

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

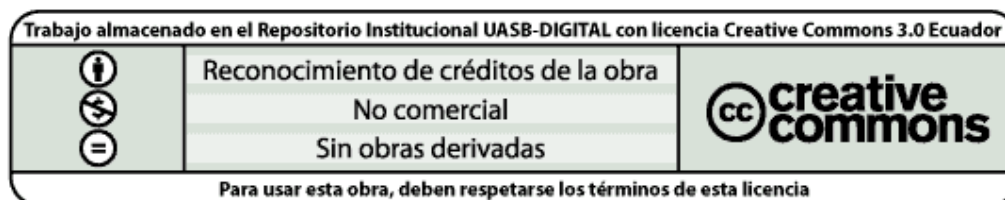
**Área de Gestión**

Programa de Maestría en Gestión del Riesgo de Desastres

**Análisis del proceso comunicativo interinstitucional entre la  
Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil,  
dentro de la conformación del Sistema Nacional  
Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador**

Jonny Ernesto Franco Muñoz

**Quito, 2016**



## **CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS**

Yo, Jonny Ernesto Franco Muñoz, autor de la tesis intitulada “Análisis del proceso comunicativo interinstitucional entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil, dentro de la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador”, 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 gestión de riesgo de desastres) en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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

Fecha. ....

Firma: .....

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Gestión**

**Maestría de Gestión del Riesgo de Desastres**

**Análisis del proceso comunicativo interinstitucional entre la  
Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil, dentro de  
la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de  
Riesgos del Ecuador**

**Autor:** Jonny Franco Muñoz

**Tutor:** Iván Rodrigo Mendizábal

Quito, 2016

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación se enfoca en establecer un estudio de caso para el diagnóstico de dos elementos del Sistema Descentralizado de Riesgos del Ecuador desde un enfoque sistémico, considerándolo como una macro institución y aplicando las teorías de la comunicación organizacional. Considerando que el análisis de todo el Sistema sería demasiado amplio, se busca establecer el proceso comunicacional entre dos de sus componentes, la Secretaría de Gestión de Riesgos como ente rector y el Municipio de Guayaquil como ente operativo, en el esquema de dicho Sistema, contemplando procesos de comunicación interna y externa. La premisa inicial es que el cambio del contexto, con el cambio de la estructura de la Defensa Civil como ente operativo de atención de desastres a la creación de esta nueva estructura en el país, en forma centralizada y con un ente rector para la conformación y direccionamiento, ha modificado los procesos comunicacionales existentes en el área de gestión de riesgos, por lo que se vuelve necesario conocer cómo se dan actualmente estas interacciones comunicacionales en el desarrollo de naciente sistema. Al ser un estudio que toma en cuenta la comunicación, será de carácter descriptivo, basado en entrevistas a los principales actores para conocer de primera mano sus apreciaciones y contrastarlas desde la teoría y desde la observación. Esto se complementará con un análisis bibliográfico que juntará los conceptos de comunicación y de gestión de riesgos para contextualizar los resultados obtenidos y brindar elementos de análisis. Este tipo de análisis no son comunes en nuestro país, por lo que esta experiencia es innovadora, y más en el campo de la gestión de riesgos. En ese sentido los resultados obtenidos demostraron las falencias comunicacionales existentes, considerando que el proceso de conformación del Sistema es todavía muy nuevo, resaltando el análisis los campos de aplicación de la comunicación, de la participación de los actores existentes y de las mediaciones que entre ellos se establecen.

Palabras clave: comunicación, riesgo, desastre, emergencia, públicos, mensajes, organización, política pública, planificación, organizacional, estratégica.

## **DEDICATORIA**

A mi familia, por el apoyo, comprensión y amor brindados durante toda la vida para la consecución de este sueño, que hoy se vuelve algo real.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero brindar mi reconocimiento a la personas e instituciones que me dieron las facilidades para la realización de las entrevistas, entre ellos al Ing. Juan Ramírez y a la Mgt. Mónica Menéndez, miembros de la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación del Ilustre Municipio de Guayaquil; al Sr. Fabio Donoso, encargado del proyecto de Reducción de Riesgos del PNUD en la ciudad de Guayaquil, a los técnicos de la Secretaría de Gestión de Riesgos y a la Dra. María del Pilar Cornejo.

## TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1.....	19
BASES CONCEPTUALES DE GESTIÓN DE RIESGOS .....	19
1.1 La gestión de riesgos y su vinculación con las definiciones básicas .....	19
1.1.1 Análisis de términos usados en la gestión de riesgos .....	19
1.1.2 Amenaza .....	20
1.1.3 Capacidad.....	20
1.1.4 Desastre.....	21
1.1.5 Gestión de riesgos de desastre.....	21
1.1.6 Reducción de riesgo de desastre.....	22
1.1.7 Resiliencia.....	22
1.1.8 Riesgo de desastre .....	23
1.1.9 Vulnerabilidad.....	23
1.1.10 Uso de los términos en contexto .....	24
1.2 Análisis de las definiciones conceptuales básicas de riesgos .....	26
CAPÍTULO 2 .....	32
BASES CONCEPTUALES DE LA COMUNICACIÓN .....	32
2.1 Comunicación .....	32
2.2 Comunicación y gestión de riesgos.....	33
2.3 Comunicación organizacional.....	41
2.4 Comunicación estratégica en la organización.....	45
2.4.1 Identidad, cultura e imagen organizacional .....	47
2.5 La importancia de la gestión de procesos comunicacionales en la organización.....	49
2.5.1 La gestión de procesos comunicacionales en las organizaciones de gestión de riesgos.....	50
CAPÍTULO 3 .....	53
COMUNICACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES .....	53

3.1 Comunicación interna en las áreas operativas de la Secretaría de Gestión de Riesgos .....	54
3.1.1 Contexto.....	54
3.1.2 Resultados.....	54
3.1.2.1 Política de comunicación .....	57
3.1.2.2 Responsable de la comunicación.....	57
3.1.2.3 Tipo de comunicación interna.....	57
3.1.2.4 Canales.....	57
3.1.2.5 Actores de la comunicación .....	58
3.1.2.6 Planificación.....	58
3.1.2.7 Mediaciones .....	58
3.1.2.8 Procesos .....	59
3.1.2.9 Mensajes .....	59
3.1.2.10 Comunicación en crisis .....	59
3.1.3 Análisis de los resultados.....	59
3.2 Comunicación interna en las áreas operativas de gestión de riesgos del Municipio de Guayaquil.....	64
3.2.1 Contexto.....	64
3.2.2 Resultados.....	64
3.2.2.1 Política de comunicación .....	66
3.2.2.2 Responsable de la comunicación.....	66
3.2.2.3 Tipo de comunicación interna .....	66
3.2.2.4 Canales.....	66
3.2.2.5 Actores .....	67
3.2.2.6 Planificación.....	67
3.2.2.7 Mediaciones .....	68
3.2.2.8 Procesos .....	68
3.2.2.9 Mensajes .....	68
3.2.2.10 Comunicación en crisis .....	69
3.2.3 Análisis de los resultados.....	69
3.3 Comunicación en el Sistema Nacional Descentralizado .....	72
3.3.1 Contexto.....	72



3.3.2 Resultados .....	72
3.3.2.1 Política existente.....	75
3.3.2.2 Responsable de la comunicación.....	75
3.3.2.3 Canales.....	75
3.3.2.4 Actores .....	76
3.3.2.5 Planificación.....	76
3.3.2.6 Mediaciones .....	76
3.3.2.7 Procesos .....	77
3.3.2.8 Mensajes .....	77
3.3.3 Análisis de los resultados Del Sistema Nacional Descentralizado .....	77
3.3.3.1 Análisis de políticas.....	78
3.3.3.2 Análisis de la construcción de la identidad y cultura organizacional.....	79
3.3.3.3 El código simbólico .....	80
3.3.3.4 Los modelos de realidad .....	80
3.3.3.5 Los procesos.....	81
3.3.3.6 Los actores .....	82
3.3.3.7 Los mensajes .....	83
3.3.3.8 Las mediaciones .....	83
3.4 Interrelaciones político-comunicacionales en el Sistema Nacional Descentralizado.....	83
3.4.1 Factores de división.....	85
3.4.1.1 Actitudes .....	85
3.4.1.2 Experiencias .....	86
3.4.1.3 Símbolos .....	87
3.4.2 Factores de conexión .....	87
3.4.2.1 Valores y actitudes.....	87
3.4.2.2 Símbolos .....	87
3.4.2.3 Ocasiones .....	88
CONCLUSIONES .....	89
BIBLIOGRAFÍA .....	93

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Sistematización de la Secretaría de Gestión de Riesgos.....	55
Tabla 2. Sistematización del Municipio Guayaquil.....	64
Tabla 3. Organización de la información del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres .....	73

## ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. Ciclo de los desastres.....	27
Gráfico 2. Modelo PAR en momento de presión .....	29
Gráfico 3. Modelo PAR en momento de liberación .....	29
Gráfico 4. Mapa conceptual de la comunicación para la gestión de riesgo .....	41
Gráfico 5. Esquema de Comunicación.....	76

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Lista de Acrónimos

Anexo 2. Organigrama de la Secretaría de Gestión de Riesgos

Anexo 3. Organigrama del Municipio de Guayaquil

Anexo 4. Grabaciones de las entrevistas realizadas.

Anexo 5. Transcripciones de las entrevistas realizadas.

Anexo 6. Cuaderno de campo

## INTRODUCCIÓN

La gestión de riesgos y la comunicación son dos áreas de conocimiento que son similares; las dos son transversales en los procesos de planificación de estados e instituciones. Ambas están en constante evolución y tienen un contexto netamente social.

La interrelación práctica entre este par de áreas de conocimiento ha sido puntual, desde la gestión de riesgos se ha buscado usar la comunicación principalmente como herramienta para la relación con los medios masivos de comunicación y para la creación de mensajes para la población.

Por otro lado, la atención de las emergencias y desastres, por su peculiaridad intrínseca de tener características caóticas posevento destructivo, por lo general conlleva situaciones de falta de comunicación y coordinación que pueden conducir a que el evento destructivo se transforme en una crisis por falta de un buen manejo y coordinación.

Hasta hace unos años se mantenía el esquema, que aun existe en otros países, de la existencia de una institución de respuesta llamada Defensa Civil, que era una instancia establecida en la Ley de Seguridad Nacional. Era una institución centralizada que se activaba en caso de desastres, pero que únicamente contemplaba la reducción de los efectos del desastre y cuyo accionar era limitado (Cruz Roja Ecuatoriana s.f., 9).

Para el caso de nuestro país, durante el terremoto de 1987 en las provincias orientales y de la sierra central, se produjo la atención del desastre bajo la tutela de la, en ese entonces existente, Defensa Civil. Hall explica algunos de los problemas organizativos de la primera respuesta que ocurrieron durante ese evento:

En teoría, las organizaciones internacionales y de voluntarios coordinaron sus actividades con el Comité de Emergencia en el manejo del desastre. En la práctica la complejidad de las operaciones del desastre y la falta de facilidades de comunicación entre oficinas nacionales y los campos de acción provinciales y cantonales forzaron mucho el trabajo que debía realizarse a nivel local, con limitadas contribuciones a nivel nacional.  
[...]

En el proyecto de desarrollo de un sistema de manejo de desastres, la labor organizativa fundamental en respuesta y recuperación es conectar los elementos dentro de

cada campo de acción e integrar los campos dentro de un programa de operaciones coherente y efectivo. [...]

La característica sobresaliente de este desastre fue la complejidad de problemas generados por los terremotos y la interacción entre ellos. La acción organizativa requerida para resolver simultáneamente estos problemas, fue correspondientemente compleja (Hall 2000, 119-121).

Otro caso, durante las inundaciones del invierno del año 2008 todavía no existía la estructura vigente del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres (SNDGRD), en la evaluación realizada luego de la atención, la entidad que manejó esa emergencia, en ese entonces el Ministerio del Litoral, resalta entre otras cosas, lo siguiente:

Pese a estos esfuerzos, se consideran debilidades de este proceso el manejo de información para la toma de decisiones la comunicación. Igualmente la distancia entre los organismos que producen información y alertas y los tomadores de decisiones. Había problemas porque no había uniformidad en los formatos ni en el flujo de información, no funcionaban adecuadamente los mecanismos de manejo de la información lo que generaba datos poco confiables. También había dificultades en la recopilación de la información sobre la ayuda humanitaria internacional. Esto es un reto que debe asumirse en todos los niveles del territorio y con la decisión de todos los organismos que generan información.

Los motivos de esas debilidades radican en que en el país no hay un sistema de información ni una experiencia generalizada de gestión de riesgo. Ya en la parte operativa las razones para estas debilidades pudieron la falta de claridad de las disposiciones de instancias superiores de cada organismo, por seguir rutinas establecidas para épocas de normalidad o la costumbre de actuar aisladamente (Ministerio del Litoral 2008, 69).

Como se aprecia, se detecta tempranamente la necesidad de mejorar los procesos de comunicación y coordinación, en ambos casos, separados en el tiempo por casi 20 años; el Ministerio de Litoral resalta la necesidad de conformar un sistema de riesgos, al menos desconcentrado y de contar con una entidad técnica de gestión de riesgos que lo encabece. Ecuador, a partir de la Constitución de 2008 establece la existencia de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, conformado por todas las instituciones presentes en los ámbitos locales, regionales y nacional (Asamblea Nacional 2008, 126,155,167,172-

173,176); cuya rectoría estará a cargo del organismo técnico establecido por ley<sup>1</sup>. Este sistema que podría tener condiciones de funcionamiento similares a las de una macro institución, en el cual las acciones de prevención y atención de emergencias quedan a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), bajo la rectoría de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Es así que también cambia el paradigma para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados gestionen el riesgo de manera local, bajo la rectoría y supervisión de la Secretaría de Gestión de Riesgos y que cuando supere su capacidad de respuesta, la gestión sea asumida por el Estado Central (Secretaría de Gestión de Riesgos 2014).

Con estas condiciones, se vuelve necesario generar un proceso de análisis para evidenciar como se producen las interrelaciones entre las instituciones que conforman el Sistema, donde entra el proceso de la comunicación organizacional como complemento.

La gestión de riesgos es un proceso complejo. Durante un desastre es necesario gestionar los pocos recursos existentes para atender a la población afectada y este proceso puede ser más o menos eficiente, dependiendo del grado de organización. En tal virtud un elemento de gestión transversal es la comunicación estratégica, la cual influirá en que la emergencia o desastre sea mejor atendida.

En la aplicación del pensamiento sistémico a la gestión de riesgos, se plantea que es un proceso más allá de una acción puntual; determina la necesidad de canales de comunicación y de establecer procedimientos de coordinación y subordinación entre ellos, dependiendo de si es una estructura centralizada o descentralizada (Linayo 2005, 2-3).

Por otro lado, a nivel semántico, la manera en que se verbalizan las acciones determina el alcance que las mismas tengan, es por eso que posteriormente se desglosará los significados y alcances que tienen la preparación para desastres, la atención de desastres, la reducción de riesgos de desastres y la gestión de riesgo de desastres.

Con la reflexión sobre los elementos planteados se generó la siguiente pregunta:  
¿Cuál es el proceso de comunicación interinstitucional entre la Secretaría de Gestión de

---

<sup>1</sup> Originalmente Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, luego Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, actualmente la Secretaría de Gestión de Riesgos. Los distintos nombres se pueden encontrar en documentaciones técnicas nacionales, dependiendo del año de publicación.

Riesgos y el Municipio de Guayaquil, como organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres en el Ecuador? Se plantea esto, por cuanto se genera la duda sobre si la estructura del Sistema tiene algún esquema de comunicación definido formalmente o tácitamente que le permite integrar a sus elementos. Siendo la Secretaría de Riesgos el ente rector del Sistema y el Municipio de Guayaquil el ente ejecutor de la política de gestión de riesgos en este caso, su interrelación está dada desde el enfoque de la comunicación organizacional.

Dentro de esto, se plantea como objetivo central: determinar cuál es el proceso comunicacional interinstitucional estratégico entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil, como organismos que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el Ecuador.

Así, los objetivos específicos planteados para esta investigación fueron los siguientes: determinar la relación que existe entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil; cuáles son los elementos de comunicación dentro de las áreas operativas de la Secretaría de Gestión de Riesgos; analizar cuáles son los elementos de comunicación de las áreas operativas del Municipio de Guayaquil; y establecer la existencia o no de un Plan de Comunicación Estratégica entre el ente rector y el Municipio de Guayaquil.

Con estos antecedentes, el marco conceptual planteado se centra en forma crucial en el análisis de la comunicación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, por su importancia como eje transversal en la gestión de riesgos.

Para la comunicación y la gestión del riesgo, el eje central es el ser humano, la mediación que se establece es en todos los niveles (prevención, preparación, respuesta y reconstrucción) como un elemento para generar cultura y modificaciones de comportamientos.

Con este objetivo se realizó un acopio y análisis bibliográfico para definir las interrelaciones de los dos campos de estudio, la comunicación y la gestión de riesgos.

La investigación planteada es de tipo cualitativa, descriptiva, y enfocada al momento actual (noviembre y diciembre de 2015). Este tipo de investigación se



recomienda en fenómenos sociales muy difíciles de medir, o que no han sido analizados anteriormente (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2010, 392-463).

Los elementos considerados fueron la comunicación, tanto de la Secretaría de Gestión de Riesgos como del Municipio de Guayaquil; la comunicación que se establece entre ambas y las mediaciones desarrolladas para potenciar la comunicación.

Para el análisis bibliográfico se utilizaron conceptos clave de gestión de riesgos, de comunicación, de comunicación organizacional, comunicación estratégica y de comunicación en gestión de riesgos. De esta manera se optimizó el conocimiento de los datos y se profundizó sus interpretaciones.

Para la investigación de este tema se tenía contemplada la realización y análisis de entrevistas semi-estructuradas y observaciones con miembros de la Secretaría de Gestión de Riesgos y de la Dirección de Gestión de Riesgos de un Municipio de Guayaquil, como partes del Sistema

Las muestras elegidas no fueron consideradas en su tamaño desde el punto de vista probabilístico, considerando así la posibilidad de posteriormente añadir o reemplazar con elementos nuevos. Desde esa consideración se realizaron un total de 6 entrevistas, efectuadas de la siguiente manera:

- Dos altos directivos de la Dirección de Gestión de Riesgos Municipal (el 25% de los integrantes de su área). Dentro de los procedimientos administrativos municipales no fue posible acceder a más personas, sobre todo del área de comunicación como habría sido deseable.
- Dos técnicos de distintas direcciones de la Secretaría de Riesgos. No se consiguió acceder por los procedimientos formales y se realizaron dos entrevistas informalmente y bajo el anonimato de los entrevistados.
- Dos entrevistas a personas expertas en la temática. la Exsecretaria de Riesgos y al Director del Proyecto de Fortalecimiento de capacidades del PNUD en Guayaquil.

Como elemento adicional de juicio se consideró la entrevista realizada a Emilio Ochoa, asesor SGR, en el 2014.

Las entrevistas posteriormente interpretadas en forma descriptiva en base a las percepciones con respecto al problema de la comunicación en las instituciones y como Sistema; mediante una guía de campo se incorporaban las ideas guías y las interpretaciones obtenidas. Las entrevistas, observaciones y análisis se realizaron en un periodo específico de dos meses, durante el cual se suscitaron varias declaratorias de emergencia, como la del volcán Cotopaxi y del fenómeno de El Niño (la primera no afectaba directamente al Municipio de Guayaquil pero daba una pauta de cómo se influyen las interrelaciones en el Sistema, la segunda si lo afectaba directamente), lo cual ponía en agenda pública a la gestión de riesgos, pero que a la vez limitaba la disponibilidad de las instituciones a ser estudiadas.

La investigación tiene la siguiente estructura:

El capítulo 1 analiza de los términos utilizados en esta investigación sobre gestión de riesgos, para entender su correcto significado en el contexto de la materia y concluye con un análisis histórico de la forma en que se han ido desarrollando algunas de esas definiciones conceptuales básicas de la gestión de riesgos.

En el capítulo 2 se realiza un ejercicio similar pero con los términos de comunicación, la comunicación estratégica, comunicación en emergencias, de la comunicación en los contextos sociales al interior de las organizaciones y se finaliza con la interrelación entre la comunicación y la gestión de riesgos en las instituciones.

En el capítulo 3 se detalla los hallazgos de la investigación de comunicación interna y externa en la Secretaría de Gestión de Riesgos; en el Municipio de Guayaquil, en las áreas que manejan los riesgos, y en el Sistema Nacional Descentralizado, como interrelación de ambas instituciones, tanto de construcción como de división del Sistema.

Finalmente se abarcan las conclusiones obtenidas mediante la reflexión u comparación entre los resultados y las tendencias teóricas relacionadas a esos temas.

## **CAPÍTULO 1.**

### **BASES CONCEPTUALES DE GESTIÓN DE RIESGOS**

Como el proceso de la tesis es conjugar los campos de conocimiento de la gestión de riesgos y de la comunicación, es menester iniciar con una armonización y explicación de las bases conceptuales de ambas temáticas. La gestión de riesgos es un área de conocimiento muy reciente que está en constante desarrollo, por lo que es necesario entender en forma contextualizada la manera en que se utilizan sus términos y la manera en que han sido desarrollados o acogidos y el proceso de evolución al cual todavía son sometidos.

En el tema de la gestión de riesgo también se ha presentado una situación en que cada institución que ha trabajado en la temática ha desarrollado y adaptado sus conceptos, dependiendo de sus propios intereses y tendencias.

#### **1.1 La gestión de riesgos y su vinculación con las definiciones básicas**

##### **1.1.1 Análisis de términos usados en la gestión de riesgos**

Durante los pocos años que la gestión de riesgos se ha desarrollado, sus conceptos han tenido un uso semántico ligado al uso práctico que se le ha dado. Esta diferenciación en la lectura e interpretación de esta terminología se produce entre las personas que realizan la gestión de riesgos desde las áreas técnicas, sociales y en la población, por lo que se convierte en un elemento de estudio de las características culturales de las sociedades y organizaciones que las usan. El uso particular con que las aplican favorece o dificulta la reducción del impacto de los desastres a través de medios eficientes y efectivos en su contexto (Maskrey 1993, 13-16).

Las actitudes que asumen las personas en cuanto a los desastres están explícitas en los conceptos que utilizan. Es por eso que el uso de unos términos en lugar de otros privilegiará ciertos enfoques, lo que Quarantelly llamaba un vasallaje conceptual con sesgo a una u otra área de conocimiento. Lo ideal es lograr la claridad de la palabra y su uso extendido por parte de varios usuarios ya que un uso en consenso es algo imposible (Quarantelly 1987, 306).

A causa de esto, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas tuvo como objetivo promover el entendimiento y la utilización común de conceptos normalizados (UNISDR 2009), los cuales en su mayor parte son utilizados en el Ecuador, pero de ninguna manera están del todo homologados y dependen aun de situaciones de traducción y contexto para su utilización y decodificación.

### **1.1.2 Amenaza**

En nuestro medio se utiliza como un sinónimo de peligro o de desastre, se utiliza en forma indistinta, sin embargo, se precisa que es una condición con potencial para hacer daño de algún tipo, viene a ser en muchos casos un fenómeno natural que se vuelve potencialmente amenazador ante la exposición del ser humano. La Estrategia Internacional la define como: “Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales” (UNISDR 2009, 5).

Cabe mencionar que, aunque su uso es bastante difundido en América Latina, en los países anglófonos se usa el término *hazard*, cuya traducción es peligro, que de hecho es usado como el término oficial en el Perú, en lugar de amenaza, pese a tener un contexto multi amenaza común con nuestro país y muchas acciones conjuntas de prevención y respuesta en este campo.

### **1.1.3 Capacidad**

En este caso hace referencia al potencial del ser humano a enfrentar las emergencias o desastres, parte del precepto que ninguna comunidad está totalmente desvalida, por tanto, la gestión de riesgos no solo se enfocará en atacar la amenaza sino también en potenciar la capacidad. La Estrategia Internacional la define como: “La combinación de todas las fortalezas, los atributos y los recursos disponibles dentro de una comunidad, sociedad u organización que pueden utilizarse para la consecución de los objetivos acordados” (UNISDR 2009, 10).

En ese sentido, las capacidades son clasificados de 2 tipos, tangibles e intangibles, las tangibles son llamadas propiamente recursos, y las reales capacidades son todas las

destrezas y relaciones de las personas que favorecen este afrontamiento ante las emergencias. Viene a ser la contracara de la vulnerabilidad.

#### **1.1.4 Desastre**

Constituye la materialización del riesgo, pasar de una probabilidad de ocurrencia a un hecho real, es por esto que usualmente es más fácil para las personas entender el concepto de desastre que el concepto de riesgo. La Estrategia Internacional lo define como: “Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos” (UNISDR 2009, 13).

El concepto de desastre aun está en evolución y resemantización, antes se lo consideraba como un sinónimo de las amenazas, por eso era común oír sobre los desastres naturales, hoy hace relación a los impactos negativos que ocasiona en la población por problemas sin resolver del desarrollo (Wisner, y otros 2003 , 9).

Aunque el concepto de la Estrategia Internacional consta en los glosarios de las publicaciones de la Secretaría de Riesgos, en los últimos años son muy cautos en usar este término para las situaciones que inclusive han tenido declaraciones de estados de excepción, ya que el desastre tiene una fuerte connotación, por eso hablan únicamente de emergencias y eventos adversos (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 159).

#### **1.1.5 Gestión de riesgos de desastre**

Es un término que se centra en lo administrativo, comprende acciones de gestión y operativas para mejorar la respuesta y fomentar la prevención y la reducción del riesgo no prevenible. Cabe indicar que la UNISDR hace una distinción entre la “gestión de riesgos” y la “gestión de riesgos de desastres”, la Estrategia Internacional lo define como: “El proceso sistemático de utilizar directrices administrativas, organizaciones, destrezas y capacidades operativas para ejecutar políticas y fortalecer las capacidades de afrontamiento, con el fin de de reducir el impacto adverso de las amenazas naturales y la posibilidad de que ocurra un desastre” (UNISDR 2009, 19).

La gestión de riesgos es muy similar en su contenido pero hace referencia a otras acciones como inversiones, negocios etc. Es por eso que en este caso se analiza el segundo término, gestión de riesgo de desastres, que es más específico a la población y que es el que se usa más coloquialmente en el estudio realizado.

### **1.1.6 Reducción de riesgo de desastre**

En este caso, se trata de un concepto que explica la gestión del riesgo desde una óptica en la cual no se lo puede evitar, pero si se lo puede reducir, logrando a la vez disminuir los efectos negativos que puede ocasionar a la población afectada. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) utiliza este término ya que, desde su perspectiva, enfoca mejor la naturaleza constante del riesgo de desastres y el potencial permanente que existe para reducirlo. La Estrategia Internacional lo define como:

El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos (UNISDR 2009, 27).

Su utilización es similar al caso anterior, en nuestro medio se utiliza más frecuentemente “gestión de riesgos de desastres”, pero muchas veces se utilizan indistintamente.

### **1.1.7 Resiliencia**

Es un término utilizado desde otras ciencias. Hace referencia a que no todas las comunidades o personas tienen la capacidad de sobreponerse ante un evento adverso de la misma manera. La Estrategia Internacional lo define como: “La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas” (UNISDR 2009, 28).

Este es el perfecto ejemplo para explicar cómo históricamente, en el proceso de creación de una epistemología de la gestión de riesgos, ha sido necesario que muchos de los conceptos iniciales sean tomados de otras ciencias como la ingeniería, la ecología y la sociología. Para este caso, su uso inicial viene de una línea cronológica y semántica que se

remonta a 1858 en la ingeniería mecánica, posteriormente a partir de la década de 1950 se utilizó en el campo de la ecología, en la década de 1980 se empezó a usar en el campo de la psicología y desde el 2009 se usa ampliamente en la gestión de riesgos (Alexander 2013, 2707-2709). Analizando su significado en contexto, la diferencia con las capacidades es que va mas allá de ser un recurso disponible o una situación organizativa, es una actitud o visión cultural que permite sobrellevar mejor una situación estresante y sobreponerse en el menor tiempo posible utilizando las capacidades disponibles; es así que comunidades con las mismas amenazas y capacidades pueden tener una resiliencia diferente, dependiendo de su actitud, de igual manera comunidades con menos recursos pero mejor organizadas en temas de gestión de riesgos pueden ser más resilientes que comunidades con más recursos pero sin una cultura de seguridad. Ahora es un término muy usado también en otros campos sociales como la sicología.

### **1.1.8 Riesgo de desastre**

Es un concepto abstracto, maneja la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso y la probabilidad de daños que puede ocasionar. La Estrategia Internacional lo define como: “Riesgo de desastres. Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro” (UNISDR 2009, 30).

La Estrategia Internacional también maneja el término “riesgo” el cual abarca casi lo mismo pero en forma genérica, en tanto que el “riesgo de desastres” es más acorde con la temática estudiada y es usualmente el que se lo utiliza en nuestro medio, en referencia a desastres causados por amenazas de origen natural, pero puede ser utilizado también ante desastres antropogénicos<sup>2</sup> o socio-naturales<sup>3</sup>.

