

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Política y Cultura

Gobernanza de la gestión de riesgos de desastres en el Ecuador

Desarrollo institucional y políticas públicas, en el período 2008-mayo 2022

María Catalina Egas Coronel

Tutor: Marco Aurelio Romero Cevallos

Quito, 2023

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, María Catalina Egas Coronel, autora del trabajo intitulado “Gobernanza de la gestión de riesgos de desastres en el Ecuador: desarrollo institucional y políticas públicas, en el período 2008-mayo 2022”, 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 Magíster en Estudios Latinoamericanos, Mención Política y Cultura, 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.

21 de julio de 2023

Firma: _____

Resumen

El riesgo de desastres permite observar una correlación directa entre los efectos negativos provocados por fenómenos, sean de origen natural o del ser humano y que interactúan con el medio y con las propuestas de desarrollo, que en la mayoría de los casos está relacionada con el crecimiento económico. Este paradigma contribuye de forma negativa al desarrollo de las capacidades y la reducción de las vulnerabilidades que se ven expresadas en el crecimiento desordenado y aumento de la densidad poblacional sin los recursos necesarios para desarrollar una vida segura. El aumento de la vulnerabilidad es conceptual y práctica, la falta de políticas públicas locales y nacionales que promuevan otro tipo de desarrollo alejado de las condiciones de desigualdad estructural expresada en el acceso económico y desarrollo social y que promueven la sobreexplotación y degradación del ambiente para garantizar el acelerado crecimiento económico. Se destaca que el Ecuador cuenta desde la Constitución con normas fundamentales para el desarrollo de la gestión de riesgos. El artículo 389 es la base fundamental. Determina la gestión de riesgos como un derecho y una obligación que cuenta con un ente rector a lo largo de los años se han ido gestando normas transversales o de competencia directa como los temas de planificación y ordenamiento territorial, pero hasta la fecha no existe una ley de gestión de riesgos lo que no permite una consolidación del ente rector y la gobernanza del riesgo de desastres. Es en relación con esta realidad, que el objetivo de esta investigación es determinar el ejercicio del ente rector y la construcción de la gobernanza de riesgos de desastres en el Ecuador, considerando los múltiples cambios de la institucionalidad de Gestión de Riesgos en el período 2008-mayo 2022, lo que ha significado, sin duda, un impacto del ejercicio de sus funciones y su capacidad operativa en el territorio. Se debe, además, considerar las variables presupuestarias las cuales están íntimamente relacionadas con el cambio de la institución, que desde la vigencia de la Constitución de 2008 ha cambiado alrededor de cuatro veces para poder ajustarse a lo que este instrumento jurídico determina y al ejercicio de competencias de cada uno de los niveles territoriales.

Palabras clave: gobernanza, gestión de riesgos, institucionalidad, políticas públicas, desarrollo, vulnerabilidad.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	9
Abreviaturas.....	11
Introducción.....	13
Capítulo primero Objeto de la investigación	19
Capítulo segundo Marco teórico	29
1. Gestión de riesgos de desastres: Categorías fundamentales	29
2. Analizando el riesgo desde la perspectiva de los desastres	31
3. La vulnerabilidad como eje de la gestión de riesgos de desastres	34
4. La sociedad moderna y el riesgo de desastres	38
5. Gobernanza y riesgo	41
Capítulo tercero La sociedad y la gestión de riesgos de desastres	43
1. La sociedad y la gestión de riesgos: el caso del Ecuador	44
2. La sociedad y la organización social en la gestión de riesgos.....	46
3. La dimensión social del riesgo	50
Capítulo cuarto Gobernanza del riesgo de desastres	53
1. Modelo territorial del Ecuador y gestión de riesgos de desastres.....	53
2. Análisis institucional: Perspectiva desde el modelo y de la teoría	64
Resultados de la Investigación	75
Conclusiones.....	79
Obras citadas.....	81
Anexos	87
Anexo 1: Marco normativo de la gestión de riesgos en Ecuador	87
Anexo 2: Etapas del desarrollo nacional y eventos peligrosos	95
Anexo 3: Nota metodológica “Plan Troya”	101
Anexo 4: Metodología índice de capacidades de gestión de riesgos. Nota metodológica.....	103

Figuras y tablas

Figura 1. Desastres acumulativos en el Ecuador	14
Figura 2. Marco normativo de la gestión de riesgos.....	22
Figura 3. Desarrollo de la gestión de riesgos en el Ecuador.....	23
Figura 4. Interacción de amenaza y vulnerabilidad.....	33
Figura 5. Relevancia del proceso en gestión de riesgos antes de 1990	34
Figura 6. Tipos de vulnerabilidad.....	35
Figura 7. Factores de vulnerabilidad y su relación multinivel	36
Figura 8. Subsistemas de la vida social	47
Figura 9. Distribución territorial en el Ecuador, de acuerdo con el régimen organizativo	56
Figura 10. Objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.....	62
Figura 11. Presupuesto por años e instituciones.....	71
Figura 12. Informe de ICGR	72
Tabla 1. Evolución de la institucionalidad para la gestión del riesgo en el Ecuador, 2008-2022	65

Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCGR	Brigadas Comunitarias de Gestión de Riesgos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
EIRD	Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GADM	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal
GRD	Gestión de Riesgos de Desastres
MCS	Ministerio Coordinador de Seguridad
MIGR	Modelo Integral de Gestión de Riesgos
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
SGR	Secretaria de Gestión de Riesgos
SNGR	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos
SNDGR	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
UGR	Unidad de Gestión de Riesgos
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

Introducción

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.
(Asamblea Nacional 2008)

La gestión de riesgos de desastres es una temática nueva en el Ecuador desde la perspectiva integradora de todos sus componentes, y salta como política pública a partir de la Constitución de 2008 (Anexo 1) que la integró de manera definitiva con una visión que, además, es fundamental dado que creó el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), del cual todos somos parte y asumimos los roles dentro de la gestión de riesgos, a través de varias dimensiones tanto en la esfera pública como privada.

En el Ecuador, por mandato constitucional (Anexo 1), la Gestión de Riesgos de desastres debe estar orientada a la protección de 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 (EC Asamblea Nacional 2008).

Por tanto, el SNDGR se convierte en un mecanismo para la gestión de riesgos, que se compone por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas, además de otros actores que permiten cumplir con el mandato constitucional en las distintas fases de la gestión de riesgos, es decir, gestión de información, prevención, mitigación y reducción; así como respuesta, recuperación y mejoramiento (EC 2008).

Debemos considerar que el país se encuentra en una zona en donde interactúan varios fenómenos naturales a nivel geológico, hidrometeorológico, geomorfológico que, con la interacción y el efecto de la actividad humana, determinan que nuestro país y su población sean propensos a sentir los efectos de los eventos peligrosos de origen natural o antrópico. Además, se debe considerar que, de acuerdo con estimaciones de las Naciones

Unidas (CRED 2020), existe la tendencia a un aumento del impacto de estos fenómenos ya sea provocado por el cambio climático, el aumento de la densidad poblacional o el crecimiento desmedido y no planificado de los centros poblados, sin perspectivas de desarrollo sostenible.

En nuestro país el crecimiento poblacional y la tasa de densidad no es ajena a la tendencia regional; en diez años el Ecuador ha pasado de 12 millones a más de 18 millones de habitantes –a la fecha no existen datos actualizados ya que no se ha desarrollado el censo nacional– lo que sin duda significa un aumento de la densidad y de las necesidades básicas, alimentación, salud, educación, vivienda, entre otras, que deben ser gestionadas por parte del Estado. No obstante, estas necesidades no necesariamente son cubiertas de manera formal, lo que aumenta la vulnerabilidad del territorio en todos sus aspectos, en caso de que exista un evento peligroso.

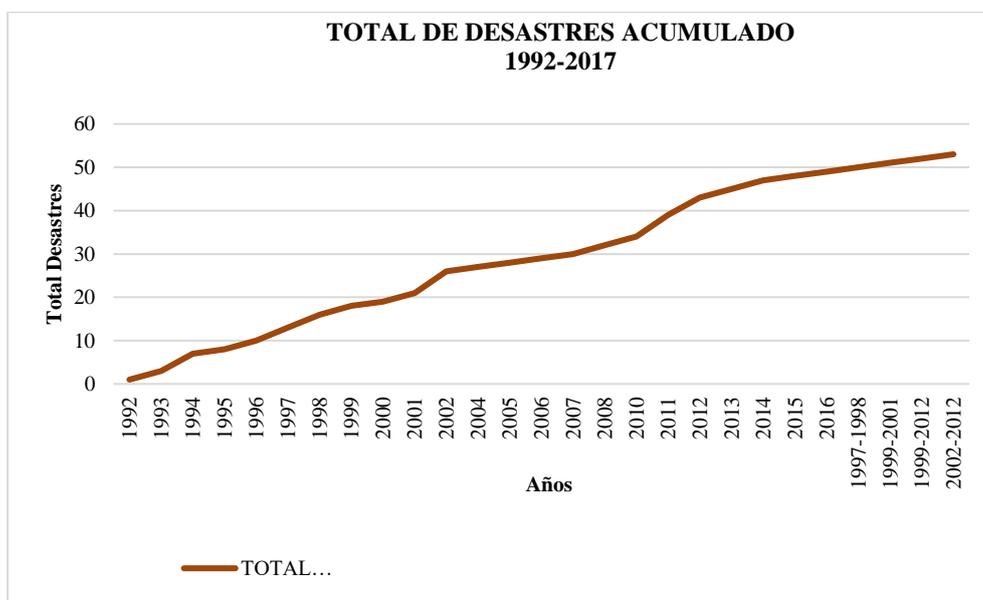


Figura 1. Desastres acumulativos en el Ecuador

Fuentes: Proyecto Des inventar (*RED 2022*).

Elaboración propia

Como se muestra en la Figura 1, a partir de 2000 no solo se han generado nuevos eventos, sino que los registros disponibles muestran un crecimiento dramático. Esto tiene estrecha relación con los impactos del cambio climático, el cual ha exacerbado las condiciones de fenómenos hidrometeorológicos, que también radican en la acumulación y el aumento de la densidad poblacional, que conlleva mayor probabilidad del impacto de un fenómeno.

Esto quedó evidenciado con mayor énfasis en 2016, cuando un terremoto de 7,8 grados en la escala de Richter (Wikipedia 2022), generó una profunda crisis humanitaria, con consecuencias humanas, materiales, económicas y físicas como el fallecimiento de 663 personas, además de la pérdida de millones de dólares en infraestructura y redes productivas. Este sismo evidenció varias falencias en la coordinación y la actuación operativa, pero sobre todo en las acciones de prevención, preparación y reducción de riesgos. Pero, aunque este evento es, sin duda, el de mayor magnitud de los últimos 20 años, no es el único representativo, pues ese mismo año los eventos peligrosos las inundaciones provocaron grandes pérdidas económicas y, un año antes del terremoto, la posible erupción del volcán Cotopaxi generó varios problemas sociales y económicos:

“...Los desastres y catástrofes naturales ocurridos en 2016 provocaron daños por un valor de \$ 175.000 millones, el doble que en 2015 (\$ 94.000 millones). En 2016, las catástrofes fueron no obstante menos mortales, con 11.000 víctimas frente a más de 26.000 en 2015. El coste es finalmente superior a la estimación de diciembre de 2016 de Swiss Re, evaluada en \$ 158.000 millones. El año 2016 fue el más costoso en materia de daños económicos relacionados con catástrofes desde 2012, destacó Swiss Re. Esto se explica por el gran número de acontecimientos catastróficos importantes, incluyendo sismos, tormentas, inundaciones e incendios forestales" en todas las regiones del mundo. (Telégrafo 2017)

Sin embargo, la constante presencia de eventos peligrosos no ha generado que la gestión de riesgos de desastres entre seriamente en la esfera del interés público. No se ha logrado que los gobiernos, la población y los diferentes actores sociales asuman la gestión de riesgos como parte del ejercicio de sus competencias. Se debe considerar que el sistema lo hacemos todos y, por tanto, es de responsabilidad general que funcione; se espera que cada espacio asuma y transversalice acciones de cuidado y capacidades para hacer frente a los eventos peligrosos, esta dinámica, que parece simple, es sumamente compleja; radica en la existencia de procesos articulados y normas, pero al no considerar la dinámica social se imposibilita la posibilidad de desarrollar la gestión de riesgos de desastres.

A pesar de que la orientación del ente rector de la política de gestión de riesgos es la creación de comités comunitarios, con instituciones que deben tener planes de evacuación y contingencias, esas medidas son insuficientes porque limitan la responsabilidad a espacios estructurales –edificios, casas, hospitales, otros– pero no se orientan al núcleo propio del desarrollo de la prevención: la sociedad ecuatoriana. La gestión de riesgos aún no se ha consolidado como una política pública relevante en el desarrollo de la política comunitaria, local y nacional. Esta investigación quiere determinar cómo el ente rector ha influido o no en la consolidación de la prevención, dado que este debe generar las políticas aplicables a todos los niveles y construir procesos que

permitan transversalizar la gestión del riesgos de desastres a todos los niveles de la sociedad, mediante la identificación de roles para todos los actores y la normativa necesaria para que las instancias preexistentes asuman la gestión de los riesgos de desastres como parte de su desarrollo, dado que los actores del SNDG aún no lo han logrado.

En el Ecuador la gestión de riesgos de desastres no es una prioridad y no se logra constituir como tal, lo que se convierte en un gran problema para su gestión; esta falta de gobernabilidad traducida en la capacidad de desarrollar la capacidad de manejar los riesgos de forma integral puede tener varias dimensiones a ser analizadas. En esta investigación se trabaja desde el ente rector, concebido como el responsable de descentralizar la gestión de los riesgos en todas sus dimensiones; se busca responder preguntas como: ¿es solo responsabilidad del ente rector la falta de política pública? ¿La propuesta para la gestión de riesgos es correcta? ¿Se han hecho los esfuerzos suficientes para poder considerar a la gestión de riesgos como un elemento fundamental y de interés público?

Después del terremoto de 2016 se generó un punto de inflexión que lleva a visualizar con claridad que el ente rector no tiene mayor papel e influencia en las instituciones y el propio sistema, pero esa falta de influencia no se da por los eventos peligrosos, sino que se venía consolidando meses atrás:

antes del terremoto del 16 de abril de 2016, y a pesar del mandato constitucional, *el marco jurídico de la gestión de riesgo de desastres era disperso y poco claro respecto a la institucionalidad*. La Ley de Seguridad Pública y el COOTAD incluyen normas sobre la materia; sin embargo, las mismas no cumplen con el espíritu constituyente, dado que no cubren todas las fases de la gestión de riesgo de desastres. A nivel institucional, la Ley de Seguridad Pública otorga funciones en materia de gestión de riesgos a la SGR, el MCS y la Defensa Civil. Sin embargo, el reglamento a la Ley de Seguridad Pública otorga competencias exclusivamente a la SGR. El problema radica en que las tres instituciones en referencia han sido creadas, reformadas y suprimidas por decretos ejecutivos y no por ley, como ordena la Constitución en su artículo 389. Referido reglamento además agrega competencias y modifica otras, en contraposición a las disposiciones constitucionales y legales. En la respuesta al terremoto, la gobernanza de la gestión del riesgo fue aún más confusa. Diversas instituciones fueron designadas para la implementación de los estados de excepción, pero otras fueron encargadas de la reconstrucción. En ambos casos se pasó por alto al supuesto organismo técnico rector de la gestión de riesgo. [...] Asimismo, el MCS y la SGR solicitaron de manera indistinta la renovación del estado de excepción, por lo que surge la pregunta ¿quién debía requerir la renovación del estado de excepción? Bajo la norma constitucional debería ser el organismo técnico de la gestión de riesgos, establecido por ley. Tampoco existió claridad sobre cuál era la institución encargada de aplicar la suspensión de derechos. En materia de gestión de riesgos actualmente existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa [...]. (Cahueñas Muñoz 2018, 56; énfasis añadido)

Siguiendo a Cahueñas, se evidencia la falta de claridad sobre las responsabilidades que se alimentó desde la creación del sistema y el modelo de gestión de riesgos, aunado a la falta de marco normativo claro –una ley regulatoria de la gestión de riesgos– que generaron problemas de implementación para la gestión de riesgos en todas sus fases; es decir que la falta de gobernanza se genera desde el aspecto normativo, en la falta de claridad y de normativas nacionales. Desde Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y gobiernos locales se han impulsado iniciativas para trabajar en temáticas de gestión de riesgos, sean esto de respuesta o reducción de riesgo, en muchos de los casos no necesariamente se ha contado con el acompañamiento del ente rector. El hecho más representativo es que la creación de los sistemas cantonales de gestión de riesgos se los realizó en los cantones Latacunga, Portoviejo, Ambato y Lago Agrio entre los años 2018 a 2020, mientras que la creación de estos sistemas como política pública se emite en enero del 2022 a través de los lineamientos para la reducción de riesgos por parte del SGR. A pesar de la falta de seguimiento estas políticas y normas locales se afianzan en la normativa nacional e internacional –Marco de Sendai, Manual Esfera,¹ otros–, sin embargo, se debe trabajar en elementos estratégicos desde la gobernanza como política nacional. (m

Por tanto, se entiende la gobernanza de la gestión de riesgos en el Ecuador a través del ente rector, por lo que se analizarán los cambios, estrategias y presupuesto de este organismo de los últimos doce años, para establecer si la gobernanza o la falta de esta está relacionada con los cambios institucionales, el presupuesto, la normativa u otro aspecto a considerarse. Esta investigación es un análisis documental a través de la aplicación de los métodos cuantitativo y cualitativo, los cuales permitirán no solo cuantificar el presupuesto sino su real impacto en las políticas locales y en la construcción de la gobernanza en el Ecuador.

El estudio procura analizar el verdadero impacto de la gestión de riesgos como política pública, partiendo del análisis del ente rector –su transformación y gestión–, las normas que lo regulan y las estrategias que se han desplegado, en el marco de la propuesta de desarrollo nacional y en relación con el impacto en la gestión de los territorios, como responsables directos de la gestión de riesgos de desastres.

¹ El Manual Esfera es la iniciativa más antigua del campo de las normas humanitarias. Ha sido probado sobre el terreno a lo largo de veinte años y se actualiza periódicamente para asegurar que continúa siendo adecuado para sus fines en un mundo cambiante. Sus fundamentos basados en derechos permanecen constantes: las personas tienen derecho a la asistencia, a una vida digna, a la protección, a la seguridad y a participar plenamente en las decisiones relacionadas con su propia recuperación.

En este contexto, se busca responder las siguientes preguntas de investigación: ¿El modelo de gestión de riesgos planteado en la Constitución de 2008 ha logrado disminuir el impacto de los desastres en el Ecuador? ¿Esta gestión ha impactado en la protección de derechos y en el desarrollo de condiciones para la construcción del Buen Vivir? ¿Realmente se han concretado cambios de enfoque en la gestión de los eventos peligrosos desde la creación del ente rector y la eliminación de la Defensa Civil? ¿Cuál es el impacto de la falta de metodologías para medir e implementar la gestión de riesgos a nivel territorial? ¿Cuál ha sido el impacto de los cambios en el ente rector y la falta de una normativa nacional que regule la gestión de riesgos de desastres?

La gestión de riesgos de desastres en el Ecuador tiene pocos años de implementación desde el enfoque actual, esta se configura a partir del 2008 por lo que el tiempo de implementación no supera los 15 años. Se espera contar con información reciente y relevante para el análisis del presente estudio; sin embargo, se debe considerar que en el país no se han realizado estudios o procesos teóricos profundos sobre la gestión del riesgo de desastres, por lo que no se cuenta con análisis teóricos o estudios de casos de procesos actuales.

También se deben considerar los cambios a nivel institucional registrados a lo largo de los últimos años –transformación o supresión– que han tenido como consecuencia límites para la aplicación sostenida de estrategias en el marco del desarrollo de la gestión de riesgos y el liderazgo del ente rector. Se analizarán las normas, objetivos, planes y presupuestos para relacionar su desarrollo con la repercusión en el territorio.

El impacto de la gestión de riesgos en territorio consiste en analizar si el desarrollo normativo ha sido suficiente para el avance y la transversalización de la gestión de riesgos de desastres; pues el nivel de gobernanza depende de articular a todos los actores en un proceso sostenible e integral. Por esto se realiza un análisis teórico de la gestión de riesgos y del enfoque desarrollado en las políticas públicas.

Capítulo primero

Objeto de la investigación

1. Justificación

La gestión de riesgos de desastres es un elemento fundamental para la construcción de sociedades sostenibles; el asumir el riesgo de desastres permite construir estrategias que disminuyan el impacto de los fenómenos y contribuyan en el crecimiento y seguridad de las sociedades; es importante considerar que el riesgo es inherente a la sociedad humana, su existencia es tan antigua como la propia humanidad, a lo largo de la historia lo que se ha ido modificando es la forma de hacerle frente, como asumir los fenómenos asociados y su estudio.

A partir de la Constitución de 2008 (EC 2008), se construye en el Ecuador un nuevo paradigma de gestión de riesgos de desastres, basado en un sistema que corresponsabiliza a todos los actores reconocidos en este nuevo marco normativo- sociedad civil, sector privado, los diferentes niveles de gobierno y otros actores, generando un paraguas para la actuación en caso de desastres (Anexo1).

Cabe destacar, además, que este nuevo marco de responsabilidades se ancla a las competencias legales de los diferentes niveles de gobierno. De este modo, las obligaciones en la gestión de riesgos son altamente transversales porque se deben incluir en la acción individual y colectiva de cada sector. Se busca, en consecuencia, que se trabaje en iniciativas activas y asertivas, para disminuir la vulnerabilidad y mejorar las acciones de respuesta, respetando integralmente la protección de derechos y su ejercicio.

Sin embargo, ya han pasado catorce años y la gestión de los riesgos de desastres no cuenta con normativas de exigencia clara hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM) o a los diferentes actores del sistema, lo que ha provocado que dependa del gobierno de turno o del responsable de la Unidad de Gestión de Riesgos, lo cual lleva a una lógica de suerte de voluntades individuales momentáneas que no ha permitido establecer o entender cuál es la estrategia de acción que debe desarrollarse en cada uno de los territorios, por ejemplo en al año 2017 se emitió el Plan Nacional de Respuesta, por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos de desastres, este documento que se convierte en un elemento fundamental de la política pública de respuesta es el marco general para el desarrollo de acciones de respuesta tanto a nivel

local como a nivel de gobierno central, en este documento se incluyen varios ejes de la asistencia humanitaria, sin embargo apenas una institución del Gobierno Central y un gobierno local cuentan con planes de respuesta de acuerdo al modelo nacional, no quiere decir que no se hagan esfuerzos para una respuesta efectiva, como es el caso de Baños que a pesar de contar con mecanismos y protocolos bastante claros por la emergencia del volcán Tungurahua no ha llegado a actualizar procesos de acuerdo a lo nacional, es decir no existe mecanismos de exigencia por parte del ente rector.

Inclusive en este instrumento se identificaba la necesidad de generar un plan de salud que incluya el manejo masivo de cadáveres indicador que en el contexto de la pandemia provocada por covid-19 quedo claro que no se desarrolló y que varias instituciones ni siquiera conocían las orientaciones básicas de este.

No se ha construido una estrategia transversal y clara; así, cada administración ha mantenido una forma conceptual de entender el riesgo, pero no de aplicarlo, para medir los riesgos en cada territorio se tiende a utilizar la guía para transversalizar la gestión de riesgos en los Planes de Ordenamiento Territorial, sin embargo el ente rector aplica un índice para evaluar la gestión y este no es compartido a penas 2 municipios de 222 han generado índices de capacidades de gestión de riesgos, para medir el avance de esta política en su territorio. Esto ha provocado que el ente rector de gestión de riesgos haya cambiado su institucionalidad cuatro veces –bajo diferentes motivaciones y estrategias– lo que sin duda ha provocado un impacto disímil en las diferentes administraciones y en la acción del sistema nacional descentralizado.

