Ahí hicieron políticas de gobierno.*

**[Del caso específico del cantón Mejía y su municipio]** *Nosotros, a raíz de la transformación de mi dirección de gestión ambiental de riesgos, se vino aquí a trabajar esa política de gobierno que es de gestión de riesgos. Es por eso que yo, interesado en esto, promulgue y logré una asignación al proyecto de hacer un plan de estrategia de riesgos de todo lo que es el cantón Mejía. Hace un año atrás. Y con una consultora, hicimos un plan integral de riesgos en el cantón Mejía, yo dispongo. Y tengo el plan parroquial de riesgos de cada una de las parroquias de aquí del cantón Mejía, lo que posiblemente pueda ocurrir: un riesgo inminente, un riesgo pronunciado o un riesgo a futuro. Entonces, en cada una de las parroquias tengo definido el tipo de riesgos que tiene cada una de estas.*

**[Del trabajo realizado en la parroquia de Tandapi y el manejo de presupuestos en la gestión de riesgos]** *En Manuel Cornejo Astorga es un área súper complicada, más en la temporada de invierno tenemos determinado. Pero, ¿qué pasa? Nosotros como Gobierno Autónomo Descentralizado [GAD] no tenemos asignación. O sea, no tenemos plata para ocupar en o para llevar a cabo proyectos, como es muros, limpiar deslizamientos. Entonces, eso no tenemos y es la situación. A eso se maneja directamente la SNGR, que queda en Quito. Ella es la administradora, hasta ahora, de recursos económicos de lo que es la plata para riesgos.*

**[De la evolución de la gestión de riesgos en el país y las dificultades que persisten]** *Con la actual administración, o sea con este gobierno, se ha dado una importancia total. La conformación ya como organismos de gestión de riesgos y la designación de los organismos que participan. Por ejemplo, acá ya tenemos organizado lo que es la conformación de equipos: Fuerte Atahualpa, la Policía, Cruz Roja, Bomberos y Municipio. Tenemos ya trabajado conjuntamente, por ejemplo, en la quema de páramos. Aquí tuvimos*

*la quema de tres páramos: el Corazón, Rumiñahui y algún otro. Tuvimos la quema de grandes proporciones, donde se activó el COE [Comité de Operaciones de Emergencia] de aquí del cantón. Y dentro de eso está lo que es riesgos. Entonces, cada uno empezó ya a cumplir sus funciones específicas, lo que anteriormente cada quién trabajaba independientemente. O sea, cada quién cumplía su trabajo, pero no de una forma coordinada. Ya en estos operativos se vio la coordinación, se vio ya la operabilidad, la interoperabilidad entre los organismos participantes. Entonces, con eso quiero decir que en los tres años últimos, lo que es gestión de riesgos se ha ido, totalmente ha evolucionado, y totalmente está garantizada la organización. Lo que si falta es la generación de recursos, la asignación de recursos económicos para que los GAD puedan actuar.*

**[De la intervención del Municipio en la gestión de riesgos de Tandapi y sus competencias]** *En Tandapi, nosotros tememos, o sea, actuamos dentro de lo que es riesgos, pero dentro de nuestras competencias. Por ejemplo, viabilidad es del Consejo Provincial; a nosotros nos toca agua potable, alcantarillado y dar la asistencia oportuna con los organismos de control, con lo que es la coordinación; implementar medidas de seguridad para que un área intervenida no tenga efecto, no ingrese gente de mala reputación, ladrones, a más de que las cosas estén allá no sean sustraídas. Entonces, eso nos corresponde como seguridad ciudadana. Pero, ya la limpieza de la vía, la reconstrucción de la vía, de caminos, todo eso, es del Consejo Provincial. Entonces, en Tandapi nosotros recién el año pasado, en agosto, hubo una creciente total de los ríos. Se llevaron una parte del agua potable, se dañó la tubería del alcantarillado. Entonces, le tuvimos que declarar en emergencia. Conjuntamente el gobierno provincial, el Prefecto de Pichincha, con el señor alcalde en conjunto, hicieron la reunión, y le declararon en emergencia a Tandapi. Entonces, ya empezaron a trabajar el gobierno de Pichincha con el gobierno de Mejía, pero cada uno dentro de los ámbitos de competencia. Nosotros logramos recuperar todo lo que es el sistema de alcantarillado de agua, desde la captación y la distribución. Fue taponado todo eso, entonces logramos recuperar al 100% y hacer el mantenimiento, o sea, la limpieza, porque el canal, el conducto, los tubos quedan con arena, con tierra. Entonces, eso es lo que nos corresponde. El alcantarillado, en la misma forma, hubo partes que se taponaron, partes que se destruyeron. Entonces, enseguida, aquí existe la Empresa de Agua Potable y Alcantarillado, que tuvo que actuar inmediatamente. Y en todo lo que es apertura de vía, Consejo Provincial: la limpieza, cunetas, las*



cuchilomas, y todas esas cosas para dar viabilidad, con la parroquia de Tandapi, a las comunidades.