### **1.1.9 Vulnerabilidad**

Hace referencia a las características propias del individuo o la comunidad para recibir daño ante una amenaza existente, por tanto varía constantemente; también se lo utiliza para dar a conocer el grado de exposición que tiene una comunidad o un bien ante

---

<sup>2</sup> De origen humano, por ejemplo desastres tecnológicos como explosiones de gas o fugas radiactivas.

<sup>3</sup> De origen natural pero coadyuvados por factores sociales, por ejemplo, deslizamientos agravados por deforestación.

los efectos de una amenaza. Usualmente los programas de preparación para desastres en América Latina se centran en la reducción de la vulnerabilidad por ser de mayor impacto en la población y de menor costo que las acciones de reducción de la amenaza, aunque desde la gestión del riesgo deben verse como acciones complementarias. La Estrategia Internacional la define como: “Vulnerabilidad. Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (UNISDR 2009, 34).

Este término en sí mismo crea desconcierto en su utilización. En el concepto planteado hace una referencia clara a las condiciones de las personas que pueden ser vulnerables, sin embargo es común hablar de edificios vulnerables, de mapas de vulnerabilidad, o diferenciar entre grupos vulnerables y situaciones de vulnerabilidad (Wisner, y otros 2003 , 15).

Por otro lado, hay confusión entre la vulnerabilidad y la exposición a la amenaza, si una familia habita una vivienda precaria tiene una condición de vulnerabilidad múltiple: económica, física, social etc. Pero los efectos de un desastre, por ejemplo ante un deslizamiento de tierra, están en función directa de qué tan cerca se encuentren de la zona de deslizamiento, es decir de la exposición a la amenaza. En este ejemplo dos casas idénticas tendrán impactos diferenciados dependiendo del grado de exposición, por tanto las vulnerabilidades descritas no influyen directamente en los efectos sino el nivel de exposición. Es decir, la exposición es un componente de la vulnerabilidad.

De igual manera no hay una vulnerabilidad única, la vulnerabilidad si estará en relación al tipo de amenaza. Si comparamos una familia que vive en una casa de ladrillos con otra que vive en una de madera, la familia de la casa de madera es más vulnerable a los incendios que primera, pero posiblemente sea menos vulnerable a otro tipo de amenaza como las inundaciones rápidas con respecto a la que vive en una casa de mampostería.

#### **1.1.10 Uso de los términos en contexto**

Como se aprecia, el análisis semántico se vuelve imprescindible, para plantear la necesidad de conceptualizar de manera apropiada ciertos términos para evitar percepciones confusas, muchos de los términos tales como riesgo, peligro, amenaza o vulnerabilidad muchas veces son utilizados en forma indistinta, y casi como elementos semánticamente



equivalentes. Pero son conceptos distintos y su definición se basa en este caso a un enfoque metodológico de comprensión general del riesgo para lograr la posibilidad de reducirlo o mitigarlo (Cardona, La Red s.f.).

Las formas en que se definen o se conceptualizan los desastres naturales distan de ser un mero ejercicio semántico, constituyen un paso fundamental y dominante en la organización del pensamiento, es por eso que el retraso de la inclusión de las perspectivas sociales en la gestión del riesgo por el uso de definiciones impuestas consciente o inconscientemente por quienes trabajan en las ciencias duras que analizan las amenazas y no la vulnerabilidad, han privilegiado los enfoques fisicalistas<sup>4</sup> de la gestión de riesgos, centrados en la amenaza, marginando los aportes de las ciencias sociales enfocados en la vulnerabilidad (Maskrey 1993, 50-51).

En la aplicación práctica de esta terminología en el uso diario, se vuelve más sencillo para las personas comunes entender palabras prácticas y coloquiales como “desastre” (que es algo físico, la expresión de la destrucción) antes que el concepto de riesgo (que es una probabilidad de ocurrencia, algo abstracto).

Esa dificultad en el paso desde la unidad de comprensión hacia la generación de una acción deseada se debe a que la apreciación del riesgo tiene un fuerte factor de percepción subjetiva, ya que no son hechos comprobables sino posibilidades latentes y cuya capacidad de predecir depende de su incertidumbre (Innerarity y Solana 2011, 14), de ahí que es necesario realizar un proceso constante para difundir estos términos, ya que un mal uso de los mismos limita la concreción de las acciones deseadas en la temática.

En base a estas dificultades, dentro de este campo se han dado una serie de mecanismos para explicar y afrontar el riesgo, (aunque inicialmente no se la haya llamado así) ha tenido que desarrollar un proceso de aprendizaje y adaptación, tomando elementos de otras ciencias para configurarse.

Una vez entendido el riesgo, sus términos y sus planteamientos de gestión, es necesario volver a hacer una aclaración del uso de los términos desde la perspectiva lingüística. En los países anglófonos se habla de la reducción de riesgos de desastres RRD

---

<sup>4</sup> Tratamiento del riesgo que se enfoca en el análisis de los desastres desde una caracterización física-natural de la amenaza; basada en magnitud, extensión, tiempo y frecuencia; sin considerar los aspectos sociales. Por lo general se asocia a las ciencias básicas aplicadas como las ingenierías (Torrico, y otros 2008, 21-28).

(*disaster risk reduction*)<sup>5</sup> en tanto que en español (desde la corriente latinoamericana de La Red) se habla de la gestión de riesgos de desastres GRD. En los foros internacionales son traducidos y usados indistintamente pero con mayor énfasis en la reducción de riesgos de desastres. La Iniciativa Humanitaria de Harvard explica que su uso se generalizó a raíz de la década de 1970, conceptualmente busca reducir el impacto de los desastres a través de actividades operativas, tales como: acciones de mitigación, preparación e incidencia política. (Harvard University 2014). Bajo ese concepto, la gestión (*management*) se subordina como una herramienta, dentro de la estrategia de reducción.

Sin embargo, la connotación de gestión de riesgos tiene un enfoque diferente que la de reducción de riesgos, ya que incluye elementos de gestión estratégica y en varios momentos, incluyendo el “manejo” o respuesta ante emergencia.

La FAO adopta la terminología de la Estrategia Internacional y precisa la conceptualización de estos dos términos, indica que la gestión de riesgos de desastres se centra en la gestión de los riesgos, antes y después de la ocurrencia de los desastres, en relación a marcos legales, institucionales, políticos y a procesos administrativos; en tanto que la reducción de riesgo de desastres se usa en acciones y prácticas directamente relacionadas a la prevención, mitigación y preparación, dentro de un contexto de desarrollo sostenible. Es decir, la gestión de riesgos de desastres incluye a la reducción de riesgo de desastres y va más allá de la simple acción porque lo abarca desde una perspectiva de gestión (FAO 2009, 6)

Dentro de ese contexto, en el Ecuador se usa principalmente el término de gestión de riesgos de desastres, con todo lo que esto implica.

## **1.2 Análisis de las definiciones conceptuales básicas de riesgos**

Lo que hoy llamamos gestión de riesgos se desarrolló inicialmente como una acción de supervivencia mediante el desarrollo de acciones para la atención de las emergencias y desastres; a partir de eso ha tenido un proceso en evolución conceptual y práctico.

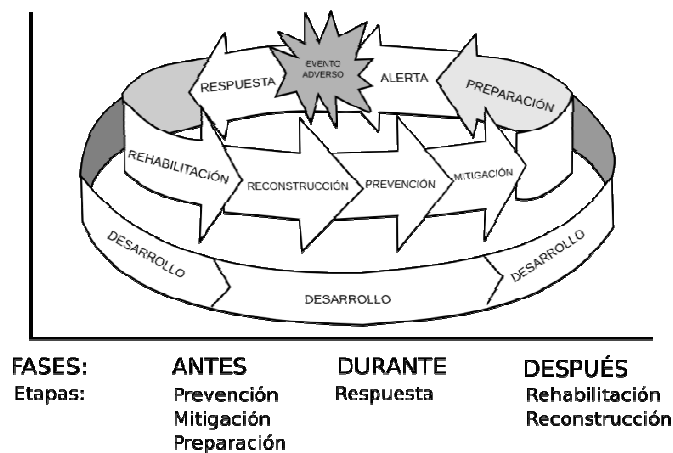
Inicialmente se dio énfasis a la respuesta ante el desastre. Para organizar de mejor manera esa respuesta se notó que era necesario generar un proceso administrativo para la

---

<sup>5</sup> Traducido literalmente por la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos.

adecuación y concentración de los escasos recursos disponibles. A este proceso que fue llamado de “administración para desastres” traducido del inglés *disaster management*, y se lo definió de la siguiente manera: “El componente del sistema social que comprende el planeamiento, la organización, la dirección y el control de las actividades de una institución, cuya función es el manejo de los desastres en cualesquiera de sus fases”<sup>6</sup> (Cruz Roja Ecuatoriana s.f., 22). Wilches-Chaux por otro lado prefiere la traducción “manejo de desastres” que comprende el manejo de la emergencia, en referencia a las acciones inmediatas al fenómeno desencadenante del desastre mas otras acciones de prevención de desastres, preparación para desastres y recuperación post desastre. (Wilches-Chaux 1998, 9-11). Esta necesidad de acuñar y aplicar un término se explica epistemológicamente para identificar partes de un fenómeno complejo con la finalidad de entenderlo mejor y poder actuar más efectivamente sobre cada una de ellas, así, dividiendo al desastre en fases: antes, durante y después de un evento adverso que origine condiciones de desastre; es así como se genera el llamado “ciclo de los desastres”.

**Gráfico 1. Ciclo de los desastres**



Fuente: Cruz Roja Ecuatoriana. Serie 3000. Módulo básico.

En este esquema se expone una serie de procesos y procedimientos que siempre llevan al mismo punto. Como se puede ver, tiene un enfoque netamente burocrático-funcional; por esto establece muchas pautas de comunicación interna y cadena de mando, pero destinadas exclusivamente a la respuesta y recuperación post evento.

<sup>6</sup> Los desastres mantienen una continuidad de situaciones, las fases son de carácter teóricas para propósitos organizativos y explicativos.

Este concepto parte desde el enfoque fisicalista, posteriormente los conceptos van cambiando y se van ajustando a nuevos conocimientos tomados de otras ciencias. El comportamiento de la población en caso de guerra fue analizado en los Estados Unidos y se desarrolló una teoría social de los desastres. Este enfoque involucra estudios principalmente sobre las reacciones y la percepción individual y colectiva, en referencia a la reacción o respuesta de la población ante las emergencias y no hacia el estudio del riesgo, en referencia a la amenaza, propiamente dicho (Quarantelli 1988, 285-310), sin embargo ya introduce el componente de lo social en la temática del riesgo.

Este postulado de la aplicación de las ciencias sociales en relación a los riesgos tuvo su auge en América Latina en la década de 1990 mediante La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), creada en 1992 en Costa Rica, por un pequeño grupo multidisciplinario de investigadores que de una manera distinta comenzaron a entender y analizar los desastres, sentando las bases de lo que actualmente se conoce como la gestión del riesgo (La Red s.f.).

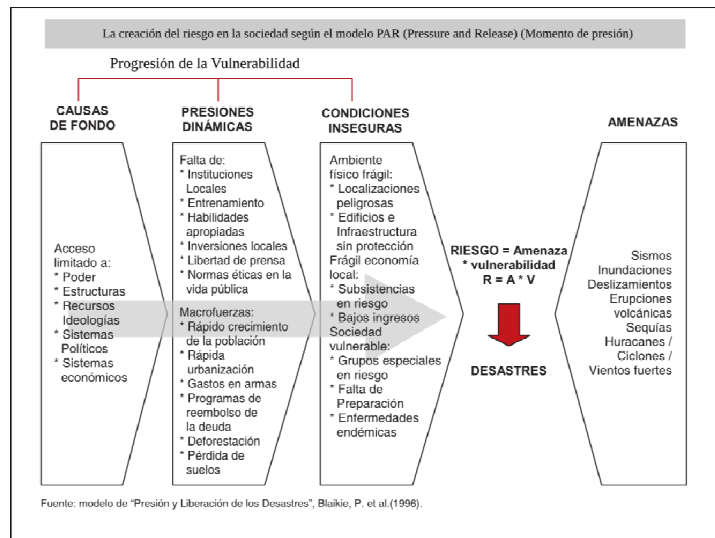
Este aporte de América Latina, a través de La Red para incluir el aporte de las ciencias sociales en el debate sobre la atención a los desastres tuvo su origen desde un punto de vista geopolítico y económico. Los países del norte, por economía más fuerte, pueden trabajar en la reducción de la exposición ante la amenaza, en tanto que en América Latina el enfoque del estudio de los desastres no considera al evento físico-natural como el desastre en sí mismo, sino como un producto social resultado de procesos económicos, sociales y políticos ante los cuales el impacto del evento natural es mayor en la población (Lavell 1993, 74-78), por lo que el trabajo se tiene que centrar en la reducción de la vulnerabilidad de las personas ya que los desastres se originan por los problemas sin resolver del modelo de desarrollo aplicado (Wilches-Chaux 1998, 18).

Dentro de este enfoque social, se empieza a desmenuzar a la vulnerabilidad. Dentro de esto desglosa 10 factores que predisponen a la población a los efectos de los desastres, entre ellas las vulnerabilidades: física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional (Wilches-Chaux 1998, 29-32).

Como desarrollo complementario al de las esferas de vulnerabilidad, posteriormente se plantea que el riesgo de desastre es una función compuesta de la amenaza natural y el

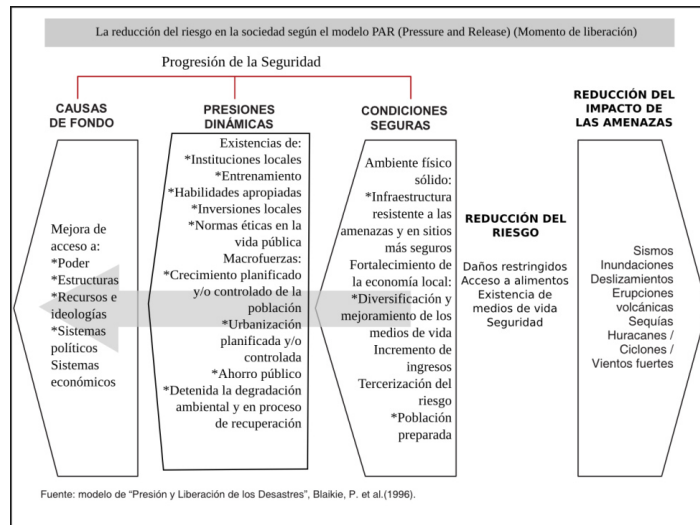
número de personas a esa amenaza específica, considerando sus diferentes grados de vulnerabilidad, que ocupan ese espacio expuesto en ese momento de riesgo latente. Para explicarlo utiliza el modelo doble de Presión y Liberación PAR<sup>7</sup> (Wisner, y otros 2003 , 49-59).

**Gráfico 2. Modelo PAR en momento de presión**



Fuente: (Narváez, Lavell y Pérez Ortega 2009). Elaboración: (Blaikie, P. 1996).

**Gráfico 3. Modelo PAR en momento de liberación**



Fuente: (Narváez, Lavell and Pérez Ortega 2009). Elaboración: (Blaikie, P. 1996)

<sup>7</sup> PAR– Pressure and Release model.

Estos modelos son una herramienta sencilla para mostrar cómo se producen los desastres cuando las amenazas naturales afectan las personas vulnerables. La vulnerabilidad se obtiene de identificar las presiones y relaciones sociales desde lo global hacia lo local. En el nivel global se les denomina: “causas de fondo”, como las estructuras sociales, políticas y económicas; en un nivel intermedio se les llama: “presiones dinámicas”, como el crecimiento de la población, la urbanización y densificación, la degradación ambiental (Wisner, y otros 2003 , 49-59).

Desde aquí se da el salto conceptual, en el cual se pasa del ciclo de los desastres, cíclico, a la gestión de riesgos con modelo dinámico; en este cambio de paradigma ya no es necesariamente inminente la ocurrencia del desastre sino que se plantea la posibilidad de eliminar o mitigar las causas subyacentes que lo originan, generando el proceso de liberación.

A partir de ese punto, el cambio de paradigma de gestión de riesgos genera un cambio institucional. Pasar de las instituciones de Defensa Civil dedicadas únicamente a la respuesta luego de la ocurrencia del desastre a buscar un nuevo paradigma institucional que se encargue de la prevención del riesgo futuro, la reducción de los riesgos existentes, la preparación ante los desastres y por último, la respuesta a los desastres.

En este sentido, el nuevo enfoque busca que las instituciones involucradas en la gestión de riesgo funcionen como sistemas, para evitar que la responsabilidad sobre el manejo de los riesgos caiga en un solo organismo centralizado y que se integren instituciones en diversos planos territoriales: locales, regionales y nacionales, bajo un concepto de red, donde la capacidad ejecutora es local. Otra característica del sistema es la comunicación, donde el paso de la información no siempre se da por conductos regulares sino en redes complejas y en diferentes direcciones (Wilches-Chaux 1998, 43-45).

Ante este planteamiento, surgen proposiciones para que estos sistemas sean basados en procesos y no basados en funciones, lo que permitirá la integración a manera de un eje transversal más que una separación temática, y que permite tener una claridad en los objetivos que se quieren obtener. Si las diversas unidades que conforman el sistema no están alineadas para conseguir el objetivo común, cada una apuntará más bien a sus

objetivos particulares y los esfuerzos se dispersarán. En el caso de la gestión de riesgos, identifica que habrá dos procesos esenciales:

1. La construcción social del riesgo (riesgo futuro, riesgo actual, ocurrencia del desastre y efectos del impacto del fenómeno en sí mismo).
2. Las formas de intervenirlo (prevención del riesgo futuro, mitigación y reducción del riesgo actual, preparar la respuesta, responder y rehabilitación, y reconstrucción), lo que llamamos la gestión del riesgo. Por tanto los procesos no son lineales sino interdependientes (Narváez, Lavell y Pérez Ortega 2009, 45-50).

Es aquí donde se establece una coyuntura entre la gestión de riesgos y la comunicación estratégica. Se establece que la cibernética es el área de conocimiento, desde el punto de vista organizacional, que estudia la forma en que se controlan y comunican los miembros o elementos en las organizaciones, para conseguir sus objetivos comunes. Y va mas allá, delinea la misión que debe tener tal sistema:

La organización social requerida para la gestión del riesgo de desastres implica la participación de muchas entidades, con distintas especialidades y campos de acción que desarrollan conjuntamente actividades en diferentes niveles, nacional, subnacional y local, e inclusive internacional. Es una organización compleja que requiere ser entendida y gestionada como un sistema integrado.

En términos generales, se ha determinado que la misión de esta organización consiste en la articulación, organización y coordinación de todos los actores sociales e institucionales, involucrados en la gestión del riesgo de desastres, con el fin de prevenir y reducir los factores de riesgo en la sociedad y garantizar la oportuna respuesta, recuperación y reconstrucción post desastre; aportando con ello a la protección y seguridad de la población y sus medios de vida y conjuntamente al desarrollo sostenible en el ámbito de su acción (Narváez, Lavell y Pérez Ortega 2009, 63).

De esta manera, ante la actual necesidad de generar sistemas complejos, la comunicación se vuelve el eje articulador para lograr esa institucionalidad de la gestión de riesgos, en el contexto de sistemas ampliados que cubren a múltiples personas y organizaciones; por tanto, la comunicación constituirá una capacidad, y la falta de comunicación caerá dentro de las esferas de vulnerabilidad institucional.

## CAPÍTULO 2

### BASES CONCEPTUALES DE LA COMUNICACIÓN

Para comprender los procesos comunicacionales en las organizaciones es necesario dar un breve recuento de lo que es la comunicación, la comunicación de la gestión de riesgos y la comunicación organizacional.

#### 2.1 Comunicación

Al analizar los procesos comunicacionales en el contexto de la gestión de riesgos, a veces se habla de comunicar los riesgos y en otras ocasiones sobre informar de los riesgos, es por eso que se vuelve necesario analizar terminológica y conceptualmente que se entiende por información y comunicación.

Estos términos son distintos y no intercambiables, la información es parte de la comunicación, precediéndola, es decir, comunicamos información y no al revés; la información son hechos y la comunicación es el proceso social; de ahí que mientras más completa sea la información mejor será la comunicación (Ferrer 1997, 12).

La palabra misma “comunicación” es polisémica, por tanto la utilizaremos de aquí en adelante como la “interrelación de las mentes humanas” (Baylon y Mignot 1996, 14) de ida y retorno, en que, de acuerdo al modelo físico existe un emisor, un mensaje, un receptor, y un canal mediante el cual se transmite el mensaje.

Para establecer la comunicación se necesitan los elementos básicos, el emisor (comunicador), el mensaje y el receptor (destinatario). Desde el estructuralismo comunicacional establece que para la construcción de los mensajes se usará un sistema basado en signos, el cual será común entre emisor y receptor para que sea decodificado y entendido, ese conocimiento común o código será el lenguaje (un sistema de signos, que puede ser verbal o no verbal), este conjunto de signos debe tener reglas de traducción y usará un sub-código que será el contexto, para entender bajo qué circunstancias se articuló ese mensaje, sin el establecimiento de estas relaciones el mensaje podría resultar incoherente (Baylon y Mignot 1996, 23-25), este contexto lo da también la cultura.



Los problemas de decodificación se los llamará “ruidos” y un mecanismo para superar los ruidos y la pérdida de información que ocasionan, es la redundancia de los mensajes.

El mensaje como tal usará estos signos arbitrarios que tendrán un significante o expresión y un significado o contenido, el significante es la señal usada o forma de expresión, sea en formato gráfico, verbal o de otro tipo, y el significado o contenido es la idea que se asociará con esa señal. Es por eso que la señal será transportable pero el sentido no, lo cual puede generar problemas en la comunicación y en la interpretación.

Actualmente la comunicación se realiza mediante distintos canales, entendiéndose como cualquier medio para transmitir los mensajes, actualmente disponemos de los medios de comunicación social como son la radio, la televisión, prensa escrita, el internet etc., pero otros canales son la voz humana para las conversaciones, el teléfono, el arte en varias disciplinas como el cine, la publicidad etc.

## **2.2 Comunicación y gestión de riesgos**

La comunicación y la comunicación del riesgo tienen elementos similares pero cada una con sus propias particularidades.

Desde este punto en adelante es necesario hacer algunas precisiones, sobre la comunicación y la gestión de riesgos; y sobre la comunicación en los grupos sociales e instituciones.

Sobre lo primero, comunicación y gestión de riesgos es necesario precisar semánticamente lo que se quiere analizar. Por lo general se crea una confusión de significado cuando hablamos de comunicación *de* riesgos y comunicación *en* gestión de riesgos.

La comunicación de riesgos, también llamada comunicación en situaciones de riesgo, se basa en dar a conocer el desenvolvimiento de una situación potencialmente peligrosa para la salud, la seguridad y el medio ambiente (Wilcox, Cameron y Xifra 2006, 320-323); como ya se mencionó antes se utiliza al término riesgo como sinónimo de peligro, es decir, como un sistema de información o de alerta, viene a constituirse desde procesos informativos hasta sistemas de alerta temprana. En general, la comunicación de

riesgos busca promover el conocimiento de las amenazas y de la toma de decisiones para enfrentarlas e incentivar la confianza y participación de las personas, desde su percepción de ese riesgo (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. México s.f.).

Por otro lado, si hablamos de comunicación en gestión de riesgos tratamos de definir el uso de la comunicación como una herramienta transversal en el proceso de la gestión de esos riesgos.

Como se nota, aunque suenan muy similarmente, y en ocasiones son usados indistintamente, en forma semántica contemplan situaciones bastante distintas, desde esta perspectiva se podría considerar que la comunicación de riesgos es parte de la comunicación en gestión de riesgos en base a lo que se expondrá a continuación.

Sobre la comunicación de riesgos, hay muchas experiencias, sobre todo relacionadas a temas de seguridad y salud ocupacional, en relación a la señalética y comunicación visual de los sitios con potenciales amenazas para la salud o para el reporte de nuevas amenazas detectadas.

También desde la prevención en la salud pública hay amplias experiencias. Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han potenciado esta forma de comunicación para solventar los vacíos de información y problemas de comunicación generados por fuentes no oficiales durante epidemias o amenazas de salud pública. Aunque esta comunicación de riesgos está dirigida principalmente a la población, contempla elementos de preparación, respuesta y recuperación (OMS 2008). Tiene mucha relación con la comunicación en crisis, tema contemplado dentro de la comunicación organizacional, es decir el desarrollo de planes y estrategias para contrarrestar un mal manejo, en este caso de la comunicación, durante un periodo de particular susceptibilidad, en este caso durante el desastre, o inmediatamente antes de que este ocurra. Cuando se maneja el evento de forma inapropiada se indica que entra en un periodo de crisis, que agrava el desastre como tal. (OPS s.f.)

Dentro de esa línea de pensamiento, se plantea que toda comunidad necesita comunicar e informar sobre los riesgos existentes y emergentes a sus miembros, desde una lógica de supervivencia; para hacer una diferenciación de la comunicación normal, el concepto complementario es el siguiente “un proceso de intercambio de información entre

las partes interesadas sobre la naturaleza, magnitud, importancia, o el control de un riesgo” (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 6).

En la comunicación de riesgos se han identificado diversas variables que pueden afectar la percepción del público ante tales amenazas, entre ellas:

- a mayor complejidad de una situación, mayor sensación de riesgo,
- la percepción del riesgo aumenta si no hay mensajes únicos de los expertos, más todavía si son mensajes contradictorios,
- la gravedad de las consecuencias agrava la percepción del riesgo. (Wilcox, Cameron y Xifra 2006, 322).

En la comunicación de riesgos se han desarrollado teorías destinadas por un lado a estimar la forma en que la comunicación y los mensajes serán establecidos para dar a conocerlos, otras teorías se encargan de analizar las formas en que los diferentes públicos o *stakeholders* recibirán y procesarán esa información referente a los riesgos.

Un esquema desarrollado con base en los trabajos de investigación de la percepción de riesgos presenta un esquema de información en el cual se estructuran mensajes de acuerdo a los públicos, plantea la identificación de la información que las personas quieren conocer y una vez identificada generarla rápidamente antes de que se ocurran conflictos, el esquema que contempla ocho elementos:

1. Obtener cifras correctas, de hechos significativos;
2. Explicar a los públicos clave lo que significan esas cifras significativas;
3. Explicar el significado de esos valores;
4. Mostrar a los públicos que ya han asumido con anterioridad riesgos similares;
5. Explicar cómo los beneficios de riesgo asumido son mayores que los costes probables;
6. Tratar a los públicos con el respeto;
7. Hacer coparticipes a otros comunicadores de riesgos,
8. Todos los anteriores (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 4-5).

Profundizando en el manejo de la comunicación de amenazas, una clasificación fue desarrollada para casos de emergencias masivas, principalmente para problemas de salud pública y pandemias. Planea cuatro esquemas de comunicación:

1. Baja la familiaridad / menor temor o pánico (ante riesgos poco probables o poco conocidos o que no amenazan inmediatamente la vida).
2. Baja la familiaridad / mayor temor o pánico (ante riesgos de tipo químico, biológico, radiológico, nuclear, terrorismo). Los efectos en el temor de la población, al ser inciertos, pueden permanecer en el imaginario colectivo durante años.
3. Alta familiaridad / menor temor o pánico (en desastres de origen natural como terremotos e inundaciones).
4. Alta familiaridad / mayor temor o pánico (por ejemplo el terrorismo en Europa y Estados Unidos y Europa o las pandemias) (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 6-7).

En estos casos, los modelos de comunicación desarrollados se enfocan en las tres fases pre-emergencia, durante y pos-emergencia, es decir en preparación, respuesta y recuperación.

Como se aprecia, una parte del desarrollo de los contenidos de comunicación del riesgo tienen su origen en los estudios realizados sobre la comunicación de crisis, pero trascienden de los problemas de relaciones públicas institucionales desencadenados por desastres o emergencias a un esquema adaptado hacia los organismos de socorro o respuesta, como un mecanismo para lograr la eficacia para comunicar las acciones en la fase de respuesta a las mismas.

Si bien no existe una teoría o modelo único para lograr esa comunicación eficaz de los riesgos, se han planteado modelos y guías de orientación para la comunicación.

Con base en estos contenidos de comunicación de riesgos se desarrollaron esquemas de comunicación basados en diferentes teorías y que pueden ser aplicados a distintos tipos de emergencias, dependiendo de sus características:

El Modelo de Comunicación del Riesgo en Crisis y Emergencias CERC. Desarrollado en los Estados Unidos luego de los ataques del once de septiembre de 2001 y aplicado luego del Huracán Katrina, combina las investigaciones de imagen y la reputación con las de persuasión y mensajería estratégica. Plantea una preparación comunicacional que trasciende la parte organizacional para llegar a una proyección estratégica, mediante la

identificación de los públicos más exigentes en cada etapa y la elaboración de los mensajes para cada uno de ellos y a mediano-largo plazo. Este modelo se divide en 5 etapas:

- Pre-crisis, la comunicación está dirigida a la comunidad y a los organismos de respuesta para proveer mensajes de advertencia y orientación con respecto a la preparación. Las estrategias incluyen la construcción de alianzas, el desarrollo de recomendaciones en consenso con otros actores y prueba de mensajes clave con públicos específicos.
- Evento inicial, la comunicación se dirige al público en general y a los grupos afectados para reducir la incertidumbre y aumentar la seguridad. Las estrategias incluyen informar usando los términos más simples, establecer la credibilidad de un portavoz e implementar acciones de emergencia.
- Mantenimiento, se continúa con la comunicación establecida en el evento inicial, se dirige al público general y a los grupos afectados. Las estrategias incluyen la prestación necesaria de información general o de contexto considerando las opiniones o necesidades del público, corregir la información errónea que haya sido difundida, y empoderar en el tema a los tomadores de decisión.
- Resolución, la comunicación se dirige al público en general y a los grupos afectados para proporcionar actualizaciones respecto a la resolución y discutir las causas, riesgos nuevos o aprendizajes logrados. Sus estrategias se basan en evaluar las dificultades enfrentadas y reforzar lo que funcionó, persuadir a los públicos para apoyar las políticas necesarias, lograr asignación de recursos, promover y reforzar la identidad e imagen de la institución que comunicó y organizó la respuesta.
- Evaluación, la comunicación se dirige a las agencias y organismos de socorro para discutir el la adecuación de la respuesta y trabajar sobre las lecciones aprendidas. Las estrategias incluyen evaluar el desempeño del plan de comunicación, la documentación de lecciones aprendidas, y determinar acciones específicas para mejorar el plan de crisis (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 7-8).