La gestión de riesgos de desastres busca reducir las pérdidas humanas y materiales, así como también contribuir a la construcción de sociedades seguras y resilientes; sin embargo, esa resiliencia está íntimamente relacionada con la capacidad de los territorios de crecer de forma sostenible y de reducir integralmente la pobreza; la vulnerabilidad no puede ser considerada únicamente desde la perspectiva de las posibles amenazas, pues esta visión embudo aplicaría únicamente para medidas reactivas y correctivas normativas, con el propósito de evitar construir nuevos riesgos.

Una visión de ese tipo produce medidas restrictivas e insuficientes, pues a pesar de que en el país se promueven los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y Planes de Gestión y Uso de Suelo, que regulan el crecimiento de las ciudades y territorios en zonas consideradas de “riesgo” (Anexo1), estas ya se encuentran ocupadas por población en extremo vulnerable, económicamente hablando. Es decir que, a pesar de la premisa generalmente asumida, de que los riesgos afectan igual a toda la población, la

realidad nos indica que “son los sectores históricamente excluidos los que tienen mayores niveles de afectación por su ubicación o falta de medidas efectivas para trabajar en el principal problema, la pobreza”, como señala el *Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe. Actualización INFORM-LAC* (Unión Europea et al. 2018).

La gestión de riesgo se ha modificado a lo largo de los años y, poco a poco, ha sido asumida por cada uno de los actores; pero la construcción de territorios seguros y gobernanza debe ir de la mano con procesos que prioricen la disminución de las brechas sociales, mayor acceso a mejores espacios laborales, educativos y otros; pues los eventos catastróficos –cada vez más frecuentes y de mayor magnitud en el planeta– han afectado con mayor intensidad a comunidades y población empobrecida, lo que acrecienta las brechas en el desarrollo social, pues su recuperación es más lenta, sus impactos sobre el crecimiento más duraderos y limitan seriamente la capacidad de mejoramiento por varios años en el futuro.

Uno de los casos más representativos de esta realidad es el haitiano, donde la histórica crisis social, política y económica se agudizó luego del terremoto del 10 de enero de 2010, de magnitud 7 en la escala de Richter (Herrera 2021),² que sacudió la capital, y ha generado un estado de abandono y crisis permanente hasta la actualidad.

Más de 316 000 personas murieron, 350 000 resultaron heridas y más de 1,5 millones se quedaron sin hogar, según cifras del gobierno haitiano (Herrera 2021). una década más tarde, las consecuencias todavía se sienten: la economía sigue débil, la mayoría de los productos que se comen o se venden son importados, el liderazgo político es muy inconsistente y se han producido numerosos desastres naturales adicionales en años posteriores, lo que solo ha aumentado la crisis.

Pero este no es un tema aislado, Haití es un Estado que no ha logrado estructurarse desde su independencia, con débil institucionalidad y una clase gobernante y política que promovía políticas de crecimiento basado en los paradigmas de organizaciones internacionales, con poco margen para construir alternativas nacionales desde una

² La escala sismológica de Richter, también conocida como escala de magnitud local (ML), es una escala logarítmica arbitraria que asigna un número para cuantificar la energía que libera un terremoto, denominada así en honor del sismólogo estadounidense Charles Francis Richter. La sismología mundial usa esta escala para determinar las fuerzas de sismos de una magnitud entre 2,0 y 6,9 y de 0 a 400 kilómetros de profundidad. Aunque los medios de comunicación suelen confundir las escalas, para referirse a eventos telúricos actuales se considera incorrecto decir que un sismo “fue de magnitud superior a 7,0 en la escala de Richter”, pues los sismos con magnitud superior a 6,9 se miden desde 1978 con la escala sismológica de magnitud de momento, por tratarse esta última de una escala que discrimina mejor en los valores extremos. (Wikipedia 2022)

perspectiva propia, lo convirtieron en un “Estado ONG”, cuyas brechas de desigualdad y sus causas estructurales no fueron jamás superadas (Harvey 2011).

En consecuencia, para analizar la construcción de una gestión de riesgos adecuada y sostenible no es suficiente el análisis de los fenómenos, debe profundizarse en el estudio del Estado, su estructura y organización, es decir en la gobernanza; donde se puede encontrar el principal problema, así como en la solución. Por ello, es fundamental para este estudio poner en evidencia si la organización del Estado ha logrado instaurar una gestión de riesgos adecuada, en relación con las principales propuestas mundiales y latinoamericanas.

2. Planteamiento del problema

La gestión de riesgos de desastres como política pública se establece en el Ecuador, a partir de la última Constitución (EC 2008), que instauró los términos conceptuales de la gestión de riesgos de desastres, como un proceso que busca articular los diferentes planes, programas y procesos, e integrar a todos los actores del ámbito público y privado, con el objetivo de reducir el impacto de los desastres y mejorar las capacidades de respuesta, disminuyendo el daño y, por tanto, permitiendo una pronta y adecuada recuperación (Anexo1).

Para lograr este objetivo, la Constitución creó el SNDGR, que integra a todos los actores y busca desarrollar de forma transversal, en cada uno de los niveles territoriales, acciones de identificación de riesgos, acciones de reducción y preparación para la respuesta y recuperación. Este enfoque amplía la gestión de las posibles emergencias y desastres, que hasta entonces se basaba de forma casi exclusiva en la respuesta de la Defensa Civil.



Figura 2. Marco normativo de la gestión de riesgos
Fuente: EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.
Elaboración propia

Antes de la Constitución de Montecristi (EC 2008) (Anexo1), el manejo de los eventos distaba mucho de la visión actual, que integra a todos los niveles de gobierno y busca, desde la propuesta al menos, una recuperación adecuada de los damnificados. A pesar de que la misión de la Defensa Civil –institución encargada de estos temas desde 1960 hasta el 2008– era la protección *de las personas afectadas por desastres*, esta se activaba exclusivamente después del impacto del evento, y casi siempre estaba liderada por las Fuerzas Armadas. En las erupciones del año de 1998 y 1999 del Guagua Pichincha y Tungurahua respectivamente no existía espacios de coordinación ni claridades normativas la respuesta en ese sentido fue desigual, mientras que baños logro consolidar un modelo de trabajo mucho más adecuado en relación con el Tungurahua en Lloa no ha quedado muestra de ese proceso, se debe considerar sin duda que fueron eventos de magnitud y duración distinta las acciones fueron extremadamente diferentes.

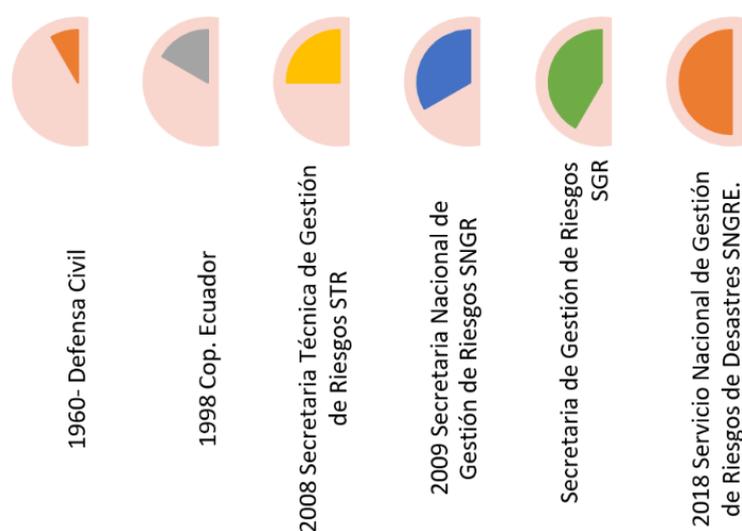


Figura 3. Desarrollo de la gestión de riesgos en el Ecuador
Fuente: EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.
Elaboración propia

Los eventos peligrosos fueron parte de la política nacional a partir de la creación de la Defensa Civil en la década de 1960, después de eso no existió ningún cambio hasta 2008. Sin embargo, después de doce años, la institución a cargo ha tenido cuatro cambios, que denotan uno de los problemas fundamentales: pues en un período corto de tiempo no se ha logrado consolidar su institucionalidad.

A partir de 2008, la gestión de riesgos de desastres no busca solamente ser integral a nivel técnico, sino que se concibe como un derecho fundamental para la construcción del Buen Vivir, bajo la consideración de que, si los eventos peligrosos no son trabajados

en forma adecuada, los posibles daños en bienes, personas y servicios pueden ser profundos y afectar intensamente los procesos sociales, políticos, organizativos y de desarrollo. En consecuencia, el riesgo se convirtió en un elemento sustancial para entender cómo se *construyen* los desastres, y determinar los elementos (o procesos) sobre los cuales se debe incidir para evitar que ocurra un desastre o reducir sus efectos (Organización de Estados Americanos 1991).

En este sentido, desde la Constitución de 2008 se intentó establecer la integralidad del manejo de los desastres superando, al menos de forma conceptual, un manejo basado en la seguridad y la respuesta, para aportar al desarrollo y al Buen Vivir. A pesar de ello, la gestión de riesgos de desastres no ha logrado integrar a los diferentes niveles de gobierno con la intensidad necesaria y aún hay algunas brechas presentes, de ahí que, como ya se mencionó anteriormente, el ente rector se haya transformado en cuatro ocasiones y el gobierno de Lenin Moreno incluso se haya planteado integrarlo a las Fuerzas Armadas, lo que implicaría sin duda un retroceso en lo referente a la gestión de los desastres.

La falta de una definición institucional no es el único problema, el Ecuador carece de metodologías claras para medir el impacto de la gestión de riesgos, así como también faltan indicadores de gestión que se incluyan en los Planes Nacionales de Desarrollo con el peso que deberían tener. De manera que, a pesar de la existencia de más de treinta regulaciones que incluyen la gestión de riesgos, no existe una norma que regule todo el sistema y, sobre todo, que genere la obligatoriedad de aplicar políticas y procesos por parte de los actores del sistema.

A nivel internacional, el país ha firmado los compromisos, primero del Marco de Acción de Hyogo (ONU 2015)³ y en la actualidad el marco de acción Sendai,⁴ suscrito en 2016 (que se encuentra vigente), que han definido acciones estratégicas para trabajar en las dimensiones de gestión de riesgos priorizadas en la Constitución y en las normas vigentes; no obstante, no se puede verificar, más allá de las generalidades documentales, en procesos integrales de gestión de riesgos ni en su nivel de impacto.

Al no tener una gestión adecuada de los riesgos se traduce en la pérdida de vidas humanas, de bienes, pérdidas financieras, parálisis total o parcial de los procesos educativos, culturales, organizativos, políticos, entre otros. Es decir, la poca, nula o mala gestión del riesgo de desastres, vulnera de forma sistemática los derechos fundamentales de la sociedad.

³ El Marco de Acción de Hyogo (MAH) es el instrumento más importante para la implementación de la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los Estados miembros de las Naciones Unidas. Su objetivo general:

...aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr, para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible. Desde la adopción del MAH, diversos esfuerzos realizados en los ámbitos mundial, regional, nacional y local han abordado la reducción del riesgo de desastres de una forma más sistemática. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho un llamado a la implementación del MAH y ha reafirmado la importancia del Sistema Multisectorial de la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos (EIRD), al igual que de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres para apoyar y promover el Marco de Hyogo. Asimismo, la Asamblea General de la ONU ha instado a los Estados miembros a establecer plataformas nacionales multisectoriales para coordinar la reducción del riesgo de desastre en los respectivos países. Asimismo, diversos entes regionales han formulado estrategias a ese nivel para la reducción del riesgo de desastres en la región andina, Centroamérica, El Caribe, Asia, el Pacífico, África y Europa, de conformidad con el MAH. (EIRD 2014, 14)

⁴ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015:

Este es el resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), a petición de la Asamblea General de la ONU. El Marco de Sendai es el instrumento sucesor del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. El Marco de Acción de Hyogo se concibió para dar un mayor impulso a la labor mundial en relación con el Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales de 1989 y la Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales, la preparación para casos de desastre y la mitigación de sus efectos, adoptada en 1994, así como su Plan de Acción y la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de 1999. (UNISDR 2016, 8)

Por la ubicación y geomorfología del Ecuador hace que esté expuesto a varios fenómenos hidrometeorológicos, geológicos, volcánicos entre otros, lo que ha provocado a lo largo de medio siglo más de 200 eventos de gran magnitud⁵ – se consideran los eventos registrados en relatos oficiales-, con los efectos negativos. Sin embargo, se cuenta con pocos registros sistemáticos para realizar evaluaciones más completas, de los procesos ocurridos, más allá de relatos generales, no existe información que oriente las acciones y la gestión de las autoridades.

Esta situación no permite mejorar los procesos, pero cabe considerar que estos eventos no van a desaparecer y que, al contrario, cada vez irán en aumento, de acuerdo con las previsiones de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (CRED 2020). En los últimos 20 años el mundo ha registrado un aumento de los desastres que causaron la muerte de 1,23 millones de personas y afectaron a otros 4,2 millones. Este incremento en la frecuencia de los eventos peligrosos va de la mano con los procesos de cambio climático, los problemas del ordenamiento y desarrollo territorial y la gobernanza del riesgo de desastres que no priorizan modelos de desarrollo sostenible y tampoco fortalecen la reducción de riesgos de desastres y la preparación para la respuesta.

Para analizar el proceso de gestión del riesgo de desastres en el Ecuador esta investigación se sustenta en el análisis de seis aspectos esenciales interrelacionados en la política pública de gestión de riesgos e:

1. El nivel de gobernanza del riesgo, entendido como el manejo de los mecanismos de coordinación entre todos los sectores y los actores pertinentes en cada uno de los niveles de acción, que requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado, a escala nacional y local, con una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y en la rendición de cuentas y el seguimiento. (UNISDR 2016, 15)
2. El funcionamiento del Estado y del gobierno, así como de las políticas públicas, principalmente en cuanto a su impacto en el desarrollo territorial, bajo la consideración de que estas “son el elemento central de la política, muestran las decisiones del gobierno y generan reacciones de positivas o

⁵ La referencia de se basa en el libro Historia de los desastres naturales del Ecuador de Franklin Barriga López Primera Edición. Quito. Academia Nacional de Historia. Año 2015.

negativas” (Lahera P. 2004, pág, 22). Así, la política puede ser analizada como los esfuerzos por impulsar determinada agenda o para bloquear ciertas políticas públicas sobre determinados temas o que solo tratan de influir en ellas. Por ello, se considera una obligación fundamental del gobierno el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

3. En el Ecuador existen instrumentos jurídicos que regulan la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en procesos de planificación y ordenamiento territorial; el artículo 169 del Código Orgánico de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (COOTAD) responsabiliza directamente a los gobiernos autónomos descentralizado de la gestión del riesgo de desastres, mediante la inclusión en los procesos de planeación y el desarrollo de herramientas nacionales y locales. Sin embargo, la falta de una normativa máxima que aglutine esta serie de normas deja a la interpretación de los funcionarios de los niveles nacionales o locales el alcance de ejecución. Es decir, no se establecen mecanismos para efectuar un mayor control sobre el cumplimiento de las acciones y medidas a todo nivel, ni la adecuada aplicación y seguimiento de los instrumentos que regulan la gestión de riesgos en los ámbitos nacional y local.
4. Esta misma ausencia de normativa sólida es la que ha ocasionado que el ente rector de gestión de riesgos en el Ecuador haya sufrido varias transformaciones que se traducen en debilitamientos, al borde incluso de desaparecer o ser absorbidas por otras instituciones públicas. Esto sin duda afectado el nivel de transversalización de la gestión de riesgos de desastres y el funcionamiento del SNDGR. El estudio de las acciones de los actores del Sistema, en los diferentes niveles de gobierno, dentro del marco normativo nacional y local vigente, permite identificar los vacíos y carencias de la ley de gestión de riesgos, así como de otros marcos normativos que tratan de construir una gestión multinivel de la gobernanza del riesgo, dirigida por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos, así como por las regulaciones y las políticas públicas que se generan para ese fin.
5. Sin duda el análisis no solo está marcado por la existencia de normativas. Este primer paraguas permite analizar las instancias y regulaciones establecidas, sobre todo en el alcance de gestión dado el modelo propuesto. Sin embargo, sin una normativa fuerte que regule las instituciones, sin un presupuesto

adecuado que permita alcances mayores a la gestión del riesgo de desastres, la ejecución de acciones efectivas está limitada a la voluntad política.

6. Sin embargo, el modelo de gestión no es una estructura “única”, puesto que se basa en las recomendaciones y ejemplos “exitosos” de gestión de otros países y la orientación del Marco de Acción Sendai, dado que en la dimensión teórica toda acción general que no se establezca en redes comunitarias o redes territoriales no podrá ser efectiva, pues los fenómenos afectan los micro y macrosistemas.⁶ En Japón, Colombia, Chile, Cuba, entre otros países, se han establecido modelos cercanos a nuestro país; con variaciones en relación con la estructura ideológica y administrativa de cada uno de los Estados. Sin embargo, la principal diferencia es la fuerza normativa, la conciencia, el compromiso traducido en presupuesto y la transversalización en el ejercicio territorial. En Japón, por ejemplo, ha permitido la ejecución de mega obras de prevención por parte del gobierno central, las cuales no son dispersas, sino que se consolidan mediante el anclaje a lo comunitario y territorial, así como por las acciones de preparación y gestión que generan una estructura que funciona de arriba a abajo y que establece niveles de actuación de acuerdo con las capacidades de cada uno de los actores que componen la sociedad.

Las políticas públicas se entienden como la suma de acciones que se enfocan en diversos objetivos y quieren impulsar procesos que garanticen una efectiva respuesta ante el riesgo y los desastres, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el propio sentido del Estado-nación, es decir, la gobernanza. Por ello, la perspectiva que se aplica rebasa las dimensiones del origen y del propio desarrollo que han aplicado los gobiernos de turno, para concentrarse en otros elementos de las teorías del Estado que permiten analizar esas políticas como parte de una estructura legítima, aceptada por la mayoría de la sociedad.

⁶ En el contexto del presente trabajo se entiende el macrosistema como todos los elementos subjetivos del desarrollo de las personas, es decir no son perceptibles para esto, pero influyen en su desarrollo. Microsistema, en cambio, es un subsistema autónomo ubicado dentro de un sistema más grande. Generalmente constituye la unidad de análisis más pequeña en la teoría de sistemas.

Capítulo segundo

Marco teórico

1. Gestión de riesgos de desastres: Categorías fundamentales

El riesgo es un tema inherente al desarrollo de las sociedades humanas, que ha llevado a las sociedades a identificar diferentes mecanismos para poder gestionarlo; en la actualidad el riesgo involucra diferentes dimensiones para la gestión de desastres, entendidas como un proceso que identifica, analiza y desarrolla acciones para hacer frente a los posibles daños por la manifestación de una amenaza de origen natural o antrópica, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad inherente y de preparar a la población para dar una respuesta adecuada, mediante la comprensión del riesgo en todas sus dimensiones (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009).

El término amenaza se ha entendido muchas veces como peligro. Es probable que este término tenga su base en la traducción literal de “hazard”, que según Diccionario Oxford significa peligro, amenaza (Oxford Learner’s Dictionaries 2022). Se ha usado en investigaciones de la revista *Natural Hazards*, editada desde 1989 por John J. Clague, Thomas Glade, James Goff y Harsh Gupta, para hacer referencia a los eventos que pueden desarrollarse y son de origen natural y que podrían ser causantes de un evento destructivo, de acuerdo con este autor. “Se debe considerar que los primeros trabajos en español fueron traducidos por los mismos norteamericanos que asesoraban, a través de organismos multilaterales, a los países latinoamericanos; estos últimos tradujeron literalmente el término Natural Hazards como Amenaza Natural. Esta posible confusión idiomática trajo como consecuencia que se calificase al riesgo y el desastre como eventos de origen natural y no social” (Cartaya y Méndez 2015).

Se puede categorizar la amenaza como un factor de riesgo externo de un sujeto o sistema, representado por un peligro latente, asociado con un fenómeno físico de origen natural, tecnológico y/o provocado por el hombre, que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado, produciendo efectos adversos en las personas, bienes y/o en el medio ambiente (Cardona 1993).

Se asume la amenaza como sinónimo de peligro y deja entrever cierta ambigüedad porque no solo puede tener un origen natural, sino que también pudiera ser social, cuando se estima que el creador de vulnerabilidad es el ser humano, según condiciones históricas

existentes, por su condición de seleccionador de la superficie territorial, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades (Cardona 1993).

Por otro lado, siguiendo a Wilches-Chaux (1996), la amenaza es la probabilidad de que ocurra un riesgo frente a una vulnerabilidad particular de la comunidad, de esta manera se incorporan al concepto de riesgos a las categorías de amenaza y vulnerabilidad, llegando a la concepción de que los fenómenos de origen natural no son causantes directos de los eventos que perjudican a la sociedad, sino que deben entenderse desde la perspectiva social, es decir, de la vulnerabilidad; la dinámica de la sociedad con la naturaleza es responsable directa del impacto de los fenómenos, que se clasifican en naturales, socionaturales, antrópicos y antrópicotecnológicos. Se puede considerar en este sentido que la base fundamental de este autor es integrar al concepto de amenazas las variables de riesgo y vulnerabilidad. Se empieza a construir la idea fundamental de que los fenómenos de origen natural no son causantes directos de los eventos que perjudican a la sociedad, sino que estos deben tener una perspectiva social que proviene de la vulnerabilidad, entendida como la dinámica de la sociedad con la naturaleza, responsable directa del impacto de tales sucesos.

Por tanto, es primordial comprender que las fuerzas de la naturaleza (físicas, geológicas y ambientales) que suceden en el planeta no son una amenaza por sí mismas, es decir, como la probabilidad de que ocurra un evento adverso con repercusiones perjudiciales para el ser humano, sino que son un elemento más en la dinámica terrestre. En esas medidas, la amenaza debe ser considerada como un concepto de origen social, por ser generada por los humanos, de manera que deja de estar referida a lo físico y pasa a conceptualizarse como una categoría social (Lavell 1993).

Este cambio de la amenaza a una categoría social genera una nueva dimensión en la comprensión del riesgo y su gestión, pues la amenaza siempre estará presente, dado que los fenómenos naturales no son evitables desde la perspectiva de manifestación de la naturaleza, pero pueden ser gestionados por el Estado y la sociedad, pues los daños que se pueden presentar siempre serán de alta probabilidad, pese a lo cual la sociedad ecuatoriana no asume este riesgo desde una perspectiva analítica, por lo que se llega a considerar que el azar o la voluntad de Dios es la que determinará la estabilidad social, como ha sucedido en el pasado.

En el Ecuador la palabra amenaza no está en el inconsciente colectivo esta está relacionada casi en su mayoría con eventos sociales directamente relacionados con la seguridad ciudadana, sin embargo si existe una alta percepción de que la amenaza

constituye un elemento que hace daño por lo que es importante partir de que el concepto, aunque teóricamente no este aceptado en la gran mayoría de la población, si cuenta con elementos subjetivos que permiten establecer la relación entre los eventos peligroso y la afectación que estos puedan causar, sin dida llegar a este nivel de subjetividad tiene que ver con los debates y procesos que se han venido dando y consolidando a lo largo de la historia.

La gestión de riesgos en la actualidad aún no ha logrado establecerse como un elemento fundamental en la sociedad, es decir aún no se ha logrado integrarla como parte del desarrollo esto en gran medida por que la gestión se ha mantenido como instrumentos específicos o desde visiones sesgadas que no trascienden a la gestión integral desde la institucionalidad del estado, los instrumentos de planificación territorial y la concientización de la población hacia una acción social del riesgo.

2. Analizando el riesgo desde la perspectiva de los desastres

En muchas ocasiones, el termino riesgo es confundido con peligro o se considera sinónimo de amenaza. Su interpretación ha estado supeditada a las disciplinas que lo analizan (seguridad, ingeniería, social), por lo que existen varias formas de interpretarlo. En el *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030* (EC Ministerio de Defensa 2019) existen al menos tres interpretaciones distintas: la de Policía Nacional, basada en la seguridad interna; la del Ejército, basada en la seguridad externa; y, la del ente rector de gestión de riesgos de desastres, que entiende la amenaza como un factor externo en la generación del riesgo. En este sentido, la interpretación teórica aceptada en el Ecuador respecto a la gestión de riesgos de desastres entiende el riesgo como la confluencia entre la vulnerabilidad y dicha amenaza, que puede generar un daño (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009).