**[De las competencias del Municipio en la prevención de riesgos y su relación con otras instituciones en el caso de Tandapi]** *Nosotros hemos trabajado, o sea, no podemos actuar lo que es riesgos por sí solos, lo que es el Municipio. Siempre coordinamos con lo que es la Subsecretaría de Riesgos y con el Gobierno de Pichincha. ¿Por qué? Porque es un poquito complicado en vista de que el Gobierno de Pichincha pone los técnicos, nosotros hacemos las coordinaciones para atraer al personal, para hacer la reunión. O sea, para que vengan los técnicos a impartir la charla, la conferencia, la conformación de los equipos de rescate en sus diferentes niveles, la entrega de material didáctico, la publicidad referente a determinado evento; eso es lo que nosotros en conjunto se ha hecho. Ahora tenemos un gran problema que es el río. La gente de ahí nos pide los que es el dragado del río. ¿Por qué? Porque cuando llueve se unen dos ríos en la parte que golpea el agua a la pared, y en esa pared hay la construcción de bienes, de casas. Entonces, en determinado momento de tanto golpear se va a ir la pared, y la muerte. Entonces, ¿qué hemos hecho nosotros? Al Consejo Provincial hemos pedido la maquinaria, porque para dragar el río necesitamos un equipo especial. Entonces, nosotros hemos hecho el informe técnico, el análisis de costos, porque hay que determinar usted cuánto va a llevar de tiempo, el tiempo versus los días, versus por día que cobra la máquina; entonces, para sacar un costo estimado, y eso se remite a la Subsecretaría de Riesgos conjuntamente con el Gobierno de Pichincha para que ellos busquen la asignación. Muchas veces el Gobierno de Pichincha no tiene la asignación presupuestaria para un evento de esa naturaleza. Entonces, ¿qué hace? Busca de otros lados para poder subsistir esa emergencia que se está viviendo. Eso hemos hecho aquí. Por ejemplo aquí, nosotros para comprar la tubería del agua potable. Entonces, ¿qué hicimos? Nosotros tuvimos que sacar de otras partidas presupuestarias para poder cumplir eso, porque nadie sabe qué en que magnitud iba a venir este año y que daños iba a ocasionar para decir: “yo voy a poner este 20 mil, 30 mil, 40 mil de un estimado de algo preventivo”. Entonces, allá en Tandapi ustedes ya verán equipos conformados. Y cada uno tiene conocimiento de qué hacer, o qué actividad cumplir ante un determinado evento adverso. En este caso, manejamos allá la inundación por medio del crecimiento de los ríos. Ellos ya saben a dónde correr, qué implementos tener a la mano, qué actividad cumplir, cuáles son las señales acústicas, las viva-voz que tienen que emplear para conducir a todas las personas a los puntos determinados y estratégicos, a*

*los puntos de reunión para poder salvaguardar la integridad física. No podemos decir: “sabe que, esta área no se va a poder topar el agua”, porque no sabemos en qué magnitud venga año a año un evento, como es la inundación allá. Entonces, ahí tenemos más probabilidad de salvaguardar la vida humana.*

**[De la relación de la UGR del Municipio de Mejía con la SNGR]** *Somos directos, porque nosotros, el Municipio, es mi ente de autoridad política y administrativa. Yo soy el director de esa área [UGR del Municipio de Mejía]. A la vez, tengo que dar respuesta al Municipio, y a la vez tengo que dar respuesta a la Subsecretaría de Riesgos.*