La Teoría Situacional de los Públicos STP, fue adaptada de la comunicación organizacional con base a la segmentación demográfica a la respuesta del público ante las

advertencias frente a un desastre, se basa en la comunicación interpersonal para informar a los públicos sobre los riesgos y formas de afrontarlos (Míguez-González 2006), sus elementos son:

- El reconocimiento del problema (detección de un problema sin solución inmediata).
- El reconocimiento de la restricción (identificación de obstáculos percibidos a la búsqueda de una solución).
- El nivel de participación (extensión de la conexión de la percepción del problema).

En conjunto, estos factores determinan si la gente únicamente consumirá la información o si buscará información adicional proactivamente (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 8).

El Modelo Heurístico-Sistemático HSM, desarrollado desde la psicología se basa en los modelos de aprendizaje y memoria y su relevancia al momento de emitir juicios, permite entender la motivación para obtener la información y la forma en que la procesa. Se basa en la utilización de señales superficiales sin el procesamiento semántico del mensaje como persuasión (Chen y Chaiken 1999, 74-80); como el uso del color, efectos visuales, o tipo de letra para procesar información; establece si los públicos utilizarán señales superficiales y / o estrategias integrales en función de la situación para analizar la información presentada, dicho de otro modo, si sus decisiones son meditadas al decodificar el mensaje o si se basan en un atajo sistemático en base a conocimientos previos (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 9)

El Modelo de Proceso Deliberativo, actualmente se busca que en los procesos de gestión de riesgos, sobre todo desde Europa y Estados Unidos, se usen herramientas deliberativas y participativas, fomentando una comunicación de dos vías (Bennett, y otros 2010, 63), guía el desarrollo de la comunicación basada en mantener un ambiente de tolerancia, con varios puntos de vista que lo legitiman.

Este modelo es más adecuado para un problema continuo de riesgo en etapa de recuperación, por ejemplo, en un caso de contaminación ambiental persistente; consta de tres pasos principales para entender las divergencias.

1. Obtención de los valores y criterios de los *stakeholders* o grupos de interés;
2. la provisión de de perfiles de rendimiento para cada opción política dada por los expertos; y
3. la evaluación y el diseño de las políticas de una muestra aleatoria de ciudadanos.

El proceso deliberativo no elimina la posibilidad de que la percepción del incremento del riesgo, pero permite al público conocer los procesos detrás la decisión tomada de gestión de riesgos. También permite identificar potenciales riesgos percibidos, antes de que sean estigmatizados por los medios de comunicación y otros grupos sociales (Sheppard, Janoske y Liu 2012, 9-10).

Cada uno de estos modelos se basa en condiciones, mensajes y públicos diferentes, no hay modelos únicos porque las situaciones de los desastres son cambiantes y dinámicas.

Por otro lado, ya hablando de la comunicación *en* gestión de riesgos, han existido varias iniciativas para desarrollarla desde distintos enfoques.

Las primeras iniciativas de comunicación en riesgos también partió desde las relaciones públicas, en que el mal manejo comunicacional es en sí mismo un riesgo, se habla de la gestión del riesgo comunicacional, relaciona la gestión comunicacional y el *management*, se plantea como una metodología estratégica que permite la prevención, monitoreo y gestión de situaciones de riesgo comunicacional para las organizaciones (Cóppola 2012).

Ya adentrándose en la gestión de riesgo de desastres y su relación con la comunicación, en forma estratégica, para lograr su integración como un eje transversal han existido varias iniciativas, las primeras han tenido un mayor énfasis en el desarrollo de herramientas comunicacionales para gestores de riesgos, de manera que sean aplicadas en entrevistas con medios de comunicación, en especial durante y después de una emergencia o desastre, aunque en gran medida están destinadas a relaciones públicas ya trasciende de este nivel planteando su uso estratégico, sus elementos de importancia son que ya identifican a algunos actores importantes como los Comités de Operaciones de Emergencia, las Salas de Situación y los equipos de Evaluación de Daños y Análisis de

Necesidades EDAN<sup>8</sup> (OPS 2009, 46-47). También ha ocurrido lo contrario, iniciativas para capacitar a los comunicadores sociales en temas de gestión de riesgos, de igual manera, para que puedan informar mejor durante y después de un desastre, en los documentos desarrollados para este tipo de público se explica la parte conceptual de los riesgos y los mensajes claves para la población en esas situaciones de desastre (UNESCO 2011).

Empezando a juntar todos estos elementos, Manuel Arguello Rodríguez planteó en el Segundo Seminario Nacional de Periodismo y Desastres en San José de Costa Rica en 1995, en referencia a la relación de la comunicación y la prevención, y que bien se puede aplicar a la gestión de riesgos:

La comunicación para la prevención y el riesgo es un proceso muy complejo que requiere la acción conjunta de muchos profesionales de muy diversas disciplinas, donde el profesional en comunicación es un eje del conjunto. Un eje clave para facilitar el acceso de la población a la información básica. No solo sobre medidas inmediatas posteriores a los eventos, sino desde mucho antes, para consolidar los sitios inestables y persuadir a la población de reducir los niveles de riesgo que están dispuestos a aceptar. Se requiere un amplio apoyo a los programas más innovadores y divulgar las experiencias exitosas enfatizando en ellas el rol que tienen los propios pobladores, quienes en última instancia son las víctimas y los que más acciones pueden generar para evitar la emergencia (Ibarra López 2011).

Aquí se complementan los actores de la comunicación, incluyendo a la población como ente participativo.

Este planteamiento busca la integración de varios de los elementos comunicacionales (edu-comunicación, comunicación estratégica, para la crisis, de ciencia y tecnología) en un esquema integrado, orientado a la comunicación estratégica para la gestión de riesgos. Bajo este esquema de combinación, la comunicación organizacional para la gestión de riesgos tiene carácter estratégico y un énfasis mayor en la construcción compartida de sentidos, orientada a la conformación de una cultura organizacional, de manera que colabore con el logro de objetivos y resultados. Durante la etapa de normalidad tendrá funciones formativas y preventivas, en la fase de emergencia cubrirá temas informativos y participativos. En este proceso estratégico se requieren mediaciones entre

---

<sup>8</sup> En el Ecuador, la Secretaría de Gestión de riesgos ha modificado la metodología EDAN por la Evaluación Inicial de Necesidades EVIN, se centra en la identificación de las necesidades para generar la respuesta.



los individuos, y en este caso abarca la generación de una cultura de prevención y una reestructuración de valores, actitudes y prácticas (Ibarra López 2011).

**Gráfico 4. Mapa conceptual de la comunicación para la gestión de riesgo**



Fuente: (Ibarra López 2011).

### 2.3 Comunicación organizacional

Respecto a la comunicación en los grupos sociales, se aprecia que hay una diferencia entre relaciones públicas y comunicación organizacional; es necesario revisar las escuelas de pensamiento en referencia a los conceptos de organización y al comportamiento de los seres humanos dentro de esas organizaciones desde el punto de vista comunicacional.

El modelo socio-sicológico establece cuatro niveles de comunicación: intrapersonal, interpersonal, grupal y cultural (Díaz Bordenave y Martins de Carvalho 2015, 88).

Pero el desarrollo de los conceptos de la comunicación grupal y después de la comunicación organizacional es sumamente amplio y no necesariamente consensuado, una muestra es la recopilación de una serie de definiciones clásicas y poco conocidas de comunicación aplicada a grupos sociales. Ferrer sistematiza a continuación una serie de aproximaciones:

“La comunicación es el cemento que conforma las organizaciones” (Wiever); “la civilización es el estado del ser que se logra por la comunicación”(Oliver); “el hombre es la criatura que se comunica”(Duncan); “la sociedad depende de la convivencia comunicativa”(Cooley); [...] “dentro de una función educativa y coherente, la comunicación es un esfuerzo de convencimiento y de mando para lograr objetivos comunes”(Orwell) (Ferrer 1997, 33-34).

Esta pequeña muestra permite notar como el concepto está en construcción, dependiendo de la escuela de cada autor y de la función con la que se la contempla.

Como se nota, el campo de la comunicación en las organizaciones es un área de conocimiento bastante nueva y que se encuentra en constante evolución. Es necesario precisar qué es lo que se entiende como comunicación organizacional. Para hacer esto, más allá de algunos conceptos que hemos usado como base cabe precisar el contexto.

Dentro de las escuelas de comportamiento organizacional, considerando que los seres humanos tienen la tendencia natural a formar grupos y organizaciones, formales e informales que buscan objetivos comunes; los procesos comunicativos se generan dentro de estos grupos para lograr la coordinación. Esto es lo que se entiende que busca la comunicación organizacional, de ahí que se forma el binomio comunicación-organización en que la comunicación es la base de la estructura de la organización (Trelles Rodríguez 2004).

En base a eso, las escuelas teóricas de las organizaciones resumen cuatro modelos básicos:

- Clásica, con jerarquía y autoridad bien definida (autoritaria), una estructura netamente burocrática con gran formalismo.
- Humanista (o psicológica), incorpora el elemento humano a la estructura clásica (participativa), contempla el liderazgo, la motivación, las relaciones y comunicaciones informales y el desarrollo del recurso humano.
- De sistemas, contempla como un conjunto de elementos interrelacionados en que el resultado es mayor que la suma de las partes, en un todo organizado.

- De contingencia, considera el contexto, la respuesta de la organización corresponde al estímulo, es decir, las organizaciones responden dependiendo de su nivel de contingencia y flexibilidad (Trelles Rodríguez 2004, 18-37).

El proceso de conceptualización de la comunicación organizacional, al igual que en los casos previos analizados, también han tenido desarrollos distintos, dependiendo de la época, de la región geográfica y de la escuela de pensamiento que las ha influido. Así, en Norteamérica se habla de comunicación organizacional, en Europa se denomina comunicación institucional y en América Latina se utilizan ambas denominaciones indistintamente (Trelles Rodríguez 2004, 2-3). Para fines del estudio realizado se hablará de la comunicación organizacional, considerando que es un concepto macro que abarca elementos de comunicación interna, publicidad, relaciones públicas y marketing.

Aunque la comunicación organizacional tuvo sus momentos de desarrollo en varios países y momentos, quizás el más notable fue el que tuvo en los Estados Unidos a inicios del siglo XX, orientado principalmente a las relaciones públicas institucionales en el sector privado. En primera instancia desarrolló el elemento de la comunicación institucional, es decir la transmisión de información sobre la entidad hacia el público con criterios de noticia; esto tuvo su auge durante el desarrollo de los sistemas políticos totalitarios donde se desarrolló la propaganda, orientada a favorecer el cambio de régimen y a adoctrinar a la población (Lozada Díaz 2004, 38).

Posteriormente, el sistema de relaciones públicas entra en crisis, en la década de 1960 se da un giro de timón en las organizaciones, en las cuales se toma a la comunicación como un activo estratégico, por lo que requiere una planificación sistemática basada en la teoría del sistema social, dicho enfoque plantea que:

Las organizaciones son sistemas abiertos, compuestos de subsistemas independientes que, para sobrevivir precisan encontrarse en equilibrio con el gran sistema social [...]. El hecho de que la organización sea un sistema independiente interna y externamente le obliga a desarrollar canales de comunicación tanto en el interior como hacia el exterior. La comunicación organizacional es la herramienta que le permite a la entidad establecer y mantener sus relaciones con el entorno y entre sus distintos subsistemas. (Lozada Díaz 2004, pág. 48).

Luego surgen ideas complementarias a esta idea, indicando que la comunicación organizacional guía la conducta de las entidades en su relación con la sociedad. Dentro de los modelos de comunicar que plantea, cabe destacar el modelo bidireccional simétrico, el cual pretende lograr la comprensión mutua o un grado de acuerdo entre ambos (organización y comunidad), con la finalidad de lograr la máxima integración de la organización en la sociedad (Grunig y Hunt 1984). Esto puede ser difícil de cumplir en la realidad porque no necesariamente coinciden los intereses institucionales con los de la población, sin embargo esto sería más aplicable para el caso del tipo de organizaciones destinadas al bienestar social.

Otro de los elementos de la comunicación organizacional es el de la comunicación interna, esta no contempla únicamente los medios de comunicación y mensajes entre los elementos de la organización, también contempla el concepto de la cultura de las organizaciones, el conjunto de valores y filosofía que configuran la identidad de la misma (Lozada Díaz 2004, 259). La comunicación está estrechamente relacionada con esa cultura y es la cultura el elemento que facilita esos procesos comunicacionales, dicha cultura se expresa como acción, comunicación y relaciones (Costa 2010, 63-72). Por tanto, debe existir una imagen interna y externa que converjan en una misma manera de actuar (Schein 1999).

Se crea entonces una necesidad para establecer políticas de comunicación interna que los integrantes de una institución participen activamente en un proceso común de la organización, para esto se requiere la transmisión de información en forma eficaz y rápida, así como garantizar la calidad de la información transmitida y que ésta a su vez viaje en doble sentido. Los elementos que influyen en esta comunicación serán el estilo de dirección y la estructura propia de la institución (Lozada Díaz 2004, 262).

Al hablar de la comunicación en las organizaciones, sus enfoques y funciones varían según los enfoques y los autores, una escuela habla de tres funciones: producción, innovación y mantenimiento.

Por otro lado otra perspectiva enmarca a la comunicación organizacional desde dos contextos:

- Nivel de organización con funciones de: producción, mantenimiento, adaptación y dirección.
- Nivel de relaciones interpersonales, con funciones de instrucciones de trabajo, razones de trabajo, procedimientos organizacionales e información (Trelles Rodríguez 2004, 3-4).

Las funciones descritas se enmarcan desde el funcionalismo, las cuáles serán los objetivos logrados desde la comunicación organizacional, en tanto que los contextos establecerán las mediaciones, es decir la forma en que se relacionarán las personas involucradas en el proceso de comunicación organizacional para cumplir las funciones ya mencionadas.

Analizando con más detenimiento el tema de la cultura organizacional, se la describe como un sistema colaborativo de respuestas que se comparte socialmente, se transmite y que requiere de aprendizaje. Por otro lado, los elementos relevantes de la cultura son:

- las técnicas, referente al conocimiento de cómo realizar las acciones de la organización, o el *know how*;
- el código simbólico, en referencia a los signos y lenguaje propios de la organización;
- los modelos de realidad, o el modo de actuar propio de la organización; y,
- el mundo normativo, referente a las normas sociales propias de la organización (Trelles Rodríguez 2004, 150-151).

#### **2.4 Comunicación estratégica en la organización**

Como se aprecia, constantemente se habla de la importancia estratégica de la comunicación, tanto en los planes de comunicación como en los planes de gestión de riesgos; por tanto llama la atención de la incorporación de esa palabra en los dos ámbitos de conocimiento.

Para inferir qué es la estrategia cabe entender que es un término importado del ámbito castrense, desde la escuela de occidente (griega) la estrategia era el uso de la fuerza para resolver conflictos, pero desde la escuela de oriente (china) consistía en el uso de la inteligencia sobre la fuerza, de una forma más diplomática; de esta segunda escuela se la

acoge en la comunicación con un giro semántico hacia la eficacia y hacia la predicción del futuro (Pérez González 2001, 27-56). De esa manera, se hace referencia a la incorporación de los elementos militares de estrategia a los planes de comunicación y a la gestión de las organizaciones como una forma de comunicación aplicada; así, se da una premisa de que la comunicación en la empresa siempre será estratégica (Garrido 2001, 80), por esto se la delimita de la siguiente manera: “Estrategia se define como un plano o pauta que integra los objetivos, las políticas, y la secuencia de acciones principales de una organización en un todo coherente” (Garrido 2001, 82). Es decir, la administración por objetivos determina qué se quiere lograr y cuándo, pero el cómo estará dado por la estrategia, la que considera dichas metas, las políticas de delimitarán la acción y las principales secuencias de acción (Mintzberg y Quinn 1993, 5-11).

Al incorporar la estrategia a la comunicación se dice que cambia el paradigma tradicional de informar, traducir y emitir a través de los medios masivos pero en forma individual (especializada), a un enfoque de consensuar, escuchar al otro, mediar y diseñar estrategias en equipo (Massoni 2009, 10).

Desde ese enfoque, habría que diferenciar la estrategia de comunicación, entendida como un documento teórico que establece las líneas directrices de un programa global, de la comunicación estratégica que sería un trazado de propósitos para la consecución de unos objetivos (Pérez 2011, 42). Por tanto, hay una relación entre la administración y la estrategia, ya que involucra planes, objetivos, metas y políticas (Mintzberg y Quinn 1993, 5).

Posteriormente, se va afianzando aún más el término, y empieza a hablarse de la comunicación estratégica en el ámbito organizacional. En este proceso del desarrollo de la comunicación en las instituciones es común escuchar que se utilizan indistintamente los términos de comunicación organizacional, comunicación estratégica, comunicación interna, relaciones públicas, marketing, desarrollo organizacional, etc. Pero sus ámbitos son muy distintos, para entender las diferencias es necesario tener presente un concepto de comunicación estratégica en que “es la práctica que tiene como objetivo convertir el vínculo de las organizaciones con su entorno cultural, social y político en una relación armoniosa y positiva desde el punto de vista de sus intereses y objetivos” (Tironi y Ascano 2004, 27).

Con base en este concepto la diferenciación de términos se aprecia mejor, se diferencia del marketing porque busca el posicionamiento de la organización y no de sus productos o servicios; es distinta del desarrollo organizacional porque brinda las pautas a mediano-largo plazo de adónde quiere llegar el desarrollo organizacional; se distingue de las relaciones públicas porque define los objetivos y acciones que éstas realizarán en forma operativa. Pero con la comunicación corporativa la diferencia es más sutil, a nivel semántico; en tanto que la comunicación corporativa hace referencia al cuerpo organizacional y a su constitución identitaria, se enfoca al momento actual; en tanto que la comunicación estratégica tiene un ámbito similar pero enfocado a futuro, a largo plazo. En ese sentido existiría una mayor relación entre la comunicación estratégica y la gestión de riesgos, porque la comunicación organizacional puede reaccionar ante amenazas actuales, en tanto que la comunicación estratégica se encaminará a amenazas potenciales o futuras (Tironi y Ascano 2004, 27-36).

Al hablar de la gestión estratégica de la comunicación en las instituciones se recalca el estrecho vínculo entre comunicación y organización, hay comunicación “de” la entidad y “en” la entidad. Al tener este aspecto múltiple se dice que hay que hablar de un sistema de comunicación que abarca la cultura de los llamados bienes y valores intangibles, entre los que se encuentran la identidad (¿Quién soy? El ADN de la organización), la cultura (¿Cómo lo hago? La gestión del conocimiento que orienta la acción, el estilo y los valores compartidos al interior); y la comunicación (¿Cómo comunico lo anteriormente dicho? El sistema nervioso que conecta a la organización) y la imagen (¿Cómo me ven? La cristalización de todo lo anterior en la mente de las personas), (Álvarez-Nobel y Lesta 2011). Por esto se detallará algunos de estos elementos.

#### **2.4.1 Identidad, cultura e imagen organizacional**

Como se aprecia, todas esas consideraciones mencionadas pueden aplicarse en organizaciones de diverso tipo. Uno de esos campos es el desarrollo y manejo de la identidad institucional u organizacional. La identidad se puede definir como “el conjunto de atributos, valores o características que la empresa asume como propios, y con los que la compañía se autoidentifica y autodiferencia de las demás” (Lozada Díaz 2004, 65). En ese sentido es necesario precisar la diferencia entre imagen e identidad, la imagen es la manera en que la organización es percibida y su base es la identidad organizacional; por eso,

aunque están relacionadas, la imagen es perceptiva, variará entre los individuos y no necesariamente corresponderá en su totalidad con la identidad, por eso no se tiene un control total sobre ella; de ahí que la imagen corporativa hace referencia a la organización y no a sus productos o servicios, y es una asociación con conceptos abstractos como atributos o valores (Tironi y Ascano 2004, 29-104). Por esto, la definición de la imagen es una acción de las altas gerencias, que adaptan su filosofía corporativa (misión, visión y valores) hacia un perfil de identidad (Lozada Díaz 2004, 67-69).

Cabe indicar que entre los académicos de comunicación de habla inglesa, los términos identidad, imagen y cultura se suelen utilizar indistintamente, pero en español tienen un uso más específico. Para entenderlo mejor se puede decir que la identidad organizacional está presente en la mente de sus miembros en referencia a su historia, costumbres, prácticas, en elementos estructurales como las instalaciones o los tipos de vestimenta y en las construcciones intelectuales como los estilos de funcionamiento y las metas planteadas (Tironi y Ascano 2004, 70-79). Al sumar todos estos elementos conformamos la cultura organizacional, que agrupan estas condiciones físicas en categorías abstractas que serían la misión, visión y valores, lo que se generan a partir de la identidad organizacional (Costa 2010, 64,126). En consecuencia la cultura, al abarcar y transmitir estas visiones compartidas en el seno de las instituciones, requiere de la comunicación que deja de ser un instrumento y se vuelve un nutriente de esa cultura como elemento de constitución de la organización (Pérez González 2001, 378-379).

Así, la comunicación estratégica gestiona de manera integral la marca de las organizaciones, entendiéndose ésta como la forma física que expresa la identidad de la organización. (Tironi y Ascano 2004, 70-79).

De esa manera, la identidad institucional utilizada en forma externa a través de la marca puede tener 3 tipos de formas:

1. Monolítica, en la cual la entidad usa la misma marca y diseño corporativo para sus procesos y productos en forma total.
2. Endosada, en la que un grupo de compañías relacionadas se cobijan por el nombre de un consorcio o grupo y de su identidad.
3. De marca, donde una empresa trabaja a través de distintas marcas respaldadas por una marca matriz (Tironi y Ascano 2004, 73).



En la comunicación de la marca es un sistema primario de comunicación de las instituciones que expresa la identidad institucional, por lo que constituye un activo intangible que debe ser cuidado y desarrollado en forma planificada; crea una relación con los valores que representa y brinda un sentido de pertenencia (Lozada Díaz 2004, 352-357).

La comunicación estratégica determina las 8 dimensiones que configurarán posteriormente la plataforma para la construcción de dicha marca, las cuales son:

1. Misión, es el punto de vista propio sobre la categoría a la que se integra determina el propósito institucional.
2. Visión, el aporte distintivo en su categoría, determina el rumbo de la institución.
3. Producto (o servicio) que personifica a la marca y que se basa en su identidad original.
4. Destinatario, arquetipo del público al que se dirigirá.
5. Emisor, arquetipo de cómo se espera que el destinatario perciba a la institución.
6. Personalidad, tipo de persona que encarna a la marca e institución.
7. Cultura, sistema de valores y costumbres con que se identifica y promueve.
8. Tono y códigos, estilo, estética y comunicación de la marca. (Tironi y Ascano 2004, 105-106).

## **2.5 La importancia de la gestión de procesos comunicacionales en la organización**

De lo planteado con anterioridad, la comunicación es parte de la cultura de la organización. Para que exista una comunicación interna tiene que estar influenciada por la cultura existente ya que son dos términos estrechamente unidos (Lozada Díaz 2004, 260).

Los procesos comunicacionales en las organizaciones están basados en símbolos, dichos símbolos relacionan a las personas con su entorno, son el elemento de unión con la realidad, pero deben llevarse a la par de los procesos socio-comunicativos, los signos generados dentro de este proceso deben ser aceptados y posicionados correctamente para cumplir con ese objetivo, creando un sentido de época e integrándose con la cultura. (Lozada Díaz 2004).

Es por eso que ahora la comunicación estratégica busca tomar en cuenta todos estos elementos, para definir la identidad corporativa, establecer una buena comunicación

organizacional, relaciones públicas y comunicación interna, todo en conjunto para lograr los objetivos institucionales.

Estos procesos estratégicos requieren de elementos de planificación, para la organización y para el establecimiento de estrategias. En ese sentido la conformación organizacional tiene varias tendencias, la de la identidad corporativa busca establecer los valores como la visión, misión e identidad organizacionales para definir una filosofía institucional que establezca sus objetivos, a dónde quiere llegar y cómo va a llegar, en base y en concordancia a su cultura organizativa que defina una voluntad común (Arellano s.f.).

Ya adentrándose en la yuxtaposición de la comunicación organizacional para articular estructuras estatales formales destinadas a la gestión de riesgos, han existido algunas iniciativas que dan pauta de cómo se deben organizar y coordinar estas instituciones formadas para tal efecto. Desde este enfoque de sistemas, se han planteado los lineamientos que las Instituciones involucradas en la gestión de riesgo tienen para funcionar como sistemas, entendiendo sistema como:

un conjunto de elementos que ubicados dentro de un ámbito común reconocible interactúan entre sí y con el medio externo que los rodea, con el fin de lograr un fin común. [...] En una organización concebida como sistema, todos sus elementos deben actuar en forma articulada e integrada, como un todo, y convivir de manera equilibrada con el medio externo que la rodea, y donde cada uno de sus elementos, debido precisamente a esa interdependencia, pueden ser afectados por los cambios que ocurren tanto en el entorno como en cualquier otro componente interno de la organización (Narváez, Lavell y Pérez Ortega 2009, 45).

### **2.5.1 La gestión de procesos comunicacionales en las organizaciones de gestión de riesgos**

Aplicando estos direccionamientos a las organizaciones que se encargan de la gestión de riesgos, tomando en cuenta que son procesos integrales que abarcan a toda la sociedad y que no pueden ser realizados por una única institución, se establece la necesidad de tener una misión organizacional que responde a las preguntas de por qué y para qué existe la organización o el sistema y que debe ser compartido por las personas e instituciones que lo conforman. Resalta la composición dinámica que tiene, al estar conformada por personas, lo que lleva a la necesidad de ordenar sus interacciones para

funcionar de manera armónica y con capacidad de control. Establece que el diseño de la organización sistémica debe incluir:

1. La conceptualización del modelo, orientado al cumplimiento de su objetivo.
2. La planificación y puesta en marcha del su proceso organizacional.
3. La puesta en marcha del sistema.
4. El seguimiento, control, evaluación y mejora continua (Narváez, Lavell y Pérez Ortega 2009, 50).

Considerando estos aspectos para conformación de una organización sistémica, es conveniente comparar la teoría con la realidad de la institucionalidad de la gestión de riesgos en los diferentes países, sobre todo en América Latina. En nuestra región se ha vivido un proceso de paso desde un esquema donde existían una dispersión de entidades de diversos sectores y de diferentes niveles que participaban en la gestión de riesgos, a otro esquema que es el que precisamente adoptó el Ecuador, en que se está estructurando ahora como un sistema descentralizado en todo un territorio nacional, y que plantea la necesidad de una gestión de la coordinación y de la comunicación.

Para el caso de la gestión de riesgos de desastres, esta coordinación se ha dado en varios países con la conformación de sistemas interinstitucionales basados en la prevención, reducción del riesgo, preparación y respuesta y cuyo objetivo general ha sido la incorporación de la gestión de riesgos en la cultura y en el desarrollo de las comunidades.

En el proceso de reflexión dado con el sistema generado en Colombia a partir de 1985, luego de problemas suscitados en la respuesta a raíz del desastre de Armero y el Nevado del Ruiz, se vio la necesidad de implementar sistemas integrados, y que estos sistemas interinstitucionales de gestión de riesgos no deberían seguir el paradigma tradicional centralizado sino desarrollarse mediante la implementación de redes de instituciones, coordinadas por una instancia nacional y por instituciones focales en cada nivel (nacional o local). Para que realmente funcione como sistema, su estructura debe basarse en instituciones interdependientes pero manteniendo su autonomía, ser sinérgicas, integradas y garantizar flujos de información coherentes y con réplicas en las unidades territoriales (Cardona, Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos 2001). Aquí las instituciones nacionales o regionales son agentes

coordinadores o asesores de los niveles locales. Este esquema sería lo ideal, pero por su nivel de complejidad es difícil de diseñar, desarrollar y mantener, para esto quienes lo componen requieren una comprensión de diseño organizacional, políticas públicas, de sociología y comunicación. La implementación de este tipo de sistemas de gestión de riesgos tiene identificados ocho niveles de dificultad:

1. Problemas para responsabilizar a los gobiernos locales.
2. Falta de sociabilización del proyecto.
3. Falta de legislación.
4. Trámites y burocracia.
5. Desconocimiento del rol y manejo cortoplacista.
6. Falta de conocimiento.
7. Alta rotación de funcionarios.
8. Asignaciones presupuestarias menores (La Red 1994, 90-91).