Esta interpretación ha sido construida a lo largo de los años, a través de diferentes momentos y espacios, el “riesgo natural es el conjunto de elementos del medio físico y biológico nocivos para el hombre, causados por fuerzas ajenas a él” (Calvo Tornel-García 1984). Cuestiona el uso del término riesgo natural e insiste en que en “la naturaleza no hay voluntariedad, que el medio físico en sí es tan solo materia neutral. Se trata de un problema de interacción entre el hombre y la naturaleza, interacción variable y gobernada por el estado de adaptación respectivo entre el sistema humano de uso de la naturaleza y la situación de esta en sí misma” (Lavell 1993, pág 12). Es importante identificar que se

comienzan a incluir temáticas, que para hoy son impasables de excluir y es el modelo de desarrollo económico y su alta relación con el daño ambiental, esto sin duda comi una crítica a los procesos de desarrollo económico enfocados en la acumulación y ganancia y no en la estabilidad social, que sin duda aumentan y contribuyen a la vulnerabilidad en todos los niveles.

Al final de la década de 1970, las investigaciones enfatizaron en los aspectos teóricos y cuantitativos de los fenómenos y procesos en este sentido se comienza a entender la interrelación “natural” de los términos como amenazas y de vulnerabilidad en esa lógica (Cartaya y Méndez 2015, 268); Por tanto no se podía entender la exposición de los riesgos y el peligro o afectación que sufría la humanidad sin integrar la categoría de vulnerabilidad, en este sentido se logra discutir la necesidad de comprender la dinámica interna y externa de las interacciones y desarrollo de la humanidad. Uno de los principales aspectos para abordar del riesgo se basa entenderlo desde la perdida sea de vidas, bienes o servicios y por sobre todo de las pérdidas humanas (Cartaya y Méndez 2015, 300); mientras que el riesgo específico es tratado como “el grado de pérdidas esperadas debido a la ocurrencia de un evento particular y/o como una función de la amenaza y la vulnerabilidad” (Lavell y Franco 1996, 10)

Es fundamental comprender el planteamiento discursivo y teórico de la palabra amenaza, ya que se categoriza como un fenómeno externo el cual no puede ser controlado, pero es percibido como una fuerza natural o divina imparale en relación al entorno en el que nos desarrollamos como sociedad y como individuos –donde habitamos– pero, al impactar el entorno se naturaliza como un hecho sin posibilidades de cambio, con lo cual se construye vulnerabilidad consciente o voluntariamente (condiciones objetivas y materiales). Entonces, la amenaza y el riesgo pasan a depender del fenómeno y ambos términos parte de la vulnerabilidad construida.

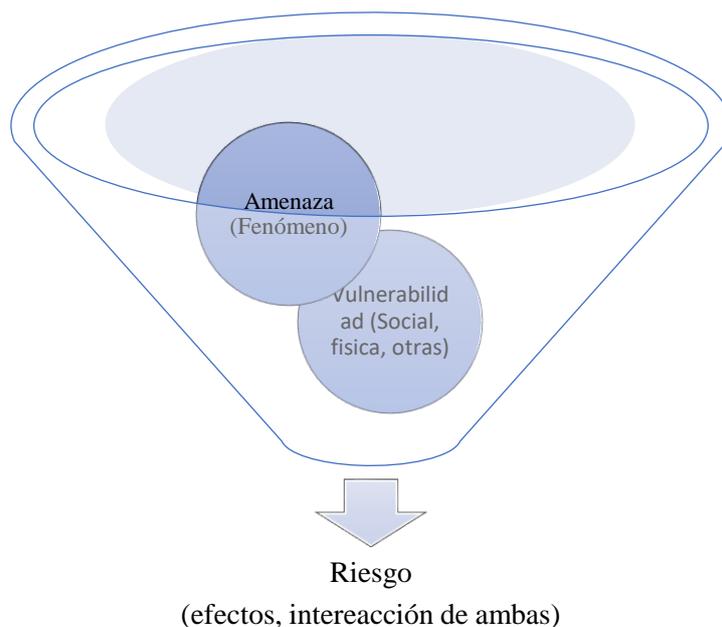


Figura 4. Interacción de amenaza y vulnerabilidad
 Fuentes: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009;
 Wilches-Chaux 1996; Cardona 1993; Lavell 1993.
 Elaboración propia

Es decir, son las condiciones materiales y objetivas del desarrollo las que generan o profundizan la vulnerabilidad: las condiciones de pobreza, desigualdad, el modelo de desarrollo y el acceso a servicios, entre otros indicadores sociales, se constituyen en los responsables respecto a la construcción permanente de la vulnerabilidad, es decir tiene que ver con el tipo de sociedad y sistema hegemónico de producción. Aunque existen autores que mantienen el uso del término riesgo natural, lo definen como “la probabilidad de un territorio y la sociedad que lo habita de verse afectado por un fenómeno natural de rango extraordinario” (Olcina Cantos 2008, 20) Sin embargo, para este análisis esas interpretaciones teóricas no se usarán porque se prioriza el entendimiento del Estado ecuatoriano y su sociedad en el rango de sus profundas desigualdades, que limitan el acceso igualitario a derechos y servicios.

En la lógica planteada se entiende que para existir vulnerabilidad debe haber riesgo real, que se genera en la medida en que el ser humano construye su vulnerabilidad, por lo tanto, existe una relación directa dinámica y dialéctica entre los eventos peligrosos de origen natural o antrópico y las acciones sociales sean estas individuales o colectivas, que generan riesgo. Es decir, el riesgo representa la probabilidad del percance social, porque existe vulnerabilidad (Lavell 1993). De tal manera que el riesgo tiene elementos objetivos externos esto no excluye de ninguna manera el impacto del modo de producción

dominante, cuando los seres humanos se asientan en un lugar determinado. En consecuencia, es la humanidad la que corre riesgo, al construir la vulnerabilidad.

3. La vulnerabilidad como eje de la gestión de riesgos de desastres

La vulnerabilidad es fundamental pues esta se va construyendo de forma material y social por la desigualdad y por tanto es un elemento central en los desastres y que se quiere transferir al fenómeno sin generar conciencia y responsabilidad social. Durante el período 1990-1999, declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales” (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009), la vulnerabilidad como concepto y como influencia en los desastres ha ido cobrando mucha importancia, llegando a ser puesta en el centro de los debates y propuestas de gestión de riesgos, al ser un componente social en muchos casos no ha logrado contar con el protagonismo deseado.



Figura 5. Relevancia del proceso en gestión de riesgos antes de 1990

Fuentes: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009; Wilches-Chaux 1996; Cardona 1993; Lavell 1993.

Elaboración propia

La vulnerabilidad es la “condición en virtud de la cual una población está o queda expuesta o en peligro de resultar afectada por un fenómeno de origen humano o natural, llamado amenaza. La vulnerabilidad hace referencia a la capacidad de una comunidad para recuperarse de los efectos de un desastre” (Wilches-Chaux 1996, 15). La vulnerabilidad tiene altos componentes colectivos, es decir, expresa las debilidades de la

sociedad en su conjunto (estructurales y no estructurales) frente a los fenómenos y su capacidad para recuperarse. Se debe considerar que al establecer el nivel de vulnerabilidad colectiva se integran los denominados factores de vulnerabilidad (Wilches-Chaux 1996).

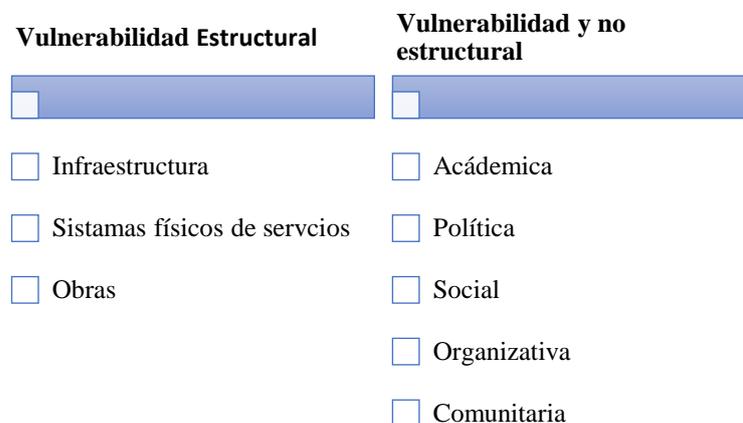


Figura 6. Tipos de vulnerabilidad
Fuente: Wilches-Chaux 1996. Elaboración propia

Para este autor la vulnerabilidad no es un tema plano, y esto es fundamental para la gestión adecuada del riesgo, comprenden la vulnerabilidad desde una perspectiva integral incluso dividiéndolos por factores y estos a su vez dividiendo en indicadores de cada uno como se puede observar en la Figura 7., para señalar que –al igual que en lo local– una sociedad puede verse afectada en diferentes niveles, es decir es multinivel y multisectorial, la afectación puede representarse en un sector, zona o en toda la región, dependiendo de la magnitud y las condiciones manifiestas de vulnerabilidad de una comunidad.

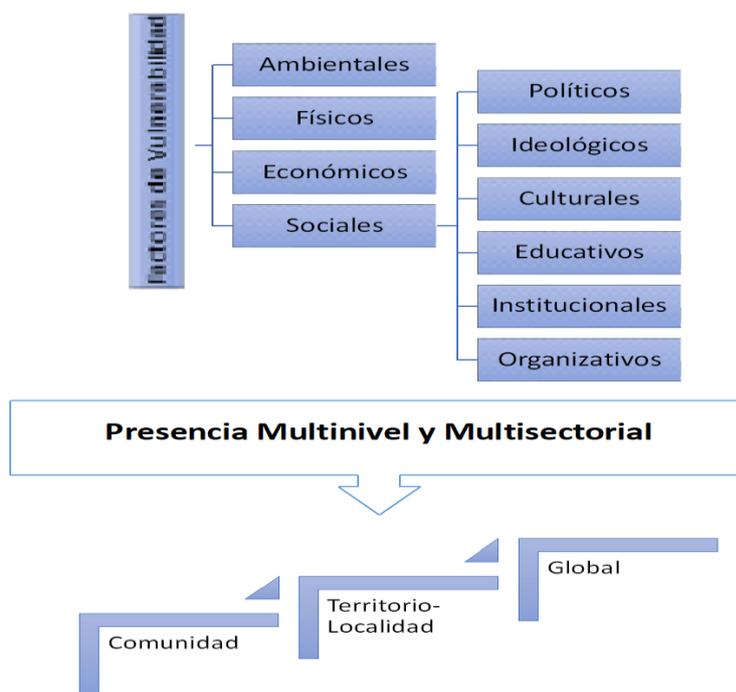


Figura 7. Factores de vulnerabilidad y su relación multinivel
Fuente: Beck 1998. Elaboración propia

El riesgo, entonces, es un factor que no puede ser abordado sin considerar:

el discurso público y la ciencia social a los retos de las crisis ecológicas, que como sabemos ahora, son globales, locales y personales; al mismo tiempo, se enfatiza la similitud con la ecología humana, entendida como “el estudio del papel del hombre sobre la naturaleza o de la naturaleza sobre el hombre, este último tomado en su totalidad, en su integridad. (Beck 1998, 30)

Es decir que el ser humano es afectado por su entorno y este, a su vez, influye sobre la sociedad. Asociando estas ideas básicas se puede comprender mejor el ámbito de estudio que corresponde a la vulnerabilidad. Lo mencionado hasta aquí se corrobora en la Estrategia Internacional de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2009), que considera y promueve entender que no se puede gestionar las contingencias naturales sin considerar la integración integral de la vulnerabilidad como un factor que se relaciona con otros factores y que no solo se basa en las limitaciones de las comunidades, personas o instituciones sino en la imposibilidad de desarrollar capacidades para la gestión de riesgos de igual forma en todos los niveles, institucional social, político, entre otros.

Es de esta forma que todos los elementos que conforman una sociedad desde la distribución territorial, espacios de habitabilidad hasta los servicios y estructuras sociales de organización y demás elementos de la cohesión y organización en la comunidad,

determinan la construcción social de la vulnerabilidad, que tendrá como consecuencia la posición para percibir un daño. Por lo tanto, la vulnerabilidad no es mecánica está determinada por aspectos históricos, situaciones geográficas, políticas, sociales y debe partir desde un correcto análisis de contexto que requiere entender con claridad zonas, territorios, pueblos, organización social y la trascendencia que tienen está en la cohesión y la capacidad de afrontamiento (Castro 2015, 40). Es de ahí la importancia de comprender la conceptualización de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la vulnerabilidad como “el resultado de la exposición a riesgos, aunado a la incapacidad para enfrentarlos y la inhabilidad para adaptarse activamente” (Pizarro 2001, 5).

Por lo tanto, para comprender la vulnerabilidad no se puede dejar de lado la desigualdad social, pues esta podría generar grupos socialmente excluidos o *nuevos pobres*, quienes quedan en condiciones de marginalidad (Morales Chuco 2008). Se puede hacer referencia a los estratos sociales y su relación con las construcciones manifiestas que se presentan en ese estrato, así como su carencia para otro estrato. Así pues, la condición socioeconómica de pobreza es un factor determinante en los contextos de vulnerabilidad social y que dicha pobreza está compuesta por dimensiones psicosociales, políticas, familiares, entre otras (Ziccardi 2008).

Como se ha evidenciado, la vulnerabilidad no es un factor aislado de una población sino el cumulo de políticas públicas implementadas que inciden en los factores de vulnerabilidad (Wilches-Chaux 1996). Por lo tanto, la gestión de riesgos debe proponer la implementación de acciones efectivas respecto de dichos factores, de los cuales dependerán resultados más efectivos; lo que solo es posible conseguir al considerar que la vulnerabilidad tiene un alto componente social, económico y político.

La vulnerabilidad en términos prácticos es importante en el Ecuador, somos un país con una gran diversidad social, cultural y política, las capacidades territoriales y el conocimiento para el manejo de ciertos eventos no es el mismo esto depende en gran medida del desarrollo social y la estabilidad de las sistemas productivos por ejemplo en la pandemia el impacto en los sectores indígenas y campesinos fue diferente al impacto de los sectores rurales y se generaron diferentes necesidades las cuales no pudieron ser respondidas de manera adecuada, es recién en agosto de 2020 que se emitió un protocolo para la atención de los pueblos y nacionalidades indígenas en el contexto de la crisis por pandemia que intentaba analizar de forma concreta las condiciones objetivas de estos pueblos, las medidas iniciales eran inaplicables a territorios que no contaban con agua o

con un servicio permanente o que basaban sus procesos sociales de forma diferenciada, que además no tenían acceso a sistemas de información adecuada, la gestión de riesgos de desastres en su etapa de respuesta tiende a preocupar mejorar las condiciones de dignidad de la población, por lo tanto estas condiciones de dignidad, sin embargo el no comprender estas brechas ha provocado hoy por hoy un proceso de exclusión generacional.

Además se pudo verificar que muchos de los planes o instrumentos de reducción e riesgos no están organizados o institucionalizados, los comités comunitarios o los sistemas de respuesta fueron endebles y poco eficientes, muy pocas ciudades lograron aplicar de forma correcta algunas de las recomendaciones, y a pesar de que es un evento extremadamente complejo a nivel de eventos recurrentes la radiografía no es diferente, todos los años los incendios forestales o inundaciones azotan las zonas costeras o paramos del país y cada año se presentan planes de reducción y de respuesta para estos eventos sin embargo el impacto parece inamovible y casi la respuesta es mecánica es decir no existe una gestión adecuada del riesgo.

4. La sociedad moderna y el riesgo de desastres

Si bien las consideraciones sobre la modernidad difieren según diversos autores, no puede entenderse únicamente como un momento en el desarrollo de la sociedad es un cúmulo de circunstancias integrales dentro de una propuesta metodológica de entender la sociedad, su desarrollo que tiene además que anclarse a las posturas ideológicas y políticas de la sociedad que la intervenga, por tanto, no es un proceso lineal, sino que se construye de forma antagónica con sus participantes. De manera que la modernidad “no ha estado exenta de autocrítica y crítica por parte de la misma racionalidad moderna: Marx, Weber, la Escuela de Fráncfort” (Almaguer Riverón 2008, 76). En consideración de esta autora:

la modernidad debe ser entendida como la etapa de la historia en que la civilización alcanza un grado de madurez tal que rinde culto a la autonomía de la razón y se cree fervientemente en su poder, propiciando así una confianza desmedida en la ciencia y en la capacidad humana por conocer el mundo y dominar todas sus fuerzas más recónditas [...]. (Almaguer Riverón 2008, 41)

El correlato económico de la modernidad es el advenimiento del capitalismo, cada modo de producción tiene mecanismos propios de desarrollo y sobre todo en el capitalismo prevalece con fuerza la acumulación a través del trabajo y los roles de

producción que sin duda han priorizado el crecimiento y una relación de explotación y usufructo de la naturaleza como medio solo de consumo provocando cambios irreparables a nivel ambiental y sin duda aumentando el riesgo. De acuerdo con el investigador Pablo Guadarrama González, es un hecho indiscutible:

que al utilizar intensivamente los recursos naturales con ayuda de medios técnicos colosales y cada vez más poderosos, la humanidad mejoró sus condiciones de vida, pero el hombre, al transformar la naturaleza violentó la interacción entre sociedad y naturaleza y creó el problema ecológico. [...] El agravamiento de este problema es el resultado de la lógica del industrialismo, entendido como conjunto de transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales que acompañan al desarrollo industrial. (Guadarrama González 2008, 39)

Al tornarse cada vez más compleja la situación generada por el modo de producción capitalista, en la década del 60 del siglo XX se institucionalizaron los estudios en ciencia, tecnología y sociedad, que han tenido un impacto social relevante con relación a la temática vinculada al riesgo, concepto desarrollado por el sociólogo alemán Ulrich Beck (1998), el cual se constituye un tema de especial importancia para el avance del conocimiento especializado en el ámbito de referencia. De manera que el riesgo se ha vuelto común en los análisis económicos, políticos, jurídicos y sociológicos y se ha incorporado como una categoría de trabajo tanto para la actividad práctica como para la teórica, desde las más diversas posturas, como lo señala el propio autor: “las constataciones del riesgo son la figura en que la ética (y por tanto también la filosofía, la cultura, la política) resucita en los centros de la modernización, en la economía, en las ciencias naturales, en las disciplinas” (Beck 1998, 10).

La categoría de riesgo no es un hecho histórico aislado y debe ser abordado desde este paradigma que incluye el momento histórico, el desarrollo social, académico entre otros. No se puede entender el riesgo como categoría sin poner de relevancia las implicaciones, procesos y desarrollo histórico de la sociedad que permite que este concepto sea tomado en cuenta. El concepto de riesgo toma forma en un tipo de sociedad caracterizada por el dominio *racional* del mundo, independiente de que los riesgos existen desde siempre, percibidos como *inseguridad e incertidumbre*, cuando no se disponía de los medios lingüísticos o fórmulas matemático-estadísticas que los explicaran (Giddens et al. 1996). Para este autor en algunos aspectos puede identificar que las sociedades “modernas” suelen estar más expuestas a los riesgos, ya que el desarrollo no ha guardado una relación holística con su entorno modificándolo a veces de maneras perjudiciales.

Lo interesante de ese tipo de análisis es la comprobación de que el riesgo y la modernidad está íntimamente relacionados con el nivel y tipo de desarrollo; y aunque frecuentemente se considera que una sociedad moderna debe proponer el avance, sin discutir o analizar sus consecuencias ni la relación con el ambiente; en los márgenes del capitalismo ese desarrollo podría provocar una mayor cantidad de daños debido a los modelos extractivistas y/o de acumulación de bienes y capital.

El riesgo se introduce como algo cotidiano, cada vez es más frecuente, relacionado con el crecimiento económico, el modelo de desarrollo, la ampliación del ámbito urbano, muchas veces desmesurado y sin mayor ordenamiento, que no toma en consideración la capacidad del territorio y las necesidades sociales; pese a que estos y otros elementos pueden generar una mayor probabilidad de catástrofes repentinas o catástrofes construidas en el tiempo. Cuando un fenómeno ha causado daños la interpretación de su origen, responsabilidad dependía de la perspectiva cultural y social, por tanto, este hecho se ha ido modificando hasta pasar de explicaciones religiosas, o positivistas hasta entender que el impacto del riesgo depende en gran medida de las condiciones de desarrollo y el comportamiento social e individual de la población (Cartaya y Méndez 2015, 312). De ahí que en los últimos años el riesgo se ha integrado en el análisis de espacios que promueven el desarrollo sostenible y en los espacios donde se realiza un crítica al modelo de desarrollo.

En la actualidad pensar en una gestión de riesgos reactiva sin el componente que analice el desarrollo y el contexto del modelo implementado sería perjudicial, ya que puede limitarse a analizar el fenómeno vs la ganancia y por tanto limitar el análisis prospectivo en relación con los territorios y la sociedad. “La perspectiva del riesgo sobre un determinado tema tiene sentido solo cuando deja de ser visto como fijo o inevitable y se contempla como sujeto a intervención humana” (Cartaya y Méndez 2015, 261).

En esa medida, un evento peligroso de origen natural o antrópico que provoque daños puede considerarse como una profunda ruptura de la “normalidad” y en donde la población cuenta con pocas capacidades y una nula resiliencia; es por ello que la gestión correcta de los riesgos requiere una mirada multidisciplinaria y sobre todo amplia e integral, bajo la consideración de que, como ya se ha mencionado antes, los desastres representan en tanto la vulnerabilidad no es una variable exógena, sino están anclados a elementos estructurales inherentes a modelos de desarrollo.

Ya en la década de 1970 estas consideraciones fueron claramente expuestas en el Informe del *Club de Roma* que exponía un elemento central de esta investigación: las

instituciones públicas y el gobierno no tienen la voluntad de realizar cambios ni de implementar mecanismos de exigencia, pues están marcados por los límites ideológicos del capitalismo, la acumulación y el corto plazo. En esa medida, la gestión de riesgos y el impacto ambiental los cambios o efectos de medidas eficientes pueden demorar años en implementarse. De igual forma, el Informe establece los límites de resistencia del planeta que generaran nuevos escenarios de riesgos y retos de atención y acción humanitaria; de ahí la importancia de normativas y presupuesto claros para la ejecución de medidas efectivas, correctivas y adaptativas que reduzcan el impacto y superen la ruptura del equilibrio impuestos varias generaciones atrás (Meadows et al. 1972).

Los riesgos representan sin duda un proceso de inestabilidad que es provocado por la ocurrencia de un evento peligroso que puede desarrollarse de forma súbita y ser corta duración o larga duración y que afecta a todos los medios incluyendo el componente económico, y es este, el que en algunos casos terminan determinando las acciones ya que se suele pensar que todo el medio es para usufructo del ser humano y su constante deseo de acumulación, por lo que se genera mayor vulnerabilidad y degradación ambiental en este contexto no se puede pensar la vulnerabilidad sin su espectro social. Es decir que las acciones desprendidas de la sociedad y sus procesos como el desarrollo social, la dinámica económica y política generan desigualdad y por tanto vulnerabilidad que al confluir con las amenazas provocan escenarios de riesgo complejos. Por lo general la mayoría de los casos, la reducción de la vulnerabilidad está ligada a la intervención y satisfacción de las necesidades básicas de desarrollo prevaletes (Lavell y Franco 1996).

5. Gobernanza y riesgo

La gobernanza del riesgo de desastres corresponde al sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y políticas públicas que guían, coordinan y supervisan la gestión del riesgo de desastres (EC Secretaría de Gestión de Riesgos 2018), que no se enfocan únicamente en la atención de emergencias, sino también en la prevención y mitigación de los riesgos y desastres (Barra Tello et al. 2021). Por lo tanto, la gobernanza es un proceso consciente, sistemático e institucionalizado, requiere respaldo del estado y debe construirse en relación con las etapas de la gestión de riesgos promoviendo una participación activa de todos los actores que se involucran en la gestión de riesgos.