**[De la priorización de la gestión de riesgos en la política del Municipio de Mejía]** *Antes, eso le digo, hace unos tres años antes, esto de gestión de riesgos y gestión ambiental, era totalmente, o sea, desapercibido. Hoy, con la administración actual, gestión de riesgos y gestión ambiental estamos al 100%. Con decirle de que yo ya tengo un comisario ambiental, el que va a sancionar, el que va a citar. Entonces, que ha pasado, que aquí yo ya tengo el comisario. Por ejemplo, en la gestión ambiental, usted me bota una basura, usted no me limpia la calle o las chancheras o el ganado, todo eso que no esté adecuadamente manejado ya tienen una sanción, ya tiene una citación. Entonces, quiere decir que este ambiente y riesgos ha tomado un avance tremendo. Yo no digo que estamos todavía en la parte de conformación. Hoy tengo una consultoría que está ya, yo quisiera que se acerquen a la oficina, hay una consultoría que está ya haciendo unos análisis. En esta parroquia detecté esto de riesgo, y ahora esta consultoría me está indicando qué hacer ante esta amenaza. Ellos están dando charlas, conferencias, están formando los equipos de rescate, los equipos de evacuación, los guías y todas esas cosas. Entonces, yo en la administración actual, estamos, qué sé yo, a un 70 u 80% el manejo de lo que es [riesgos]. Eso es lo que le digo, que no tenemos, no palpamos obras porque no tenemos el recurso.*

**[Del factor importante en el avance relativamente mayor en la gestión de riesgos de Tandapi en comparación con otras parroquias de Mejía]** *Aquí el ecuatoriano, y por lo general todos nosotros, somos un poco mal enseñados. Si no estamos viviendo un hecho de dolor, sufriendo una situación, nosotros no hacemos conciencia. Y hacer conciencia, por ejemplo, yo estoy pidiendo para que esta situación de la actividad de riesgos ya a nivel [educación] secundaria, tenga programas de charlas, de conferencias, de visitas particulares con profesionales. O sea, que vengan e impartan en las aulas bajo una amenaza del aula. Por ejemplo, qué sé yo, un flagelo. En un colegio, una escuela, puede*

*haber un flagelo. Pero, ¿cómo actúa el alumno? ¿Cómo actúa el profesor? ¿Quiénes llaman? ¿Cómo dan la alarma? ¿Por dónde se van? Y todas esas cosas. Entonces, eso es lo que yo estoy fomentando aquí en el cantón para que nos dé cabida, nos dé a nosotros las facilidades para nosotros proceder con la implementación. Porque usted manejar ya acá arriba, y decirle usted por megáfonos, por la televisión, por radio: “hoy de noche una reunión para tratar asunto de riesgos”; nadie le presta importancia. ¿Por qué? Porque no han vivido, porque no hay ese riesgo inminente. Pero vaya con lo mismo a Baños. En Baños usted coge un megáfono: “reunión urgente”; porque eso pasa, la gente está todos ahí. ¿Por qué? Porque ahí el riesgo inminente ya han vivido, ya tienen ese miedo en carne. Entonces, eso nos pasa. Ahora, para eso hay los organismos, eso es lo que yo quisiera que hagan una metodología, una manera, una forma para cómo llegar a que se interesen. Por ejemplo, yo en medio ambiente se interesa, ¿por qué? Porque yo voy, y la chanchera está mal ubicada, mal tratada, mal manejada, simplemente dejo la citación y ¿cuánto cuesta la citación? En ambiente está unos 20, 22 dólares. Entonces, a esa persona ya le duele pagar eso. Entonces, ya presta atención, dice: “sí, yo voy a colaborar, le voy a hacer más atrás; voy a tomar medidas”. Eso es lo que falta en riesgos. Por ejemplo, nosotros aquí tenemos El Pedregal: es una parroquia rural que ante una situación que se dé el Cotopaxi, ante una erupción del Cotopaxi, ese pueblo se pierde. Teóricamente, se tiene esa historia, se pierde. Pero, ¿qué pasa? Así sepan, no dan la facilidad. Ellos son netamente agricultores y ganaderos, salen 8 de la mañana, regresan 2 o 3 de la tarde. Usted va entre las 10, 9 de la mañana y encuentra un pueblo botado. O sea, esa es la situación que acá se maneja. Pero no es lo mismo con Cutuglahua: Cutuglahua tiene la organización debida que nos presta apoyo. Manuel Cornejo Astorga es la que más está viviendo, ¿por qué? Porque ya ha perdido sus cosas, ya ha visto cómo se le lleva la casa, ya ha visto cómo se crece el río. Entonces, ellos si nos dan facilidad. Es por eso que nosotros tenemos allá conformadas las brigadas.*