Este es un enfoque en que también funcionaría el Sistema Nacional Descentralizado del Ecuador, como un sistema articulado, único y multidisciplinario.

En esta construcción de las identidades de organizaciones y sistemas cabe resaltar que sus procesos comunicacionales están basados en símbolos, dichos símbolos relacionan a las personas con su entorno, son el elemento de unión con la realidad, pero deben llevarse a la par de los procesos socio-comunicativos, los signos generados dentro de este proceso deben ser aceptados y posicionados correctamente para cumplir con ese objetivo, creando un sentido de época e integrándose con la cultura (Lozada Díaz 2004). Esto se articula con la construcción de la cultura de la gestión de riesgos, que aunque es un cambio de paradigma de actitudes como sociedad frente a las amenazas también constituye una construcción de identidad institucional como sistema de resiliencia frente a los desastres.

## CAPÍTULO 3

### COMUNICACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES

A continuación se busca analizar la comunicación en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo de Desastres, para esto se usará el enfoque teórico sistémico para explicar cómo se presentan los flujos comunicacionales, primero al interior de sus componentes, y después entre ellos, desde un enfoque macro-institucional.

Luego de todos los conceptos planteados, es evidente que el proceso planteado en la investigación viene a usar elementos de una auditoría de comunicación organizacional ya que busca diagnosticar el funcionamiento comunicacional, pero lo innovador de la propuesta es realizar el análisis comunicativo desde el enfoque sistémico a la interrelación de los componentes del Sistema, es por eso que no se centra en las áreas de comunicación sino en las áreas de gestión de riesgos, que transversalizan este elemento en sus instituciones como elementos de conformación de un sistema superior o macroinstitución orientada a la gestión de riesgos.

Los cuestionarios de las entrevistas tenían términos claves que orientaban la categoría de las respuestas, de manera que permitía caracterizarlas de la siguiente manera:

- Las relacionadas al proyecto de construcción del Sistema, desde el punto de vista de la organización, entre ellos: políticas públicas (diagnósticos, leyes y ordenanzas), planificación (organizacional y de la comunicación) y procesos (de transmisión de información, de respuesta y de gestión de riesgos).
- Las relacionadas al proceso comunicativo: comunicación (interna, externa, organizacional y de crisis), canales, públicos, actores, *stakeholders*, mediaciones y mensajes.

Como se explicó, epistemológicamente los desastres han sido divididos en fases, antes, durante y después; los conceptos claves aplicados arrojarán resultados distintos, dependiendo del momento del ciclo del desastre en que sean contemplados, considerando que es un proceso continuo e integral pero con características particulares en esa cronología.

## **3.1 Comunicación interna en las áreas operativas de la Secretaría de Gestión de Riesgos**

### **3.1.1 Contexto**

Atribuciones: creada para ejercer la rectoría del Sistema, como ente estatal tiene un organigrama institucional de forma piramidal y con coordinaciones zonales en su red territorial (Anexo 2).

Desafíos: busca reducir los factores de riesgo mediante la integración de las acciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, desarrollar una cultura de seguridad en referencia a la gestión de riesgos y desarrollar una estrategia nacional de comunicación para la gestión de riesgos (Secretaría de Gestión de Riesgos 2012, 14), sin embargo, se plantea dicha estrategia en forma huérfana, no se la plantea dentro de un Plan Estratégico de Comunicación que incluya a todos los elementos del Sistema y a todas las esferas que conlleva; y aunque dicha estrategia ha sido considerada prioritaria, todavía no se ha avanzado del todo en estos dos aspectos.

### **3.1.2 Resultados**

Haciendo un análisis crítico de su proceso histórico de conformación de la Secretaría de Gestión de Riesgos debemos comprender el paso que tuvo desde la Defensa Civil, ente operativo, al esquema planteado en la Constitución del 2008 en que se establece la Secretaría de Riesgos como ente coordinador cambia radicalmente el contexto. Al formar a la Secretaría de Gestión de Riesgos como cabeza del Sistema no se consideró con detalle estos lineamientos. Deja de lado su identidad histórica como Defensa Civil y adquiere una nueva identidad institucional no del todo definida en su nueva estructura, por esto no tiene una jerarquía bien definida sobre los miembros del Sistema (excepto durante la ocurrencia de desastres) y que en tiempos de cotidianidad tiene atribuciones de control pero no de mando.

Al consultar a los entrevistados sobre cómo se articula la comunicación organizacional referente a la gestión de riesgos en la Secretaría de Gestión de Riesgos se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 1. Sistematización de la Secretaría de Gestión de Riesgos**

<b>Variables</b>	<b>Entrevistado 4</b>	<b>Entrevistado 5</b>	<b>Entrevistado 6</b>
<b>Política de comunicación</b>	Interna no conoce.  Externa hay una política general del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).	No conoce  Externa hay una política general del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS).	Si existe.
<b>Responsable</b>	Talento humano, para lo externo con Dirección de RRPP.	Talento humano, para lo externo con Dirección de RRPP.	En emergencia la Secretaría de Comunicación.  Externa a cargo de la Dirección de Comunicación en coordinación con las Subsecretarías.  Interna a cargo de Dirección de Cambio y Cultura Organizacional.
<b>Tipo de comunicación interna</b>	Formal, estructura piramidal, basada en el manual de funciones.  Informal y dinámica en emergencias.	Formal estructura piramidal, basada en el manual de funciones.  Dinámica de la comunicación informal depende del área.  Informal y dinámica en emergencias.	Formal, estructura piramidal.  Informal en base a reuniones.  Informal operativa en base a grupos transdisciplinarios.
<b>Canales</b>	Formal, por memorandos o correos, Quipux  Externo, página web.  Rendiciones de cuentas.	Formal, por memorandos o correos, Quipux.  Externa por manuales.	Resoluciones ministeriales.  Unidades de monitorización.  Rendiciones de cuentas.  Página web.  Spots y cuñas en medios de comunicación social.  Caravana del Buen Vivir.
<b>Actores</b>	Áreas de la SGR.  UGR.  Comités comunitarios.	3 subsecretarías y 2 direcciones.  Entes técnico-científicos.	Subsecretarías, Direcciones, Comités comunitarios.  120 GAD.

	Entes técnico-científicos.		Comités comunitarios de GR operativos (articulados con la SGR en forma externa).
<b>Planificación</b>	Adecuada a la misión y visión institucionales y al PNBV.	Adecuada a la misión y visión institucionales y al PNBV.	En base a misión y visión institucionales, al PNBV, Plan Nacional de Seguridad y Gobierno por Resultados.
<b>Mediaciones</b>	Dirección de Talento Humano con Dirección de Políticas en lo interno, de gestión.  A través de los Subsecretarios respectivos.  Direcciones operativas median información técnica.	Dirección de RRPP en lo externo operativo.	Dirección de Comunicación.  Elaboración conjunta de las rendiciones de cuentas periódicas.  Unidades de monitorización.
<b>Procesos</b>	De comunicación de monitorización de amenazas.	De sala de situación.  De comunicación externa no formalizado.	No indica.
<b>Mensajes</b>	Adecuados a las áreas.  Externos, adecuados a la coyuntura.	Información técnica, traducida a las áreas  Mensajes de autoprotección por áreas  Externos para prevención y respuesta de emergencias existentes	Externos de prevención y preparación.  Internos de plan familiar.
<b>Comunicación en crisis</b>	No indica.	No indica.	Mensajes únicos y centralizados, a través de ley de comunicación.



### **3.1.2.1 Política de comunicación**

Aunque algunos de los entrevistados no conocen si existe una política para la comunicación interna, todos identifican que si hay lineamientos políticos para la comunicación externa de la Secretaría de Gestión de Riesgos. En forma general dada por la Ley de Comunicación y en forma específica por la política general del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS) desde el punto de vista de seguridad integral.

### **3.1.2.2 Responsable de la comunicación**

Institucionalmente, el área de Comunicación de la Secretaría de Gestión de Riesgos se encarga únicamente de relaciones públicas, en la parte interna tienen mucho direccionamiento e injerencia las áreas de Talento Humano y de Cambio y Cultura Organizacional. Para el manejo de la comunicación externa en caso de emergencias grandes o desastres hay un direccionamiento por parte del Ministerio Coordinador de Seguridad junto con la Secretaría Nacional de Comunicación, dentro de lo cual se han dado los direccionamientos de vocerías únicas y mensajes homogéneos, por lo que no hay una autonomía comunicacional aunque sea el ente rector del Sistema.

### **3.1.2.3 Tipo de comunicación interna**

Básicamente maneja la comunicación tradicional de una estructura pública de origen piramidal. Incorpora elementos de comunicación informal que coadyuvan y complementan la comunicación formal. En el manejo de emergencias se han implementado equipos trans-disciplinarios para facilitar los procesos de comunicación interna, sobre todo para el intercambio de información de las áreas de soporte con las áreas agregadoras de valor, para la mejor implementación de procesos administrativos y para la decodificación de la información técnica que vaya a hacerse pública.

### **3.1.2.4 Canales**

Los canales utilizados estarán en función a la comunicación identificada. Para la comunicación formal se tienen mecanismos estatales de memorandos como el Quipux. Para la comunicación externa se tienen la página web y las rendiciones de cuentas. Para la difusión de información pública, a más de los canales oficiales, también se han desarrollado canales alternativos como las ferias del Buen Vivir.

### **3.1.2.5 Actores de la comunicación**

Entre los actores contemplados en su comunicación, la Secretaría de Gestión de Riesgos toma en cuenta a nivel interno a sus propias áreas y a los entes técnico-científicos como instituciones adscritas, en tanto que para su comunicación externa contemplan a las áreas de la Secretaría de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con la distinción de los que tienen o no Unidad de Gestión de Riesgos, a los comités comunitarios y al público en general.

### **3.1.2.6 Planificación**

Las acciones contempladas, y las correspondientes comunicaciones asociadas a su cumplimiento están consideradas en base a la misión y visión institucionales, en forma articulada al Plan Nacional del Buen Vivir.

Elementos adicionales como el Plan Nacional de Seguridad también dan lineamientos de comunicación, e instrumentos como el Gobierno por Resultados (GPR) como medida de seguimiento de desempeño en base a indicadores también da pauta de cambios de acciones en base a la comunicación, de ser el caso, para alterar el desempeño y conseguir las metas planteadas.

### **3.1.2.7 Mediaciones**

Como se indicó, existen instancias que median para lograr una mejor comunicación, la Dirección de Talento Humano y la Dirección de Políticas median en temas de gestión en lo interno de la Secretaría de Gestión de Riesgos. Dentro de cada área los niveles de comunicación son distintas dependiendo del tipo de trabajo, en el caso de las áreas operativas es más sencillo establecer una comunicación entre técnicos pares, en tanto que para la comunicación interdepartamental de otras áreas se requiere la mediación través de los Subsecretarios respectivos, e inclusive estableciendo una comunicación entre Subsecretarios, antes de llegar a un técnico de otra área.

Las Direcciones operativas, a través de las salas de situación también median, sobre todo en la decodificación de la información técnica, sea para usos de la propia Secretaría de Gestión de Riesgos y del público en general. La Dirección de Comunicación media

entre todas las áreas para conocer la interdependencia del trabajo de las mismas, sobre todo en los casos de rendiciones de cuentas y de información pública durante emergencias.

### **3.1.2.8 Procesos**

El proceso por excelencia que se encuentra documentado y que se aplica en la comunicación es el Sistema Comando de Incidentes. Los procedimientos para comunicar y monitorizar las amenazas también se encuentran documentados y difundidos, sin embargo los mismos son de aplicación única para casos de emergencias. Para casos de normalidad, cuando se debe realizar un trabajo de gestión de riesgos no se encuentran documentados, son tácitos y no formales.

### **3.1.2.9 Mensajes**

Los mensajes internos son adecuados según las áreas, como se mencionó en muchos casos requieren de una decodificación previa para ser transmitidos en forma interna, hasta cierto punto se han desarrollado mensajes de autoprotección para el personal, pero que no corresponde a una política institucional sino que depende de cada área.

Los mensajes externos en su gran mayoría están dados por la coyuntura de emergencias existentes por amenazas inminentes, básicamente se enfocan a la prevención y a la respuesta.

### **3.1.2.10 Comunicación en crisis**

Normalmente se basa en acciones y estrategias para revertir una mala situación de imagen o de relaciones públicas pero en este caso, por el contrario, se centra en la aplicación de la Ley de Comunicación y de las declaraciones de estado de excepción, en referencia a la suspensión o restricción de la libertad de información (Asamblea Nacional 2008, 89).

### **3.1.3 Análisis de los resultados**

En los datos se identificó que los funcionarios si identifican que hay una política para la comunicación externa coordinada por el Ministerio Coordinador de Seguridad. En el caso de la emergencia del volcán Cotopaxi, de hecho, fue el Ministro Coordinador de Seguridad el Vocero Oficial. Sin embargo, el diagnóstico dado en las referencias básicas

de gestión de riesgos en el Ecuador señala en una de las acciones recomendadas y aun no implementadas, “desarrollar una estrategia nacional de comunicación para la Gestión de Riesgos” (Secretaría de Gestión de Riesgos 2012, 14), por lo que este es un elemento tácito, pero no explícito, ni tampoco delineado.

En lo referente a la política de comunicación, se establece que los acuerdos institucionales relacionales que gobiernan las instituciones deben ser dirigidos y controlados en forma planificada (Lozada Díaz, Gestión de la comunicación en las organizaciones 2004, 179-181). Por tanto, al no conocer con detalle la existencia y contenido de la política de comunicación, sus elementos no pueden garantizar el cumplimiento de los intereses institucionales y de los públicos.

Sobre la responsabilidad en la comunicación, desde el enfoque sistémico, la comunicación también debe ser un eje transversal articulador, en ese sentido la comunicación organizacional y estratégica; y quien la encabece, no pueden estar apartados temáticamente del resto de áreas.

Sobre los tipos de comunicación interna establecidos, la base es la comunicación formal, al no ser una institución muy grande, aunque tenga representaciones zonales en la red territorial, no ha desarrollado una segmentación mayor que incrementa demasiado los escalones en la línea jerárquica (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 48). Aunque hay una experiencia de flexibilización, esta ha sido experimental y no total, se debe a las características propias del trabajo de la Secretaría de Gestión de Riesgos. En ese sentido busca trascender las estructuras burocráticas cerradas descritas por Weber a las estructuras abiertas planteadas por Katz y Kahn desde un enfoque socio-técnico (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 30-32).

Dependiendo del nivel jerárquico, las personas consultadas determinan el uso de distintos canales, para el caso de mandos medios-bajos ubican la comunicación formal interna a través de memorandos, utilizando el organigrama; a nivel alto, ya se ubican las comunicaciones externas a través de memorandos y también a través de las resoluciones ministeriales. En este caso también hay una dualidad entre procesos administrativos cotidianos y proceso de emergencia para la utilización de dichos canales, en el manejo

emergente se destaca el uso de las salas de situación<sup>9</sup>; los que en su mayoría son unilaterales, tanto las salas de situación como la página web que emite alertas no tienen bien definidos procesos de *feedback* para verificar si la información ha sido consultada, sobre todo por los municipios en el caso de emergencias. Tampoco dan un *feedback* detallado de la monitorización de las emergencias en el contexto de zonas de territorio a los municipios sino únicamente en forma general.

En ese punto, mantienen un uso de canales rígidos y semi-flexibles en condiciones de simultaneidad, tomando elementos diferenciadores del modelo orgánico de Burns y Stalker, en que busca estructuras más flexibles e informales, ascendentes y descendentes, dependiendo del contexto, para afrontar situaciones emergentes (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 34-35).

En cuanto a su mapa actancial, no están bien definidos los niveles de importancia de los distintos actores identificados, y algunos más estarían faltando, tal como el ECU 911. La identificación parte del reconocimiento como interlocutores más que el reconocimiento como *stakeholders*. Los nuevos modelos teóricos actuales en la comunicación organizacional busca la adecuación del mapa actancial trascendiendo del *¿a quién comunica?* (Costa, El DirCom hoy. Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía 2010, 76-79).

La planificación de la comunicación, no existe, por tanto no hay mecanismos de seguimiento que permitirían detectar situaciones de cambio favorecidas por las actividades comunicacionales realizadas.

La interrelación de las áreas esta dado por un proceso constante de mediación, Al no existir un Plan de Comunicación Estratégico, las mediaciones se vuelven un mecanismo necesario para el relacionamiento de sus miembros, en ese sentido la comunicación ascendente de los mandos medios debe ser mediada por la comunicación horizontal de los subsecretarios. Desde el modelo semiológico de Vigier se establece que el elemento a través del cual se realiza la mediación es a través del discurso (Díaz Bordenave y Martins de Carvalho, Planificación y comunicación 2015, 112), sobre eso el discurso institucional se basa en salvar vidas mediante la monitorización de la amenaza y la coordinación de la

---

<sup>9</sup> Llamadas salas de monitoreo por parte de los entrevistados de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

respuesta, paradójicamente el discurso que debería ser formal y que debería ser explícito en la comunicación oficial es asumido en la comunicación informal para lograr las mediaciones, ante la urgencia de la información como elemento de toma de decisiones sobre los tiempos de la comunicación formal.

Por otro lado, el nuevo enfoque de la comunicación en las organizaciones establece que, desde la teoría general de los sistemas, deben establecerse relaciones e interacciones entre todos los actores, rompiendo la estructura jerárquica piramidal, ya que el éxito en la búsqueda de la eficacia está dado por quién gestiona mejor las relaciones (Costa, El DirCom hoy. Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía 2010, 10, 20-21).

Es evidente que los procesos encaminados a la comunicación de emergencia y de monitorización de amenazas son más desarrollados, y claros para situaciones de alteración que para periodos de calma en que deben primar las acciones de gestión de riesgo preventivo. Las relaciones intra e inter organizacionales son procesos, dicho relacionamiento a través del ordenamiento burocrático institucional (Díaz Bordenave y Martins de Carvalho, Planificación y comunicación 2015, 207, 211), por esto deberían ser también procesos estandarizados, optimizados y documentados (Narváez, Lavell y Pérez Ortega, La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos. 2009, 95) y alineados con el discurso institucional.

En referencia a la estructuración y manejo de mensajes, se evidenció que ellos obedecen a coyunturas, aunque se traten de campañas permanentes.

Los lineamientos teóricos para la organización de los mensajes, sobre todo en instituciones complejas y sin fines de lucro establecen unos criterios más profundos de los establecidos en los mensajes existentes, entre ellos:

- Para públicos externos, elaborar productos destinados a aumentar el conocimiento sobre la organización, desarrollar relaciones ordenadas con otras organizaciones externas.
- Para públicos internos, aunar voluntades, transmitir comportamientos deseados y solucionar vacíos de información (Lozada Díaz, Gestión de la comunicación en las organizaciones 2004, 486-487).

En referencia a la comunicación en crisis, desde el enfoque en relaciones públicas se habla de comunicación en crisis cuando ha ocurrido un hecho que afecta al funcionamiento normal de una organización y cómo solucionarlo (Lozada Díaz, Gestión de la comunicación en las organizaciones 2004, 193), en este caso, la Institución se ha creado para funcionar ante tales circunstancias, por lo que el manejo de la comunicación en crisis se refiere ante una situación de un mal manejo o de una mala percepción del manejo de una emergencia o desastre. En este caso se basaría más en el marco legal existente, por Ley de Comunicación y decretos de estados de excepción, lo que facilita el uso generalizado de mensajes únicos y centralizados, y de restricción de la información en base a la censura previa.

En el contexto de la Secretaría de Riesgos como ente coordinador del Sistema, el marco legal establece en sus funciones el liderarlo; para esto se necesitan dos elementos, poder y autoridad (coerción y persuasión). En ese sentido, en un contexto en el cual la Secretaría de Gestión de Riesgos no tiene una escala de mando superior sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se vuelve necesario compensar esta falta de mando con el desarrollo de una cultura de gestión de riesgos, encaminada a la generación de la *unidad de acción* en base al principio de la gestión de riesgos. De ahí que se vuelve necesario la construcción de esa ideología en base a la construcción de una cultura, en donde una unidad de comprensión genera dicha unidad de acción (Noguera Fernández, La teoría del estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía dominación-liberación 2011)

Parte de esos elementos se establecen en el Manual del Comité de Gestión de Riesgos, que indica que todas las unidades de gestión de riesgos deben realizar los cursos de manejo del Comité de Operaciones de Emergencia, es decir, un proceso de adoctrinamiento ideológico en gestión de riesgos, como elemento de persuasión para hacer transversal ese componente en su gestión general y lograr una cultura de gestión de riesgo.

De hecho, en el análisis FODA que realiza la Secretaría en su plan estratégico, identifican la descentralización del Sistema como una debilidad y la capacidad de liderazgo en el Sistema como una oportunidad (Secretaría de Gestión de Riesgos 2014).

## 3.2 Comunicación interna en las áreas operativas de gestión de riesgos del Municipio de Guayaquil

### 3.2.1 Contexto

Competencias: tiene sus funciones y competencias establecidas por el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), aparte de eso forma parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Al igual que la Secretaría, es un ente estatal de carácter local, tiene un organigrama institucional de forma piramidal<sup>10</sup> (Anexo 3).

Normativa: en el campo específico de la gestión de riesgos, aplica la política en el territorio de su competencia a través de ordenanzas municipales.

Dentro de esta normatividad, se establece que el SCI es el mecanismo de comunicación en caso de emergencias o desastres.

### 3.2.2 Resultados

Al consultar a los entrevistados sobre la forma en que se articula la comunicación organizacional en el Municipio de Guayaquil se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 2. Sistematización del Municipio Guayaquil

Variables	Entrevistado 1	Entrevistado 2
<b>Política de comunicación</b>	Existe, implícita.	Existe, implícita. Competencia a través de COOTAD.
<b>Responsable</b>	Dirección de GR, para lo externo con apoyo de Dirección de prensa.	Dirección de GR, para lo externo con apoyo de Dirección de prensa.
<b>Tipo de comunicación interna</b>	Formal, basada en estructura piramidal, con referencia al organigrama. Coyuntura de organización en lugar de estructura organizacional.	Formal, basada en estructura piramidal, con referencia al manual de funciones orgánico-funcional. Informal basada en reuniones mensuales de

<sup>10</sup> En el organigrama existente en la página web del Municipio de Guayaquil aun no consta la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación.



		coordinación.
<b>Canales</b>	<p>Emergencias: sala situacional, boletines.</p> <p>Normalidad: comunicación formal escrita, reuniones de coordinación.</p> <p>Prevención a población: programa “Aprendamos”, folletería, reuniones y talleres.</p>	<p>Normalidad: comunicación formal escrita.</p> <p>Informal, reuniones de coordinación.</p> <p>Informal, comunicador interno.</p> <p>Externa: ferias, casas abiertas, spots de televisión, entrevistas, información a universidades para investigación.</p> <p>Con ente rector, por sala situacional</p>
<b>Actores</b>	<p>Municipio y sus áreas (direcciones, corporaciones y fundaciones) y entidades acantonadas en Guayaquil.</p> <p>Comités comunitarios (interno).</p> <p>Comunidad (externo).</p>	<p>Institucionales: Municipio y sus áreas (direcciones, corporaciones y fundaciones).</p> <p>Instituciones privadas como Cruz Roja e Interagua.</p> <p>Comunitario: comités comunitarios (interno) y comunidad general (externo).</p>
<b>Planificación</b>	Articulada al PDOT.	Articulada al PDOT, basada en cumplimiento de metas del PNBV.
<b>Mediaciones</b>	<p>En la parte política y de gestión a cargo de la Dirección de GR.</p> <p>En la parte técnica a cargo de la sala situacional.</p> <p>En la parte comunitaria a través de los comités comunitarios.</p>	<p>Técnica, a cargo de la Dirección de GR con las otras áreas del Municipio.</p> <p>Política a cargo de la Dirección de GR con la máxima autoridad, otras áreas y con RRPP.</p> <p>Técnica con la SGR a través de la Sala Situacional.</p> <p>Comunitaria a través de los simulacros.</p>
<b>Procesos</b>	<p>17 protocolos SCI para emergencias.</p> <p>No documentados para periodos de</p>	Comunicación formal externa a través de Secretaría Municipal.

	normalidad.	No documentados.
		Comunicación interdepartamental no documentada.
<b>Mensajes</b>	Externos, de prevención, a la comunidad.	Externos, de prevención y de titularización de propiedad con análisis de riesgos.
	Externos de preparación, a instituciones.	
	Internos de respuesta.	Internos de adecuación de la gestión municipal con enfoque de GR.
<b>Comunicación en crisis</b>	No hay planes.	A cargo de Dirección de prensa, no contesta.

### 3.2.2.1 Política de comunicación

Existe una política de comunicación implícita, tanto interna como externamente, adicionalmente toman en cuenta la comunicación como una atribución ya que el COOTAD establece acciones de sensibilización y difusión.

### 3.2.2.2 Responsable de la comunicación

En el tema de la gestión de riesgos la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación lleva un fuerte direccionamiento, tanto en lo político como en lo técnico, para lo externo con apoyo de Dirección de Prensa.

### 3.2.2.3 Tipo de comunicación interna

Al igual que en el caso de la Secretaría de Riesgos, al ser una institución pública descentralizada y responsable del territorio del Cantón Guayaquil tiene principalmente una estructura de tipo clásico, con una comunicación formal, basada en estructura piramidal con referencia al organigrama y a su manual de funciones, realizada por escrito a través de memorandos.

### 3.2.2.4 Canales

En este caso, la definición de los canales es mejor definida que en el caso de la Secretaría de Gestión de Riesgos porque el Municipio de Guayaquil tiene una estructura mucho más operativa en la temática de gestión de riesgos.

En los temas administrativos existen los canales escritos formales, medios tecnológicos de seguimiento para comunicación interdepartamental y reuniones de trabajo para la coordinación de tipo informal.

Cabe mencionar que las reuniones de trabajo también son un medio de coordinación entre el Municipio de Guayaquil y su contraparte de la Secretaría de gestión de Riesgos a través de su Coordinación Zonal. Se acuerdan las acciones informalmente y posteriormente se formalizan por escrito en base a los acuerdos logrados.

En los temas de manejo de emergencias y de monitorización de amenazas se maneja a través de la sala situacional cantonal, ésta a su vez tiene como su contraparte a la sala situacional provincial, como enlace con la Secretaría de Gestión de Riesgos. En las comunicaciones con las entidades que conforman el COE / CGR y con los medios de comunicación durante las emergencias es el canal oficial por excelencia.

En la difusión externa a la población se utilizan los canales de medios de comunicación masiva y medias alternativos como ferias y casas abiertas.

#### **3.2.2.5 Actores**

El mapa actancial está constituido por el Municipio y sus áreas, contemplando Direcciones, Corporaciones y Fundaciones, a las instituciones públicas y privadas acantonadas en el territorio, a la población en general y a los comités comunitarios de gestión de riesgos.

Una salvedad con respecto a la Secretaría de Riesgos es que está empezando a contemplar a los comités comunitarios como elementos internos, al momento no se encuentran plenamente integrados al Comité de Operaciones de Emergencia pero ya tienen presencia en el mismo.

#### **3.2.2.6 Planificación**

La planificación de sus comunicaciones es de tipo operativo, se encuentra articulada a su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, está basada en cumplimiento de metas del Plan Nacional del Buen Vivir con la articulación de la gestión de riesgos como eje estratégico.

### **3.2.2.7 Mediaciones**

Hay tres grandes mediaciones en el proceso de comunicación de gestión de riesgos en Guayaquil:

En la parte política y de gestión a cargo de la Dirección de Gestión de Riesgos municipal, genera el discurso de riesgos y articula tanto a la planificación territorial como a la ejecución por áreas como eje temático. Media con el Área de Prensa para la traducción técnica de contenidos al público en general y también con la Secretaría de Gestión de riesgos, a través de su Coordinación Zonal.

En lo referente a la monitorización de las amenazas está a cargo de la sala situacional, ella además media con las instituciones que conforman el Comité de Operaciones de Emergencia y con la Secretaría de Gestión de Riesgos a través de su sala, su manejo es técnico.

En la parte comunitaria tiene un elemento nuevo, los comités comunitarios son elementos para la interrelación con la comunidad, sobre todo en barrios periurbanos no consolidados donde la presencia y relaciones con entidades formales no es bien vista en muchos casos, debido a la irregularidad de estos sectores ya que son, en muchos casos, terrenos invadidos.

### **3.2.2.8 Procesos**

Como es de aplicación nacional, para los casos de emergencias se aplica el Sistema Comando de Incidentes, en el caso de Guayaquil existen diez y siete protocolos, los cuales son operativos pero que necesitan actualizarse.

Para periodos de normalidad no están establecidos los protocolos de comunicación interna, únicamente se cuenta con protocolos de manejo de comunicados entrantes al Municipio, a través de la Secretaría Municipal.

### **3.2.2.9 Mensajes**

Los mensajes externos tendrán dos grupos de *stakeholder* distintos, por un lado tiene a la comunidad, como beneficiaria, en los temas de prevención y de titularización de propiedad con análisis de riesgos. El otro grupo externos institucional pero interno dentro

del Comité de Operaciones de Emergencia es el de las instituciones que lo conforman, principalmente orientado a la preparación en caso de desastres. Los mensajes internos principalmente se orientan a la respuesta en caso de emergencias de la gestión integrada para la adecuación de la gestión municipal con enfoque de gestión de riesgos.