En relación con esto el Programa de las Naciones Unidas plantea el necesario análisis entre el nivel de desarrollo y el impacto de los desastres (Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo 2014). Con esta fórmula se evidencia lo ya planteado: que los desastres no son naturales; la dinámica de la sociedad, los conflictos y los procesos inherentes al desarrollo social tienen a generar condiciones de vulnerabilidad que aumentan la exposición de la población a emergencias y desastres. En este sentido, la búsqueda de mecanismos para asegurar una necesaria gobernanza del riesgo se vuelve un eje fundamental del desarrollo.

Para lograr ese objetivo se establecen procesos normativos y marcos institucionales: se asignan recursos y se definen políticas públicas que consideren las relaciones sociales, así como las realidades sociales, económicas y políticas que influyen en el ordenamiento territorial, la participación y el desarrollo integral de los territorios, como aspectos fundamentales. En esa medida, se debe entender que el impacto de un evento catastrófico puede generar una crisis que se percibe de forma distinta de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad de diferentes segmentos de población, a la vez que debe ser entendido de forma integral; y se trastorna la cotidianeidad, al afectarse medios y formas de vida que afectan los procesos sociales, económicos, culturales, participativos, organizativos y políticos.

Los procesos normativos por sí solos no son suficientes necesitan integración efectiva, podemos decir que en gobiernos autónomos como el de Baños la gestión de riesgos se integro desde la gobernanza por la necesidad social de retornar a su territorio y por la necesidad económica de sobrevivir y por la necesidad cultural de mantener sus formas de vida. Un problema genero que las instituciones, el sector privado y la población incluyeran en la perspectiva subjetiva y objetiva estrategias para la gestión de riesgos de desastres como un eje transversal para mantener lo descrito, sin embargo este municipio, e es presentado como un ejemplo de gestión de riesgos se mantiene en el marco de la gestión basada en estrategias de hace no menos de 15 años atrás, no ha integrado las herramientas de la política pública nacional, por tanto no se puede considerar por sí solo como un tema de gobernanza pues como se ha descrito a lo largo de este trabajo justamente la gestión de riesgos depende de la voluntad individual de los actores y de las condiciones objetivas. La gobernanza debe trascender estos elementos y se debe además considerar que estamos hablando de un gobierno autónomo de 222.

Capítulo tercero

La sociedad y la gestión de riesgos de desastres

A lo largo de la historia la gestión de riesgos de desastres ha sido parte de todas las sociedades, para Bauman (1996) en la incertidumbre y el riesgo de la sociedad actual existen tres momentos fundamentales para la comprensión de los desastres y el manejo de las sociedades organizadas a lo largo de la historia: la concepción religiosa, la modernidad y la dimensión moderna o líquida.

La dimensión religiosa se basa en la explicación desde una perspectiva donde los fenómenos no pueden ser controlados, son eventos sobrenaturales y no tienen, por tanto, responsabilidad en las decisiones de la sociedad, pues estos pueden desarrollarse de una u otra manera, dado que corresponden a un plan divino, más allá de la comprensión humana; esta forma de entender los desastres evitaba la acción social y política, pues se consideraban inevitables desde una perspectiva eminentemente teológica. En la actualidad, esta perspectiva aún está presente, lo que genera la falta de acciones efectivas y la naturalización de eventos que se desarrollan cada año; pero tiene como consecuencia el dejar por fuera la evidencia de que mientras los sectores más empobrecidos son más vulnerables en relación con sectores de mayor ingreso económico, que se encuentran más seguros, por tener infraestructura adecuada; mientras que los sectores más pobres están en zonas de mayor impacto y con infraestructura endeble o en mal estado, con lo cual estos sectores dependen de la voluntad de quienes cuentan con el poder político que, en general, son los que tienen también el poder económico.

La realidad indica que, a pesar de los esfuerzos por instaurar procesos de gestión de riesgos de desastres, no se destina un presupuesto acorde a las necesidades, lo cual conlleva a una falta de gestión adecuada de los peligros inherentes al propio territorio. En este sentido los rasgos de la sociedad religiosa, esperanzada en cambios o mejoras que no dependen de su intervención, se expresa en la inacción del conjunto de la sociedad en temas que la afectan de forma recurrente en cuanto tiene que ver con la falta de gestión para la prevención de desastres y el manejo de la vulnerabilidad en los términos señalados en el capítulo anterior.

La segunda dimensión surgió luego del terremoto de Lisboa, en 1755, que evidenció la explicación teológica como suficiente. Voltaire, en su libro *Cándido o el*

optimismo (1759) resalta la importancia de analizar las circunstancias de las ciudades y el riesgo inherente de su crecimiento; su crítica coloca en el punto central al ser humano respecto a la generación de problemas ambientales y su impacto en la naturaleza. Su perspectiva permitió profundizar el entendimiento de la vida pública y la perspectiva moderna de los desastres que buscan colocar al elemento humano como central. Y la tercera, llamada líquida, se centra en la etapa moderna propiamente dicha: incluye la interpelación de varios fenómenos que se desarrollan y que impactan en la forma de enfrentar a los desastres, así como la interpretación de la sociedad actual y sus instituciones.

1. La sociedad y la gestión de riesgos: el caso del Ecuador

La sociedad se define como un conjunto de personas que se encuentran en un territorio y que se configuran mediante un sistema de creencias, establecido por la hegemonía de la clase gobernante mediante sus instrumentos de control ideológico (Gramsci 2016); por lo tanto, los comportamientos y el “sentido común”, son parte de las expresiones que se desprenden de los procesos formativos y las ideas hegemónicas. En la gestión de riesgos de desastres este es un problema y una realidad expresada en la capacidad e importancia de la sociedad civil, en la interacción con la protección y el cuidado de los recursos y el ambiente.

Los sistemas de gestión de riesgos requieren de un entendimiento de los componentes sociales, así como también del diseño organizacional, de la política pública, de la sociología y de las comunicaciones. Por ello, solo se pueden llevar adelante mediante un enfoque integrador de todos los actores y sus capacidades. En la lógica del análisis realizado por Gramsci, todos los individuos tenemos una dimensión de sentido común, que prevalece en las acciones de las políticas públicas, lo que lleva a que ya en la aplicación de la Gestión de Riesgo, tanto en lo normativo como a nivel organizacional comienzan a generarse problemas como:

- La dificultad de poder asumir la descentralización de la gestión de riesgos y a la necesaria integración en los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, al no contar con las herramientas técnicas, administrativas. En estos casos, aumenta la vulnerabilidad y la organización en general pierde efectividad y eficiencia.
- La falta de políticas para la contratación de emergencias y el manejo efectivo de la acción humanitaria limitada por temas administrativos y burocráticos en

algunos casos inclusive por trabas legales, en el Ecuador se prioriza la compra en emergencia y no los procesos de acción humanitaria en la etapa de preparación.

- Falta de conocimiento. Se requiere fortalecer la capacitación y la organización como fundamento de la organización social. Los procesos de acción colectiva y voluntaria para reducir el riesgo exigen capacidades suficientes en comunicación, selección, retroalimentación y autoorganización, que son fundamentales. La correcta intervención en gestión de riesgos debe priorizar fortalecer la organización y que exista la voluntad de todos los actores y en todos los niveles desde la formulación hasta la evaluación.
- Es necesario entender que existe en la organización dinámicas propias y que en el contexto del Ecuador estas dinámicas deben ser priorizadas logrando que en estos espacios sea transversal el riesgo como una necesidad de la comunidad y se generen acciones para reducir el posible impacto de estos fenómenos. Además, se debe considerar el impacto cultural de intentar eliminar o manejar esos riesgos a nivel comunitario.
- Las políticas de prevención y mitigación exigen la territorialización de las acciones y la articulación de los diversos actores sociales y comunitarios, y, a partir de ellas, la definición de estrategias de intervención, de tal forma que lo sectorial materialice la propuesta espacial y no al revés.
- Las situaciones de vulnerabilidad de las comunidades se configuran por la combinación de las causas estructurales como de las condiciones de la población. Sobre ambas es necesario incidir para reducir la vulnerabilidad. El territorio es dinámico, tanto en su dimensión físico-natural como sociocultural; este es un proceso permanente e iterativo; jamás se llega a un punto final, lo que demanda la definición de políticas, estrategias y acciones sostenibles en el espacio y en el tiempo.

En el Ecuador se reconoce la existencia y se promueve la organización territorial en todas sus formas, mientras esta sea funcional al desarrollo de las políticas estatales o municipales. Sin embargo, la organización se ha usado como un mecanismo para sustituir las responsabilidades de los gobiernos nacionales y locales, así como también para transferir la responsabilidad únicamente a los territorios y sus dirigencias. Esta realidad no es ajena a la gestión de riesgos; y si bien es cierto que la organización y concientización de la población es fundamental, no puede ser considerada como la única medida de

actuación o prevención. En la actualidad, si bien se ha impulsado la creación de comités comunitarios de gestión de riesgos, estos no van de la mano con la aplicación de medidas estructurales, presupuesto y formación constante de la población, se suelen organizar previo a una etapa invernal o luego del impacto de un evento, como medidas adaptativas.

Para ser efectivas, todas estas acciones deberían ser parte del sistema nacional de gestión de riesgos, puesto que no se alejan de las estrategias nacionales o locales, pero tampoco se encuentran debidamente organizadas ni son sostenibles en el tiempo; ejecutar estas acciones permitiría efectividad en los resultados de gestión de riesgos sobre todo en el enfoque de reducción de riesgos de desastres. Esto debe ir de la mano con la concreción técnica de herramientas que se integren a los diferentes niveles de gobierno y a todos los actores participantes de la gestión de riesgos de desastres, tanto a nivel del sistema nacional, como de los sistemas cantonales.

2. La sociedad y la organización social en la gestión de riesgos

Para la presente investigación es fundamental identificar de forma clara las esferas sociales que se expresan en los principales sistemas de organización social estos elementos que sin duda son fundamentales para el desarrollo de una sociedad como la identificación de la población, su distribución geográfica, la base del desarrollo económico, sus redes de producción y el sistema que rige culturalmente a la población como un elemento transversal fundamental.

Cada una de estas esferas se desprenden sus sistemas que permiten profundizar las relaciones que se determinan estos grandes mundos los cuales podemos ver con claridad en la Figura 8, y su propio nivel de importancia.

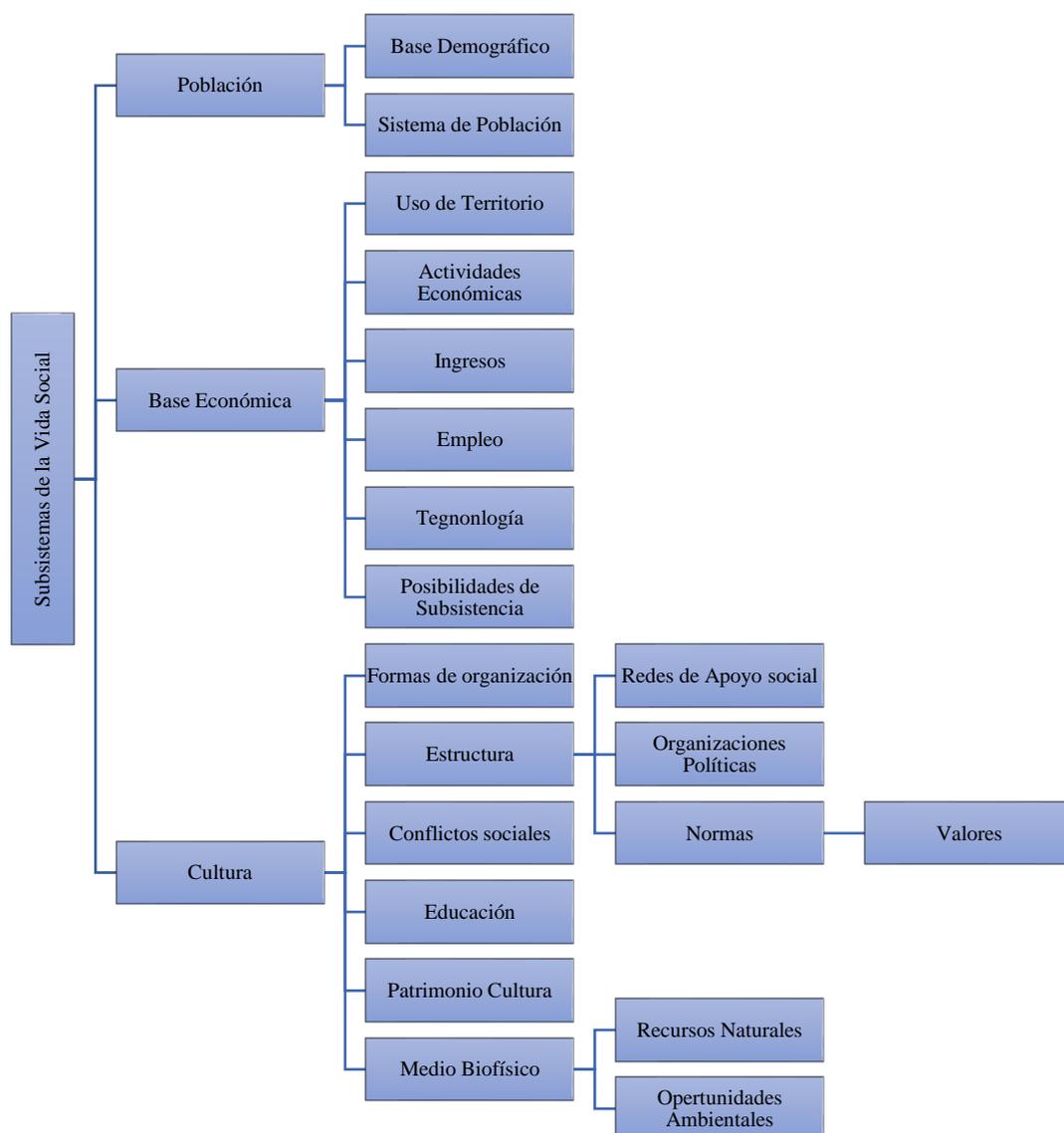


Figura 8. Subsistemas de la vida social

Fuentes: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2009; Wilches-Chaux 1996; Cardona 1993; Lavell 1993.

Elaboración propia

La propuesta de modelo de gestión de riesgos en el Ecuador debe considerar la estructura organizativa existente, de la que dependerá el ejercicio de políticas públicas y el desarrollo de la gobernanza en el país, que por su realidad intercultural y organizacional registra varios niveles de organización que dependen de la aplicación de normas y presupuestos de integración claros, pero hasta el momento la orientación del ente rector se ha limitado a la construcción de comités, unidades de gestión de riesgos o creación de planes de contingencia. Aún faltan por establecer experiencias, acciones o procesos que

integren la gestión de riesgos en las dimensiones descritas anteriormente, de manera que lo hecho no corresponde a la estructura social sino a aspectos aislados de esta.

Pero si bien las normas legales son fundamentales, también se deben considerar acuerdos legítimos y sociales; pues la organización para la gestión de riesgos se desarrolla en las condiciones objetivas, propias y pre existentes de las sociedades, comunas, pueblos y nacionalidades por tanto corresponde a integrarlas en sus propias necesidades, aspiraciones a corto y largo plazo y acciones que puedan mejorar sus condiciones en función de las exceptivas de su propio desarrollo.

Como se puede evidenciar, para la gestión de riesgos la organización y el trabajo es fundamental, las acciones que se emprendan deben ser responsabilidad de cada uno de los territorios, puesto que las esferas que intervienen en la vida social no pueden establecerse mecánicamente desde la perspectiva normativa global, sin considerar las particularidades de cada territorio, pero al momento esto depende de voluntad política. No obstante, el trabajo territorial puede ser un eje de transformación si se ancla de forma clara con las normativas y procesos de desarrollo de política y gastos presupuestarios. Si bien el Ecuador cuenta con un sistema de descentralización territorial que distribuye las responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, intentando generar responsabilidad tanto en la gestión como en la operación, en el marco de la gestión de riesgos de desastres la responsabilidad se traslada sin mecanismos articuladores claros, lo que deja la puerta abierta a interpretaciones diversas sobre de responsabilidad, pues el sistema es subsidiario. En muchos casos, esta situación lleva a los territorios a declarar su poca capacidad de gestión para que las responsabilidades sean asumidas por un nivel superior.

Pero no cabe olvidar que “el trabajo territorial es la actividad de ayuda técnica y organizada, ejercida sobre las personas, los grupos y las comunidades, con el fin de procurar su más plena realización y mejor funcionamiento social, y su mayor bienestar, mediante la activación de los recursos internos y externos” (Moix Martínez 2006, 71). Su objetivo es triple, pues no solo persigue la más plena realización de las personas (y de sus familias), sino también el de los grupos y las comunidades, que redundan en su mejor funcionamiento social y su mayor bienestar (Moix Martínez 2006, 73). Pero más allá de esta caracterización, los esfuerzos por implementar acciones efectivas de gestión de riesgos y el sin número de comités existentes no terminan de convertirse en un cambio estructural para la gestión del riesgo de desastres. De ahí la necesidad de definir mecanismos claros, donde la organización:

Tiene una función de concientización, movilización y organización del pueblo para que en un proceso de formación del autodesarrollo, individuos, grupos y comunidades realizando proyectos de trabajo social, inserta críticamente y actuando en sus propias organizaciones, participen activamente en la realización de un proyecto político que signifique el tránsito de una situación de dominio y marginalidad a otra plena participación del pueblo en la vida política, económica y social de la nación que cree las condiciones necesarias para un nuevo modo de ser hombre. (Cárdenas Lata et al. 2021, 100)

De igual forma, resulta indispensable que los mecanismos organizativos se aplican en organismos sociales previamente organizados que tienen determinadas características, definidas por Moix Martínez en los siguientes términos:

La comunidad es una agrupación organizada de personas que se perciben como unidad social, cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento, objetivo o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto. Esa interrelación también es diferente con su medio social o comunidad; unos influyen más y otros menos en la transformación material y espiritual de su entorno y en el logro de los objetivos comunes. (Moix Martínez 2006, 135)

Por lo tanto, la transformación o cambios deseados en cualquier comunidad, debe partir desde el propio diagnóstico comunitario en donde la priorización de temas parte de un profundo análisis cuantitativo, cualitativo y sobre todo consciente, que será adoptado e impulsado con convencimiento por parte de la comunidad y que la tarea de las instituciones que rigen la gestión de riesgos es fomentar las líneas de aplicación factibles. Entre los problemas deben priorizarse los que generen mayor afectación desde una perspectiva histórica y como estas han afectado al desarrollo de su vida.

Es necesario introducir en los debates de interés público el riesgo de desastres permitiendo que este debate genere acciones integrales y efectivas enfocadas a una perspectiva de protección social adaptativa que contribuyan a la reducción de riesgos de desastres y a la construcción de la resiliencia. En este sentido es fundamental poder establecer que el impacto de los riesgos depende de los niveles de vulnerabilidad presente, los cuales deben ser entendidos de manera integral y en todas sus dimensiones es en este sentido que es importante poder integrar el concepto de sociedad de riesgo en todas sus aristas:

Entendiendo como sociedad del riesgo, a una sociedad en la que vivimos permanentemente con la sensación de situaciones reales o potenciales que pueden ser peligrosas, incluso catastróficas, que competen a una relación directa o indirecta con la ciencia y la tecnología. La sociedad de los riesgos implica dos grandes grupos de riesgos: aquellos que un individuo está enfrentando por las acciones y decisiones de otros individuos [...]. (Maciel 2010, 78)

Por lo tanto, la gestión para la reducción de los riesgos de desastres, como proceso social, no puede ser ignorada; a pesar de lo cual no está siendo organizada. El tema es si el modelo de gestión es incorrecto o la falta de normas, presupuesto y procesos de exigencia no permiten consolidar todo este sentido organizativo, unitario y de trabajo que existe en las comunidades y que más bien está siendo utilizado como excusa para trasladar las responsabilidades a los actores locales por sobre los actores institucionales.

3. La dimensión social del riesgo

“Toda causa de vulnerabilidad y toda expresión de vulnerabilidad, es social” (Cardona 1993, 16). En esa medida, la creación de condiciones de vulnerabilidad obedece también a un proceso de construcción social. La vulnerabilidad tiene que ver sin duda con el modelo de desarrollo por lo que las causas son variadas, pero están íntimamente relacionadas con las capacidades territoriales, las condiciones de desarrollo social, el fortalecimiento económico y el impulso institucional desde la construcción de una correcta gobernabilidad.

Pero, en opinión de Cardona, existen también otros factores integrados a la vulnerabilidad pero que no se alejan de la propia estructura de la sociedad y su modelo de desarrollo y organización, pues se desprenden de esta como la educación, la cultura y los niveles de percepción del entorno. Considerando que la vulnerabilidad es un término anclado a los niveles de sensibilidad de todo el medio (infraestructura, bienes, servicios, personas) a eventos peligrosos están en relación con el contexto que esta determinado por el nivel de exposición y frecuencia de estos fenómenos y las capacidades de afrontamiento que se han desarrollado.

En la vulnerabilidad se integra la susceptibilidad de toda la infraestructura económico-social necesaria para la vida del ser humano y constituye el factor principal sobre el cual puede incidir para reducir los efectos de los posibles desastres (Lavell 1993). Aunque de acuerdo con los puntos de partida se puede considerar que hay diferentes tipos de vulnerabilidad dependiendo del sector al que se pertenezcan, social, estructural, entre otras.

El *Glosario de Términos de la Defensa Civil* de Cuba (2017) define vulnerabilidad a los desastres como la predisposición a sufrir pérdidas o daños, de los elementos bióticos o abióticos expuestos al impacto de un peligro de determinada severidad. Esto relacionado

íntimamente con el contexto en el que se desarrolló el evento peligroso y como podría impactar en relación con los diferentes niveles de vulnerabilidad ya identificados.

La vulnerabilidad y las diferencias entre diferentes sectores de la sociedad están determinados por sus capacidades y niveles de acceso económico desarrollo social, político cultura, tecnológicos y las dinámicas de la sociedad en todos sus espectros - políticos, sociales entre otros. En la actualidad pensar la gestión de riesgos sin el componente ambiental es imposible, pues el propio desarrollo a marcado un importante cambio y degradación ambiental que generan nuevos escenarios que además se pueden profundizar en caso de una emergencia o desastres.

En esta visión de la construcción social del riesgo, este se fundamenta en la idea de que el ambiente presenta una serie de posibles eventos físicos que pueden ser generados por la dinámica de la naturaleza, pero su transformación en amenazas reales para la población está intermediada por la acción humana (Lavell 1993). Por tanto, no se puede pensar en la amenaza como una instancia aislada o un evento del origen que sea, que se desarrolla, sino que esta íntimamente relacionada con el nivel de exposición que tenga un territorio que se desprende de la propia vulnerabilidad y la incapacidad de generar niveles de gobernanza por parte de la institucionalidad del estado.

Por tanto, si se piensan en una gestión reactiva de los desastres no se podrán integrar todos los elementos subyacentes de la vulnerabilidad, por tanto los resultados serán complejos, no se puede gestionar los riesgos de desastres sin la interacción de todos los actores, la crítica al modelo de desarrollo y otros indicadores. En la década de los 90 la región paso por una de sus épocas desarrollo más compleja a nivel, social, política y económica, la estructura del estado era débil y la capacidad de integrar conceptos de desarrollo sostenible imposible, ese escenario histórico es fundamental para comprender la necesidad de trabajar en una gestión y riesgos integral y que logre interpelar el desarrollo y las brechas de desarrollo como su principal problema. De esta forma poder incidir de forma real en la reducción de riesgos de desastres.

Entre 1990 y 1999, dos y medio millones de habitantes de América Latina perdieron su hogar a causa de los desastres naturales. La región ha sido azotada por un promedio de 30 catástrofes, las cuales, en los últimos treinta años, han dejado un saldo de 7.500 víctimas fatales cada año. Peor aún, la frecuencia de estos terribles sucesos parece ir en aumento y el consenso general es que entre las causas principales están el rápido crecimiento demográfico que redundo en asentamientos humanos de mayor envergadura y densidad y la degradación ambiental. El problema se agrava aún más por el surgimiento de megaciudades, la concentración demográfica en áreas costeras (que son particularmente vulnerables) y la persistencia y generalización de la pobreza. (Almaguer Riverón 2008, 299)

Esta fotografía temporal de una época en donde ya la dinámica de la gestión del desastre integraba el modelo de desarrollo como parte del análisis al no ser parte de las necesidades sociales priorizadas los resultados del impacto y la gestión fueron complejas, sin embargo, en la actualidad los problemas son diferentes pero los peligros y consecuencias pueden ser de igual forma altas. Las desigualdades presentes y en aumento por el crecimiento de la densidad poblacional en centros urbanos, la desigualdad estructural termina generando escenarios en donde la afectación siempre está en estos sectores de la sociedad por lo que es fundamental entender la relación que “existe una relación intrínseca entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” (ONU 2015, 4).