**[De la relación con las autoridades de la Junta Parroquial de Tandapi]** *Nosotros tenemos, es buena relación ahí. Es buena relación. Recién tuve yo una reunión porque ahorita un río, una quebrada antes de Manuel Cornejo Astorga está taponada. Es un taponamiento que existe. Entonces, la otra semana tuvimos una reunión en la SNGR, donde analizamos y vimos, y solicitamos a la Policía para que nos preste el helicóptero para hacer el sobrevuelo, para observar cómo está conformado el dique. Entonces, estamos trabajando. Ellos saben.*

**[Del estancamiento del proceso en la parroquia de Tandapi]** *Eso le digo, no hay un implemento para que se vea obras. Usted sabe que en esta callecita, usted hace un adoquinado, y se ve obra la gente cree, ve. Pero si en esta misma callecita usted le dice: “aquí hay un transformador que, si se va ese transformador, se va las llamas a media casa”; ellos no le aceptan que van a sufrir. No le creen porque no hay una cosa palpable. A ellos hay que seguir ahí, manejar constantemente, y quizás esperar que ocurra un evento de esos, y ahí si concientizar y decir: “señores, vieron cómo paso. Ahora si hagamos esto. Trabajemos en esto. Unámonos. Conformemos un equipo”. Entonces, esas son las cosas que nosotros hemos visto. Pero, estamos trabajando en eso. Todo nosotros aprovechamos, por ejemplo: yo me voy a una inspección ambiental y aprovecho para conversar con la gente y decir: “sabe que señor, aquí hay que fortalecer esto del riesgo. Hoy estamos tratando de ambiente, la otra semana otra vez venimos para tratar temas de riesgo, porque eso es lo que le va a salvaguardar su vida”. Entonces, eso es lo que estamos trabajando y esperamos que haya políticas desde arriba donde de plata a cada uno de los municipios: yo qué sé, 2 mil dólares para riesgos en el Municipio de Mejía, para el Municipio de Rumiñahui. Entonces, usted teniendo toda esa plata va a donde más necesite, donde más riesgo sea inminente. Entonces, dice: “yo voy a hacer aunque sea esta pequeña muralla”. Entonces, ven, se interesa la gente.*

**[De la importancia de la participación ciudadana en los procesos]** *Pero, ¿cómo logramos la participación ciudadana, la integración? Eso es lo que yo digo, o sea, nosotros hemos visto varias formas. Nosotros hacemos reunión para la conservación ambiental de chancheras, y yo llego a tener 50 personas. Pero, yo voy y le digo que es para temas de riesgo, no tengo ni 5 personas. Entonces, ahí está una deficiencia grande. Ahora, ¿cómo imito yo como Municipio, yo qué sé, el poste mal ubicado, mal plantado, el alambre mal? Eso es algo en sí antrópico. Entonces, yo no puedo dar una situación así. Se ha hecho lo más prudente, lo más viable. No esperamos ganarnos un poco más la confianza con las acciones para poder interesar.*

*Hoy el MIDUVI [Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda], que es del gobierno, están haciendo casas por todo lado. Pero si no tienen el certificado o la factibilidad de riesgos, donde yo voy con mi técnico y categorizo el área donde van a hacer las casitas, si aquí no hay nivel freático alto, no hay peligro, no hay nada. Listo, es factible. Con ese informe, el gobierno puede considerar y dar la vivienda. Estamos ya trabajando. Antes, ¿qué hacía riesgos? Nada.*

**[Del cumplimiento de la conformación de espacios de participación ciudadana en el proyecto de la SNGR]** *Yo he hecho. He buscado la manera, el método, la forma para atraer a la gente. Pero, a la gente acá, vuelvo y le repito, desde pequeño es mal enseñado. No hay esa conciencia, o no hay ese susto, no hay ese miedo para ir [a participar], que es la parte más importante.*

*Yo lo que estaba pensando aquí en el gobierno era ir con material didáctico: un cuadernito, un esfero, una mochila. Pero que ese material didáctico sea doctrinante, con doctrina a favor del riesgo. Siempre tener presente esto, siempre esto, y a la vez un tipo de regalo: un cuaderno que sea de ayuda para el estudiante, un esferito que sea algo atractivo. Entonces, usted dice: hoy día reunión de riesgos a las 7 de la noche, y se entregará material de ayuda escolástica”. Aunque sea por el material, por el cuaderno, por el esfero, llegan y averiguan. Entonces, eso yo pienso la forma, el método, la manera. Pero, ¿de dónde saco esos cuadernos, ese esfero? Si no tengo un presupuesto.*

**[Fin de la entrevista]**