#### **3.2.2.10 Comunicación en crisis**

En este aspecto no hay direccionamientos propios, en ese caso se encarga la Dirección de Prensa.

#### **3.2.3 Análisis de los resultados**

En lo referente a la política de comunicación, tienen políticas establecidas, en lo interno y en lo externo, aunque en muchos casos implícitas y en otros más explícitas. La injerencia del área de gestión de riesgos en la comunicación organizacional empieza a ser fuerte por dos aspectos, por el nivel de importancia de las relaciones que establece y por la transversalidad de la temática en la gestión municipal. Al comparar los resultados con los planteamientos teóricos se establece que los acuerdos institucionales relacionales que gobiernan las instituciones deben ser planificados (Lozada Díaz, Gestión de la comunicación en las organizaciones 2004, 179-181). La falta de documentación de la política hace que no sea clara en todos sus aspectos, lo que dificulta su aplicación, sin embargo una vez que la organización ha establecido sus políticas de comunicación, implícita o explícitamente, ya desarrolla acciones de comunicación para ejecutar dicha política (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 79).

Sobre la responsabilidad de la comunicación, desde el enfoque sistémico no se contempla la atomización del encabezamiento de los temas comunicacionales, este no es el caso porque existe un claro direccionamiento a la comunicación externa por parte de la Dirección de Relaciones Públicas, pero esta no asume la comunicación interna, por lo que algunos aspectos son solventados por el área de gestión de riesgos y es necesario que también se consolide como un eje transversal basado en la planificación y no en la contingencia (Costa, El DirCom hoy. Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía 2010).

Sobre su comunicación interna, aunque tiene una competencia en una circunscripción territorial más pequeña su estructura es más compleja, por tanto su comunicación tiene un alto nivel de segmentación, que aumenta los niveles en la línea jerárquica (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 48). Pero también es una institución mucho más consolidada, con más años de existencia. Su comunicación formal está claramente delineada por el organigrama y el manual de funciones.

Adicionalmente tienen un sistema de comunicación informal, aunque institucionalizada, basada en reuniones mensuales de coordinación entre el Alcalde y los Directores. Sin embargo, fuera de este espacio la comunicación ascendente con el Alcalde tiene a manera de *gatekeeper* a la Secretaría Municipal, la cual tiene el poder de decidir la importancia de la información. (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 48-64)

Desde el análisis funcional tendría un sistema organizacional híbrido, esta estructura estaría entre un modelo totalitario y un modelo participativo, con niveles intermedios de comunicación interpersonal (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 26).

En lo referente a los canales, están mejor establecidos por ser una institución mucho más consolidada en el tiempo; desde una perspectiva de planificación se enmarca en el enfoque de organizaciones que funcionan como canales de comunicación (Díaz Bordenave y Martins de Carvalho, Planificación y comunicación 2015, 206-207). Pero el establecimiento de canales no necesariamente garantiza la comunicación.

Entre sus actores está la comunidad, a través de los comités comunitarios, ya había formulado que, más allá de la conformación de instituciones sistémicas orientadas a la gestión del riesgo era necesario formar redes de comunicación con acceso para los usuarios de los servicios del sistema, mejor si era a través de un contacto directo sin intermediación (Wilches-Chaux, Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de la Red para la gestión local del riesgo 1998, 45). Como es un proceso inicial, además cumplen el papel de mediadores con el resto de la comunidad, por lo que aun no está establecida como será su evolución en esta interrelación.

Los procesos encaminados a la comunicación de emergencia y de monitorización de amenazas son más desarrollados, y claros para situaciones de alteración que, para periodos de calma en que deben primar las acciones de gestión de riesgo preventivo.

Existen seis procesos misionales o claves, claramente definidos en la gestión de riesgos:

1. Generar conocimiento sobre los riesgos.
2. Prevenir el riesgo futuro.
3. Reducir el riesgo actual.
4. Preparar la respuesta.
5. Responder y rehabilitar.
6. Recuperar y reconstruir. (Narváez, Lavell y Pérez Ortega, La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos. 2009, 63).

De estos seis procesos, claramente está mejor posicionado el quinto, referente a la respuesta. En todos los procesos entran otras instituciones, con las cuales se necesita coordinación y comunicación, en ese sentido lo que falta es la estandarización de procesos (inter e intra institucionales de comunicación y gestión), la optimización de los procesos y la documentación de los mismos.

En base a esto, se aprecia que la particularidad de la comunicación en el Municipio de Guayaquil en el tema de riesgos es que los procedimientos de comunicación más desarrollados son los del Sistema Comando de Incidentes, pero los mismos están contemplados sólo para los casos de emergencia, no para las condiciones de cotidianidad en que se deben manejar los otros componentes de gestión de riesgos, de hecho resultan incompatibles.

Sus mensajes obedecen a una coyuntura más que a un proceso proyectado a mediano o largo plazo, por tanto no tiene desde el punto de vista de la planificación, objetivos e indicadores sobre su uso. Las funciones primarias de los mensajes en las organizaciones son: “para informar, para persuadir, para ordenar e instruir, y para integrar” (Trelles Rodríguez, Comunicación organizacional. Selección de lecturas 2004, 82). Desde esta visión en mayor o menor grado cumple con estas funciones.

En el manejo de la crisis hay un esquema único que parte del Área de Relaciones Públicas. Aunque no se especifica el tipo de respuesta que se daría en caso de crisis si se enfatiza que orientaría desde una respuesta transparente.

Como se aprecia, la comunicación se vuelve un instrumento indispensable para el cumplimiento de todas sus funciones; la Dirección de Gestión de Riesgos se encuentra involucrada como eje transversal en la alineación de las acciones del Municipio con la planificación estatal, por lo que mucha de la comunicación organizacional interna, y la comunicación organizacional externa esta mediada por dicha área. Este es un caso atípico, debido a las condiciones propias de cada territorio.

### **3.3 Comunicación en el Sistema Nacional Descentralizado**

#### **3.3.1 Contexto**

El desarrollo del Sistema es el resultado de un proceso histórico en que pasa de una organización centralizada (Defensa Civil) a un sistema dinámico y descentralizado, conformado por múltiples organizaciones. Además, el Sistema no es una estructura piramidal de mando, sus integrantes son organizaciones con una estructura clásica, piramidal y burocrática. Si los consideráramos en forma independiente, cada uno puede ser un estudio de caso propio, pero en el contexto serán analizados como un sistema, una macro organización formada por varias organizaciones.

Para este caso, desde el punto de vista estratégico, para la consecución de los objetivos planeados para el Sistema Nacional Descentralizado, debería constituirse con los elementos básicos que definan una identidad organizacional de la misma, pero de lo que se puede apreciar no es una entidad con todos los elementos anteriormente descritos, no tiene una visión y misión institucionales que den pauta a los lineamientos descritos en el epígrafe, y tampoco tiene explícitamente establecidos sus valores. Como es lógico, cada institución que conforma el Sistema tienen sus elementos de identidad propios, pero no hay un elemento de identidad que personifique al Sistema, y el mismo intenta integrarse únicamente en base al mandato constitucional.

#### **3.3.2 Resultados**



**Tabla 3. Organización de la información del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres**

<b>Variables</b>	<b>Entrevistado 1</b>	<b>Entrevistado 2</b>	<b>Entrevistado 4</b>	<b>Entrevistado 5</b>	<b>Entrevistado 6</b>	<b>Entrevistado 3</b>
<b>Políticas</b>	No indica.	No indica.	Política de conformación organizacional.	No indica.	No indica.	Ley de comunicación. “Ecuador, referencias para la gestión de riesgo” el eje estratégico 2 diagnóstico sobre carencias de comunicación que tiene el Sistema. Manual CGR.
<b>Responsable</b>	No indica.	No indica.	No indica.	No indica.	SGR.	SGR.
<b>Canales</b>	Sala situacional (para emergencias, de una vía). Reuniones de coordinación, para temas operativos.	Sala situacional.	Cursos BAGER y MACOE como adoctrinamiento en GR.	No indica.	No indica.	Espacios interinstitucionales como CGR provincial Guayaquil y CGR cantonal Guayaquil  Campañas a lo externo.
<b>Actores</b>	Salas de Situación. SGR.	Salas de Situación. SGR.	Salas de Situación. UGR.	No indica.	Coordinaciones zonales.	SGR. GAD Guayaquil. Comités Comunitarios de la SGR (externos desde la respuesta). Comités Comunitarios del

---

						GAD Guayaquil (externos desde la respuesta).
<b>Planificación</b>	No indica.	No indica.	No indica.	No indica.	No indica.	Articulada al PNBV y al COOTAD.
<b>Mediaciones</b>	No indica.	A nivel político entre máximas autoridades, a nivel técnico entre técnicos pares.	No indica.	No indica.	No indica.	Coordinación Zonal 8 y 5 de la SGR
<b>Procesos</b>	SCI documentados, el resto no documentados.	No indica.	Información a los GAD, no comunicación. Feedback a través de coordinaciones zonales de SGR y unidades de monitorización.	No indica.	Información a los GAD, no comunicación.	SCI.
<b>Mensajes</b>	Reporte de emergencias.	No indica.	Prevención, el análisis, el manejo de los eventos adversos y la recuperación.	No indica.	Conformación, manejo de eventos adversos.	Prevención y autoprotección, respuesta en casos de coyuntura.

---

En este caso, los entrevistados en su mayor parte están más consientes de los procesos de comunicación de sus respectivas instituciones que de la comunicación interinstitucional como sistema de gestión de riesgos nacional. No existe un sentido de pertenencia institucional ni personal al Sistema.

### **3.3.2.1 Política existente**

Más allá de la denuncia de la existencia del Sistema, en la Constitución se menciona que existe una política de conformación organizacional<sup>11</sup>. Por otro lado, existen documentos de planificación como “Ecuador, referencias para la gestión de riesgo” realizado por la Secretaría de Gestión de Riesgos y que ya establece carencias en el manejo de la comunicación dentro del Sistema. Aparte de eso está la Ley de Comunicación que brinda los parámetros nacionales para la comunicación social externa.

### **3.3.2.2 Responsable de la comunicación**

Debería estar encabezado el proceso de comunicación por la propia Secretaría de gestión de Riesgos ya que como ente rector debe organizar al Sistema.

### **3.3.2.3 Canales**

Los espacios para comunicación aparte de los formales para acciones administrativas son las salas de situación, la comunicación entre salas y los plenarios de los Comités de Operaciones de Emergencia (cantonales y provinciales). Más allá de la emergencia, en acciones de planificación son las reuniones entre el Municipio y Coordinación Zonal donde se establece la comunicación más directa en el territorio.

Uno de esos espacios son los procesos de validación que hace la Secretaría a las unidades de gestión de riesgos que se conforman, a las cuales se brinda los cursos BAGER y MACOE, que son procesos básicos de adoctrinamiento en la temática de gestión de riesgos, de conocimientos generales y de acciones a realizar.

Para la comunicación externa al público se usan los medios de comunicación social y campañas planificadas. La página web de la Secretaría se usa para la declaración de estados de alerta, pero en forma unidireccional.

---

<sup>11</sup> Al momento de la entrevista dicha política no había sido publicada, la misma se publicó posteriormente a través de un Acuerdo Ministerial.

### 3.3.2.4 Actores

Contempla a las Salas de Situación, a la Secretaría de Gestión de Riesgos, a las unidades de gestión de riesgos, a los municipios donde no hay unidades de gestión de riesgos, y a los comités comunitarios.

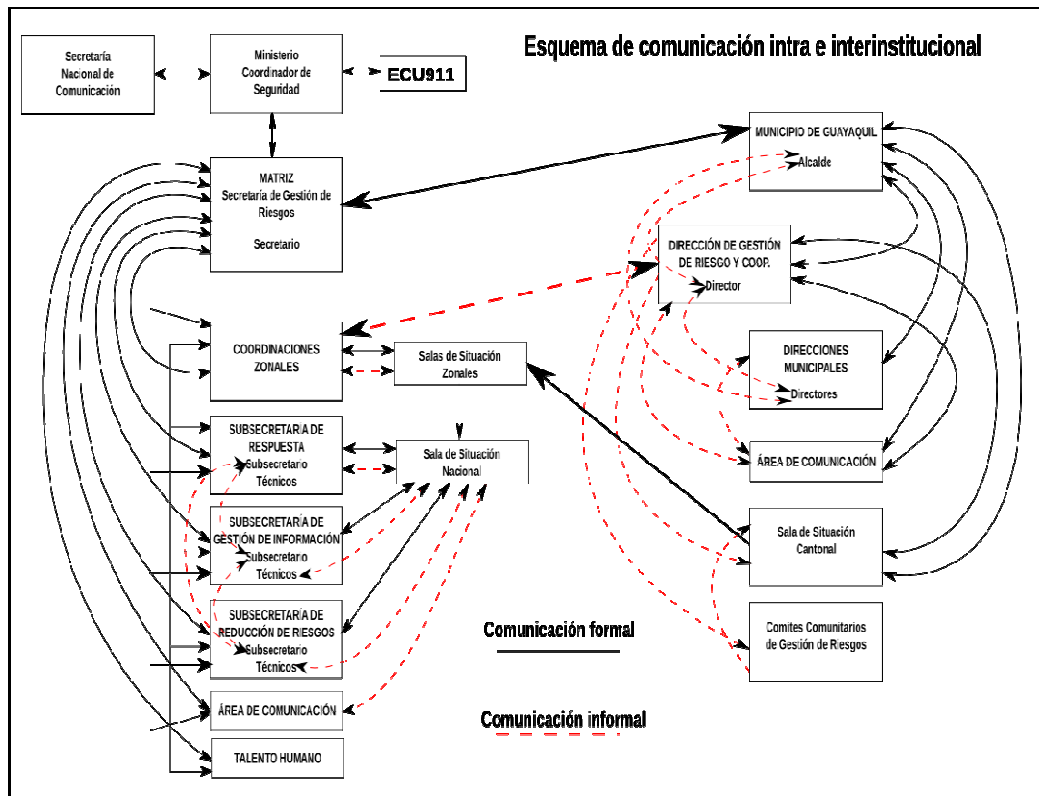
### 3.3.2.5 Planificación

Articulada al Plan Nacional del Buen Vivir y al Código Orgánico de Ordenamiento territorial, Autonomías y Descentralización.

### 3.3.2.6 Mediaciones

A nivel político entre las máximas autoridades (Alcalde y Secretario de Riesgos), a nivel técnico entre técnicos pares, en el caso específico de Guayaquil esta mediación se da entre la Dirección de Gestión de Riesgos municipal y la Coordinación Zonal de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

Gráfico 5. Esquema de Comunicación



Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas.

Como se aprecia, se generan 3 nodos de comunicación interinstitucional, 2 de ellos formales y 1 informales, los formales entre altas autoridades y entre salidas de situación, y el informal mediado directamente entre la Dirección de Riesgos Municipal y la Coordinación Zonal de la Secretaría. La Dirección de riesgos Municipal también es un nodo de comunicación al interior del Municipio.

#### **3.3.2.7 Procesos**

Al igual que en los casos anteriores los procesos de Sistema Comando de Incidentes son los mejor conocidos y documentados, el resto de procesos, sobre todo de gestión cotidiana y procesos administrativos no están documentados. Cabe indicar que muchos de los procesos de comunicación desarrollados por la Secretaría de Gestión de Riesgos para el Sistema son unidireccionales, como se indicó antes es a través de su página web que la Secretaría de Gestión de Riesgos da a conocer las declaratorias de emergencia, sin que haya un mecanismo de *feedback* para saber si las mismas fueron recibidas por los municipios involucrados. También existe una comunicación entre salas de situación, pero la misma tampoco contempla necesariamente *feedback*, viene a resultar procesos de información para los municipio o de solicitud de información de los municipio sin que haya un criterio definido de cuando debe haber respuesta, y el mecanismo formal de *feedback* de la Secretaría de Gestión de Riesgos es a través de sus Coordinaciones Zonales.

#### **3.3.2.8 Mensajes**

Básicamente se centran en el reporte de emergencias y de respuesta a nivel de salas de situación, en los procesos de conformación de unidades de gestión de riesgos, en los procesos de prevención, el análisis, el manejo de los eventos adversos y la recuperación.

En ese sentido la oferta de comunicación es aun limitada a la demanda de comunicación.

### **3.3.3 Análisis de los resultados Del Sistema Nacional Descentralizado**

Sobre la implementación del sistema, Cardona plantea que “un enfoque integral de gestión requiere modificar la concepción de la respuesta reactiva, con un esquema de comando y control, a una acción de prevención-respuesta basada en procesos de consulta y validación que le permita ser creativa y que facilite la auto-organización” (Cardona,

Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos 2001). En complemento a esto, Wilches-Chaux cuando plantea el establecimiento de los sistemas de gestión de riesgos establece que los mismos deben ser procesos de fortalecimiento institucional, y para eso se requieren procesos de comunicación y coordinación; en caso de no cumplirlo se vuelven, por el contrario, una vulnerabilidad institucional (Wilches-Chaux 1998, 34). En estos dos aspectos requieren comunicación activa.

### **3.3.3.1 Análisis de políticas**

En el caso ecuatoriano, la constitución consagra la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres, pero solo establece que será descentralizado, transversal y con la rectoría del Estado central a través de la Secretaría de Gestión de Riesgos, pero la macro-estructura del Sistema no está del todo definida. El Municipio de Guayaquil y la Secretaría son instituciones independientes, con sus propias visiones y misiones, articuladas en un eje transversal llamado gestión de riesgo. Bajo ese supuesto no tienen una estructura piramidal de mando (teoría clásica), sólo de dirección. En ese sentido funcionaría en forma más parecida a la de una franquicia (Trelles Rodríguez 2004, 156), donde el tema compartido y el *know how* es la gestión de riesgos, por eso el esquema más cercano sería el de la teoría de sistemas.

En la definición de la política de comunicación del Sistema, desde la óptica de la Secretaría de Gestión de Riesgos se basa en la aplicación del marco normativo que encauza la política de comunicación en relación a los riesgos, por eso sigue siendo implícita y no explícita. Esta aplicación se da más en la comunicación externa, hacia el público. En la comunicación interna Secretaría-organizaciones, la falta o desconocimiento de una política de comunicación denota la inmadurez del desarrollo del Sistema, dicha política, cuando se la identifique o se la desarrolle, debe orientarse a la consecución de los objetivos organizacionales y del público, basada en el conocimiento institucional del mismo (Trelles Rodríguez 2004, 144).

Una de las falencias detectadas en los diagnósticos de la Secretaría de Gestión de Riesgos es la falta de una estrategia de comunicación y ahora se suma la falta de consolidación del Sistema expresada como la falta de ejecución de la responsabilidad en comunicación. Aunque ella es la destinada a encabezar el Sistema, aun no tiene las

capacidades para hacerlo, y de hecho ha sido desplazada por el Ministerio Coordinador de Seguridad. Haciendo un símil entre el manejo de comunicación de las organizaciones con el sistema los requerimientos para encauzar la comunicación de este Sistema deben orientarse a organizar y controlar el funcionamiento, las relaciones, la imagen y la reputación, el diseño del plan estratégico y la creación de una cultura organizacional (Costa 2010, 10,87). Aparte del tema de liderazgo comunicacional del sistema, Emilio Ochoa, ex asesor de la Secretaría de Gestión de Riesgos, durante una conferencia en FLACSO sobre el Sistema Nacional Descentralizado indicó que la conformación del mismo con la Secretaría como ente rector marca el rumbo pero plantea más desafíos que soluciones, la Constitución plantea qué es el ente rector, y por defecto, lo que no entra en ese concepto es el Sistema, de ahí la necesidad de la ley que brinde especificidad sobre esos temas. Es por esto que Sistema ecuatoriano está más pensado en el nivel operativo a corto plazo que en este nivel de planificación a largo plazo, y tiene herramientas diseñadas más para lo de corto plazo.

### **3.3.3.2 Análisis de la construcción de la identidad y cultura organizacional**

Sobre el necesario proceso de ideologización y generación de la cultura organizacional de riesgos en el Sistema, el enfoque sistémico puede aprovechar aspectos de la escuela simbólico-interpretativa, para la construcción de significados compartidos; parte de esta construcción ideológica compartida si ha sido llevada a cabo por la Secretaría de Gestión de Riesgos al establecer el Manual del Comité de Gestión de Riesgos, que determina el procedimiento estándar de conformación e interrelación de los Comités de Gestión de Riesgos, desde el punto de vista de modelos de conductas coordinadas (Trelles Rodríguez 2004, 11); pero carece de elementos básicos e indispensables como la misión, visión y valores explícitos, que en la medida de lo posible, tratan de ser reemplazados por los mandatos constitucionales sobre gestión de riesgos y construcción del Sistema.

Originalmente se tenía una identidad histórica, en referencia a la Defensa Civil, pero en un intento para diferenciar a la Secretaría de Riesgos del ente antiguo y de organizar el nuevo sistema de forma descentralizada, se abandonó esa identidad, dejando vacíos culturales difíciles de sobrellevar para el naciente sistema.

El *know how* del sistema; está centrado en la respuesta, pero está evolucionando hacia la gestión de riesgos integral; a la falta de algunos elementos organizacionales, se está estructurando de facto una cultura organizacional en base a la gestión de riesgos.

Algunos elementos de cultura de las organizaciones, tales como los valores, los héroes, ritos y rituales, y redes de trabajo (Trelles Rodríguez 2004, 154) podrían verse en el Sistema ya que tienen esta filosofía y creencias compartidas basadas en el *know how* de la gestión de riesgo. Como héroes, el Sistema no tiene elementos que cumplan estrictamente este papel, pero tiene instituciones de voluntariado que son los referentes de respuesta en caso de emergencia, como los voluntariados de la Cruz Roja, de los Bomberos y los voluntarios comunitarios, que en algunos casos tienen un culto a la imagen heroica (Secretaría de Gestión de Riesgos s.f.); entre los ritos y rituales podemos tomar en cuenta los simulacros, como elementos para evidenciar una cultura de seguridad, y las redes de trabajo, que en muchas ocasiones van más allá de las comunicaciones formales entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y los municipios; de hecho, las redes de trabajo en respuesta tienen una dinámica propia muy diferente a la de los otros momentos.

### **3.3.3.3 El código simbólico**

En referencia a los signos y lenguaje propios de la organización; está en proceso de construcción; no hay símbolos, identidad corporativa del sistema ni mensajes asociados; los elementos más reconocidos por el público, como el logo de la Defensa Civil, ya no son utilizados en la búsqueda de un alejamiento de la institucionalidad anterior, sin que se hayan desarrollado y posicionado nuevos símbolos fuertes que trasciendan a las instituciones y beneficien al Sistema. De hecho, en el posicionamiento de instituciones complejas y de enfoque social se impone mucho la construcción de una institucionalidad como marca, partiendo de la identidad autoasignada, sus valores, experiencia y reputación (Lozada Díaz 2004).

### **3.3.3.4 Los modelos de realidad**

El modo de actuar propio de la organización como Sistema aun es incipiente, la transversalización de la gestión de riesgos por parte de los municipios, al ser los entes operativos de la gestión de riesgos, todavía está en proceso, por lo que su influencia como



modelo de realidad en la gestión pública aun no es suficiente; por otro lado, desde el Ente Rector, su modelo de realidad aun se visualiza como una mezcla de coordinador-primer respondiente, sin que se visualice con un liderazgo bien marcado. Desde el lado de los municipios, las comunicaciones en ese modelo de realidad resultan en un sistema casi dual y bicéfalo, el uno encabezado por el Comité de Gestión de Riesgos (en tiempos de normalidad, y el otro encabezado por el Comité de Operaciones de Emergencia (en tiempos de emergencia o desastre) (aunque ambos son denominaciones diferentes para el mismo grupo de personas u organizaciones participantes) y con una comunicación propia para cada momento. Un esquema organizacional básico es la adecuación y concentración, si mencionamos también que la comunicación es el eje articulador de las organizaciones, bajo este esquema el Sistema tiene una doble cadena, dependiendo del contexto, muy similar al esquema organizacional de la teoría contingente. Lo ideal es que sean sistemas redundantes para garantizar la comunicación, en lugar de procesos competitivos.

Se han definido dos tipos opuestos de organización, el mecánico para un medio estable (acorde a la teoría clásica), y el orgánico para un medio en cambio o con necesidad de innovación (flexible y de informalidad organizacional) (Trelles Rodríguez 2004, 34-35). A ese respecto, si comparamos con estos modelos planteados, paradójicamente el Sistema de Riesgos Ecuatoriano funciona al revés a este modelo. En situaciones de normalidad, donde la premisa son las acciones de prevención y de mitigación, funcionan mejor las redes de trabajo informales, en las cuales las negociaciones y acuerdos previos se dan mediante comunicaciones informales y son formalizadas al momento de ejecutarse. Por otro lado, en momentos de emergencia, se activa el Sistema Comando de Incidentes que es un esquema de respuesta altamente jerarquizado y formal (aunque con niveles de flexibilidad, sobre todo al momento de expandir y contraer el sistema), por cuanto se requiere de un esquema de mando con mayor control.

### **3.3.3.5 Los procesos**

El mundo normativo, referente a las normas sociales propias de la organización, es quizás uno de los aspectos mejor definidos dentro de la cultura organizacional del Sistema pero en el momento de la respuesta en emergencias, Los comportamientos de la fase de respuesta están altamente documentados e interiorizados por las personas que los integran. Ochoa plantea un vacío adicional en el esquema del Sistema, los municipios no tienen

mecanismos claros de comunicación y articulación con los planes de ordenamiento territorial de municipios vecinos, considerando que muchas de las problemáticas de gestión tienen relación con las cuencas, este esquema genera un peligro de dispersión de la gestión de riesgos, por lo que es necesario alianzas y mancomunidades a la falta de los gobiernos regionales. Por esto se requiere normar el proceso de esta comunicación transversal, ya que la misma sería sólo entre Secretaría de Gestión de Riesgos y municipios sino también entre municipios. (Ochoa 2014).

Como se ha indicado, en los momentos de emergencia hay mecanismos de “comando y control”, establecidos, rígidos y jerárquicos; pero en los momentos de cotidianidad, donde se impone la necesidad de coordinación para la gestión sin un apremio se vuelve más complejo, es ahí donde entran en escena las mediaciones. En ese sentido, las mediaciones establecidas entre las coordinaciones zonales y el Municipio son lo que dan forma y cuerpo al incipiente sistema. Por sus estructuras internas (de la Coordinación Zonal y de la Dirección de Riesgos municipal) por lo que sus comunicaciones informales podrían catalogarse como diádicas o en pequeños grupos, encaminadas a orientación, reuniones informales y toma de decisiones sobre problemas (Trelles Rodríguez 2004, 81).

### **3.3.3.6 Los actores**

En el mapa actancial, se contempla a los componentes del Sistema. Un actor que no está identificado explícitamente por los entrevistados es el Sistema ECU911, pese a que la última actualización del Manual del Comité de Gestión de Riesgos se hizo para incluirlo (Secretaría de Gestión de Riesgos 2014, 24), su articulación en el sistema no es clara, en su descripción es contemplado como “un conjunto de actividades a través de un sistema informático”, que en el sentido estricto es correcto, pero el ECU911 está conformado por personas, por lo que debería tener un tratamiento institucional que no lo tiene. Es por eso que su articulación en el Sistema es indeterminada, consta en el manual pero no es elemento del mismo. Desde ese punto su articulación, no se establece como es su comunicación con la Secretaría de Gestión de Riesgos ya que ella a la vez es parte de su comité intersectorial, con las Salas de situación tampoco está claro ya que tienen una orientación práctica para el intercambio información, o con los municipios, con los que comparte presencia en el territorio.

### **3.3.3.7 Los mensajes**

Por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos los mensajes serían de instrucción y mantenimiento del Sistema, en forma horizontal, por parte del Municipio serían de información de las amenazas (obligatorio) e instrucción sobre las necesidades de apoyo (facultativo) en las acciones de implementación de la política de riesgos, en forma mixta entre comunicación de subida y comunicación horizontal; y por parte de la comunidad tendrían dos enfoques, de información de subida, para reportar amenazas, emergencias y evaluaciones, y de bajada sobre monitorización de amenazas y medidas de prevención.

### **3.3.3.8 Las mediaciones**

Más allá de estas mediaciones puntuales en el sistema, siguiendo con los planteamientos de Martín-Barbero en que las define como las instancias culturales mediante las que los significados son apropiados por los públicos (Martín-Barbero 1987), por ese motivo es que se considera tan perjudicial los cambios de personal en el Municipio o la Secretaría, ya que las mediaciones están dadas por relaciones más personales que instituciones, más dadas por la coyuntura que por la cultura organizacional del sistema.

## **3.4 Interrelaciones político-comunicacionales en el Sistema Nacional Descentralizado**

En contexto, Las posturas políticas entre el Gobierno Nacional y el Municipio de Guayaquil han sido distintas desde hace mucho tiempo, el enfrentamiento entre los partidos políticos del Presidente de la República y el Alcalde de Guayaquil también han sido conocidos. Esa situación, aunque en menor medida, también se ha presentado en los temas relacionados con la gestión de riesgos.

Pese a que el tema de gestión de riesgos, como es una situación de relativo interés generalizado, por cuanto busca la disminución de los efectos a la población de los perjuicios causados por las amenazas, no ha estado exenta del todo de la esfera del enfrentamiento. Aunque no ha habido una participación directa de la Secretaría de Riesgos si ha estado presente como un elemento parte de la estructura del Estado Central frente al Gobierno Municipal.