Los desastres provocan una crisis que limita o frena posibles escenarios de transformación y desarrollo, y cuando impactan si la respuesta y la recuperación no cuentan con políticas de desarrollo sostenible es imposible cambiar el estado previo y por tanto la vulnerabilidad se mantiene son y pueden verse difíciles de superar por los efectos al sistema y el medio:

Varias agencias especializadas estiman que el conjunto de pérdidas de vidas, heridos y damnificados en el mundo, en el período 1970 a 1999, supera la cifra de 150 millones de personas, así como grandes pérdidas económicas, fundamentalmente en los países subdesarrollados. (Zaballo 1999, 21).

Por lo tanto, la gestión de riesgos de desastres es un proceso sistemático imposible de llevar adelante sin normas claras, procesos y procedimiento técnicos instaurados en políticas públicas que además cuenten con presupuestos claros y que logren la integración de todos los niveles de la sociedad incluyendo a los sectores comunitarios. Que tenga la capacidad de tomar decisiones y que cuenten con los mecanismos organizativos, políticos para llevar adelante acciones efectivas.

De igual forma la gestión de riesgos debe tener una lógica de reducción de riesgos de desastres para ello debe instaurarse un proceso social que permita reducir el impactar de los desastres, reduciendo la vulnerabilidad integral y generando capacidades propias para la gestión del impacto y la recuperación sostenible.

Capítulo cuarto

Gobernanza del riesgo de desastres

1. Modelo territorial del Ecuador y gestión de riesgos de desastres

Analizar el modelo de gestión de riesgos en el Ecuador parte, necesariamente, de dos análisis fundamentales: el desarrollo del Estado y la propuesta territorial. En ese contexto, como Estado y sociedad, el país ha transitado por varios procesos y conflictos que han configurado la realidad actual y la propuesta territorial hegemónica, detalle no solo tiene que ver con la necesaria comprensión del tipo de Estado existente sino con su estructura –clases, instituciones– y cómo se relaciona con la gestión de riesgos de desastres.

Al no ser el propósito de esta investigación los estamentos del Estado actual, no se profundiza en ellos, sino que se realiza una rápida y concreta revisión de los procesos en el desarrollo del Estado desde la concepción de Estado-nación de Acuña. La naturaleza del Estado está ligada a la orientación de la clase gobernante, por lo que, desde la conquista española, pasando por la independencia, hasta el siglo XXI se estableció un régimen desigual (Acuña 2007). , y pese a los cambios que se han experimentado, esta desigualdad se mantiene y se expresa en el marco de la gestión de riesgos de desastres, en niveles de vulnerabilidad estructural y no estructural para la sociedad. Por tanto, el régimen de desigualdad se sostiene no solo en las relaciones sociales imperantes sino en sus aparatos de gestión.

Históricamente, el Ecuador no ha construido un Estado fuerte ni se ha caracterizado por tener instituciones formadas, fortalecidas y con capacidades para desarrollar servicios y gestión adecuada, lo que se expresa en la falta de desarrollo de capacidades institucionales, sociales y comunitarias. Generando diversos procesos de conflicto que tampoco han garantizado un desarrollo integral, aunque se han existido épocas de cambio, sobre todo en lo relacionado con la generación de nuevas constituciones, leyes y normativas.

Antes de la última Constitución (EC 2008) se presentaron varios eventos que modificaron la carta magna y, por tanto, el marco de gestión estatal; para su análisis se han establecido varios períodos: el liberal, 1885 a 1912; la crisis posliberal, de 1912 a 1944; la etapa de 1944 a 1963; que da paso a la de 1963 a 1984, con alta influencia militar;

el período neoliberal de 1984 a 2006; de 2006 a 2016 la etapa progresista del siglo XXI; y, la de 2017 a la actualidad, que corresponde al pos progresismo del siglo XXI. Para esto está en la bibliografía usted no genera puede contribuir si ejercicio de este trabajo no se han caracterizado estas etapas por su marcada influencia en el ejercicio de derechos, el desarrollo de normativas y el manejo de las crisis provocadas por eventos peligrosos, sin que esto signifique un análisis ideológico de cada gobierno.

En cada uno de estos períodos se han desarrollado eventos de gran magnitud que provocaron efectos negativos, tanto en la vida humana como en infraestructura (López, 2015). A pesar de ello, no se provocaron modificaciones a nivel institucional en casi 200 años de república y los cambios estructurales solo sucedieron a partir de 1960, con la creación de la Defensa Civil y en 2008 con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Anexo 2). Sin embargo, los hechos recurrentes indican que, a pesar de los cambios institucionales y las crisis, la vulnerabilidad social se ha mantenido a lo largo de la historia y se ha anclado en las instituciones y el Estado, con frecuencia por el vaciamiento de capacidad rectora, falta de personal, políticas y presupuesto, generando abandono de la población y, por tanto, desconfianza en lo público. Esta configuración, independientemente del gobierno o la época en una comprensión del Estado y del territorio, tiene que ver con relaciones económico-productivas, el modo de producción, las clases intervinientes y la influencia internacional.

En el marco de la gestión de riesgos de desastres estas condiciones han impactado en varios niveles, dependiendo de la etapa, pero sobre todo han provocado una visión poco clara sobre la actuación y la protección de derechos de las personas afectadas por eventos peligrosos. La Constitución de 2008 (Anexo1) creó un marco jurídico adecuado para desarrollar mecanismos de participación ciudadana donde entrega a la ciudadanía derechos para participar en la “formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios público” (EC 2008, 321). Asimismo, generó un nuevo marco normativo que superó la estructura de un clásico Estado burgués como herramienta exclusiva de administración y represión, pues permite la consecución y reconocimiento de derechos fundamentales para el desarrollo, donde la propia gestión de riesgos se concibe como un derecho ciudadano, puesto que fomenta el Buen Vivir.

De esa manera, el marco normativo de 2008 generó un nuevo campo de acción en cuanto al acceso a derechos, para lo que se implementó y desarrollo un nuevo modelo de desarrollo y gestión territorial, con énfasis en la creación de los Planes de Ordenamiento y Desarrollo Territorial como el insumo base para la gestión de las necesidades de los

territorios en el nuevo marco de competencias. En estos instrumentos varias políticas se establecen de forma transversal a todos los procesos, entre otras la participación y la gestión de riesgos. Al plantear esta última como una política transversal, se establece la necesidad de crear un sistema en el que todos los miembros de la sociedad tienen responsabilidades individuales e institucionales, que se establecen en el marco de sus acciones. Para que funcione, este principio debería adecuarse al desarrollo territorial, es decir al sistema de categorización de la propuesta territorial, pero la propuesta de gestión de riesgos no está clara a nivel territorial.

Por tanto, no se puede pensar a la gestión de riesgos de desastres como una política o institución que genera acciones y desarrolla procesos paralelos a las instituciones, sino que, por el contrario, son las instituciones las que deben adoptar acciones, de acuerdo con su rol institucional, las normativas emitidas y la estrategia del ente rector para la gestión de riesgos de desastres. Esta estrategia es integral en todas las dimensiones y de ello depende una gobernanza adecuada; por lo tanto no se trata del modelo por sí solo sino de la capacidad del ente rector de generar seguimiento y obligaciones a los sistemas territoriales e institucionales.

Sin embargo, el modelo territorial dista del formato que tenía en años anteriores debido a la modificación del número de habitantes de cada núcleo poblacional y la funcionalidad de los territorios. Al momento los territorios del Ecuador se dividen en: metrópolis, articuladores nacionales, articuladores regionales, articuladores locales y poblados menores, en relación con niveles económicos, biofísicos, comunitarios y también para la gestión de riesgos de desastres. Es decir que al presentarse un fenómeno no puede gestionarse únicamente desde la perspectiva de un solo territorio. Por ejemplo, en el caso de una erupción del volcán Cotopaxi, a pesar de que se encuentra ubicado en la provincia de Cotopaxi en el cantón Latacunga, la generación de este fenómeno afectaría a varias redes y circunscripciones territoriales.

El modelo del sistema de gestión de riesgos se articula con esta propuesta territorial, que parte de la premisa de que un ente rector regula la política de gestión de riesgos en todo el territorio y permite generar acciones en toda su integridad; pero no son solo estas consideraciones las que se deben tomar en cuenta, la división territorial también está asociada a las competencias de cada circunscripción. De acuerdo al COOTAD, el país se divide en cinco espacios políticos administrativos con capacidad de gestión y operación. Por tanto, cada uno de estos niveles territoriales, conjuntamente con los niveles biofísicos, ambientales y económicos debe adecuar acciones de gestión de riesgos que

contribuya a la política nacional; así se puede garantizar una reducción del impacto, puesto que cada Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), cada componente y cada nivel tienen importancia en la gestión del riesgo. Por ejemplo, si en el nivel biofísico del GAD parroquial se mejoran los sistemas de agua en calidad y acceso, se reduce la prevalencia de enfermedades, lo cual mejora la vida de las personas y, por tanto, reduce su vulnerabilidad y el impacto del riesgo; es así que, se debe entender la transversalización y el funcionamiento del sistema.

Sin embargo, en el marco de las competencias territoriales no se puede evaluar de forma clara si se han establecido niveles de acción territorial de la gestión de riesgos, pues no existe un mecanismo claro para evaluar si cada uno de los cinco niveles territoriales han desarrollado acciones efectivas y de impacto en el territorio; los indicadores de gestión del ente rector son cuantitativos y no cualitativos, es decir, se mide la creación de una brigada, comité, plan o número de simulacros, pero no su impacto o sostenibilidad a lo largo del tiempo. Por lo tanto, más allá de los avances en infraestructura de los últimos años –obras de mitigación– no se ha trabajado en los aspectos estructurales que generan mayor impacto para evitar los desastres en los territorios, es decir que la vulnerabilidad estructural, relacionada con el acceso a servicios, que es responsabilidad de los GAD, no es tratada, lo que implicaría un impacto de mayor magnitud.

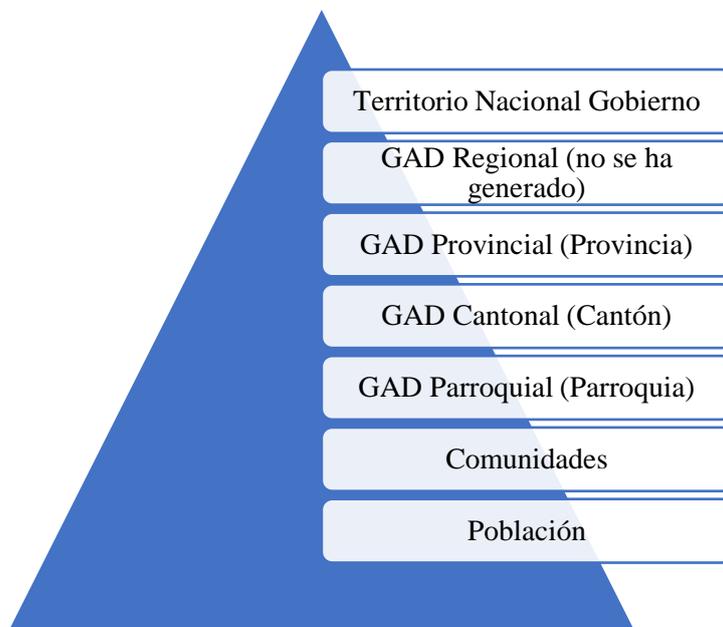


Figura 9. Distribución territorial en el Ecuador, de acuerdo con el régimen organizativo
Fuente: Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, Plan Creando Oportunidades. (EC 2021)
Elaboración propia

Sin duda, revisar la gestión del ente rector en relación con los diferentes niveles territoriales y la responsabilidad propia de cada uno de estos, permite entender que la propuesta y el modelo de gestión. En principio no es el espacio el que no permite el desarrollo de la gobernanza, pues en la normativa se establece con claridad la responsabilidad de cada uno de los niveles territoriales y de la población, a través de los mecanismos de participación. Adicionalmente, no se trata de un tema presupuestario o normativo solamente, es la capacidad de los diferentes niveles de gobierno de conocer la concepción y aplicación de esta política y cómo llevarla adelante en relación con sus realidades territoriales.

La gobernanza es el cúmulo y la eficacia de este trabajo y su coordinación. Mientras el Servicio Nacional de Gestión de Riegos y Emergencias genera normativas, los GADS deben establecer mecanismos para incluirlas en sus acciones locales y aplicarlas de acuerdo con su realidad, sin dejar por fuera a la población, que debe tener una activa participación. Por tanto, la gobernanza puede integrarse desde el estado y el poder en la acción colectiva, a partir de la generación de políticas, generación de presupuestos para poder aportar en la construcción, aplicación y gestión de cada nivel de gobierno.

Pero la gobernanza no solo está en el marco de la dimensión administrativa del Estado, se encuentra también en la capacidad de asumir los rasgos subjetivos de la sociedad. La gestión de riesgos no se basa únicamente en la inversión y la norma; depende, además, de la capacidad de la población de generar acciones útiles. Como se registra en el Anexo 2, a pesar de los eventos sucedidos a lo largo de la historia nacional, las acciones emprendidas no han trascendido a la norma ni a la conciencia general.

Al llevar estas ideas a ejemplos cotidianos se pueden generar efectos positivos. Por ejemplo, ante un concierto o de un evento de concentración masiva, cada uno de los niveles estatales y de población pueden generar acciones asertivas y transversalizar acciones para reducir los riesgos. Mientras que el Estado genera regulaciones nacionales de control, los GAD deben garantizar que el espacio a ocupar cumpla con las normas adecuadas para resistir un evento peligroso, que no se encuentre en una zona de riesgo y que exista un plan de evacuación. Por su parte, los organizadores (es decir la ciudadanía) son responsables de asumir esta orientación en caso de eventos. Este simple caso permite explicar la capacidad para transversalizar las actividades de los actores en la gestión de

riesgos. Sin embargo, al no tener esos mecanismos diseñados, el control se vuelve altamente complejo.

El conjunto coherente de principios, normas y procedimientos generan un orden que se refleja en instituciones políticas y administrativas aceptadas mayoritariamente, lo que permite un proceso estable y duradero para regular y normalizar las actividades específicas de interacción entre miembros de la sociedad, a fin de conocer sus problemas en relación con los desastres y en otros factores. Asimismo, la definición de objetivos sociales –la integración de una agenda social común– y la identificación de las actividades idóneas para su realización, como la formulación de leyes, políticas públicas, asignación de recursos públicos y otras hacen posible la gobernanza, como un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue, modo y alcance de actividades está estructurado por un orden, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y acuerdos políticos de comportamiento de los miembros de la sociedad, pasando por normas técnicas y jurídicas, para conseguir los objetivos y aplicar los procedimientos de dirección, gerencia y operación, así como para estar en condiciones de realizarlos.

Como se puede evidenciar, la gobernanza es un proceso estructurado, institucional y orientado técnicamente en sus actividades de realización, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos de la gestión. En ella, la función del gobierno consiste en contribuir mediante sus responsabilidades –normas, políticas, presupuestos, servicios, por mencionar algunos– a construir la orientación de la sociedad mediante acuerdos políticos, normas legales y actividades de gerencia. Para esto se le dota con poderes (públicos y políticos) y capacidades normativas, económicas, técnicas, físicas, entre otras; su acción directiva se orienta fundamentalmente a lograr que los miembros de la sociedad puedan establecer mecanismos para aplicar estas necesidades.

En el caso del Ecuador, estos dos niveles no se han cumplido. Ni el Estado ha generado acciones efectivas ni la población ha logrado adaptarlas a su realidad. La gobernanza de gestión de riesgos, por tanto, no está solo en el modelo, tampoco en la función normativa, sino en la capacidad de que esta temática sea de interés común y aporte al desarrollo y las necesidades de la población. Sin duda, las normas son fundamentales para el ejercicio y obligación de los derechos, pero en el marco de la gestión de riesgos, una norma que no adecue el desarrollo de la sociedad o la concientización de la población no tendrá resultados positivos. Como se verá más adelante, el ente rector no ha generado procesos estratégicos por fuera de los compromisos y normas internacionales; pero no ha influido en la participación

comunitaria ni ejercicio de los GAD, por lo que cada gobierno o administración es *un volver a empezar*. Aún está por realizarse una evaluación de la estrategia en territorio para mejorar su aplicación, no existen indicadores que midan los avances y el nivel de interiorización con la que cuenta la gestión de riesgos de desastres en cada uno de los actores del sistema.

Al momento, la gestión de riesgos y la capacidad de generar gobernanza dependen en gran medida de la voluntad individual por la ausencia de exigencias normativas e institucionales. De igual forma, la existencia de la unidad de gestión de riesgos y el número de planes realizados no son mediciones suficientes sobre el nivel de la sostenibilidad de la política en el ámbito de lo local, respecto a varias dimensiones, como lo ambiental, económico, social y cultural, que aumentan el nivel de complejidad de las acciones debido a que se requiere de la participación de varias capas y de varias magnitudes de territorio para actuar gestionar un evento peligroso.

A partir de 2013, la construcción de la gobernanza pasó por la creación de las unidades de gestión de riesgos en los 221 gobiernos autónomos descentralizados municipales, a lo largo de tres años se generaron unidades –en muchos casos con un solo responsable– bajo la orientación del ente rector; con lo que se cumplió la dinámica que establece el modelo, pero estas acciones no llevaron a que los gobiernos autónomos asumieran la responsabilidad de la gestión de riesgos. De otro lado, la creación de las unidades provocó que se considere a la gestión de riesgos como responsabilidad exclusiva de esas instituciones y se limite la transversalización, pero la Unidad de Gestión de Riesgos (UGR) de un territorio no puede, de ninguna manera, gestionar procesos para la reducción de la vulnerabilidad integral; por lo que al no asumir esas capas o dimensiones el GAD reduce a la gestión de riesgos a la respuesta en caso de afectación.

La gestión de riesgos de desastres requiere que el gobierno y el ente rector generen procesos de integración y gestión hacia un gobierno multinivel, otorgando relevancia a la gestión de los territorios, es decir, al gobierno local, como una forma de regulación territorial que implica una fuerte interdependencia dinámica entre los actores. De ese modo, el territorio se convierte en un todo; es decir, es el espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común. Por tanto, se debe medir si las acciones para la gestión de riesgos son efectivas y si están siendo adaptadas de manera integral. No puede partirse de una gobernanza construida únicamente desde normas que no obtienen el impacto esperado y que pueden no tener el impacto esperado cuando se produzca un evento peligroso de gran magnitud.

Otro elemento de este proceso de gobernanza y del funcionamiento del modelo territorial es la lógica de descentralización, desconcentración, desde el marco de competencias exclusivas para cada nivel de gobierno que pueden ser complementadas bajo el principio de complementariedad. En esta dinámica de desconcentración y descentralización subsidiaria se busca que cada nivel territorial puede establecer propuestas en base a sus competencias y el ejercicio de sus responsabilidades a los problemas que se presentan en el marco del desarrollo nacional. En este contexto en el país podemos encontrar con claridad 3 niveles -diferenciados de los poderes del estado:

- El primero es el estado central – representado por el gobierno y sus instituciones- que establece las políticas públicas, presupuesto y las prioridades ancladas al Plan Nacional de Desarrollo
- El segundo son los gobiernos locales – provinciales, cantonales, parroquiales- que aplican en medida de sus competencias las prioridades nacionales de desarrollo a través de los instrumentos de planificación territorial.
- Y en última instancia como eje articulador social, están las comunidades, considerando que en el país la organización social la presencia de pueblos y nacionalidades establecen en el nivel organizativo comunitario como el eje de gestión más cercano a las necesidades ciudadanas.

Se puede determinar por tanto que la conjunción de estos niveles garantiza el ejercicio de la gobernabilidad. Al analizar el terremoto de 2016 se puede ver que cada uno de estos niveles asumió su papel en la respuesta. Sin embargo, en la conciencia posterior de la población no se ha generado la gestión de riesgos como un bien común, lo que no permite una política de gestión de riesgos de real alcance multinivel integral.

Este Sistema de Gestión de Riesgos, del que son parte los organismos nacionales y cantonales, es el espacio en donde deben desarrollarse las acciones de gestión de riesgos, como es un espacio en donde las competencias son variadas esta debe tener una implementación transversal en la integralidad de la gestión de riesgos -reducción-preparación y respuesta- En este sentido el sistema debe tener estructura y niveles institucionalizados de coordinación desde el ente rector, a nivel nacional y desde la rectoría en los niveles cantonales.

Un sistema de esta naturaleza debe contar con una normativa clara que le permita gestionar y dinamizar las estrategias entre cada una de las instituciones y los niveles de gobierno, por tanto, no solo se trata de contar con normativas claras sino que debe construirse proceso integrales, planes, programas, herramientas técnicas y presupuesto

que sean aplicables a todos los niveles. Esto sin dejar de lado la construcción de una cultura social y colectiva en donde el riesgo sea parte de los intereses públicos y se adecue en la dinámica social. El sistema propuesto, funciona de forma centralizada con la estructura existente del estado y en donde la base fundamental es la organización territorial. Su accionar se enmarca en el plan nacional, fortaleciendo la base fundamental del dialogo de saberes entre la institucionalidad y la base social.

El sistema está conformado por entidades del sector público y organizaciones sociales para aplicar la gestión de riesgos de forma descentralizada, no solo operativas, sino también técnicas, científicas y de planificación y, por sobre todo, de entendimiento del desarrollo social, económico y cultural de la sociedad.

El ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) no solo tienen por tanto la tarea de construir procesos y metodologías, sino que estas sean integradas a todos sus actores, no es factible una gestión de riesgo con un sin número de herramientas que sean reconocidas o aplicadas de forma consciente por parte de todos los niveles institucionales. La construcción de gobernabilidad es un hecho fundamental y no debe entenderse como una responsabilidad o acción única desde el estado, para que esta pueda construirse debe integrar a cada sector interviniente de la sociedad incluyendo el sector privado (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2014). Por tanto, desde los actores del SNDGR con la dirección del ente rector se debe promover la construcción de la gobernabilidad para la gestión de riesgos de desastres de forma ordenada, donde se incluya en toda política, planes y estrategias gubernamentales, esto generará una verdadera transversalización de la gestión de riesgos en todos los niveles. (SGR 2018). De esta forma, el objetivo de los actores de SNDGR es consolidar un sistema fuerte corresponsable que promueva la reducción de riesgos y la institucionalidad de esta como principio fundamental del desarrollo para construir comunidades resilientes, donde los estándares y medidas de gestión de riesgo sean parte integral de la planificación y la prestación de los servicios y procesos de desarrollo básicos (educación, ambiente, salud, etc.) (SGR 2018)



Figura 10. Objetivos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
Fuente: EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.
Elaboración propia

La gestión de riesgo es transversal a la organización del estado por lo que debe tener un enfoque integral que promueva las capacidades institucionales. En este sentido se divide las acciones de los actores en los siguientes puntos:

- **Coordinación y seguimiento.** Como determina la constitución es responsabilidad del estado mediante el ente rector la formulación, desarrollo y aplicación de la política pública de gestión de riesgos desde la generación de estrategias para la identificación, reducción, preparación y recuperación, implementados en todos los niveles de gobierno y desde una perspectiva de desarrollo sostenible. En esa medida, las principales responsabilidades del ente rector son:

Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo. Hay que asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. 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. 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. 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. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgo. (SGR 2022)

- **Gestión y aplicación.** Corresponde a los ministerios sectoriales, gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantonales, organizaciones de la

sociedad civil, la sociedad civil y el voluntariado, los organismos de cooperación internacional y organismos de primera respuesta. Estos son los actores que por medio de las herramientas entregadas por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) llevan a la concreción los mecanismos de gestión de riesgos.