Situaciones similares se viven, aunque en menor medida, en otros gobiernos municipales que no son de la misma línea política del Gobierno Central, lo cual marca una

pauta de las condiciones en las que se establecen las comunicaciones y las mediaciones en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo de Desastres. Sin embargo, en estos casos puntuales las controversias no siempre han sido llevadas directamente por los máximos representantes del gobierno nacional y local, lo cual evita enfrentamientos mayores (Mestanza 2015).

Esto genera una situación de enfrentamiento entre la Secretaría de Gestión de Riesgos como representante en el tema de riesgos del Gobierno Central y el Municipio de Guayaquil (Diario El Universo 2015), situación que debe ser sobrellevada por los mandos medios que se encargan de la gestión de riesgos en el día a día en el territorio de Guayaquil y Guayas. Es necesario mencionar que si no se dieran procesos de mediación en estos casos, los procesos de gestión de riesgos en el territorio posiblemente se encontrarían detenidos.

En este caso, los actores del proceso de mediación son los representantes zonales de la Secretaría de Gestión de Riesgos y los miembros de la Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación del Cantón Guayaquil. En esta relación, más allá del enfrentamiento de las instancias superiores, hay un conocimiento de la mutua interdependencia, la Secretaría de Gestión de Riesgos necesita la cooperación con el Municipio de Guayaquil para la implementación de la política de gestión de riesgos en el territorio y el Municipio de Guayaquil requiere la validación de ciertos procesos realizados con la población en su jurisdicción.

Esto los pone en una situación con factores de división y de conexión en un proceso de consolidación de un sistema de riesgos, en el que las amenazas y vulnerabilidades existentes impiden la paralización de sus acciones.

Siendo las interacciones comunicativas dentro del Sistema un proceso de cooperación entre el ente rector y los entes operativos, no está libre de conflicto por esa misma característica, es por eso que la comunicación establecida para ese tipo de colaboración estará mediada por una serie de conocimientos y emociones que influirán en las relaciones sociales de los interlocutores, que a la larga afectarán previa, simultánea y posteriormente, precisamente porque los interlocutores, a más de ser personas, también son representantes de las instituciones a las cuales pertenecen.

Uno de los hechos marcados en estas mediaciones es el establecimiento de relaciones entre los actores, uno de los problemas identificados es la alta rotación de personal, principalmente en la Secretaría de Gestión de Riesgos, lo que rompe las relaciones ya establecidas, genera incertidumbres sobre el comportamiento de los nuevos funcionarios que retoman la relación y requiere de un nuevo proceso de mediación para establecer un nuevo tipo de relación basado en sus intereses, posición social o institucional, conocimiento previo del proceso etc.

Innerarity y Solana plantean que en la actualidad, la gestión de riesgos es la nueva forma de legitimación de la acción política, tal como fue el manejo ambiental en los sesentas (Innerarity y Solana 2011, 17-19). En ese sentido, Gruppi cita a Gramsci cuando explica que muchos de los condicionantes que guían las tendencias se deben a símbolos culturales dominantes presentes en la organización de la sociedad (Gruppi 1978), para el caso de los riesgos, el uso de vocablos relacionados a la amenaza han predisposto esta visión y la comunicación entre el ente rector del Sistema, que aun se centra en el envío de la información.

Bajo esa concepción, para identificar elementos que suman y restan a la conformación del Sistema se aplicarán los preceptos del “Mejor Diseño de Programas (MDP)” que es una metodología de la Cruz Roja (FICR s.f.), la cual busca la evaluación de efectos, fue desarrollada para lograr la reconciliación en procesos o proyectos con contextos complejos que se relacionaban a la gestión de riesgos.

Uno de sus elementos es definir el análisis de contexto basado en factores de división y de conexión. (FICR s.f.).

### **3.4.1 Factores de división**

#### **3.4.1.1 Actitudes**

La división e injerencia política en temas de gestión de riesgo. Aunque en el tema no ha sido muy común, las posiciones políticas de las máximas autoridades de las instituciones influyen en las relaciones institucionales. Situación que genera inconvenientes en la comunicación y coordinación en mandos medios. Aunque al momento

no se han presentado emergencias grandes en Guayaquil, situaciones como estas han sido más evidentes en otras emergencias como la del volcán Cotopaxi (Heredia 2015).

Resistencia al cambio. Al ser la gestión de riesgos un proceso transversal en la gestión pública, muchas autoridades, a todo nivel, pueden resistir el cambio, al ser un proceso nuevo distinto al manejo tradicional, más integral y con seguimiento.

Institucionalmente las competencias de educación las lleva el Ministerio de Educación, para el caso de la gestión de riesgos muchas iniciativas tienen que ver con el proceso de capacitación a estudiantes y reducción de riesgos de espacios escolares, por ejemplo los establecidos por la campaña de la Estrategia Internacional de “mi ciudad se está preparando”. Este componente no puede ser asumido por los municipios y requiere elementos de mediación con el Ministerio de Educación a través de la Secretaría.

#### **3.4.1.2 Experiencias**

La pérdida de experiencias, memoria histórica y de interlocutores, con los cambios de personal. La situación por el tipo de contratación de los técnicos de gestión de riesgos de instituciones públicas obliga a que en muchos casos tengan contratos ocasionales, según esto pueden permanecer un periodo de hasta dos años en una institución en forma consecutiva. Algo similar ocurre con los alcaldes, en caso de no ser reelectos a los 4 años se cambia de autoridad. Estos cambios de personal originan la pérdida de las acciones de mediación y cabildeo, por lo que con cada cambio se tiene que iniciar los procesos de nuevo.

Se confunde el proceso de información con el de comunicación. Sobre todo en la respuesta se confunde los procesos de monitorización, de canalización de la información y de telecomunicaciones (como canales) con el proceso de comunicación organizacional. En ese sentido muchos de los protocolos levantados son en base a requerimientos de información, por lo que no contemplan necesidades de *feedback* (canalización de información entre salas de situación provincial y cantonal).

### **3.4.1.3 Símbolos**

No existe una imagen corporativa del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres. Tanto la Secretaría de Gestión de Riesgos como el Municipio de Guayaquil utilizan su propia imagen corporativa en los materiales comunicacionales desarrollados, para identificar productos institucionales desarrollados por cada uno, sin embargo esto crea dificultades al momento de replicar en otros espacios esos materiales. Adicionalmente el imagotipo de la Secretaría de Gestión de Riesgos no está posicionado aun en la población.

## **3.4.2 Factores de conexión**

### **3.4.2.1 Valores y actitudes**

Dentro del establecimiento de la gestión de riesgos en el territorio, la conformación de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos demuestra la existencia de valores en la población que acoge este voluntariado para la autoprotección y seguridad comunitarios, basados en principios tácitos de solidaridad y reciprocidad. Este es uno de los elementos más explotables y aprovechables para generar una cultura de seguridad en el país.

Aunque no hay una ley o un establecimiento claro para el manejo del voluntariado dentro del Sistema, el manejo histórico de una actitud de voluntariado social ha sido bien visto y recibido en situaciones de emergencias y desastres. Guayaquil tiene una larga tradición de voluntariado. Estos valores coadyuvan a una participación de la comunidad y a un mayor involucramiento de los técnicos y gestores de riesgos, como elementos organizacionales de coordinación.

### **3.4.2.2 Símbolos**

Actualmente el esquema del Sistema no tiene símbolos que lo posicionen. La larga tradición de la Defensa Civil posicionó el color naranja como elemento cromático asociado por excelencia a la respuesta en caso de desastres. Adicionalmente es un elemento práctico porque facilita la visualización del personal operativo en el terreno. Este tipo de elementos simbólicos deberían explotarse más para posicionar al Sistema y no sólo a la Secretaría de Gestión de Riesgos.

En los materiales comunicacionales desarrollados, en el contenido ambas instituciones utilizan la misma simbología estándar relacionada a manejo de riesgos, en referencia a zonas seguras y de evacuación, lo que brinda una unidad de mensaje a quienes utilizan tales materiales, imponiendo lo técnico a otros criterios.

### **3.4.2.3 Ocasiones**

Como eventos, los simulacros brindan elementos de ruptura de la cotidianidad. Al estar institucionalizados, sobre todo en fechas específicas se vuelven elementos de recordación y de aprendizaje para generar una cultura de seguridad. Por otro lado, el cambio en el cual los simulacros ya no son una demostración de las instituciones de socorro hacia el público general, sino un acto simbólico de empoderamiento de la gestión de riesgos por parte de la comunidad también le brinda elementos innovadores que deben ser asumidos, difundidos e institucionalizados de mejor manera. Algo similar se aplica al día de la prevención de los desastres naturales, el 13 de octubre de cada año, que puede ser asumido en forma más integral como evento simbólico y no sólo como una celebración de coyuntura.

Comunicacionalmente también la Secretaría de Gestión de Riesgos publicita otro tipo de fechas conmemorativas, pero sin una real institucionalización de las mismas, entre ellas el día mundial de la asistencia humanitaria (19 de agosto) (Secretaría de Gestión de Riesgos s.f.), en la cual reconocen el trabajo del voluntariado y el día del bombero (10 de octubre) (Secretaría de Gestión de Riesgos s.f.).



## CONCLUSIONES

Al momento de establecer la relación entre la gestión de riesgos y la comunicación, se ha evidenciado que la comunicación es tanto un elemento de cohesión de las organizaciones como un elemento de planificación y ordenamiento de las mismas, por lo que hay una estrecha relación entre la comunicación y la gestión de riesgos, tanto en los aspectos teóricos como prácticos.

Durante el análisis, se constató esa relación en la planificación y en la organización desde la parte teórica pero todavía en fase de construcción. Aunque el proceso de la planificación organizacional en el país, y más en lo relacionado a la gestión de riesgos, se encuentra alineado entre elementos jurídicos como la Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización, las ordenanzas municipales en el caso particular de Guayaquil etc. Otra prueba de esta relación es la identificación de la carencia de dos elementos sustanciales, la Ley de Gestión de Riesgos (como elemento planificativo y operativo) y una propuesta estratégica de comunicación integral (desde lo comunicativo); lo que demuestra que es un proyecto en construcción y aun en sus fases iniciales.

Al momento de tratar de determinar los elementos de la comunicación interna de las áreas operativas de la Secretaría de Gestión de Riesgos se pudo mostrar los flujos de comunicación existentes. Pero al ser la Secretaría de Gestión de Riesgos la unidad promotora y gestora de la política pública de gestión de riesgos todavía no se ha empoderado del todo en el tema, todavía abarca ámbitos de respuesta e incluso, el proceso de conformación de las unidades de gestión de riesgos, como elementos estructurales del Sistema, no se ha completado, lo que puede limitar los procesos de comunicación ya que no todas las unidades cantonales cuentan con estructuras, procesos, experiencias y recursos similares.

Una prueba contundente es la necesidad de establecer vocerías y canales fuertes de comunicación; pero ante la inmadurez del Sistema ha sido una instancia superior a la Secretaría de Gestión de Riesgos, el Ministerio Coordinador de Seguridad, quien está adquiriendo un protagonismo y direccionando más al Sistema que la propia Secretaría de Gestión de Riesgos. Aunque la ley no lo establece como el ente rector del Sistema, de facto

está adquiriendo ciertas funciones relacionadas. Desde este punto de vista, y por su mayor peso político de coordinación del proyecto de desarrollo-país ligado a la gestión de riesgos, también debería participar en el fortalecimiento del proceso comunicativo organizacional del Sistema.

Al determinar los elementos de la comunicación interna de las áreas operativas del Municipio de Guayaquil se muestra que los procesos de comunicación del Sistema como tal, son mucho más robustos los procesos de comunicación e información relacionados a la respuesta, por cuanto se encuentran documentados, difundidos y hasta ensayados; en tanto que las comunicaciones para el proceso integral de gestión de riesgos son menos sistematizados, más implícitos.

Esto se refleja también en las estructuras de gestión, el Comité de Operaciones de Emergencia y el Comité de Gestión de Riesgos, el primero mucho más definido, es mencionado en prensa ya que está mejor posicionado; en cambio del Comité de Gestión de Riesgos es menos evidente en su accionar y no está posicionado. En ese sentido, un planteamiento futuro sería fortalecer ambas estructuras, para que sean mucho más diferenciadas aunque manteniendo su mando político de dirección, de vocería y de direccionamiento comunicacional en forma única.

Al momento de establecer las interrelaciones de comunicación para la coordinación entre el ente rector y el del Municipio de Guayaquil vemos que las mismas existen y están en proceso de construcción constante, pero aun tienen elementos sin resolver totalmente. Un ejemplo de esto es que al identificar a los actores surgen los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, como una necesidad de generar mecanismos de autoprotección de la población en el territorio. Sin embargo, la articulación de los mismos al Sistema todavía no está claramente definida, para la Secretaría de Gestión de Riesgos aun es un elemento externo, para el Municipio de Guayaquil si sería un elemento interno, pero su proceso de conformación también es demasiado nuevo y no ha madurado lo suficiente, por lo que se va articulando con dos discursos distintos en el mismo espacio, pese a que se constituye como un elemento de mediación con la comunidad para asentar la política de gestión de riesgos en el territorio.

Otro actor ausente, que no se menciona explícitamente por parte de los entrevistados es el sistema ECU-911 que fue concebido como un canal de comunicación de emergencias, por esta razón fue incluido en el Manual del comité de Gestión de Riesgos, pero ni en el documento ni en las opiniones de los entrevistados no está claro como se articula con la estructura existente de respuesta, por esto aun no se contempla claramente como actor ni su papel en estos esquemas de comunicación ni como facilita las interrelaciones comunicacionales entre los elementos del Sistema.

Más allá de las conclusiones comunicacionales mostradas, se evidencia que la comunicación organizacional también está fuertemente mediada por las condiciones políticas existentes, la importancia político-electoral de Guayaquil, en este caso, impone factores de división debidos a intereses concretos más que al desconocimiento de la temática de gestión de riesgos. Pese a eso ha existido un trabajo para superar esas situaciones y continuar con el trabajo de prevención en la población.

Hay posturas disímiles en cuanto a los momentos para comunicar, por un lado se maneja el esquema de antes, durante y después de un evento adverso para planificar la comunicación, pero por otro lado hay una percepción multiamenaza en que los tiempos de las mismas llegan a conjugarse, por lo que nunca hay un momento totalmente definido de tranquilidad o del “antes” de algún evento adverso.

En referencia a la pregunta de investigación planteada originalmente, para saber si existe un proceso de comunicación interinstitucional entre la Secretaría de Gestión de Riesgos y el Municipio de Guayaquil, como organismos del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres en el Ecuador?, la respuesta sería que no. La comunicación es un elemento que dependiendo del tema de coyuntura tiene mayor o menor grado de priorización, en el caso de la respuesta sigue teniendo protagonismo la comunicación, tanto interna como externa; pero en la comunicación orientada al proceso integral de gestión de riesgos aun no está estructurado y todavía no es priorizado para la consolidación de la identidad y cultura organizacionales del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador. Como se puede apreciar, la comunicación social se encuentra más desarrollada que la comunicación organizacional, la comunicación aun se centra en la resolución de emergencias más que en todo el proceso de gestión de riesgos en forma integral, en ese sentido la oferta comunicacional es limitada y

la demanda comunicacional está en aumento, dejando vacíos en temas de preparación y de articulación de la gestión de riesgos con procesos de desarrollo y de adaptación al cambio climático.

Por todo esto, la recomendación final de este trabajo de investigación es la de desarrollar en forma urgente y prioritaria un Plan de Comunicación Estratégico para consolidar al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

## BIBLIOGRAFÍA

Alexander, David. «Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey.» *Natural Hazards and Earth System Sciences. An interactive open-access journal of the European Geosciences Union*. Editado por Institute for Risk and Disaster Reduction. 5 de Noviembre de 2013. [www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/13/2707/2013/](http://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/13/2707/2013/) (último acceso: 23 de Octubre de 2015).

Álvarez-Nobel, Alejandro, y Laura Lesta. «Medición de los aportes de la gestión estratégica de comunicación interna a los objetivos de la organización.» *Palabra Clave - Revista de Comunicación* (Universidad de La Sabana) 14, nº 1 (2011): 20.

Arellano, Enrique. «La estrategia de comunicación orientada al desarrollo de la cultura organizacional.» *Razón y Palabra. Primera Revista Digital de Iberoamérica Especializada en Comunicología*. <http://www.razonypalabra.org.mx/n62/varia/earellano.html> (último acceso: 05 de Enero de 2016).

Asamblea Nacional. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, 2008.

Baylon, Christian, y Xavier Mignot. *La Comunicación*. París: Ediciones Catedra S. A., 1996.

Bennett, Peter, Calman Kenneth, Sarah Curtis, y Denis Fischbacher-Smith. *Risk communication and public health*. New York: Oxford University Press, 2010.

Cardona, Omar Darío. «Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos.» *Centro Regional de información sobre Desastres para América Latina y el Caribe*. Septiembre de 2001. <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc14888/doc14888.htm> (último acceso: 14 de Enero de 2016).

—. «La Red.» *La necesidad de repensar de manera holística Los conceptos de vulnerabilidad y riesgo “Una Crítica y una Revisión Necesaria para la Gestión”*. Centro de Estudios sobre Desastres y Riesgos - Universidad de los Andes. [http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr\\_may-08-2003.pdf](http://www.desenredando.org/public/articulos/2003/rmhcvr/rmhcvr_may-08-2003.pdf) (último acceso: 21 de octubre de 2015).

Chen, Serena, y Shelly Chaiken. «The Heuristic-systematic Model in its Broader Context.» En *Dual-process theories in social psychology*, de Shelly Chaiken y Yaacov Trope. 1999.

Cóppola, Gustavo. *Scientific Electronic Library Online. Argentina*. abril de 2012. <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n40/n40a04.pdf> (último acceso: 10 de 12 de 2015).

Costa, Joan. *El DirCom hoy. Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía*. 2da. Barcelona: Costa Punto Com Editor, 2010.

Cruz Roja Ecuatoriana. *Sistema de Preparación para Desastres - Serie 3000*. Quito.

Diario El Universo. «Municipio llevó carpas a desalojados y causó el enojo de ente estatal.» *Diario El Universo*. 30 de Marzo de 2015. <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/03/30/nota/4719586/cabildo-llevo-carpas-desalojados-causo-enojo-ente-estatal> (último acceso: 15 de Diciembre de 2015).

Díaz Bordenave, Juan, y Horacio Martins de Carvalho. *Planificación y comunicación*. 2da. Edición. Quito: CIESPAL, 2015.

FAO. *Análisis de sistemas de gestión del riesgo de desastres. Una guía*. Vol. 13. Roma, 2009.

Ferrer, Eulalio. *Información y Comunicación*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

FICR. «Mejor Diseño de Programas.» *Federación de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*. [www.ifrc.org/Global/leaflet-bpi-sp.pdf](http://www.ifrc.org/Global/leaflet-bpi-sp.pdf) (último acceso: 15 de 01 de 2016).

Garrido, Francisco. *Comunicación Estratégica*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A., 2001.

González, Ernesto. *Instituto de Altos Estudios Nacionales*. 2000. <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/472/1/GONZALEZ%20ERNESTO%202000.pdf> (último acceso: 23 de Octubre de 2015).

Grunig, J, y T Hunt. *Managing Public Relations*. Forth Worth: Harcourt Brace, 1984.

Gruppi, Luciano. «El concepto de hegemonía de Antonio Gramsci.» *Antonio Gramsci*. 1978. [http://www.gramsci.org.ar/12/gruppi\\_heg\\_en\\_gramsci.htm](http://www.gramsci.org.ar/12/gruppi_heg_en_gramsci.htm) (último acceso: 14 de Enero de 2016).

Hall, Minard. *Los terremotos del Ecuador del 5 de marzo de 1987. Deslizamientos y sus efectos socioeconómicos*. Vol. IX. 9 vols. Quito, Pichincha: Corporación Editora Nacional, 2000.

Harvard University. *ATHA Humanitarian Academy at Harvard*. 2014. <http://www.atha.se/content/disaster-risk-reduction> (último acceso: 23 de Octubre de 2015).

Heredia, Valeria. «No sean malitos, háganse de a buenas.» *Últimas Noticias*. 07 de Octubre de 2015. <http://www.ultimasnoticias.ec/noticias/29119-el-municipio-y-el-gobierno-hablan-de-coordinar-mejor.html> (último acceso: 16 de Enero de 2016).

Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado, y Pilar Baptista Lucio. *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill, 2010.

Ibarra López, Miguel Ángel. *El riesgo: desafortunadamente un nuevo campo de desempeño profesional para la comunicación social*. 2011. <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/viewFile/2432/1708> (último acceso: 01 de 12 de 2015).

Innerarity, Daniel, y Javier Solana. *La humanidad amenazada,: gobernar los riesgos globales*. Villatuerta, Navarra: Editorial Paidós, 2011.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. México. *Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático*. <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/636/comunicacion.pdf> (último acceso: 10 de Diciembre de 2015).

La Red. *Desenredando*. <http://www.la-red.org/>.

*Viviendo en riesgo. Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina* 1era. Edición Bogotá Tercer Mundo Editores 1994

Lavell, Allan. «Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso.» *Revista EURE XXI* (Octubre 1993): 73-84.

Linayo, Alejandro. «Una aproximación al carácter sistémico de los "sistemas" de gestión de riesgos.» *La Red*. 2005. [http://www.desenredando.org/public/varios/2005/Linayo\\_Sistemas\\_Gestion\\_de\\_Riesgos.pdf](http://www.desenredando.org/public/varios/2005/Linayo_Sistemas_Gestion_de_Riesgos.pdf) (último acceso: 22 de Octubre de 2015).

Lozada Díaz, José Carlos. *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 2004.

Martín-Barbero, Jesús. *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. México.: Ediciones G. Gili S.A. de C.V., 1987.

Maskrey, Andrew. «Los desastres no son naturales.» *La Red*. 1993. <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/> (último acceso: 12 de 12 de 2015).

Massoni, Sandra. «Revista del Foro Iberoamericano sobre Estrategias de Comunicación FISEC (Facultad de CCSS de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora).» *Comunicación estratégica: somos seres en-red-dándonos*. 27 de Octubre de 2009. [http://cienciared.com.ar/ra/usr/9/254/fisec\\_estrategias\\_n12\\_m1pp3\\_24.pdf](http://cienciared.com.ar/ra/usr/9/254/fisec_estrategias_n12_m1pp3_24.pdf) (último acceso: 19 de Marzo de 2016).

Mestanza, Juan Carlos. «Municipio de Guayaquil fue conminado a retirar carpas de área desalojada.» *Diario El Comercio*. 30 de marzo de 2015. <http://www.elcomercio.com/actualidad/municipio-guayaquil-carpas-trinitaria-desalojos.html> (último acceso: 15 de Diciembre de 2015).

Míguez-González, María Isabel. «Teoría situacional de los públicos: las nuevas aportaciones desde la década de los noventa.» *Universidad de Navarra*. 2006. [http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art\\_id=66](http://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=66) (último acceso: 22 de Enero de 2016).

Ministerio Coordinador de Seguridad. *Seguridad integral. Plan y agendas. 2014-2017*. Quito: El Telégrafo, 2014.

Ministerio del Litoral. *Ecuador 2008. La respuesta frente a las inundaciones en el Litoral*. Ministerio del Litoral, 2008.

Mintzberg, Henry, y James Brian Quinn. *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. 2da Edición. México: Prentice Hall Hispanoamérica S.A., 1993.

Municipio de Guayaquil. «Ordenanza mediante la cual se crea la Dirección Municipal de Gestión de Riesgos y Cooperación.» *Gaceta Oficial #36*. Guayaquil, 18 de Junio de 2012.

—. «Ordenanza que incorpora a la normativa municipal el Plan de Desarrollo del Cantón Guayaquil.» *Gaceta Oficial #28*. Guayaquil, 10 de Enero de 2012.

—. «Ordenanza que incorpora a la normativa municipal los protocolos del Sistema Comando de Incidentes y las Normas de Sectorización.» *Gaceta Oficial #3*. Guayaquil, 6 de Enero de 2011.

—. «Primera reforma para la actualización de la ordenanza que incorpora a la normativa municipal el Plan de Desarrollo del Cantón Guayaquil.» *Gaceta Oficial #20*. Guayaquil, 13 de Febrero de 2015.

Narváez, Lizardo, Allan Lavell, y Gustavo Pérez Ortega. *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos*. Lima: Comunidad Andina, 2009.



Noguera Fernández, Albert. «La teoría del estado y del poder en Antonio Gramsci: claves para descifrar la dicotomía dominación-liberación.» *Nómaditas. Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 2011.

Ochoa, Emilio. «Conferencia “La gobernabilidad de la gestión de riesgos” dictada en el debate académico “Dimensiones político-institucionales de la GR y vulnerabilidades en los países andinos”, organizado por PNUD en FLACSO.» Quito: FLACSO, 2014.

OMS. *Guía de la Organización Mundial de la Salud para planificar la comunicación en caso de brotes epidémicos*. Ginebra: OMS, 2008.

OPS. *Gestión de la información y la comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta*. Panamá: OPS, 2009.

—. *La comunicación frente a erupciones volcánicas*. Vol. Módulo 5. Quito, Pichincha: OPS, 2005.

—. *Organización Panamericana de la Salud*. [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10167&Itemid=41142&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10167&Itemid=41142&lang=es) (último acceso: 10 de Diciembre de 2015).

Pérez González, Rafael Alberto. *Estrategias de Comunicación*. Barcelona: Ediciones Ariel, 2001.

Pérez, Rafael Alberto. «El estado del arte en la comunicación estratégica.» *Revistas Científicas Complutenses. Universidad Complutense de Madrid*. 7 de Septiembre de 2011. <http://revistas.ucm.es/index.php/MESO/article/view/39684/38179> (último acceso: 19 de Marzo de 2016).

Piñuel Raigada, José Luis. «La noción de la mediación comunicativa para el análisis y el diseño de la comunicación organizacional.» *Icono 14. Revista de comunicación y nuevas tecnologías II* (Marzo 2010): 18.

Quarantelli, E. L. «Disaster studies, an analysis of the social historical factor affecting the development of research in the area.» *International Journal of Mass Emergencies* 5 (3) (1988): 285-310.

Quarantelli. «FEMA.» *What should we study? Questions and suggestions for Researchers about the concept of Disasters*. 05 de Marzo de 1987. <http://training.fema.gov/hiedu/docs/hazdem/what%20should%20we%20study.doc> (último acceso: 13 de Enero de 2016).

Real Academia Española. *Real Academia Española*. 2015. <http://www.rae.es/> (último acceso: 12 de Diciembre de 2015).

Sandman, Peter. «4 clases de comunicación de riesgos.» *The Synergist (The American Industrial Higiene Association)*, Abril 2003 : 26-27 .

Schein, Edgar. *Organizacional Cultura and Leathership*. 2a ed. San Francisco: Jossey-Bass inc., 1999.

Secretaría de Gestión de Riesgos. *Ecuador: referencias básicas para la gestión de riesgos 2013-1014*. 2012.

—. «El mundo necesita más héroes comunitarios.» *Secretaría de Gestión de Riesgos*. <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/el-mundo-necesita-mas-heroes-comunitarios/> (último acceso: 13 de Enero de 2016).

—. «Héroes humanitarios fueron reconocidos en Quinindé.» *Secretaría de Gestión de Reisgos*. <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/heroes-humanitarios-fueron-reconocidos-en-quininde/> (último acceso: 23 de Enero de 2016).

—. *Manual del Comité de Gestión de Riesgos*. 2014.

—. «Plan estratégico Institucional 2014-2017. Secretaría de Gestion de Riesgos.» *Secretaría de Gestión de Riesgos*. Marzo de 2014. [http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/PEI\\_SGR.pdf](http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/PEI_SGR.pdf) (último acceso: 29 de 10 de 2015).

—. «SGR celebró actividades día del Bombero Ecuatoriano.» *Secretaría de Gestión de Riesgos*. <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/sgr-celebro-con-actividades-dia-del-bombero-ecuatoriano/> (último acceso: 13 de Enero de 2016).

Sheppard, Ben, Melissa Janoske, y Brooke Liu. «Understanding Risk Communication Theory: A Guide for Emergency Managers and Communicators.» *START (Science and Technology Directorate, U.S. Department of Homeland Security. College Park, MD: START)*, 2012.

Tironi, Eugenio, y Cavallo Ascano. *Comunicación Estratégica. Vivir en un mundo de señales*. Santiago: Ediciones Taurus, 2004.

Torrico, Gualberto, Sonia Ortiz, Luis Alberto Salamanca, y Roger Quiroga. *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo. Construcción crítica del concepto*. La Paz: FUNDEPCO, 2008.

Trelles Rodríguez, Irene. *Comunicación organizacional. Selección de lecturas*. 1era reimpresión. La Habana: Editorial Félix Varela, 2004.

UNESCO. *Manual de gestión de riesgo de desastre para comunicadores sociales. Una guía práctica para el comunicador social comprometido en informar y formar para salvar vidas*. Lima: UNESCO, 2011.

UNISDR. *Terminología sobre reducción de riesgo de desastres*. Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

Wijkman, A, y L Timberlake. *Natural Disasters: Acts of God or Acts of Man?* Washington: Earthscan, 1984.

Wilches-Chaux, Gustavo. *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo. Guía de la Red para la gestión local del riesgo*. La Red, 1998.

Wilcox, Dennis, Glen Cameron, y Jordi Xifra. *Relaciones públicas. estrategias y tácticas*. 8va. Edición. Traducido por Yago Moreno López. Madrid: Pearson Educación S.A., 2006.

Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, y Ian Davis. *At Risk. Natural hazards, people's vulnerability and disasters* . 2003 .

## **Anexo 1.**

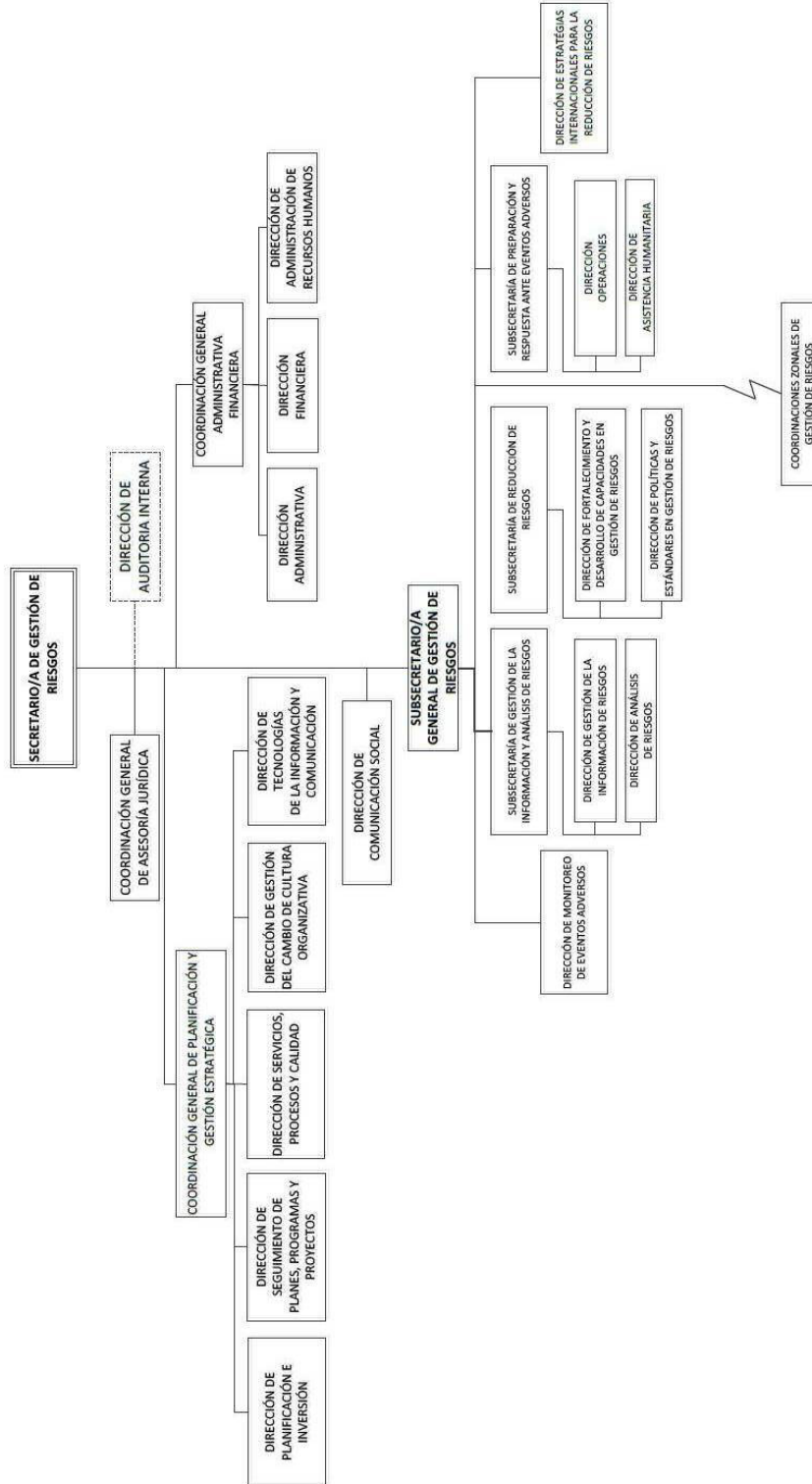
### Lista de Acrónimos.

CGR	Comité de Gestión de Riesgos
COE	Comité de Operaciones de Emergencias.
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización.
EDAN	Equipo de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades.
EVIN	Evaluación Inicial de Necesidades.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado.
GR	Gestión de Riesgos.
GRD	Gestión de Riesgo de Desastres
MAH	Marco para la Acción de Hyogo
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad del Ecuador.
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir.
RRD	Reducción de Riesgos de Desastres.
SCI	Sistema Comando de Incidentes.
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador.

SNDGRD	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos de Desastres del Ecuador.
UGR	Unidades de Gestión de Riesgos.
UNISDR	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

## Anexo 2

### Organigrama de la SGR.





## Anexo 5. Transcripciones de entrevistas

Nombre: Juan Ramírez – Director GR GAD Guayaquil

fecha: 2015-10-27

Entrevista: 01

Entrevistador: a continuación le voy a hacer algunas preguntas de la comunicación intrainstitucional del GAD Guayaquil, como Municipio, ¿tienen una política pública de comunicación interna para la construcción de una cultura de seguridad? En relación a la GRD específicamente, y la manera en que las diferentes unidades del Municipio conocen la relación de su trabajo particular con el proceso de GR en todo el Municipio.

Entrevistado: el Municipio de Guayaquil dentro de sus ordenanzas tiene el sistema comando de incidentes, para hacerlo operativo tiene 17 protocolos, dentro de ellos existe el protocolo de comunicación que en este caso es para comunicación en caso de incidentes, accidentes o emergencias en la ciudad; sin embargo, como somos parte del Comité de Gestión de Riesgos Cantonal también existe un proceso de información dentro de su estructura de comité, que nosotros inicialmente los hacemos a través de la sala situacional, a través de ella es nuestro mecanismo de comunicación a todos los integrantes del CGR que en este caso es el Municipio en sí con todas sus direcciones, corporaciones y fundaciones, todas las instituciones de respuesta que están acantonadas y todas las instituciones públicas que tienen su representatividad en el cantón, entonces, como una política de comunicación interna existe, para los CGR en periodo de calma y para los COE en tiempo de crisis.

Entrevistador: ¿cuáles son los canales, oficiales y no oficiales, al interior del Municipio y del CGR para el manejo de la información? Y ¿los mensajes que se canalizan dentro de este sistema son los mismos para todas las personas, áreas e instituciones o hay algún nivel de especificidad en esos mensajes?

Entrevistado: todo el sistema de información es a través de la sala situacional, esta concentrado en la Sala, se emiten boletines de comunicación que son los mismos para la prensa, para la comunidad y para la comunicación intersectorial o interinstitucional, cuando existe un incidente estos boletines solo los emite la Sala, los elabora el COE y con el visto bueno del presidente del COE (el Alcalde), la única persona encargada de dar la rueda de prensa (vocero) es el Alcalde.

Entrevistador: un poco más allá de la parte de emergencias, por ejemplo en las situaciones de prevención, como se comunica la información a otras instituciones, y dentro del Municipio, como informan a otras áreas la necesidad de acciones sobre acciones que puedan tener relación a la prevención de riesgos aunque ellos no sean áreas directamente de gestión de riesgos.

Entrevistado: Yo había comentado dos cosas paralelas, de las instituciones municipales y de quienes conforman el CGR. Dentro del Municipio la coordinación es de la siguiente manera: la Dirección de Gestión de Riesgo presenta todos los planes que se pueden realizar de mitigación y prevención a las reuniones que se tiene con las áreas técnicas y sociales y con el Alcalde, en ella se determinan una serie de responsabilidades para los trabajos de mitigación y prevención, coordinado por la Dirección de Prensa del Municipio, cuando se quiere hacer boletines de prensa hay una coordinación directa entre la Dirección de Gestión de Riesgos y de la Dirección de Prensa.

Entrevistador: ¿el área de comunicación del Municipio se encarga únicamente de relaciones públicas y prensa o también tiene injerencia en la comunicación en instancias de comunicación dentro del Municipio y del CGR?

Entrevistado: No, la Dirección de comunicación se encarga de la comunicación externa, la comunicación interna la hace la Dirección de Gestión de Riesgos (DGR) dentro del Municipio y la interna dentro del COE la hace la Sala.

Entrevistador: ¿Puede informarme si sus colaboradores dentro del área de gestión de riesgos conocen y han interiorizado su visión y misión institucional y la articulación que estas tienen con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial?

Entrevistado: dentro de la DGR existen 2 líneas, lo que es la parte técnica de DR y lo que es la parte social de GR y la parte de lo que es cooperación, y mediante esta gente especializada en los temas



nosotros llevamos la información. ¿Cual era la segunda pregunta?

Entrevistador: si las personas que están colaborando con ustedes conocen su aporte para el cumplimiento del PDOT

Entrevistado: ya, la parte social, de riesgo y de cooperación son parte del equipo que genera el plan de desarrollo Municipal, aparte de que la DGR tiene un alto componente en el plan, parte de su equipo es el componente que trabaja y construye el plan, tenemos una colaboración activa en su elaboración y ejecución.

Entrevistador: ¿Cuales serían las herramientas de planificación organizacional que utilizan al interior del municipio y que podrían verse apoyadas por un mejor proceso de comunicación interna?

Entrevistado: existe un organigrama institucional que esta en revisión pero que tiene responsabilidades y ocupaciones de las diferentes direcciones, la sinergia de las direcciones se está construyendo en este momento para que la transversalización de la gestión de riesgo en el Plan de Desarrollo y en las obras o proyectos de desarrollo se está dando pero no como una estructura organizacional sino como una coyuntura de coordinación. Se lo hace así para que todos los nuevos proyectos tengan en forma transversal la gestión de riesgos.

Entrevistador: en la relación con el área de relaciones públicas y prensa, ¿ustedes requieren constantemente información de ellos, o por el contrario, esta área requiere frecuentemente de información de ustedes?, con respecto al tema de GR

Entrevistado: en el tema de GR hay una coordinación estrecha, pero somos nosotros los que damos la información a ellos, e incluso, ciertos temas específicos, ellos autorizan a la DGR para que seamos los voceros oficiales en el tema específico de GR.

Entrevistador: entonces, ¿la relación es de mayor exigencia de ustedes hacia ellos que viceversa?

Entrevistado: yo no lo llamaría de exigencia, yo diría que para que ellos puedan hacer un buen trabajo de comunicación exterior necesitan un buen aporte técnico de la DGR para poder llegar con el objetivo.

Entrevistador: ¿Qué tan bien juzgaría usted que la gente conoce y aplica estos protocolos del SCI en relación a lo de comunicación?

Entrevistado: los protocolos de comunicación solo se los aplica cuando hay incidentes, pero estamos en un proceso de socialización, por eso nosotros efectuamos en la ciudad de Guayaquil los simulacros, vamos a elaborar el 6to simulacro en forma consecutiva y uno de los protocolos que se ponen a prueba es el de comunicación, cada vez se va socializando más tanto al interior del Municipio como al exterior con instituciones de respuesta y que conforman el SCI de Guayaquil, que, por ahora, son 52 instituciones.

Entrevistador: ¿qué tiempo están aplicándose estos protocolos?

Entrevistado: desde el 2010 pero cada vez se los va aplicando con mayor fuerza.

Entrevistador: ¿después de este periodo de sociabilización, se tiene previsto hacer ajustes en los protocolos, sobre todo en el de comunicación?

Entrevistado: si, incluso en los simulacros y en caso reales se ha visto la necesidad de hacer actualizaciones en el tema. Básicamente lo tenemos programado para el próximo año, en algunos casos porque las instituciones responsables han cambiado de denominación o ya no existen o en otros casos porque las competencias han sido asumidas por otras instituciones que también tienen otros roles, eso, más la parte operativa, que nos hemos dado cuenta que hay que fortalecerla.

Entrevistador: aparte de la información que ustedes brindan públicamente a la ciudadanía en relación a posibles emergencias y desastres futuros, ¿ustedes han articulado algún tipo de mensajes establecidos específicamente para los colaboradores del Municipio, para que sepan como actuar, ellos y sus familias, antes, durante o después de una emergencia o desastre? También tomando en consideración que ellos deberán estar en áreas operativas durante una emergencia.

Entrevistado: honestamente a ese nivel no hemos llegado, hemos llegado a como deben responder cada Dirección y cada funcionario ante la eventualidad, pero ellos como actores para dar una respuesta, pero todavía no hemos llegado al mensaje de la responsabilidad que tienen y los conocimientos que deben

de tener hacia sus familiares.

Entrevistador: ¿tienen también una política pública de comunicación externa? Para la construcción de una cultura de seguridad en la población de Guayaquil.

Entrevistado: Si, eso lo hacemos cada año, dependiendo de los evento técnico-científicos que hayan sido previamente declarados, aparte de problemas como lluvias intensas, dengue etc. Aunque no sea de nuestra competencia (de la Dirección) hay verdaderas campañas del Departamento de Prensa y de unas Direcciones específicas de los temas, no sólo de gestión de riesgos, también en componentes como el Dengue y chikungunya que son campañas preventivas que si se las quiere ver también son de gestión de riesgos.

Entrevistador: y más allá de estas situaciones de coyuntura, ¿también tienen campañas de prevención para que las zonas donde se asiente la población sean más seguras?

Entrevistado: Tenemos un buen programa que se llama “aprendamos”, el Municipio tiene esta campaña con 18 temas, hay un tema que se llama “como actuar frente a desastres”, se lo transmite una vez al año por todos los canales abiertos de televisión, los días sábados o domingos, dentro de este también tenemos un capítulo especial sobre el fenómeno de El Niño, pero también tenemos programas de difusión en los barrios que nosotros consideramos como más vulnerables a través de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos (CCGR) que tenemos formados, hoy 17 y en construcción 6, entonces tendríamos 23 barrios con un programa de socialización de la vulnerabilidad y los riesgos a los que están expuestos para, a través de ellos, llegar a la comunidad.

Entrevistador: estos comités, tendrían un trato de comunicación externa como población o interna como miembros del CGR.

Entrevistado: ellos tienen un trato interno, tanto así que los presidentes de los CCGR también son incluidos en la plenaria del COE, reciben (información) e informan directamente en las plenarios del COE

Entrevistador: en relación a los materiales comunicacionales que producen, ¿cuantos hacen referencia a la prevención, preparación y respuesta?

Entrevistado: El municipio ha desarrollado programas y a través de ellos hacer material de información para la prevención y mitigación, y anualmente; a través de cursos que tiene programado el Municipio con las instituciones de respuesta de la ciudad, también hace un plan de prevención y respuesta, entonces llegamos por 2 medios, a través de las instituciones que conforman el COE y mediante la capacitación de los comités en los barrios más vulnerables.

Entrevistador: ¿Se podría decir que de estos 2 elementos (prevención, preparación y respuesta) son equivalentes o alguno tiene más peso?

Entrevistado: podríamos decir que el 50% en instituciones de respuesta con 2 ejes, prevención y preparación; y en la comunidad más hacemos prevención, tenemos equipos de respuesta (inicial) pero solo una primera respuesta hasta que lleguen las instituciones encargadas.

Entrevistador: tomando en cuenta que la SGR es el ente rector del SNDGRD, ¿cómo relacionan el manejo de mensajes respecto a ellos?

Entrevistado: nosotros tenemos instituída la sala situacional, la Sala transmite a otras salas (zonales), nosotros emitimos información y ellos replican esta información para la provincia y a nivel nacional, pero no es tanto así en forma inversa, no hay una retroalimentación de todos los eventos que hay en el entorno de Guayaquil, y debería ser, porque en algunas partes se juntan las poblaciones de otros cantones, y debemos conocer lo que esta pasando para poder prepararnos.

Entrevistador: ese sería un problema de comunicación que han detectado, ¿como se podría superar eso?

Entrevistado: eso es decisión política, porque los mecanismos, instrumentos, medios y protocolos existen, nosotros tenemos una decisión política de comunicar todo, ellos (la SGR) posiblemente algo debe pasar pero no es en esa vía, sin embargo hemos tenido reuniones de este tipo porque existe una buena coordinación con la Secretaría, todos los procesos que hacemos en la ciudad de Guayaquil son

avalados por ellos, siempre un delegado de la Secretaría en nuestros procesos, COEs, CGR, procesos barriales, en eso si tenemos una buena comunicación y aval.

Entrevistador: ¿Ese punto positivo en la coordinación de temas operativos es lo que más resaltaría?

Entrevistado: si, en eso tenemos buen nivel de coordinación.

Entrevistador: comunicacionalmente, ¿cómo definiría al Municipio de Guayaquil, es una organización horizontal o vertical?, y ¿cuáles trabas de comunicación dentro del Municipio puede haber detectado?

Entrevistado: No podemos decir que es tanto vertical, si hay una comunicación horizontal, pero este proceso de transversalizar la GR en el Municipio está en construcción, a veces se nos ha hecho más difícil transversalizar la GR institucionalmente que interinstitucionalmente, pero hemos avanzado mucho, lleva 3 años de proceso, se podría decir que la comunicación es bastante horizontal, a veces debe ser vertical para difundirla, pero si hay un proceso de coordinación para generar información

Entrevistador: entonces uno de los limitantes que han tenido para la comunicación es que el proceso es bastante nuevo

Entrevistado: yo digo que si, es un proceso bastante nuevo en el cantón y en el país, todo esto arranca en el 2008 con la Constitución, pero el Municipio de Guayaquil asumió esa competencia, fue una decisión acertada técnica y políticamente para ver por el bien de la comunidad,

Entrevistador: en el hipotético caso que hubiera una mala imagen de la respuesta dada ante una emergencia, ¿cual sería una estrategia para revertir esa mala percepción?

Entrevistado: al hablar de percepción quiere decir que no hay una buena comunicación, en la comunicación se debe reflejar el trabajo que se está haciendo, de las experiencias reales que hemos tenido en la ciudad de Guayaquil en emergencias, la comunicación fue muy buena porque fue oportuna y cumpliendo los parámetros que da el Alcalde, quien convocaba a ruedas de prensa cada 6 horas. Eso permitió que la comunidad conozca de primera mano lo que estaba sucediendo

Entrevistador: ¿Habría entonces una actitud positiva en comunidad e instituciones para acoger ese cambio de paradigma hacia la cultura de seguridad?

Entrevistado: si, estamos trabajado proactivamente pero por evento, pero no debería ser por evento, ya somos conocedores de las amenazas de Guayaquil y deberíamos trabajar por todos los eventos (multiamenaza) no solo de los eventos anunciados (como El Niño), Guayaquil tiene el riesgo de sismos por ejemplo.

Entrevistador: algún aspecto más que le parezca relevante mencionar con respecto a la comunicación dentro del sistema de gestión de riesgos?

Entrevistado: si, yo creo que, a pesar que no es competencia municipal, el sistema educativo a nivel de escuelas y colegios, debe haber en la política pública un nivel de coordinación más estrecha para hacer un proceso para llegar a la comunidad educativa con la gestión de riesgos y la parte de prevención, que consideramos que es una forma más positiva de llegar a las viviendas a través de los alumnos, sería un proceso bueno de información y comunicación a través de la red que existe.

Nombre: Mónica Menéndez – Subdirectora de Proyectos y Cooperación. GAD Guayaquil

fecha: 2015-10-28

Entrevista: 02

Entrevistador: ¿Conoce si el Municipio de Guayaquil tiene una política de comunicación interna para la construcción de una política de seguridad o de prevención en relación a la gestión de riesgos de desastres? Y de existir ¿si conoce si las demás unidades del municipio tienen conocimiento de esta?

Entrevistada: En la creación de la DGR, fuimos creados de acuerdo a los parámetros del COOTAD, y dentro de sus funciones esta la sensibilización, difusión, construcción de capacidades, poder trabajar en investigación y una serie de funciones que nos dan los parámetros para trabajar tanto en una parte interna del municipio como una parte externa. Es a nivel de nuestra dirección que nos ha tocado trabajar dentro de nuestra programación, que esta articulada dentro de las programaciones operativas anuales, algunos son cursos, otros son talleres de sensibilización, otros son charlas, con el enfoque de como ir transversalizando el tema de GR a nivel de la municipalidad de Guayaquil, tanto de corporaciones, como de fundaciones.

Entrevistador: en ese sentido, ¿tienen ustedes un área de relaciones públicas o de comunicación institucional? Y ¿cómo es su relación con esa área?

Entrevistada: el Municipio tiene una estructura de 25 direcciones, una de ellas la de GR, le toca articular muchas acciones que tienen relación directa con respuestas que se tienen que dar de las distintas direcciones, a lo interno y a lo externo, cuando es externo todo se canaliza vía el Departamento de Comunicación: ruedas de prensa, temas que queramos publicitar, o medios de comunicación que están pendientes por entrevista (por temas como del fenómeno de El Niño); y en la parte interna el Alcalde tiene reuniones, que son 2 veces al mes, en que se reúnen todas las direcciones y articulamos temas que estén pendientes con la finalidad de tener un mejor flujo de comunicación. Pero la áreas temáticas, siendo el tema de GR nuevo (nuevo desde la denominación de SNDGRD), nosotros somos un soporte para el tema de los manejos, sobre todo en la parte técnica, a la gente de comunicación social nosotros la hemos capacitado en lenguaje y metodología de todo lo que trabaja la Dirección y de las competencias del Municipio, en ese metalenguaje y en los direccionamientos (políticos), en el contexto nacional jurídico que está detrás del tema de GR. Hay un vínculo muy cercano con el Departamento de Comunicación

Entrevistador: en ese sentido, ¿ustedes demandan del Departamento de Comunicación de información o son ellos los que demandan dicha información?

Entrevistada: lo que está de relieve en los medios de comunicación, digamos lo que esta de moda ahora que es el fenómeno de El Niño, obviamente hay un pedido de de los medios de comunicación al Departamento de Comunicación Institucional por un tema de entrevistas, charlas, actualizaciones e información, que normalmente no sucede cuando no hay la espectacularidad que a ratos existe en los medios de comunicación, entonces es ahí cuando nosotros tenemos un tiempo de ir preparando a la gente, ahí es más difícil porque no hay el evento que se acerca, entonces a ratos cuesta el trabajo de prevención. Sin embargo ya es un tema de transversalidad que ha logrado GR a nivel de temas de (área de) Infraestructura, área de Obras Públicas, de dirección de Acción Social, de (dirección de ) Ambiente; en el caso de terrenos, con la nueva ley del 2014 es muy clara en determinarse que para la titularización de propiedad (requiere) análisis de riesgos, eso ha hecho que la DGR se haya transversalizado en todas las direcciones, con lo que la Dirección de GR y el Departamento de Comunicación tenemos un vínculo, no solamente por ser una Dirección, sino por las respuestas que se tienen que ir articulando de una manera más integral.

Entrevistador: al interior del Municipio, ¿cuales podría definir usted como los canales de comunicación existentes, oficiales y no oficiales? Y ¿los mensajes que manejan son homogéneos para todas las áreas

o tienen cierto nivel de especificidad?

Entrevistada: (los mensajes que se manejan) dependen del área, si hablamos de Obras Públicas el enfoque tiene que ser hacia infraestructura, si estamos trabajando con Ambiente tenemos que ver como enganchamos adaptación, cambio climático, riesgos; si trabajamos con DASE (Dirección de Acción Social) que trabaja el componente de trabajo en el territorio, de los planes de desarrollo de acción social, cómo engancha el tema de gestión de riesgos en cada uno de esos planes, con Terrenos, hablamos de la denominación si el terreno está o no en riesgo (ante alguna amenaza en el sector); depende del tema para el lenguaje, más o menos técnico, con el que se debería de trabajar.

Entrevistador: y la interrelación con estas áreas ¿es por canales oficiales, no oficiales, una mezcla de ambos?

Entrevistada: todo es oficial por una razón, al ser una estructura tan grande y de servicio a la ciudadanía, y de respuestas que se tienen que dar desde las distintas áreas, todo el mundo necesita tener algo por escrito, entonces las reuniones son buenas para la coordinación, sin embargo en el momento que las cosas se tienen que ir ejecutando, los pedidos de uno u otro lado siempre van por escrito, y en algunos casos autorizados por el Alcalde.

Entrevistador: ¿tiene usted conocimiento si sus colaboradores del Municipio conocen y han interiorizado la visión y misión institucionales del Municipio y si tienen una percepción de cómo se articulan con el PDOT ?

Entrevistada: recién en febrero de este año, por ley se tenía que hacer una actualización (del PDOT) esto requirió algunas fases y de hecho hay todo un trabajo con SENPLADES, del índice de cumplimiento de metas ICM, en el cual todo se tiene que articular, el plan nacional del Estado ecuatoriano, el PDOT del Municipio, nosotros hicimos una actualización en el 2013 ya que requería reformas, ahí se incorporó el tema de GR y el presupuesto (también) se tiene que ir alineando a una planificación por cumplimiento de metas mientras dura el periodo de la alcaldía, en ese sentido, si me preguntas si esta interiorizado en cada uno de los funcionarios te diría que no, pero lo que si se ha logrado es que a nivel de las direcciones si hay una dinámica en la cual esta claro que el manejo debe hacerse bajo una visión respecto al plan de desarrollo.

Entrevistador: ¿cuáles son las herramientas de planificación organizacional que utilizan al interior del Municipio, y que podrían verse apoyadas por una buena comunicación interna?

Entrevistada: nosotros tenemos aquí algunas herramientas tecnológicas, un comunicator interno, cada uno tiene una extensión dentro de ese sistema, más allá que tengas o no teléfono, que permite ir conociendo algo (de un funcionario) hasta que las cosas se vuelvan más oficiales.

Entrevistador: pero ese sería más un medio, ¿esto responde a un proceso organizado de mejora al interior del Municipio?

Entrevistada: en este momento está haciéndose una actualización del manual de funciones y de la estructura del Municipio. En los últimos años se han dado resoluciones, acuerdos ministeriales y cambios de competencias, todo eso hace que organizacionalmente tengamos que hacer ajustes y uno de los compromisos es el trabajo en este orgánico-funcional, de una actualización.

Entrevistador: ¿tiene conocimiento si están establecidos y registrados protocolos de comunicación interna, más allá de lo de telecomunicaciones, sabe si los colaboradores del Municipio los utilizan correctamente ?

Entrevistada: yo diría que el mecanismo con el que más nos movemos es que se articula desde las jerarquías institucionales, todo lo que entra al Municipio entra vía Alcalde, y todo lo que sale del Municipio sale a través del Alcalde. Hay un conocimiento completo de la parte inter Institucional,

incluyendo Corporaciones y Fundaciones.

El tema de la Sala situacional ya es para un manejo de lo del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos pero en la parte institucional tenemos claros los protocolos, hay una dinámica muy marcada y organizada desde la Secretaría Municipal, toda la documentación ingresa a través de la Alcaldía, es trabajada por las distintas direcciones según las competencias, hay plazos definidos para las respuestas y canalizado de regreso a través de la Alcaldía, la comunicación interdepartamental tiene las herramientas que le comentaba pero, normalmente, existe un sistema bastante jerárquico en los canales que los documentos demandan. Es un procedimiento bastante claro y establecido.

Entrevistador: ¿tienen una política de comunicación externa, orientada a la formación de una cultura de seguridad en gestión de riesgos de desastres?

Entrevistada: esto es parte de las funciones de la DGR, que lo intentamos que se lo trabaja al interno, trabajándolo con las distintas direcciones, para que ellos a su vez, en el trabajo externo que realicen, vayan transmitiendo el tema de los mensajes. De nuestro lado está la parte más fuerte, tenemos 2 escenarios: el institucional y el comunitario, en el comunitario es cómo logramos trabajar la organización, capacitación y equipamiento, para hacer los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, pero tenemos el lado institucional, debemos fortalecer capacidades, de hecho, la intención de la DGR no es volverse operativa sino fortalecer capacidades de lo que está alrededor del Sistema, por ejemplo en el caso de Guayaquil la Corporación de Seguridad Ciudadana es una Corporación Municipal, los Bomberos son una Empresa Municipal, tenemos instituciones como la Cruz Roja que es privada pero que esta contemplada como órgano de primera respuesta, la agencia de tránsito, y actores de espacios estratégicos en la ciudad como Interagua, entonces nosotros tenemos que empujar el fortalecimiento de esas capacidades trabajando en 2 líneas, formación y equipamiento.

Entrevistador: ¿los comités barriales de GR tienen un trato comunicacional como público interno o externo?

Entrevistada: ellos, bajo el concepto de un sistema descentralizado de gestión de riesgos que es en este caso el Comité Comunitario, se trabaja con ellos desde ese enfoque (interno), desde la misma reglamentación que da la SGR.

Entrevistador: De los materiales comunicacionales que desarrolla en el Municipio, ¿cual es la distribución en temas de prevención respuesta y preparación?