- Procesos gobernantes. Incluye a los ministerios sectoriales y gobiernos autónomos descentralizados, por medio de herramientas normativas que permiten la aplicabilidad de la gestión de riesgos.
- Procesos de gestión operativa y transversal. Se refiere a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, a la sociedad civil y el voluntariado, los organismos de la cooperación internacional y a los organismos de primera respuesta.

El Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, labor que se concreta en el fortalecimiento y articulación participativa y coordinada con los actores del Sistema Nacional Descentralizado; es fundamental una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidos el sector académico y la cooperación internacional. La gestión de riesgos requiere de un enfoque basado en múltiples amenazas, que garantice el funcionamiento de los servicios y las condiciones de vida digna de la población afectada por un evento peligroso. Por ello, es imperativa la estandarización de las soluciones estructurales y de fortalecimiento; la elaboración y aplicación de mecanismos para el funcionamiento del sistema y los actores. La política pública busca reducir la exposición, disminuir la vulnerabilidad, disminuir el número de personas afectadas por eventos peligrosos, disminuir las pérdidas por daños materiales, salvar vidas y garantizar los mecanismos de recuperación y el mejoramiento posdesastres.

Para alcanzar esos objetivos se deben concretar las acciones efectivas del Sistema, así como coordinar la construcción de herramientas de planificación orientadas a la reducción de riesgos en los territorios y sus gobiernos locales, sean provinciales, cantonales o parroquiales y que estos se logren integrar e interrelacionar de forma efectiva para la gestión de riesgos. Es además fundamental fomentar políticas para integrar la gestión de riesgos en la planificación local y el ordenamiento del territorio, así como también coordinar, impulsar y ejecutar obras de mitigación.

2. Análisis institucional: Perspectiva desde el modelo y de la teoría

A partir de 2008, el Ministerio Coordinador de Seguridad tomó acciones en la zona costera del Ecuador, más tarde se creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, que en 2009 marcó el camino con la construcción de insumos técnicos para el desarrollo de la política pública de gestión de riesgos. Para ejecutar esta gestión en los procesos de desarrollo nacional, pasó a convertirse en Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Sin embargo, duró poco y pasó a convertirse en la Secretaría de Gestión de Riesgos, denominación bajo la cual se mantuvo por largo tiempo, hasta que en 2018 se pretendió fusionarla con el Ministerio de Defensa; para terminar, finalmente transformándose en el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, con una instancia superior. el Comité de este Servicio, que tiene el carácter de ente rector.

Como se ha venido repitiendo a lo largo de esta investigación, a partir de 2008 la gestión de riesgos pasa a ser parte de los derechos y obligaciones fundamentales del estado y se establece además la necesidad de construir una política pública eficiente desde el ente rector, con el propósito de garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo, la reducción de riesgos de desastres. El Ecuador se adhirió activamente al Marco de Acción de Hyogo y de Sendai, y por tanto se acoge a sus acuerdos y a las prioridades de acción y como lo ha venido haciendo lo ha integrado en todos sus instrumentos sin embargo no son conocidos. En esa medida, la gestión de riesgos está orientada a:

Garantizar la protección de personas y colectividades frente a los efectos negativos de emergencias y desastres de origen natural o antrópicos, mediante medidas estructurales y no estructurales que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos adversos, así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales emergencias o desastres. (Secretaría de Gestión de Riesgos 2020)

Sin embargo, las capacidades instaladas para cumplir con dicha protección están lejos de alcanzarse.

Por tanto, el ente rector, más allá del cambio del nombre, tiene como propósito desarrollar las herramientas que minimicen las condiciones de vulnerabilidad de la población. Para esto, es fundamental desarrollar un marco normativo orientado a implementar y transversalizar la gestión de riesgos a nivel nacional y local. La ausencia de normas claras y explícitas sobre el sistema de gestión de riesgos y, por ende, su aplicación y desarrollo a nivel local, son un limitante para desarrollar cualquier acción.

EL ente rector fue establecido para normar, regular, coordinar y asesorar al Sistema y para llevar adelante la gestión del riesgo ante la ocurrencia de eventos peligrosos, pero la articulación y capacidades de cada actor del sistema es todavía una limitante.

De igual manera, en la escala de coordinación sectorial, el desarrollo de elementos para la respuesta es sumamente desigual, el desarrollo de acciones para la preparación se enmarca en las responsabilidades de cada una de las instituciones, es decir un servicio esencial como salud ha desarrollado varios elementos para una respuesta adecuada, por la demanda propia que implica el servicio. De igual forma este nivel de entendimiento desigual denota una falta de consolidación del propio sistema, no en su accionar, pero sí en su dirección estratégica. La ausencia de la ley que regule al Sistema hace que complique su aplicación adecuada en todos los niveles, por lo que es necesario para que la planificación sea consistente en los diferentes niveles de gobierno y la asignación del presupuesto vaya pegada a la planificación.

En definitiva, el SNDGR carece de competencias para cumplir a cabalidad las atribuciones asignadas en la Constitución y, por ello, la política pública de gestión de riesgos debe estar orientada a garantizar los derechos de la ciudadanía mediante su fortalecimiento. Como ya se señaló en el análisis de la gobernanza, el modelo aplicado no se ha adaptado a la propuesta de desarrollo territorial, por lo tanto, a pesar de tener información, o de que el impacto de los desastres no ha disminuido, las estrategias se han mantenido. Además, se debe comprender que la gestión de riesgos pasa por procesos de transversalización, de los que no se ha medido el impacto y cambio cualitativo desde los últimos dos eventos significativos, respecto a los daños y las pérdidas.

Tabla 1
Evolución de la institucionalidad para la gestión del riesgo en el Ecuador, 2008-2022

Año	Institucionalidad	Funciones Principales Asignadas	Estrategia General	Principales Normas y Regulaciones	Normas Relacionadas	Recursos Asignados
2008	Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad.	Desarrollar la estrategia de Gestión de Riesgos a Nivel Nacional y e impulso de obras de Mitigación.	Identificación de necesidades y desarrollo de insumos iniciales.	No se generan normas regulatorias.	Ley de Extinción de Incendios.	0.5 millones. Presupuesto para el servicio de Atención de Incendios.
2009		Estructura desconcentrada		Manual del Comité de	Reforma a la Ley de	Sin información.
2010						125,622224.15 millones.

2011	Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (rango de ministerio)	nacional, provincial.	Desarrollo de estrategias nacionales para la gestión de riesgos ancladas a las nuevas normas.	Gestión de Riesgos.	Extinción de Incendios.	146,052.542,37 millones.		
2012		Su principal tarea estaba enfocada a la aplicación de la estrategia de Gestión de Riesgos y obras de mitigación y la descentralización con la creación de las UGR.		Asistencia Humanitaria.	Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento 2009.	82.689.752,56 millones.		
2013	Secretaría de Gestión de Riesgos	A partir del COOTAD inicia la descentralización efectiva del sistema.	Se establece el Plan Troya. ⁷	Manual del Comité de Gestión de Riesgos.	Ley de Extinción de Incendios.	80.954.038,35 millones.		
2014				Primera crisis nacional del servicio por el terremoto.	Asistencia Humanitaria.	Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento.	81.311.177,02 millones.	
2015		Desde 2013 se inicia un proceso de reducción a nivel zonal, las UGR pasan a ser parte "operativo del sistema".	Procesos Técnicos.	Manual para la creación de Comités Comunitarios.	COOTAD.	27.184.716,52 millones.		
2016						24.054.336,73 millones.		
2017						32.487.029,04 millones.		
2018	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos	Asesorar al sistema y actuar desde la acción humanitaria desde el principio subsidiario.	Creación de Grupos Especializados como Forestales y USAR. ⁸	Lineamientos para la reducción y riesgos.	Ley de Extinción de Incendios.	20.357.029,04 millones.		
2019						20,4 millones.		
2020						18.587.029,04 millones.		
2021						25.687.029,04 millones.		
2022						Plan de Respuesta.	Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento.	18.187.029,04 millones.
						COOTAD.	15.187.029,04 millones.	

⁷ Modelo Integral de Gestión de Riesgos (MIGR), Plan Troya. La Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) a través del Modelo Integral de Gestión de Riesgos, genera el fortalecimiento y articulación entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), comunidad y el SGR. Este plan está anclado a los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Los objetivos del Plan Troya son: 1. Creación y/o fortalecimiento de Unidades de Gestión de Riesgos; 2. Identificación de zonas seguras; 3. Análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial e inclusión de variables de Gestión de Riesgos; 4. Socialización comunitaria: Conformación de Brigadas Comunitarias de Gestión de Riesgos y manejo del Comité de Operaciones de Emergencias (BCGR-COE). Las 4 etapas del mencionado plan apuntan a obtener productos concretos relacionados con los diez aspectos esenciales y con los 40 criterios establecidos dentro de la Campaña de Ciudades Resilientes de los Gobiernos locales de las UNISDR.

⁸ El equipo USAR (Urban Search and Rescue), es un grupo élite, especializado en la búsqueda, localización y rescate de personas en estructuras colapsadas

			realizado años atrás y los organiza en un solo documento orientativo para los GADS.			
--	--	--	---	--	--	--

Fuentes: Ministerio de Finanzas, (MINFE 2022); EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.

Elaboración propia

En 2008, con la aprobación de la nueva Constitución y la creación del SNDGR, se genera una nueva propuesta institucional y operativa para hacer frente a las emergencias y desastres en el país. La Constitución estableció como obligación del Estado la protección a la población en caso de una emergencia o desastre, como se evidencia en la Tabla 1, donde se presenta un resumen general entre la relación de la estrategia y la institucionalidad; se puede evidenciar que el principal objetivo de la institución en sus primeros siete años fue la generación, creación y fortalecimientos de las Unidades de Gestión de Riesgos, que posteriormente, y como dice la Constitución, se han convertido en el brazo ejecutor del ente rector, pero es importante diferenciar los principales hitos de cada una de estas etapas institucionales.

Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad

Históricamente, la gestión de emergencias y desastres se ha gestionado desde la visión de seguridad y protección interna debido a que en caso de desastres son las instituciones de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) las que cuentan con la mayor capacidad operativa, pero este tipo de gestión en muchos de los casos no toma en consideración la protección de derechos. La Constitución 2008 buscó integrar a la gestión de riesgos a un sector específico en relación a la estrategia institucional de esa época, bajo la consideración de que la Defensa Civil venía de una herencia militar se la sustituyó con la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, en una época en que no se contaba con instrumentos técnicos claros ni normativas que permitan el desarrollo de la gestión; el presupuesto no estaba diferenciado y no existe información de procesos ejecutados en relación a la gestión de emergencias, aunque se puede identificar un presupuesto de medio millón de dólares para el servicio de atención de incendios, que en años posteriores se convirtió en parte del SNDGR, como servicio de gestión, extinción de incendios. Esta

primera etapa, relativamente corta, permitió identificar necesidades y la creación de la institución.

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (rango de ministerio)

Entre 2009 y 2012, la institución ya contaba con mayor fortaleza institucional, tanto a nivel de presencia como de presupuesto, que se destinó a la construcción de obras de mitigación; la gestión de las emergencias la realizaba directamente la Secretaría y las instituciones nacionales; por ejemplo, todo lo relacionado con acción humanitaria, como la entrega de kits, era responsabilidad del Ministerio de Inclusión Económica y Social. La primera Ley que intentó regular el sistema fue la de Seguridad Pública y del Estado, pero la regulación no fue integral, pues a pesar de considerar la gestión de riesgos como un derecho, se mantuvo en los márgenes de las instituciones relacionadas con la seguridad, por lo que su tratamiento sigue teniendo una visión operativa y de “hacerle” frente a la emergencia en vez de gestionar los escenarios de riesgos y reducir la vulnerabilidad social.

A pesar de ello, esta época resulta fundamental porque sentó las bases técnicas de la gestión de riesgos. Se crearon metodologías para asistencia humanitaria, respuesta y gestión comunitaria, entre otras. En esta etapa la institución de gestión de riesgos era operativa en todos los aspectos de la gestión, el desarrollo de obras de mitigación, la atención a emergencias, el trabajo comunitario entre otros. Se contaba con un presupuesto alto que permitía la gestión directa, pero a pesar de que la Constitución en el artículo 390 planteaba que el sistema se conformaba con las unidades de gestión de riesgos de las instituciones pública y privadas, poco se trabajó en la generación de acciones para la creación de estas unidades. Sin embargo, en 2012 se crea el COOTAD, con lo cual la exigencia de la acción de los GADM entró en vigor.

Secretaría de Gestión de Riesgos

Para 2013, como respuesta a lo planteado tanto en la Constitución como en el COOTAD, se plantea por primera vez el Modelo Integral de Gestión de Riesgos, “Plan Troya” (Anexo 3), que por primera vez recoge la estrategia institucional y los objetivos que se basan en cuatro ejes fundamentales: fortalecimiento del sistema (mediante las Unidades de Gestión de Riesgos, UGR), promoción comunitaria, incluir la gestión de riesgos en el desarrollo territorial y sistemas de alerta temprana, que incluyen zonas seguras. Se debe considerar que para esta época se estaba definiendo la estrategia

territorial; el 2014 se consolidan las zonas y, a partir de entonces, la institución comienza un proceso de reducción institucional. Las UGR pasan a ser parte del sistema y, por tanto, el papel de la institución es de “rector” que verifica el cumplimiento de las normas y funcionamiento de las UGR, que se consolidan a nivel zonal.

Al cambiar la lógica operativa de la institución, se registra la reducción presupuestaria pasó de 85 a 24 millones, un 30% menos entre 2013 y 2014. El traspaso de responsabilidades a las UGR no necesariamente fue eficiente, pues no existe un registro de dicho cambio en los presupuestos, las competencias y la estructura base de gestión. Sin embargo, el trabajo de la institución tuvo un cambio estratégico fundamental: pasó de gestionar los riesgos a fortalecer el sistema, asesorar, acompañar y aplicar el principio de subsidiariedad. En 2016 la institución fue superada por el Ministerio Coordinador de Seguridad que se convirtió en el ente responsable directo de la gestión. Pero en 2017, de forma contradictoria, se encargó la gestión en asistencia humanitaria a la Gestión de Riesgos, generando una sinergia compleja entre asesorar y atender, ya que se traslada esa competencia sin aumentar el presupuesto que, más bien, baja año tras año.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

A diferencia de lo mencionado anteriormente, la creación del Servicio no responde a una estrategia territorial o de traslado de competencias sino a una estrategia política. En el gobierno de Lenin Moreno se planteó una reducción del “gasto público” la estructura se redujo al mínimo y pesó de contar con rango de Ministerio a no poder plantear planes y normas nacionales, pues la rectoría la tiene el Comité de Gestión de Riesgos, que hasta la fecha no tienen funcionamiento, dado que no cuentan con reglamento para este fin. Esta sin duda es la etapa más compleja, a nivel institucional, con bajo presupuesto y con las competencias de respuesta y asistencia humanitaria, con lo cual la capacidad para realizar acciones de reducción quede limitada. A pesar de ello, se han creado varias normas técnicas para varios los ámbitos, pese a no contar con la fuerza institucional para trasladarlos al sistema.

Además, se debe considerar que desde la creación del ente rector las estrategias se mantienen, con pequeñas modificaciones, basadas en cuatro ejes: creación o fortalecimiento del sistema, fortalecimiento de los instrumentos de planificación territorial, fortalecimiento comunitario y sistemas de alerta temprana y zonas seguras, lo que difiere es la capacidad operativa o asesora de la institución. Sin embargo, la falta de información impide medir el impacto, pero en el caso de analizar desde una perspectiva

cuantitativa, los objetivos del sistema se han cumplido: creación de las UGR, desarrollo de planes, gestión de riesgos es parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); aunque el problema de la falta de gobernanza esté relacionada con la falta de acciones, políticas y voluntad para la aplicación de un sin número de normas técnicas existentes; al tiempo que la falta de voluntad y conciencia en los territorios es otra limitante. Mientras que el SNGR, al no ser operativo, no logra la gestión de todo el sistema y por tanto el impacto es menor.

Se puede determinar que los niveles estratégicos no se han modificado. Desde un inicio se pensaba la gestión de riesgos desde una perspectiva altamente transversal, que debía enfocarse al desarrollo de normativas que puedan establecerse en todos los niveles de gobierno y para todos los extractos de la sociedad. Sin duda, en los primeros años de la institución se buscaba generar acciones y definir normas directas, los presupuestos eran altos, dado que la Secretaría era unidad ejecutora de obras de mitigación en zonas vulnerables, obras que las que hoy no se tiene registro de su estado o el de traspasado para el mantenimiento de los GADS.

A partir de la creación de las UGR, brazo operativo del del ente rector, la institución se reduce, aunque la presencia territorial no afecta al modelo propuesto porque las unidades de gestión de riesgos pasaron a ser parte de la estructura del sistema liderado por el ente rector y debían transversalizar los temas a nivel de la planificación y desarrollo territorial. Sin embargo, al reducir la presencia territorial, también se redujo la capacidad de orientar y dar seguimiento a las normativas y orientaciones establecidas, al tiempo que se trasladó a los diferentes niveles de gobierno sin la claridad suficiente y sobre todo sin el presupuesto claro, pese a que debió priorizarse desde el principio de transversalización y, en el caso de generación de un evento, trabajarse de manera subsidiaria, pero eso tampoco estuvo claro, como lo ha señalado Cahueñas Muñoz:

Asimismo, se modificó la responsabilidad relacionada con la financiación, ya que la Constitución dice que “garantizar una financiación suficiente y oportuna”, mientras que el reglamento establece “gestionar los fondos necesarios”. El reglamento institucionaliza y organiza el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, que “incluye el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres”. además, el referido reglamento establece el Comité Consultivo Nacional de Gestión de Riesgos, el cual es presidido por la SGR e integrado por todos los ministerios coordinadores. Paralelamente, el Reglamento señala que los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) “son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre”. [...] Bajo el principio constitucional de descentralización subsidiaria, los COE

son responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico; es decir, existirán COE nacional, provinciales y cantonales [...]. (Cahueñas Muñoz 2018, 57)

Esta falta de claridad provoca que se limite una acción efectiva, aunque no es un tema solo de presupuesto o norma, por sí solos, sino que tiene relación con la concientización y construcción de la gobernanza a todos los niveles y, sobre todo, con transversalizar en las acciones de los GAD. Al no poder medir la eficiencia de estas acciones, no se puede evaluar si se puede considerar la gestión del riesgo como parte del proceso de desarrollo. Además, no se cuentan con registros por parte del SNGR o de los GAD de la participación ciudadana, a pesar de ser una de las prioridades.

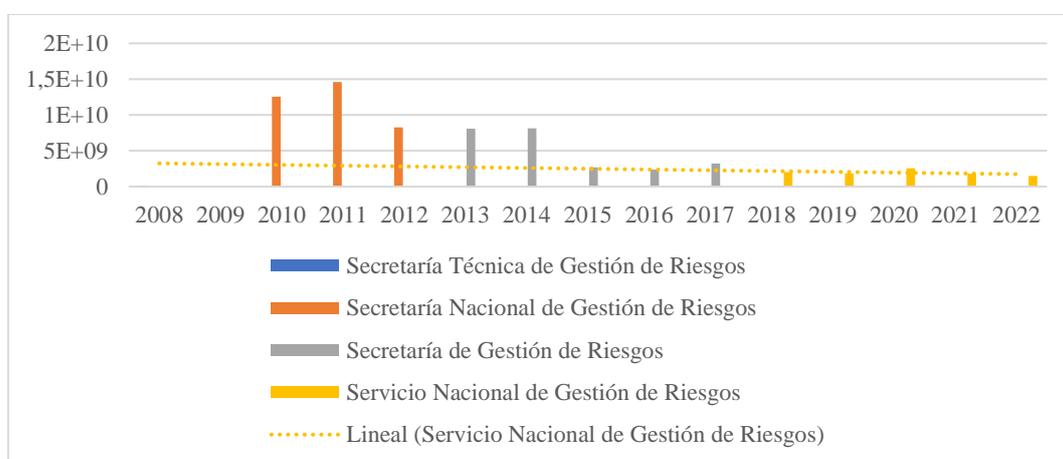


Figura 11. Presupuesto por años e instituciones

Fuente: Ministerio de Finanzas (MINFE 2022); EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.

Elaboración propia

Desde el inicio, los presupuestos fueron altos (rango entre 80 y 125 millones anuales), pero bajaron (15 a 30 millones anuales) a medida que el ente rector dejaba de trabajar en acciones operativas dentro de los territorios y trasladaba estas acciones a las UGR. En la actualidad, el ente rector cumple el papel de asesor y orientador de la política pública y por tanto es fundamental fortalecer el modelo en función del desarrollo territorial, puesto que las UGR son financiadas por lo GAD. A pesar de este cambio la base estratégica no se ha modificado, quizás porque la gestión de riesgos se basa en instrumentos internacionales. En los últimos doce años se ha establecido como estrategias que los GAD asuman la creación de la UGR y apliquen acciones transversalmente a través de manuales, charlas, temas comunitarios. Es decir que la estrategia que se mantiene, por lo que se puede ver que el modelo no es el problema, es la ejecución y la incapacidad de ver a la gestión de riesgos como un asunto de interés público.

Otro elemento presente es la ausencia de una ley que norme el sistema de gestión de riesgos y asegure procesos de obligatorio cumplimiento por parte de los GAD. La falta de normativa podría ser la fuente de la inacción; aunque la norma por sí sola no genera soluciones, pues sin recursos y sin procesos gobernantes no se llegará a una conclusión adeudada. A pesar de que se ha intentado gestionar a través de varias normas subyacentes no es suficiente para la gestión y sobre todo la transversalización.

De igual forma, el modelo traslada los temas de forma mecánica, sin considerar que la gestión de riesgos es un tema de desarrollo. De acuerdo con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Lacambra et al. 2017) sobre los resultados de la eficiencia del Ecuador en este ámbito, el nivel general de avance llega a 50.56 %, un rango “apreciable”, de acuerdo con la clasificación propuesta de ese organismo. Mientras que los resultados por componentes de política pública para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) revela que el componente “marco general de gobernabilidad” tiene un avance “notable”, con un porcentaje de cumplimiento de 79 %. En un rango de progreso “apreciable” se ubican tres componentes de la GRD: “preparativos de la respuesta” (63 %), “reducción del riesgo” (59 %) e “identificación y conocimiento del riesgo” (45 %). En rangos de avance “incipiente” se ubican los componentes de “protección financiera”, y de “planificación de la recuperación posdesastre” (32 y 24 %, respectivamente) (Anexo3).

En cambio, del informe del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos (2021), que incluye el período pospandemia y se genera cinco años después del primer informe, indica que:

La Identificación del Riesgo es el componente que más favorece al resultado, con 71.35 %; seguido de la gestión realizada para el Manejo de desastres (66,46 %), la reducción del riesgo (66 %) y la Gobernabilidad y protección financiera (56.5 %), que alcanza un desempeño inferior al IGR calculado. (Secretaría de Gestión de Riesgos 2021)

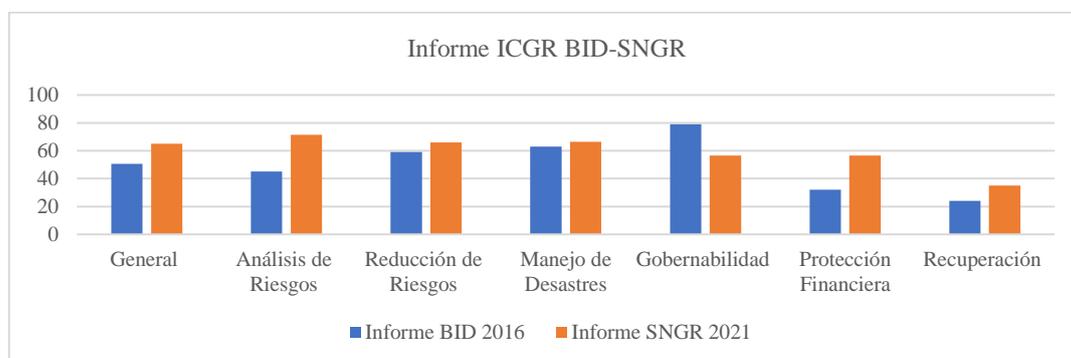


Figura 12. Informe de ICGR

Fuentes: Lacambra et al. 2017; EC Secretaría de Gestión de Riesgos 2018. Elaboración propia

La metodología de ambos informes incluyó el levantamiento de información a través de encuestas a los actores del sistema nacional de gestión de riesgos, en rangos generales cuantitativamente el sistema y la gestión de riesgos avanza con pasos firmes en el país. Sin embargo, el impacto en el territorio no es el mismo, muy pocos conocen sobre esta temática y si se considera el pésimo manejo de la pandemia por parte del Estado, los resultados son altamente contradictorios. Nuevamente, el problema se relaciona no con la norma, el modelo o el presupuesto, sino con la introspección del riesgo en la sociedad, es decir esos niveles de vulnerabilidad que se presentan en el entramado social están lejos de ser parte del desarrollo de nuestras necesidades. La gestión del riesgo debe ser considerado como un proceso sistemático que debe planificarse de forma integral que se proyecte con metas e indicadores bien definidos a corto, mediano y largo plazo.

FALTA QUE INCLUYA LOS RESULTADOS DE SU ESTUDIO ES DECIR AL FINAL QUE PASA CON LAS PREGUNTAS QUE SE HIZO AL INICIO

Resultados de la Investigación

La presente investigación intenta establecer como fue conceptualizado en el Ecuador la gestión de riesgos de desastres y si ha logrado establecer mecanismos para la gestión adecuada de los eventos peligroso. Al inicio de este trabajo se establecieron cinco preguntas que abordaban desde el tema normativo hasta el impacto de la gestión en el marco de la gobernanza y en relación con esto se considera importante establecer los siguientes resultados:

Es importante comprender que a partir del 2008 la gestión de riesgos de desastres es parte de la Constitución, esto sin duda es un paso fundamental, ya que obliga a las instituciones, al gobierno y a la sociedad hablar de gestión de riesgos. Sin embargo, a pesar de ser un derecho fundamental, el modelo planteado en la constitución por sí solo no permite disminuir el impacto de los desastres. Se debe considerar que, en relación con la investigación, poner en el centro del debate la gestión de riesgos ha permitido visibilizar fenómenos y dinámicas territoriales que antes quizás estaban ocultas. Sin embargo, hasta la fecha no se cuenta con un modelo de gestión en una Ley Orgánica de Gestión de Riesgos, que regule, obligue y establezca mecanismos para que el modelo de gestión planteado tenga aplicación normativa presupuestaria y práctica.

Es decir, la constitución del Ecuador, plantea la gestión de riesgos de desastres como un derecho para el buen vivir y como una obligación del estado – modelo de gestión- pero es general. Crea un sistema nacional y un ente rector al que no le da las garantías necesarias para su aplicación; se han generado a lo largo de los años mecanismos normativos para establecer competencias estatales y locales, sin embargo, el sistema nacional, que es la base del modelo, sigue sin tener un mecanismo de ampliación clara.

A pesar de que se crea el sistema nacional, las competencias y obligaciones de esta estructura sigue siendo un proceso general, por tanto, reconocer la gestión de riesgos en la constitución es y será un paso fundamental, que debe ser reconocido en el marco de la gobernanza del riesgo, pero que no ha sido sufriente para poder actuar en la gestión de los eventos peligrosos de forma integral y con la participación de todos los actores del sistema. En este contexto, el modelo no es el problema sino la institucionalidad del ente

rector y la capacidad normativa que se genere para que el ente rector puede gestionar el sistema, través de normas y políticas claras.

Por lo tanto, a pesar de convertirse en un derecho fundamental y a una política anclada al desarrollo, la falta de implementación y la falta de transversalidad para comprender que la gestión de riesgos de desastres debe anclarse a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad, crea brechas en el ejercicio, aplicación y construcción de derechos.

Sin una adecuada gestión de riesgos trasnversalizado a toda la gestión pública el desarrollo y por tanto el ejercicio de los derechos estará limitado y se verá profundamente afecto, puesto que el impacto de los riesgos afectaría a los derechos fundamentales como salud, propiedad, vivienda, trabajo, estudios entre otros. El sistema y modelo, constitucionalmente se anclan con estos derechos, sin embargo, el propio modelo y el ente rector no ha logrado gestionar la ejecución efectiva del propio sistema y las soluciones en la gestión de los eventos peligrosos.

En el marco de la propia gestión, a pesar de que se ha querido superar la visión de seguridad de la gestión de riesgos esto no ha sido posible. La única norma que intenta regular el sistema es la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el ente rector es parte del comité de seguridad, en los eventos que se han desarrollado se ha dado énfasis a la respuesta y sin duda la respuesta está anclada a la capacidad logística que solo la tienen las fuerzas armadas; la normativa es clara y le da un papel específico a las fuerzas armadas en la gestión de riesgos, pero este papel es fácilmente superado por las necesidades.

Además, los cambios del ente rector no han permitido el desarrollo de propuestas claras se le ha ido quitando peso y capacidad operativa sin aumentarla a las unidades – componentes del sistema- por lo que no tiene la capacidad de gestión, ni de ejecución limitando su acción a los pronunciamiento o alertas tardías que no permiten el trabajo de reducción de riesgos de desastres como el eje de la política.

Es claro que los cambios del ente rector, la disminución de su papel como gestor político y operativo ha afectado a la implementación del sistema, no se trata de presupuesto se trata de que el ente recortar cuente con el respaldo político técnico y sobre todo de una normativa que le brinde estabilidad, le permita desarrollar políticas públicas para todos los niveles del estado y le permita operativizar los sistemas cantonales de gestión de riesgos como un símil de la política nacional. Mientras no se logre este

fortalecimiento y el ente rector no cuente con las herramientas necesaria para la gestión se seguirá trabajando al ritmo de los desastres.

Nuevamente no se trata solo de presupuesto ya que en los primeros años se contaba con este, se trata de consolidar un mecanismo normativo y de coordinar la estabilidad para la aplicación de la gestión de riesgos de desastres, además de una política a largo plazo, los cambios institucionales han generado un cambio de estrategia que no permite medir efectos claros de lo que se busca trabajar, limitando el ejercicio de derechos.

Conclusiones

La gestión de riesgos de desastres es sin duda un tema fundamental en la actualidad, cuando vivimos en una “sociedad del riesgo global”, caracterizada por el cambio climático, el aumento de la densidad poblacional ; hay un aumento significativo del impacto de fenómenos, de origen natural o antrópico que activa una mayor cantidad de eventos catastróficos, cuya incidencia en los centros poblados es mucho mayor y, por tanto, los problemas que se presentan tienen más frecuencia. Así, la gestión de los riesgos de desastres debe adecuarse con acciones a nivel del país y de cada uno de los territorios como parte de una política y estrategia para el desarrollo.

Sin duda, el país dio un salto importante en 2008 para el establecimiento de esta política, pero actualmente El Ecuador se encuentra lejos de poder construir verdaderos procesos de gobernanza del riesgo de desastres. En estos últimos años se pasó de una institución con presencia en todo el territorio, con presupuestos altos, a otra pequeña, con dinero casi exclusivamente destinado para gestionar su vida administrativa: pagar las remuneraciones de su burocracia. La falta de gobernanza presenta tres problemas fundamentales, los cuales deben transformarse para poder lograr un proceso adecuado que permita proteger la vida de las colectividades, los bienes y los servicios.

La primera es un modelo de gestión de riesgos similar al de otros países de la región, más allá de los matices que se puedan presentar por cuestiones políticas, ideológicas o de propio alcance. El modelo responde a una etapa política regional que considera muchas políticas como un derecho y establece la necesidad de fortalecer la presencia del Estado. La gestión de riesgos de desastres no está ajena a esta situación: se estableció un modelo transversal en donde todos los actores juegan un papel fundamental. Los GAD deben asegurar la gestión territorial en todos sus aspectos, tanto a nivel de organización social, como de infraestructura; el Estado central debe garantizar la normativa técnica y las condiciones que posibiliten el desarrollo –estabilidad económica, acceso al trabajo, entre otras–. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se han generado acciones integrales, puesto que el Estado no ha logrado estabilidad y desarrollo económico y los GAD tampoco han generado acciones transversales ni tienen capacidad para propiciar su desarrollo. Pasar de una institución con gran capacidad técnica, personal

y operativa, a una institución zonal sin marcos normativos adecuados y querer, de forma mecánica, que las UGR se conviertan en el brazo ejecutor del ente rector no se ha logrado. No pasa por la orientación estratégica propiciada por el ente rector solamente, que se basa en el marco de acción Sendai, sino por la incapacidad para trasladar procesos ordenados y eficientes. Al no tener una ley que regule el sistema, no se pueden cumplir las funciones para las que fue creada y, por tanto, queda a voluntad de los interpelantes. De igual forma, al no contar con indicadores cuantitativos, la gestión se reduce a una suma de procesos y actividades aisladas.

El segundo elemento es la falta de normas van de la mano con la falta de presupuesto y de acciones efectivas para transversalizar la gestión de los riesgos entre los diferentes actores del sistema. No se tiene claridad de ejecución y tampoco está interiorizado el modelo para la gestión de riesgos. En general, se considera que existe un presupuesto específico para esta temática, sin embargo, debe medirse también la ejecución de políticas de desarrollo. La gobernanza de la gestión de riesgos pasa por garantizar que el desarrollo sea sostenible y las brechas de desigualdad sean superadas, lo que no es responsabilidad del ente rector de la gestión de riesgos, debe pasar por políticas nacionales de desarrollo y por la capacidad de gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Lo que pueda desarrollar el ente rector de gestión de riesgos, en estrecha articulación con los gobiernos autónomos, se relaciona con la capacidad técnica de incidir en el desarrollo normal de las instituciones del Estado.

Finalmente, la falta de transversalización también tiene que ver con la falta de procesos de concientización y voluntad política: no se pueden construir procesos de gestión territorial sin que la gestión de riesgos pase a ser un asunto de interés público y esto no pasa por un ejercicio normativo, sino por la transformación y cambio de la conciencia institucional y ciudadana. Por tanto, es fundamental considerar la necesidad de reformas institucionales que permitan la operatividad del sistema, se debe sin duda reformar la institución y que está cuente con características ministeriales, que cuente con un presupuesto adecuado y que además tenga la normativa que permita la gestión y la obligatoriedad de aplicación de las normas.

Obras citadas

- Acuña, Carlos H., comp. 2007. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Almaguer Riverón, Carmen Delia. 2008. “El riesgo de desastres: una reflexión filosófica”. Tesis doctoral, Universidad de La Habana. https://www.academia.edu/504296/El_riesgo_de_desastres_una_reflexi%C3%B3n_filos%C3%B3fica.
- Arouet, François-Marie [Voltaire]. 1759. *Cándido o el optimismo*. http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/Candido_Voltaire.pdf.
- Barra Tello, Tamara Carolina, Ángel Salvatierra Melgar, Isaac Moisés Candia Harro, y Guatama Vargas-Vargas, “Gestión de riesgos de desastres en el marco de la cultura preventiva”. *Revista Venezolana de Gerencia* 26 (94): 903-914. doi: <https://doi.org/10.52080/rvgv26n94.26>.
- Beck, Ulrich. 1998 [1986]. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós / SAICF.
- Bauman, Zygmunt. 1996. “Modernidad y ambivalencia”. En *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Cultura Libre.
- Cahueñas Muñoz, Hugo. 2018. “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador”. *Foro: Revista de Derecho* (30): 51-66. doi: <https://doi.org/10.32719/26312484.2018.30.3>.
- Calvo Tornel-García, Francisco. 1984. “La geografía de los riesgos”. *Cuadernos Críticos de Geografía Humana* IX (54). <https://www.ub.edu/geocrit/geo54.htm>.
- Cárdenas Lata, Bertha Janneth, Jenny Irlanda Tapia Segarra, Blanca Herrera Hugo, y Adrián Steven Arcentales Fajardo. 2021. “La intervención social durante el trabajo comunitario: una guía para el desarrollo social”. *Revista Dominio de las Ciencias* 7 (1): 954-65. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8231669>.

- Cardona, Omar Darío. 1993. “Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo; elementos para el ordenamiento territorial y la planeación del desarrollo”. En *Los desastres no son naturales*, compilado por Andrew Maskrey. Panamá: La Red. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap3.htm>.
- Cartaya, Scarlet, y William Méndez. 2015. “Comprendiendo el fenómeno de la vulnerabilidad social y la naturaleza”. *Revista Multidisciplinaria Dialógica* 12 (1): 261-93. <http://revistas.upel.edu.ve/index.php/dialogica>.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED). 2020. “Human cost of disasters 2000-2019”. *Cred Crunch* (61): 1-2. <https://cred.be/files/CredCrunch61-Humancost>.
- Wilches-Chaux, Gustavo. 1996. “La vulnerabilidad global”. En *Los desastres no son naturales*, compilado por Andrew Maskrey. Panamá: La Red. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- EC. Ministerio de Defensa. 2019. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Quito: Instituto Geográfico Militar. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>.
- EC. Secretaría de Gestión de Riesgos. 2018. “Plan nacional de respuesta ante desastres”. *Secretaría de Gestión de Riesgos*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/08/Plan-Nacional-de-Respuesta-SGR-RespondeEC.pdf>.
- . 2021. *Informe Índice de Gestión de Riesgos 2021*. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec>.
- Estado Mayor Nacional de la Defensa Civil. 2017. *Glosario de Términos de la Defensa Civil*. Cuba. La Habana: Casa Editorial Verde Olivo. https://www.preventionweb.net/files/59362_glosariodeterminosdeladefensacivil.pdf.
- Giddens, Anthony, Zygmunt Bauman, Niklas Luhmann, y Ulrich Beck. 1996. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Cultura Libre.
- Gramsci, Antonio. 2016. *Hegemonía y lucha política en Gramsci: Selección de textos*. compilado por Gastón Ángel Varesi. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.4613/pm.4613.pdf>.
- Guadarrama González, Pablo. 2008. “El conflicto entre las bases filosóficas del derecho moderno y posmoderno”. *Frónesis* 15 (2).

- http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682008000200008.
- Harvey, David. 2011. "Haití. ONGs y neoliberalismo". *Servicio Informativo Ecuémico y Popular SIEP*. 12 de enero. <https://acortauri.com/tg4BO>.
- Herrera, Javier. 2021. "A propósito del simulacro, recordemos los terremotos más potentes de la Hispaniola". *Hoy. Guardianes de la Verdad*. 20 de octubre. <https://acortauri.com/TUYex>.
- Lacambra, Sergio, Tsuneki Hori, Ivonne Jaimes, Haris Sanahuja, Ana María Torres, Ernesto Visconti, y Nathalia Novillo. 2017. *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgos (iGOPP). Informe nacional Ecuador*. <https://publications.iadb.org/es/indice-de-gobernabilidad-y-politicas-publicas-en-gestion-de-riesgo-de-desastres-igopp-informe-4>.
- Lahera P., Eugenio. 2004. *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Lavell, Allan. 1993. "Ciencias Sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso". En *Los desastres no son naturales*, compilado por Andrew Maskrey. Panamá: La Red. <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap7.htm>.
- , y Eduardo Franco, eds. 1996. *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. Panamá: La Red. https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_Intro_dic-18-2002.pdf.
- Meadows Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, y William W. Behrens III. 1972. *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. <https://s81c843597189ba68.jimcontent.com/download/version/1660789173/module/9819046665/name/Los-Limites-Del-Crecimiento.pdf>.
- Moix Martínez, Manuel. 2006. "El Trabajo Social y los Servicios Sociales: Su concepto". *Cuadernos de Trabajo Social* 17: 131-141. <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/CUTS0404110131A>.
- Morales Chuco, Elaine. 2008. "Marginación y exclusión social. El caso de los jóvenes en el Consejo Popular Colón de la ciudad de La Habana". En *Procesos de*

- urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. La Habana: CLACSO. [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/18mora.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/18mora.pdf).
- Olcina Cantos, Jorge . 2008. “Cambios en la consideración territorial, conceptual y de método de los riesgos naturales”. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 270 (24). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-24.htm>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2009. *UNISDR. Terminología sobre reducción de riesgos de desastres*. Ginebra: Naciones Unidas. https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.
- Organización de la Naciones Unidas (ONU). 2005. “Declaración de Hoygo”. https://www.preventionweb.net/files/1037_finalreportwcdrspanish1.pdf.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 1991. *Desastres, planificación y desarrollo: manejo de amenazas naturales para reducir los daños*. Washington DC: Organización de Estados Americanos.
- Oxford Learners Dictionaries. 2022. “Hazard”. Accedido 20 de septiembre. <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/>.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La Vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. *Gestión del Riesgos de Desastres ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe?* Panamá: Centro Regional de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/Brochure_Desastres_sp.pdf.
- RED), Red de Estudios Sociales de Prevención de Desastres en América Latina (LA. *Desinventar*. Diciembre de 2022. <https://www.desinventar.org/>.
- Unión Europea, ONU, CEPREDENAC, UKaid. 2018. *Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe. Actualización INFORM-LAC 2018*. Accedido 15 de mayo. <https://shre.ink/1VMw>.

Wikipedia. 2022. “Terremoto de Ecuador de 2016”. Accedido 27 de abril.
https://es.wikipedia.org/wiki/Terremoto_de_Ecuador_de_2016.

Zaballo Zeballos, José Luis. 1999. “Los desastres naturales, retos para el nuevo milenio”.
Prevención 23.
<https://www.eird.org/deslizamientos/pdf/spa/doc12415/doc12415-a.pdf>.

CONFIRMAR

Ziccardi, Alicia, comp. 2008. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en*. Buenos Aires: CLACSO.
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/>.

Anexos

Anexo 1: Marco normativo de la gestión de riesgos en Ecuador

Artículos de la Constitución de la República para soporte de las acciones de Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta	
Título V: Organización Territorial del Estado. Capítulo Cuarto: Régimen de competencias	<p>Artículo 261. El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] [Numeral 8] El Manejo de los desastres naturales.</p> <p>Artículo 264. Los Gobiernos Municipales y de los Distritos Metropolitanos tendrán entre sus competencias exclusivas [...] [Numeral 13] gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.</p>
Título VI: Régimen de desarrollo Capítulo tercero: Soberanía alimentaria	<p>Artículo 281. La Soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente. Para ello, será responsabilidad del Estado: [...]</p> <p>12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente”.</p>
Sección Novena: Gestión del riesgo	<p>Artículo 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 Riesgos 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:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. Asegurara 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 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, 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.

	<p>Artículo 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.</p>
--	---

Artículos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para soporte de las acciones de Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta

<p>Capítulo IV: Del ejercicio de las Competencias Constitucionales</p>	<p>Artículo 140 (reformatoria 2014). Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos. “La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial. Para el caso de los riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamente la aplicación de normas de construcción y prevención.</p>
<p>Capítulo VIII: De la Intervención en la Gestión de las Competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados</p>	<p>Artículo 157. Autorización. El Consejo Nacional de Competencias autorizará la intervención temporal y subsidiaria, de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado, hasta que se superen las causas que la motivaron, exclusivamente en los siguientes casos: [...] [...] Si perjuicio de lo anterior, en casos de emergencia declarada, un nivel de gobierno podrá asumir subsidiariamente las competencias de otro sin necesidad de autorización previa del Consejo Nacional de Competencias, pero con la obligación de notificarle inmediatamente, a efectos de que este disponga lo que corresponda.</p>
<p>Artículo 63 (reformatoria 2014). – Agréguese las disposiciones generales [...]</p>	<p>DÉCIMO CUARTA. Por ningún motivo se autorizarán ni se regularizarán asentamientos humanos, en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas. El incumplimiento de esta disposición será causal de remoción inmediata de la autoridad que ha concedido la autorización o que no ha tomado las medidas de prevención necesarias para evitar los asentamientos, sin perjuicio de las acciones penales que se lleguen a determinar. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos deberán expedir ordenanzas que establezcan los parámetros y las zonas dentro de las cuales no se procederá con la autorización ni regularización de asentamientos humanos.</p>

Artículos del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público para soporte de las acciones de Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta

<p>Título Preliminar Capítulo I. Generalidades</p>	<p>Art. 2. Ámbito. Las disposiciones de este Código son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y se rigen al mismo las siguientes entidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Policía Nacional. 2. Entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses. 3. Servicio de Protección Pública. 4. Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: <ol style="list-style-type: none"> a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera. b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador; y, c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria. 5. Entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos: <ol style="list-style-type: none"> a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos; b) Cuerpos de Agentes Civiles de Transito; y, c) Cuerpos de Bomberos.
---	--

	<p>Art. 3. Funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público. Las entidades reguladas [...] realizan operaciones coordinadas para el control del espacio público; prevención e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y en general, respuesta ante desastres y emergencias.</p>
<p>Capítulo II. Principios, Características y Fines de las entidades de Seguridad Ciudadana</p>	<p>Art. 5. Principios. - Las entidades previstas en este Código, y sus servidores, se rigen por los siguientes principios: [...]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respeto de los derechos humanos: [...] 2. Eficacia: [...] 3. Eficiencia: [...] 4. Transparencia: [...] 5. Igualdad: [...] 6. Diligencia: [...] 7. Imparcialidad: [...] 8. Participación ciudadana: [...] 9. Equidad de género: [...] 10. Coordinación: [...] 11. Complementariedad: [...] <p>Art. 7. Fines. En el marco de las competencias y funciones específicas reguladas por este Código, las actividades de las entidades de seguridad tendrán los siguientes fines:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Apoyar al control del espacio público, gestión de riesgos y manejo de eventos adversos [...]
<p>Libro IV. Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana Título I. Disposiciones Comunes Capítulo I. Naturaleza</p>	<p>Art. 218. Naturaleza. Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado.</p> <p>Las entidades que regula este libro son de carácter operativo, civil, jerarquizado, disciplinado, técnico, especializado y uniformado. Estas entidades realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su gestión debe articularse a las políticas del Plan Nacional de Seguridad Integral.</p>
<p>Título II. Estructura de las entidades Complementarias de Seguridad Capítulo I. Facultades y competencias</p>	<p>Art. 244. Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. Las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional.</p> <p>Art. 245. Mando técnico en caso de emergencia. En caso de emergencia, eventos adversos o de riesgo, en el que concurrieran varias fuerzas de socorro, el mando técnico general lo asumirá el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, Provincial, Cantonal o Metropolitano, según sea el caso y las operaciones estarán a cargo de la Policía Nacional en coordinación con las máximas autoridades de las entidades complementarias de seguridad. Para estos casos, todas las instituciones del Estado previstas en el artículo 225 de la Constitución de la República, están obligadas a colaborar y coordinar acciones de manera inmediata.</p> <p>Art. 246. Ejecución Operativa. Corresponde a las entidades complementarias de seguridad, la ejecución operativa de las políticas, planes, programas, proyectos y directrices emitidos por la institución rectora nacional y local de cada entidad.</p>
<p>Capítulo III. Aspectos específicos</p>	<p>Subsección III. Cuerpos de Bomberos</p>

<p>Sección II. Entidades Complementarias de Seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos</p>	<p>Art. 274. Naturaleza. Los Cuerpos de Bomberos son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico.</p> <p>Asimismo, efectúan acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial.</p> <p>Contarán con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa. Los recursos que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos.</p> <p>Art. 275. Rectoría Nacional y Gestión Local. El servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, cuya rectoría es ejercida por la autoridad nacional competente en materia de gestión de riesgos.</p> <p>Art. 276. Funciones. Los Cuerpos de Bomberos en las circunscripciones territoriales cantonales y metropolitanas tienen las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar los servicios de prevención, protección y extinción de incendios, así como socorrer en desastres naturales y emergencias, además de realizar acciones de salvamento; 2. Actuar, según los protocolos establecidos para el efecto, en forma coordinada con los diferentes órganos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; 3. Estructurar y ejecutar campañas de prevención y control de desastres naturales o emergencias, orientadas a la reducción de riesgos, en coordinación con el ente rector nacional; 4. Diseñar y ejecutar planes y programas de capacitación para prevenir y mitigar los efectos de desastres naturales y emergencias, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos o municipales y con el ente rector nacional de gestión de riesgos; <p>Art. 278. Bombero Voluntario. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos podrán considerar la intervención de personas voluntarias en las actividades que cumplen los cuerpos de bomberos para la atención de emergencias causadas por la naturaleza o el ser humano.</p> <p>El bombero voluntario es la persona natural que actúa para la protección y defensa de personas y propiedades contra el fuego, socorro en desastres naturales y emergencias, de forma no remunerada y solidaria. Por su naturaleza, el voluntariado no implica relación laboral alguna y deberá estar debidamente registrado conforme lo determine el reglamento de este Libro. El Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, proveerá de la capacitación y logística necesarias para que realicen su trabajo voluntario.</p>
---	--

<p align="center">Artículos de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional para soporte de las acciones de Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta.</p>	
<p>Título II. Del presidente de la República. Capítulo Único</p>	<p>Artículo 5. En caso de grave conmoción interna o catástrofes naturales, previa declaratoria del Estado de emergencia, el presidente de la República, a través del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, podrá delegar la conducción de las operaciones militares, a los comandantes de las Fuerzas de Tarea, quienes tendrán mando y competencias, de acuerdo con las normas y planes respectivos.</p>
<p>Título III De los órganos de la Defensa Nacional. Capítulo IV. Del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas</p>	<p>Artículo 20. Las principales atribuciones y obligaciones del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas son:</p> <p>e) Ejercer, por delegación del presidente de la República, la conducción de las operaciones militares de las Fuerzas Armadas, en situaciones de emergencia.</p>

<p>Título V. De la fuerza auxiliar y de los órganos de apoyo la defensa</p>	<p>Capítulo I. De la fuerza auxiliar. Artículo 64. La Policía Nacional constituye fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas, para la defensa de la soberanía, seguridad nacional y la defensa interna del país en estado de emergencia. El planeamiento, organización, preparación y empleo militar de la Policía Nacional es atribución del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las leyes y reglamentos respectivos. Capítulo II. De los órganos de apoyo a la defensa. Artículo 66. Decretado el estado de emergencia, por inminente agresión externa o grave conmoción interna, la fuerza auxiliar y los órganos de apoyo a la defensa, se subordinarán al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, total o parcialmente.</p>
<p>Disposiciones Generales</p>	<p>SEXTA. Para el caso de desastres naturales y otras, las Fuerzas Armadas colaborarán con sus capacidades de prevención y respuesta inmediata, en apoyo a las autoridades e instituciones civiles responsables de atender dichas eventualidades.</p>

<p align="center">Artículos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo para soporte de las acciones de Gestión de Riesgo de Desastres y Respuesta</p>	
<p>Capítulo II: Principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial, uso y la gestión del suelo</p>	<p>Artículo 8. Derecho a edificar. El derecho a edificar es de carácter público y consiste en la capacidad de utilizar y construir en un suelo determinado de acuerdo con las normas urbanísticas y de edificabilidad asignada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano. El derecho a edificar se concede a través de la aprobación definitiva del permiso de construcción, siempre que se hayan cumplido las obligaciones urbanísticas establecidas en el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano, las normas nacionales sobre construcción y los estándares de prevención de riesgos naturales y antrópicos establecidos por el ente rector nacional. Este derecho se extinguirá una vez fenecido el plazo determinado en dicho permiso.</p>
<p>Título II: Ordenamiento territorial</p>	<p>Capítulo I: Definición y objeto. Artículo 11. Alcance del componente de ordenamiento territorial. Además de lo previsto en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y otras disposiciones legales, la planificación del ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados observarán, en el marco de sus competencias, los siguientes criterios: 1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos de acuerdo con lo determinado en la ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población. Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizaran las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.</p>
<p>Título III: Planeamiento de uso y de la gestión del suelo. Capítulo I: Suelo</p>	<p>Sección primera: Clasificación y sub clasificación del suelo. Artículo 18. Suelo urbano. Numeral 3. Suelo urbano de protección. Es el suelo urbano que, por sus especiales características biofísicas, culturales, sociales o paisajísticas, o por presentar factores de riesgo para los asentamientos humanos, debe ser protegido, y en el cual se restringirá la ocupación según la legislación nacional y local correspondiente. Para la declaratoria de suelo urbano de protección, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales o metropolitanos acogerán lo previsto en la legislación nacional ambiental, patrimonial y de riesgos.</p>

<p>Sección tercera: Instrumentos de planeamiento del suelo</p>	<p>Artículo 43. Estándares urbanísticos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para la vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.</p>
<p>Sección Quinta: Instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho</p>	<p>Artículo 76. Declaratoria de regularización prioritaria. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo, determinarán zonas que deban ser objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Para ello, se contará previamente con un diagnóstico integral que establezca la identificación de los beneficiarios, la capacidad de integración urbana del asentamiento humano, la ausencia de riesgos para la población y el respeto al patrimonio natural y cultural, de conformidad con la legislación vigente. Esta declaratoria se realizará en el componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo. El Gobierno Central realizará la declaratoria de regularización prioritaria, en el caso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos no lo realicen en el plazo de dos años contados desde la vigencia del plan de uso y gestión del suelo [...] [...] Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población, o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el Gobierno Autónomo. Descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados.</p>
<p>Título VI: Régimen sancionatorio. Capítulo II: Infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo</p>	<p>Artículo 108. Infracciones muy graves. 1. Emitir actos administrativos y normativos de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo que contravengan: a) La legislación sectorial de riesgos aplicable y la normativa nacional de construcción, que impliquen poner en peligro la vida e integridad física de las personas. En estos casos se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo. 5. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por entidades públicas que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos y cuyo control no sea competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la máxima pena prevista en el siguiente artículo. 6. Construir obras de infraestructura, edificación u otras realizadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitano que no cumplan con la normativa nacional de construcción y los lineamientos para mitigar los riesgos. En el caso que esas obras pongan en peligro la vida e integridad física de las personas se aplicará la pena máxima prevista en el siguiente artículo. Artículo 109. Sanciones. Adicionalmente a las sanciones previstas por el COOTAD, las infracciones descritas en esta Ley serán sancionadas con multa de: 3. Infracciones muy graves: entre cincuenta y cien salarios básicos unificados de los trabajadores en general. A más de las sanciones pecuniarias, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo dispondrá la obligación de reparación de los bienes afectados. Se establece el derecho de repetición a favor de la entidad sancionada en contra de los servidores públicos que por su acción u omisión hayan</p>

	<p>permitido el cometimiento de la infracción, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales del caso.</p> <p>La reincidencia en el cometimiento de las infracciones previstas en esta ley se sancionará con el máximo de la pena prevista.</p>
--	---

Anexo 2: Etapas del desarrollo nacional y eventos peligrosos

Período	Eventos Trascendentales	Eventos Peligrosos
Período liberal 1885 a 1912	Se establece el gobierno liberal, que permite la consecución de varios derechos a través de la formulación de nuevas normas, este período no estuvo exento de conflictos y eventos peligrosos a pesar de tener un registro no cuenta con un modelo para hacerle frente y exista una respuesta reactiva liderada por las fuerzas militares.	Sismo y Tsunami Esmeraldas 1906 Se produjo el terremoto más fuerte que se haya registrado en el Ecuador. Este terremoto tuvo una magnitud de 8,8 grados y se produjo en las costas de Esmeraldas, este evento dio como resultado un tsunami extremadamente perjudicial que causó entre 500 a 1500 víctimas mortales.
Período posliberal. Crisis de 1912 a 1944	Este período de tiempo en el Ecuador se presenta varias crisis que no permitieron la cohesión de la institucionalidad, las diferencias y los problemas sociales eran complejos se toma este período de tiempo pues en el 44 se genera un evento político social fundamental que promueve una nueva constitución que buscaba varios derechos fundamentales. De igual forma no se conocen eventos de gran magnitud el manejo de los fenómenos no era parte de la discusión y por tanto no existía proceso de discusión de la temática.	Erupción Volcán Tungurahua 1916-1925 El 4 de marzo de 1916 inicia el proceso eruptivo del Volcán Tungurahua, se generaron intensos bramidos, movimiento del suelo y salida de material incandescente, a pasar de los días se incrementó la energía de la erupción y los gases se mostraban cada vez más densos y mezclados con materiales sólidos, se generó el descenso de caudalosos lahares por todas las quebradas y ríos, en la madrugada del 10 de marzo en el cráter del volcán los pueblos circundantes fueron despertados por una gran explosión con impresionante emanación de gases, millares de bombas, ceniza y arena.
Período de 1944 a 1963	Este es uno de los eventos más fuertes de la historia nacional, se generó el despliegue de toda la población y las instituciones. Se generaron campamentos y las FF.AA. lideraron el rescate y la respuesta en general; sin embargo, los recursos utilizados no fueron usados de manera adecuada. Este evento y el manejo propio es lo que promovió la discusión y la posterior creación de la Defensa Civil no se registra ningún modelo más allá del que se basa en la respuesta	Terremoto Pelileo 1949 El 5 de agosto de 1949, un sismo golpeó la provincia de Tungurahua, al sureste de la capital. Tuvo una magnitud de 6,8 en la escala sismológica de Richter. Causó aproximadamente 5.050 pérdidas humanas.
	En este período de tiempo se registraron varios eventos, se reformó el Estado y se cuenta con una de las mayores bonanzas económicas por el impulso petrolero. También se desarrolla una incipiente reforma agraria,	Sequía Loja 1968 En el año de 1968 hubo una catastrófica sequía en la provincia de Loja, por la que se perdieron totalmente los cultivos y la gente migró en grandes cantidades. Tratándose de una

<p>Período de alta influencia militar de 1963 a 1984</p>	<p>que promovió la ocupación del suelo y el crecimiento y densidad poblacional, que transformó la relación con el medio y, por tanto, aumentó la exposición.</p> <p>Se comienza a discutir por el propio aumento de los fenómenos un modelo basado en la respuesta, además anclado a la normativa y presupuesto. En 1960 se crea la Defensa Civil. En 1964 se dicta la Ley de Seguridad Nacional, donde se establece la Defensa Civil como institución a nivel nacional dependiente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, y a partir de 1973 comenzó a cumplir operaciones sistemáticas relacionadas con los preparativos y respuesta, a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil. En 1977 la Secretaría Nacional del Consejo de Seguridad Nacional aprueba el Reglamento Interno del Sistema de Defensa Civil que enmarca el accionar de la institución.</p>	<p>zona fundamentalmente ganadera.</p> <p>Fenómeno de El Niño 1982-1983 Este evento climático es uno de los que más ha afectado a nuestra región. El fuerte invierno generó 600 pérdidas humanas, 900 mil hectáreas inundadas y 650 millones de dólares en pérdidas económicas.</p>
<p>Período neoliberal, 1984-2006</p>	<p>El retorno a la democracia encontró un país sumamente dividido y desigual que además fue afectado por varios eventos, en este período de tiempo en donde la institucionalidad y el Estado marcado por las políticas neoliberales ampliaron las profundas brechas de desigualdad y poca capacidad institucional, recortando el Estado y los recursos.</p> <p>También el impacto de los desastres es más evidente por la mayor densidad poblacional, el crecimiento irregular de las ciudades entre otros factores físicos y sociales.</p>	<p>Sismo Reventador 1987 El 5 de marzo de 1987, el Ecuador fue golpeado por dos terremotos. El primero, a las 20:54, con una magnitud de 6,1 y el segundo, a las 23:10, con una magnitud de 6,9. El saldo final fueron 1 000 muertos y daños materiales por USD 1.000 millones, Destrucción de varios tramos del oleoducto Transecuatoriano. El epicentro fue junto al volcán Reventador.</p> <p>Represamiento La Josefina 1993 El 29 de marzo de 1993 el cerro Tamuga se desplomó sobre la comunidad de La Josefina. El fenómeno produjo que se represen cerca de 200 millones de metros cúbicos de agua y lodo en el río Cuenca, un mes después la ruptura del dique causó una mayor destrucción en el cantón Paute.</p> <p>Terremoto Pujilí El jueves 28 de marzo de 1996, a las 18:07, la tierra de la provincia de Cotopaxi, en especial Pujilí,</p>

	<p>Se mantuvo el modelo de gestión basado en la defensa civil sin cambios</p>	<p>Salcedo y otras ciudades de esta región, fueron sacudidas por un terrible terremoto de 5.7 grados en la escala de Richter, dejando un saldo de 62 muertos, siete mil casas destruidas y más de 15 mil damnificados.</p> <p>Fenómeno del Niño 1997 y 1998 El Niño, en 1997-1998, destruyó del 80 % de la red vial costera. Mientras que dejó al menos 292 personas muertas, 162 heridas y 40 desaparecidas. El monto total de los daños ocasionados en el Ecuador se estima en 2.869,3 millones de dólares. El Niño incrementó su intensidad en los meses de febrero. La Defensa Civil se vio obligada a declarar, nuevamente, la alerta roja en Guayas, Manabí y El Oro.</p> <p>Terremoto Bahía de Caráquez 1998 El 4 de agosto de 1998 se registró un evento de magnitud 7.1 que se localizó frente a la ciudad de Bahía de Caráquez, provocando ingentes pérdidas económicas, en especial al sector turístico, ya que hubo una importante reducción del flujo turístico a la zona, así como pérdidas debido al desplome y daños estructurales de algunos edificios ubicados en la ciudad.</p> <p>Volcán Tungurahua En julio de 1999 se registraron 20 sismos de largo período con magnitudes entre 2.0 y 3.5 grados y profundidades entre 7 y 10 km debajo del volcán. En agosto se registraron más de 1 000 eventos sísmicos, los cuales eran de tipo de largo período y volcanotectónicos. En el mes de octubre se presentaron por primera vez emisiones de material incandescente y ceniza y explosiones volcánicas. Por disposición de la Presidencia de la República se decretó la alerta naranja en la zona de alto riesgo donde se encuentra Baños, Bilbao, Cususa, Pondo y otras poblaciones. Se estima que más de 25 000 personas fueron evacuadas</p> <p>Erupción Reventador 2002 Se produjo la erupción del volcán Reventador en el 2002 se</p>
--	---	---

		<p>incrementó las emanaciones de material piroclástico (ceniza, rocas incandescentes y humo), Quito y otros poblados menores permanecían paralizados y golpeados por una pertinaz lluvia de ceniza. El volcán Reventador, situado a unos 100 kilómetros al este de Quito, en una zona rural poca poblada, su erupción produjo potentes exhalaciones de gases, cenizas y rocas incandescentes.</p>
<p>Período progresismo del siglo XXI 2006 a 2016 la etapa progresista del siglo XXI</p>	<p>En el año 2008, año se genera un punto de inflexión en todos los sentidos con la nueva constitución se crea un modelo de gestión diferente y los riegos pasan a ser gestionados desde la perspectiva de los riesgos se trabajan desde la integralidad reducción, respuesta y recuperación.</p> <p>En dicho año se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. En años posteriores se ve la importancia de tener una secretaria más independiente.</p>	<p>Inundaciones Región Costa 2008 Las Inundaciones en la región Litoral del Ecuador fue un desastre natural en gran escala, ocurrido a inicios de enero de 2008, afectando a toda la región litoral o costa ecuatoriana, en las provincias del Guayas, Santa Elena, El Oro, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas. La estación invernal en el litoral ecuatoriano causó grandes estragos a la población campesina de la región, sufriendo desproporcionadamente las consecuencias del desastre, siendo vulnerables a los riesgos que afectaron salud, vivienda, agricultura, educación, bienes y servicios. Más de 22 000 viviendas afectadas y más de 300 totalmente destruidas.</p> <p>Déficit Hídrico 2009 En el año 2009 algunas provincias del litoral y la sierra ecuatoriana se vieron seriamente afectadas por el período prolongado de escasez de lluvias. Manabí, Guayas y Los Ríos fueron declaradas en Emergencia. En noviembre de 2009, en la provincia de Manabí se reportó la muerte de 300 reses y la afectación por falta de agua y pasto a casi un millón de vacunos.</p> <p>Incendios Forestales Hasta el mes de noviembre de 2012, aproximadamente 21.570 hectáreas fueron consumidas por los incendios forestales en nueve provincias del Ecuador. El fuego no solo consumió la vegetación sino también arrasó con especies animales que habitaban en reservas ecológicas,</p>

		bosques y paramos de las provincias de Bolívar, Pichincha, Cantar, Carchi, Imbabura, Chimborazo, Cotopaxi, El Oro y Loja.
		<p>Terremoto 2016 La noche del sábado 16 de abril de 2016 el territorio ecuatoriano fue sorprendido por un sismo muy fuerte, que alarmó a toda la población. La primera información emitida por el Instituto Geofísico mencionaba que fue un terremoto de magnitud 7.8 con epicentro en la costa ecuatoriana, en el Cantón Pedernales provincia de Manabí. 671 personas fallecieron, 30 358 edificaciones resultaron afectadas, entre las que se destaca infraestructura educativa, de salud, patrimonial, deportiva, entre otros.</p>
Período los-Progresismo 2017	Se genera una ruptura de la dirección ideológica y política del Estado. El gobierno comienza a disminuir el tamaño del Estado, lo que provoca la reducción de la Secretaría de Gestión de Riesgos y su cambio institucional, para este año es muy difícil evaluar el estado de la gestión.	Inundaciones en varios sectores y zonas del país además del COVID-19 en este período de tiempo se registra la muerte de más de 25 mil personas.

Fuente: EC Secretaría de Gestión de Riesgos 2018.

Anexo 3: Nota metodológica “Plan Troya”

Modelo Integral de Gestión De Riesgos (MIGR) - Plan Troya

La Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) a través del Modelo Integral de Gestión de Riesgos genera el fortalecimiento y articulación entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), comunidad y esta cartera de Estado. Anclado al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y conforme lo expresa en su misión, ha tomado como desafío este proceso con la finalidad de garantizar la protección de las personas y las colectividades ante los efectos negativos de un desastre natural o antrópico y apoyar el SNDGR, en la tarea de la conformación y fortalecimiento de las UGR. Estas líneas estratégicas están contempladas como prioritarias en las 5 acciones acordados por la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, dentro del Marco de Acción de Hyogo. El objetivo central de la implementación del Modelo Integral de Gestión de Riesgos es el de fomentar una nueva cultura, desde todos los sectores de la sociedad, para la Reducción de Emergencias y Desastres, involucrando a los actores claves desde el sector privado hasta el público. De esta manera permitiendo una mayor resiliencia de todos los sectores. Los objetivos del Plan Troya son:

1. Creación y/o fortalecimiento de Unidades de Gestión de Riesgos.
2. Identificación de zonas seguras.
3. Análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial e inclusión de variables de Gestión de Riesgos.
4. Socialización Comunitaria: Conformación de Brigadas Comunitarias de Gestión de Riesgos y manejo del Comité de Operaciones de Emergencias (BCGR-COE).

Las 4 etapas del mencionado plan apuntan a obtener productos concretos relacionados con los 10 aspectos esenciales y con los 40 criterios establecidos dentro de la Campaña de Ciudades Resilientes de los Gobiernos locales de las UNISDR. De esta manera, la participación activa de la ciudadanía y el compromiso de las autoridades locales y provinciales han permitido que durante el período de ejecución del MIGR (2013).

Este proceso integral establece la organización y la coordinación necesaria para comprender y reducir el riesgo de desastres dentro de los gobiernos locales, con base en

la participación ciudadana, para así impulsar el empoderamiento de la Gestión de Riesgos en todos los niveles de Gobierno y potencializar la reducción de riesgos de desastres a nivel nacional.

Fuente: EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021.

Anexo 4: Metodología índice de capacidades de gestión de riesgos. Nota metodológica

El índice de Gestión de Riesgos es una medición cualitativa de la gestión con base en unos niveles preestablecidos o referentes deseables hacia los cuales se debe dirigir la gestión de riesgos de desastres, según sea su grado de avance. Para la formulación del IGR se tienen en cuenta cuatro políticas públicas o componentes que caracterizan el desempeño de la gestión del riesgo: IR= Identificación del Riesgo RR= Reducción de Riesgos MD= Manejo de Desastres PF= Gobernabilidad y Protección Financiera La metodología fue tomada del documento del BID, Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos – Programa para América Latina y el Caribe – Ecuador.

Fórmula del Cálculo El cálculo del Índice de Gestión de Riesgos está compuesto por las cuatro componentes promediadas, como se muestra a continuación: Donde $\rightarrow t$: Es el período de medición (año). La evaluación de cada componente considera 6 indicadores que caracterizan el desempeño de la gestión en el país.

La valoración de cada indicador se hace mediante una herramienta de medición cualitativa de 5 niveles de desempeño siendo 1 (bajo) a 5 (excelente). Este enfoque metodológico permite utilizar cada nivel de referencia simultáneamente como un “objetivo de desempeño” y, por lo tanto, facilita la comparación y la identificación de resultados o logros hacia los cuales los gobiernos deben dirigir sus esfuerzos de formulación, implementación y evaluación de política en cada caso. ***IGR_t*** = *ComponenteIR* + *ComponenteRR* + *ComponenteMD* + *ComponentePF* 4.

Por otra parte, se ha determinado el nivel de importancia asignado a los indicadores dentro de cada componente mediante el peso o ponderación obtenido con el Procedimiento Analítico Jerárquico (PAJ), cuyos pesos representan la importancia relativa de los aspectos que se evalúan en las componentes que constituyen el IGR. Los pesos suman 100% para cada política pública.

Conceptos utilizados

- **Gestión de Riesgos de Desastres.** Es la aplicación de políticas y estrategias de reducción con el propósito de prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual, contribuyendo

con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres (Naciones Unidas Asamblea General (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016, 16).

- *Indicadores de identificación del riesgo.*- La identificación del riesgo colectivo, en general, comprende la percepción individual, la representación social y la estimación objetiva. Para hacer intervenir el riesgo es necesario reconocerlo, dimensionarlo (medirlo) y representarlo mediante modelos, mapas, índices, etc. Que tengan significado para la sociedad y para los tomadores de decisiones. Metodológicamente involucra la valoración de las amenazas factibles, de los diferentes aspectos de la vulnerabilidad de la sociedad ante dichas amenazas y de su estimación como una situación de posibles consecuencias de diferente índole en un tiempo de exposición definido como referente. Su valoración con fines de intervención tiene sentido cuando la población lo reconoce y lo comprende (IDB-TN-780, 2015).
- *Indicadores de reducción del riesgo.* La principal acción de gestión es la reducción del riesgo. En general, corresponde a la ejecución de medidas estructurales y no estructurales de prevención mitigación. Es la acción de anticiparse con el fin de evitar o disminuir el impacto económico, social y ambiental de los fenómenos peligrosos potenciales. Implica procesos de planificación, pero fundamentalmente de ejecución de medidas que modifiquen las condiciones de riesgo mediante la intervención correctiva y prospectiva de los factores de vulnerabilidad existente o potencial, y control de las amenazas cuando eso es factible (IDB-TN-780 2015).
- *Indicadores de manejo de desastres.* - El manejo de desastres corresponde a la apropiada respuesta y recuperación post desastre, que depende del nivel de preparación de las instituciones operativas y de la comunidad. Esta política pública de la gestión del riesgo tiene como objetivo responder eficaz y eficientemente cuando el riesgo ya se ha materializado y no ha sido posible impedir el impacto de los fenómenos peligrosos. Su efectividad implica una real organización, capacidad y planificación operativa de instituciones y de los diversos actores sociales que verían involucrados en casos de desastre (IDB-TN-780 2015). Indicadores de gobernabilidad y protección financiera.
- *La gobernabilidad y protección financiera* para la gestión de riesgo es fundamental para la sostenibilidad del desarrollo y el crecimiento económico

del país. Esta política pública implica, por una parte, la coordinación de diferentes actores sociales que necesariamente tienen diversos enfoques disciplinarios, valores, intereses y estrategias. Su efectividad está relacionada con el nivel de interdisciplinariedad e integralidad de las acciones institucionales y de participación social. Por otra parte, dicha gobernabilidad depende de la adecuada asignación y utilización de recursos financieros para la gestión y de la implementación de estrategias apropiadas de retención y transferencia de pérdidas asociadas a los desastres (IDB-TN-780 2015).

Fuentes: EC Servicio Nacional de Gestión de Riesgos 2021; Lacambra et al. 2017.