Entrevistada: Yo no lo enfocaría en relación a cuanta papelería hago, puedes sumar charlas, ferias, casas abiertas, spots de televisión, entrevistas, información que se proporciona a las universidades para sus mecanismos de investigación, no es un tema que se pueda designar desde un rubro, creo que es un ejercicio que es fomentar con las demás instituciones un trabajo más coordinado en el que realmente hay un impacto respecto a un trabajo más organizado en temas de prevención, por ejemplo, en el tema de los bomberos hay un trabajo que realizan (de prevención) que no se podría cuantificar, hay una voluntad y un ejercicio diario, por supuesto que todavía falta, no es un tema sólo Municipal sino también de las instituciones privadas de aportar en el trabajo institucional que tienen que hacer, respecto a esa construcción en temas de prevención, en temas de llevar adelante sus planes de contingencia. El mensaje que estamos transmitiendo (en reuniones periódicas) es el de co-responsabilidad en la construcción de los temas de prevención.

Entrevistador: en ese sentido, a grosso modo, ¿se podría decir que tienen más énfasis en los temas de prevención, o es equiparable en todos los aspectos que le mencioné?

Entrevistada: realmente estamos enfocándonos mucho en el tema de la prevención, el contexto de Guayaquil es muchos sectores de invasión, hay que hacer un trabajo bastante arduo a nivel de territorio y más aún cuando se te viene el tema de época de lluvias en el que tu (como ciudadano) tienes una

afectación directa. Actualmente le damos mucho más énfasis al tema de prevención.

Entrevistador: ¿cómo calificaría usted el manejo de la comunicación y coordinación entre la SGR y ustedes (Municipio)?

Entrevistada: Cuando son temas muy institucionales el órgano con el que se comunica, en este caso el Alcalde es con la Secretaria de Riesgos, tenemos un buen nivel de trabajo, las oficinas nacionales de la SGR no se encuentran en Guayaquil sino en Samborondón, pero es un cantón que nos queda al lado, entonces los mecanismos de comunicación son los que hay mediante Sala Situacional, es una instancia que se respeta, tenemos reuniones una vez al mes para ajustar ciertos trabajos operativos, la actitud de trabajo de la Municipalidad es de un absoluto respeto en cuanto a normativas nacionales, al reconocimiento de un organismo rector en la materia, a la estandarización de los protocolos y proceso que se nos solicitan, ese es un pedido recurrente del Alcalde que el tema de gestión de riesgos sea manejado sin implicaciones políticas sino que sea con un enfoque bastante técnico.

Entrevistador: ¿cuáles herramientas de política pública tienen para operativizar la gestión de riesgos y cuales les hacen falta?

Entrevistada: Hay que hacer una constante revisión de las normas en temas de construcción, obviamente eso tiene que llegar a nivel de los gobiernos locales, y debe ser trabajado a nivel de ordenanzas, creo que todo este tema de reglamentaciones y sus actualizaciones son importantes pero uno de los roles importantes que tiene el Municipio es que tiene que ir a verificar el cumplimiento de la norma, e ir a la par en la construcción de políticas públicas, y éstas tienen que estar en base a cómo se está diseñando la ciudad; y esto lo trabaja Ordenamiento Territorial.

Entrevistador: ¿qué cree usted que se podría mejorar en la comunicación con la SGR?

Entrevistada: hay mucha rotación de interlocutores (de personal) entonces se pierde el hilo (de la comunicación) y es como que no hay una memoria, eso toma tiempo cuando hay cambio de personal

Entrevistador: la comunicación organizacional interna a nivel del Municipio; usted la calificaría como horizontal o vertical?

Entrevistada: depende de la temática pero el orgánico funcional define cual es el grupo operativo, de gestión, grupo asesor, desde esos parámetros es el manejo de la comunicación, pero llega a donde debe llegar.

Entrevistador: ¿ustedes han estructurado y difundido mensajes para que los colaboradores del Municipio puedan actuar en esos casos y para sus familias?

Entrevistada: si, el año pasado se habló de la venida de El Niño, afortunadamente esto no se dio y nos dio tiempo para prepararnos, nos ha dado la posibilidad de, al interno del Municipio, marcar los posibles escenarios y nuestros roles y competencias, para poder actuar en las responsabilidades de cada una de las Direcciones.

Entrevistador: en el hipotético caso de que una operación humanitaria no fuera efectiva o que se visualizara en los medios de comunicación desfavorablemente, ¿cual sería una estrategia o acción para contrarrestar eso?

Entrevistada: Para responder a esto es necesario conocer el contexto, normalmente esto se trabaja con el Departamento de Comunicación, se harían reuniones para poder hacer una aclaración a lo sucedido.

Entrevistador: ¿qué símbolos u ocasiones serían pertinentes para desarrollar en la población una cultura de seguridad?

Entrevistada: el simulacro de la ciudad, el 30 de noviembre, por 6to año consecutivo, se han inscrito 90 instituciones, es un buen ejercicio que cada vez convoca a más actores. Si bien sirve para medir tiempos y capacidad de respuesta de las distintas instituciones, revisar como están sus planes de contingencia, creo que para este año uno de los desafíos es cómo llegamos a la población, el cómo medimos la actitud de la gente

Entrevistador: ¿el simulacro tiene institucionalizado una fecha específica?

Entrevistada: la última semana de noviembre



Nombre: Fabio Donoso – Coordinador del proyecto “Fortalecimiento de capacidades en la gestión de riesgos” en el Municipio de Guayaquil

fecha: 2015-10-27

Entrevista: 03

Entrevistador: ¿como ve la relación de la política pública de comunicación interna dentro de la SGR y dentro del Municipio de Guayaquil?

Entrevistado: En el documento “Ecuador, referencias para la gestión de riesgos” el eje estratégico 2 marca 5 líneas de acción concretas sobre carencias de comunicación que tiene el Sistema y creo que las 5 líneas son bastante enfáticas porque van desde la estrategia hasta los productos, eso implica que la oferta comunicacional es insuficiente y que la demanda comunicacional es extremadamente grande.

Entrevistador: ¿cuales son los canales, oficiales y no oficiales que se pueden identificar en la SGR y en el Municipio de Guayaquil, como entre las 2 instituciones ?

Entrevistado: el uno es la articulación de los espacios interinstitucionales dentro del Sistema Nacional descentralizado GR, esta relación entre las unidades operativas y las unidades promotoras y gestoras de política pública como la SGR, en el caso de Guayaquil hay algunas relaciones importantes, funciona el Comité Cantonal de GR presidido por el Alcalde, funciona el Comité Provincial presidido por el Gobernador, funciona al mismo tiempo la Coordinación Zonal 8 y 5 de la SGR y pasando un cantón a 10 minutos está la matriz de la SGR, entonces, con todo y concentración de unidades operativas , entonces el proceso de comunicación es un proceso complejo por situaciones no administrativas sino de competencia jurídico política y de competencia política.

Entrevistador: ¿cómo ve la articulación de la SGR y del GAD Guayaquil para la consecución de los objetivos del PNBV y en la articulación de sus visiones y misiones institucionales?

Entrevistado: en términos técnicos y teóricos no habría ningún problema, el problema va radicando en otras condiciones, la naturaleza que conduce los procesos de preparación y respuesta, la naturaleza que hace al territorio un escenario en disputa para la organización de la ciudadanía, vía la posibilidad que se abre en la construcción de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos CCGR, porque hay comités comunitarios construidos desde el comité cantonal comités construidos desde la SGR, si tienes 2 actores generando el mismo discurso, ese discurso puede tener un efecto significativo en la población, siempre y cuando no generen factores de división y generen conectores, pero si ocurre lo contrario la relación resulta extremadamente perjudicial sobre todo para la posibilidad de articulación de esos comités a los 2 espacios del Sistema ¿son reconocidos por el Sistema o son reconocidos por el comité cantonal?. ¿cómo se articulan las relaciones concretas?, para enfrentar los hechos que cotidianamente producen emergencias en el territorio.

Entrevistador: ¿como considera la comunicación con los comités barriales, en el caso de la SGR y del Municipio, es una comunicación interna o externa?

Entrevistado: Ninguno de los dos espacios tiene la madurez todavía para entender que es la forma concreta de aterrizar el Sistema en el territorio. Debería ser la mas mimada, la más cuidada, aquella a la que más potencialidad sea brindada, pero todavía son vistos desde la exterioridad, porque la SGR y las unidades cantonales de GR piensan prioritariamente en la respuesta y no en el proceso integral de gestión de riesgos.

Entrevistador: ¿como ve la existencia de las áreas de comunicación en la SGR y en el GAD Guayaquil, se articulan en el proceso de comunicación organizacional y en el proceso de gestión de riesgos?

Entrevistado: creo que hay que hacer una diferencia, la comunicación organizacional es realmente deficitaria en toda la institucionalidad pública y privada en el Ecuador. La comunicación social tiene

algún tipo de desarrollo mayor, pero para la GR generalmente hay una producción de medios y de mensajes, básicamente a través de campañas sobre eventos que se suscitan. Poco espacio queda a la comunicación para la preparación, a la promoción, a la articulación de la comunicación organizacional con la comunicación pública referida a la contracara de la gestión de riesgos que son los procesos de desarrollo. Al revés, por norma jurídica, el Ecuador es el único que tiene alineado operativamente la constitución, el PNBV, el COOTAD, e incluso, la forma más práctica y evidente de trabajo en gestión de riesgos que es el manual del CGR, sin embargo adolece de estos 2 elementos sustanciales, la ley y la propuesta estratégica de comunicación.

Entrevistador: Vemos que existen algunos protocolos, ¿estos serían aplicables a la comunicación interna, faltarían más protocolos, especificidad de los protocolos?

Entrevistado: pero habría que definir, el protocolo que esta definido por ley en el Municipio de Guayaquil y en la SGR son los adscritos al SCI, que, particularmente, no hablo institucionalmente, tienen un límite, el SCI es un espacio adecuado para la respuesta, no para los otros elementos constitutivos de todo el proceso de GR. Ahí viene el problema, si utilizo protocolos, caso Guayaquil específicamente, caso SGR específicamente, en el un caso es ordenanza municipal, en el otro está incluido en el manual, las mesas técnicas y la sala situacional se unen y alteran esta doble condición de ser en un determinado momento COE y en otro CGR, hace que sus funciones se compliquen, porque, ¿cual es la diferencia entre actuar en la emergencia cotidiana o esperar que se suscite la emergencia para la convocatoria de las mesas técnicas? La pregunta del millón es si la comunicación referida a la GR debe mantener una protocolización tal que se puedan entender los roles, funciones y competencias en cada uno de esos procesos cuando eres comité cantonal (de GR), provincial o zonal, SGR o cuando eres COE, o al contrario, deberían ser 2 espacios de la estructura totalmente diferenciados pero con un solo mando político, con una estructura de dirección, de vocería y de direccionamiento comunicacional.

Entrevistador: aunque habría esta limitación en los protocolos, ¿cree que las personas los conocen a profundidad?

Entrevistado: la nómina de personas e instituciones que han seguido el curso de SCI, desde los básicos hasta los especializados es bastante grande en el Ecuador, pero generalmente los cursos están referidos a operaciones, es una fase que se articula específicamente al proceso de respuesta. No se articula a la preparación y a los procesos post.

Entrevistador: ¿como ve el establecimiento de los mensajes para los momentos antes, durante y después de una emergencia o desastre, están bien articulados, hay algún peso mayor en alguna de estas 3 fases ?

Entrevistado: es evidente que por la condición que tiene el Ecuador (multiamenaza) tiene un peso mucho más específico las campañas destinadas a un tratamiento temático, tiene una cualidad, enfoca con mayor capacidad las comprensiones y las acciones frente a los públicos externos, no a la institucionalidad, pero en lo institucional sigue perdiéndose de vista el proceso de manera integral, yo creo que la demanda básica del sistema nacional de GR incluyendo el SNDGRD y las unidades operativas provinciales, zonales, cantonales o parroquiales debe atravesar por un profundo cambio en la comunicación organizacional, después de eso reforzado por la comunicación institucional y complementado por la comunicación para el desarrollo o la educomunicación. Ese sería el escalonamiento desde el punto de vista mío para trabajar desde lo institucional hasta lo comunitario, pero aparte de eso hacer público el discurso de GR implementando paralelamente la prevención, respuesta, recuperación y el discurso del desarrollo que es el factor crítico para atenuar cualquier evento.

Entrevistador: ¿y actualmente cual sería el momento en que más se está trabajando?

Entrevistado: sin ninguna duda en la prevención sobre medidas de autoprotección y de respuesta a determinado tipo de eventos.

Entrevistador: ¿es más de coyuntura que respondiendo a una estrategia?

Entrevistado: por llamarlo así, claro, más que de planificación a largo plazo es una respuesta de comunicación masiva por la coyuntura que se presenta.

Entrevistador: la política pública que se orientara a mejorar una comunicación organizacional ¿de quién debería provenir, de la base operativa, del ente rector o de instancias superiores ?

Entrevistado: por norma y alineamiento operativo, el modelo de comunicación organizacional para la GR debe surgir del Gobierno Central y de la entidad reguladora de la GR, no quiero decir la SGR ya que por encima está contenido en lo que llamamos seguridad pública. La Comunicación organizacional del Sistema de Riesgos tiene que estar vinculada al proyecto de desarrollo que tenga el país

Entrevistador: Si hacemos una analogía entre una institución y el SNDGRD, ¿cual sería el equivalente de la misión y visión del Sistema? y, ¿sería necesario formalizarlo?

Entrevistado: la formalización ayuda, no es posible la GR sin institucionalidad, libre de que la comunidad pueda ser primera respondiente la GR es un hecho institucional, por lo tanto el armar un plan estratégico para la comunicación organizacional también es una tarea que requiere de niveles de institucionalidad que después aterricen en 2 variables, por territorio, por organización y por cada uno de los subprocesos componentes de la GR. Sólo así, esta totalidad compleja respondería a la demanda del enfoque sistémico.

Entrevistador: si por ley ya tenemos establecido ese SNDGRD, ¿tiene algún procedimiento de seguimiento o es algo que también falta?

Entrevistado: NNUU y algunas operaciones financiadas por DIPECHO se preocuparon de establecer este tránsito de la informalidad a la formalidad, haciendo que se reúnan actores en base a esas estrategias. Ha habido una práctica de 7 universidades que se repartieron zonalmente para generar modelos y metodologías, hubo un esfuerzo por parte de la FICR para hacer una investigación sobre los problemas referidos a comunicación en los 4 contextos, en los públicos, privados, estructuras gubernamentales y ONGs para poder producir comunicación para la GR, hay una sistematización importante que se hizo dentro de la ronda 8va del plan DIPECHO para América del Sur, existe este documento Ecuador, referencias básicas para la GR realizado con la SGR, existe una colección entera de documentos de NNUU y la SGR que incluyen algunos casos de investigación, especialmente de la academia, hay un fuerte impulso del programa andino de estudios sobre vulnerabilidad urbana, pero todavía son dispersos, no logramos todavía cuajar que esas experiencias particulares vayan materializándose en la política pública, en el Ecuador la política pública de GR es una política garantista en derechos

Entrevistador: ¿qué políticas públicas harían falta para complementar esto?

Entrevistado: posiblemente no es la política pública la que falta, Ecuador es el espacio más rico en políticas públicas, tenemos una ley de comunicación bastante interesante en que la comunicación es un producto social, hay otros factores que tienen que ver con la misma teoría general del riesgo, con el estudio de la vulnerabilidad institucional y social que existe, y sobre todo la desigual estructura de las relaciones de poder, dentro también del Sistema Nacional de GR, las diferencias de intereses sociales y políticos que tienen algunos espacios centralizados y otros descentralizados expresan tácitamente algún nivel de división y pelea por la competencia, de la no articulación exigida, de momento es evidente que las fracturas no son productos de la incomprensión de la GR o sobre la organización del sistema,

responden a intereses concretos en donde mucho tienen que ver los actores sociales y los actores políticos, que son parte de la administración pública y privada en el Ecuador.

Entrevistador: ¿cuáles serían los aciertos comunicacionales que se han dado entre la SGR y los GAD, y cuales serían los nudos críticos en esa comunicación ?

Entrevistado: como te he mencionado, este texto Ecuador, referencias básicas para la gestión de riesgo, tiene un diagnóstico y líneas propositivas, el segundo es el Plan País, que es otro articulador de las políticas y las acciones, el tercer elemento sustancial es que la comunidad, a través de la constitución de los comités comunitarios, va a ser la que se encargue de romper este procedimiento, porque ella si vive todos los días esos microdesastres, y en la unión de esos microdesastres está la gestión de riesgos, el cuarto elemento es que pueda continuarse con la política de planificación, con el ordenamiento territorial, con la planificación gubernamental y el acceso o no al presupuesto a través de la planificación. Los nudos críticos de nuevo repito, los factores de división desde las actorías políticas, que siempre van a existir pero que pueden ser limadas, otro es el traslape de las competencias; las escasas capacidades, es decir, la institucionalidad todavía es débil, la gestión de riesgos es muy joven de la manera como está institucionalizada en el Ecuador, y la débil incorporación de la academia como soporte teórico y metodológico para los procesos que demandan la GR, la falta de incorporación de otros elementos como el cambio climático o la reducción de la pobreza

Entrevistador: Dentro del sistema ¿cuales podrían ser los valores o símbolos que se podrían utilizar para consolidar esa visión unificada hacia la gestión de riesgo?

Entrevistado: con el tratamiento ético del problema de la vulnerabilidad, en el mundo andino los ecuatorianos nos movemos en algunos valores que resultan interesantes, la solidaridad, la reciprocidad, el compadrazgo, desde la unidad operativa más chica hasta la SGR también hay valores organizativos comunes: solidaridad, respeto, inclusión, de repente creo que se vuelve un factor limitante el afán de liderazgo, la exhibición de símbolos que se asocian a relaciones de poder, y entender que las mediaciones sociales que puede facilitar el riesgo pueden servir de instrumento para crecer políticamente

Entrevistador: ¿algún elemento más que sea relevante en la comunicación organizacional en el Sistema?

Entrevistado: sin instituciones fuertes y sin la incorporación de la ciudadanía a esas instituciones, no hay gestión de riesgos posible porque no hay espacios de gobernabilidad, las condiciones sociales son el factor determinante para hacer de la política pública un ejercicio cotidiano, garantista de derechos, la comunicación organizacional construye y articula una relación con la ciudadanía en donde la ciudadanía se vuelva co partícipe, co responsable y dependiente del Sistema en el territorio

Entrevistador: ¿y eso como se lograría considerando que el Sistema es netamente institucional, y que la gestión de riesgos se enfoca en derechos?

Entrevistado: la cualidad que tiene el CCGR es que incorpora a la población en el escenario concreto del territorio, pero obligatoriamente la formalización de ese comité atraviesa por una doble condición, debe ser reconocido por el espacio territorial, la junta parroquial, el comité cantonal, el comité provincial, y al mismo tiempo por la SGR, ese hecho pasa a ser que obligatoriamente el ciudadano o ciudadana pase a ser miembro del Sistema, lo que no hay todavía es una concepción clara para desarrollar eso, como han tenido las ONGs con su sistema de voluntariado, no hay la suficiente comprensión en quienes desarrollan (los comités) desde las unidades operativas cantonales, parroquiales, provinciales, o nacionales y simplemente se limitan a organizarlos en momentos de crisis. No hay una política permanente para eso. Se necesita descubrir como la organización de la comunidad ,a través del CCGR, otorga presencia institucional al Sistema en territorio. Esto brinda 3

cualidades: control territorial, protección social al sistema y organización del sistema.

Nombres:

técnico 01 (hombre) (área de políticas) y

técnico 02 (mujer) (área de operaciones)

Entrevista: 04 y 05

Entrevistador: ¿tienen ustedes (SGR) una política de comunicación interna?

Entrevistado 01: No conozco

Entrevistado 02: No conozco

Entrevistador: ¿cuales son los canales, oficiales y no oficiales, que se podrían identificar al interior de la SGR, y los mensajes que se emiten son los mismos para todas las áreas o hay algún nivel de especificidad ?

Entrevistado 01: es muy formal, por memorandos o correos, quipux.

Entrevistado 02: igual.

Entrevistador: Entonces supongo que los mensajes van a tener cierto nivel de especificidad, contigo (técnico 2) supongo que van a ser más técnicos, contigo (técnico 1) ¿qué nivel de especificidad van a tener?

Entrevistado 01: ya, mi área elabora políticas, nosotros vemos cual es la necesidad del área, por ejemplo, si la dirección de operaciones necesita que se arme una política porque se ve que hay la necesidad,

Entrevistado 02: pero si se necesita coordinación con otras áreas, por ejemplo nosotros (operaciones) necesitamos algo técnico

Entrevistador: y en un manejo emergente ¿si funciona esa comunicación, si es dinámica?

Entrevistado 02: si

Entrevistador: ¿conocen si la gente de la SGR conoce y tiene interiorizada la misión y visión institucionales ?

Entrevistado 01: de las pocas personas que conozco si

Entrevistado 02: si

Entrevistador: ¿creen que está entendida la función de la SGR para colaborar con el PNBV?

Entrevistado 01: si

Entrevistado 02: si

Entrevistador: ¿cuales son las herramientas de planificación organizacional que utiliza la SGR y que podrían verse apoyadas por una buena comunicación interna?

Entrevistado 01: me imagino que el manual de funciones de cada dirección, sus competencias.

Entrevistado 02: claro.

Entrevistado 01: ahí nos indica cuales son las funciones de cada dirección.

Entrevistado 02: en el marco general tienes 3 subsecretarías y 2 direcciones.

Entrevistador: pero como consideran que es la comunicación, horizontal o vertical¿?

Entrevistado 02: es horizontal, sólo en temas muy específicos es vertical

Entrevistado 01: claro, cuando hay decisiones de carácter nacional son ya formales

Entrevistador: ¿ustedes tienen un área de comunicación o de relaciones públicas, se encarga únicamente de manejo de medios o se encarga también de las pautas de comunicación al interior de la

Secretaría?

Entrevistado 01: si (tenemos), pero es Talento Humano quien se encarga de la comunicación interna y Comunicación la externa.

Entrevistado 02: si, claro

Entrevistador: ¿cual es su relación con ambas (Talento Humano y Comunicación) ustedes requieren de información de ellos, o por el contrario, ellos requieren información de ustedes, como es ese flujo de comunicación?

Entrevistado 01: ellos (Comunicación) requieren, ellos publican las actividades, filman y publican en la parte pública para que se sepa cual es la actividad de la Secretaría.

Entrevistador: ¿ustedes requieren de RRPP para difundir mensajes ?

Entrevistado 01: Ahora si para nuestra Dirección, porque necesitamos que difundan a nivel nacional esa política que estamos sacando.

Entrevistado 02: todo depende del momento emergente, por ejemplo ahora con el volcán Cotopaxi, del fenómeno de El Niño

Entrevistador: ¿y con el área de Talento Humano, que maneja la comunicación interna?

Entrevistado 02: no, más son las otras áreas, por ejemplo si se requiere alguna entrevista.

Entrevistado 01: a nosotros como no somos operativos no.

Entrevistador: ¿la Secretaría tiene establecidos protocolos de comunicación interna, más allá de telecomunicaciones, el proceso está bien establecido y documentado?

Entrevistado 01: para el monitoreo (de amenazas) si, no se en operaciones

Entrevistado 02: si (en operaciones) pero no esta profundamente desarrollado, habría que formalizarlo más como sistema, en la parte externa no tanto pero en sala (de situación) si hay protocolos específicos de como funciona internamente

Entrevistador: ¿que tanto conoce y utiliza esos procedimientos la gente; aunque no están tan establecidos como protocolos, que tanto se podría mejorar? ¿ese mecanismo informal (no documentado), qué tan bien se aplica? ¿hay fluidez en la comunicación?

Entrevistado 02: yo creo que si hay fluidez, hay temas en que, de pronto, no hay fluidez; no puedo decir que es igual en todas las áreas y en todos los temas, hay temas en que el canal es la Secretaria (de Riesgos), la máxima autoridad dentro del espacio, a ustedes (políticas) les pasa igual

Entrevistado 01: así es

Entrevistado 02: pero en la parte técnica si hay una buena comunicación, con las otras áreas

Entrevistador: ¿es más fácil comunicar algo a mi Subsecretario (superior), para que entre subsecretarios se canalice la información, que canaliza directamente con un técnico par de otra área ?

Entrevistado 02: depende del tema, hay temas específicos con sala (monitoreo de amenazas) que yo solicito directamente y me pueden dar, pero si son temas muy delicados y específicos, ahí si requiero a mi superior.

Entrevistador: si ocurre una emergencia o desastres, la Secretaría tiene que seguir funcionando ¿tienen ustedes establecidos mensajes (de autoprotección) para las personas (colaboradores) como para las familias de esas personas, antes, durante y después del evento, para que puedan continuar con su trabajo durante la emergencia?

Entrevistado 02: Como un todo no, pero por Direcciones si hay un trabajo interno. En mi subsecretaría si se trabaja mucho la preparación ante el evento, el plan familiar, porque a veces proyectamos hacia afuera pero hacia adentro no tenemos nada. Dentro de las diferentes áreas lo han trabajado de otra manera, no es integral, es por dirección.

Entrevistador: ¿tienen una política de comunicación externa, para la construcción de una cultura de seguridad?

Entrevistado 01: Hay una política general del Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS), la Secretaría es una parte, ellos manejan una política de seguridad, esa política esta plasmada como seguridad a nivel global (integral)

Entrevistado 02: nosotros nos enmarcamos dentro de la política del MICS, que es nuestro ministerio coordinador.

Entrevistador: ¿conocen o tienen una percepción de que cantidad de los materiales técnicos que producen dentro de la Secretaría están destinados a prevención, preparación y respuesta?

Entrevistado 02: eso se enmarca dependiendo de cada una de las Subsecretarías, por ejemplo la de reducción de riesgos es más en la fase de prevención, nosotros (respuesta) estamos en la fase de respuesta, hay bastante información, documentos, manuales

Entrevistado 01: una falencia que tenemos nosotros es la parte de comunicación interna, toda la información de autoprotección, de plan familiar, lo tenemos en la página web de la Secretaría, esta en conocimiento público, tenemos incluso cursos virtuales, pero no todas las direcciones sabes que eso hay, también a veces nos llaman a consultar la central de riesgos financieros, nosotros no tenemos que ver nada con el área financiera.

Entrevistado 02: tiene razón, pero también eso era tiempo atrás, porque ahora por el tema Cotopaxi, como que se está asentando un poco más el tema de riesgos.

Entrevistador: ¿como ubican ustedes la imagen de la SGR, aún les ubican como la Defensa Civil, como algo operativo, o como un ente de gestión?

Entrevistado 02: tal vez hasta hace un par de años como Defensa Civil, y de pronto ahora en los lugares más lejanos donde no hay mucha información, pero a nivel país, incluso internacionalmente estamos ubicados.

Entrevistador: ¿cómo ven la relación con los GAD, porque ahora ellos son los entes operativos del SNDGRD, tomando en cuenta que ustedes son el ente rector, y cuales serían las herramientas de política pública que tienen, o que les harían falta, para esa comunicación con los GADs?

Entrevistado 01: ahí intervenimos nosotros, los de políticas, la Dirección de Políticas, nace el año pasado, hicimos un diagnóstico de los GADs, aún hay muchos GADs que no tienen las Unidades de Gestión de Riesgos UGR, hemos consultado que cosas les impiden formar parte del Sistema Nacional Descentralizado (de gestión de riesgos), casi todos los factores se llevan por el dinero, no hay dinero para crear un sistema más solidificado con respecto a la GR, ya que implica hacer ensayos probabilísticos, mapas de amenazas, tener conocimiento más apropiado del territorio, eso hasta la fecha no saben, por eso nosotros hemos creado esta política nacional que se llama política de conformación organizacional de las unidades de GR, ahí les explicamos todo, e incluso les damos un organigrama de 4 personas que deben conformar una UGR: 1 jefe de monitoreo de eventos adversos, 1 coordinador de operaciones, 1 coordinador de la información en GR y el jefe de la Unidad. Cada uno tiene sus políticas, acciones, productos y servicios, de esta manera podemos estar visualizando el otro concepto, para qué fue creada la UGR. Muchos en la actualidad los utilizan para aprobar planes de contingencia y si existe algún problema estar como observador con las entidades. Hay algunos otros cantones que si utilizan la parte de coordinación, por ejemplo en el caso de deslizamientos, pero hasta ahí quedan, y la gestión de riesgos es mas allá de (eso); en la prevención, en la capacitación, en formar los comités comunitarios, en acercarse a las partes más vulnerables, identificar los territorios con mayor vulnerabilidad; eso no lo saben hacer. Con esta norma se da el conocimiento que ellos deben saber. Los municipios ponían a quien sabia algo de rescate, en la actualidad debe estar conformado por gente profesional, que si bien es cierto no conocen a rajatabla, pero que sean profesionales que tengan ese

conocimiento de algo, por ejemplo de seguridad y salud ocupacional, pero formar un concepto, y una que se contrata este personal debe seguir un curso de 3 meses que nosotros como Secretaría tenemos que brindarles, y ahí ir formando ese recurso humano, es el curso MACOE, primeros auxilios, BAGER, incluso temas de como hacer escenarios de probabilidad, son temas puntuales junto con la normativa para que personas que son contratadas a los 3 meses tengan que dar una prueba, si pasan la prueba ya se quedarían definitivamente. Pero lo han tomado político, "tu votaste por mi y me acompañaste en la campaña, entonces te pongo en la UGR". Entonces no está cumpliendo el objetivo para el cual fue creado. Con esta normativa buscamos darles cual es la visión. La política se ha creado pero todavía no se la ha socializado.

Entrevistador: dentro del SNDGRD si se lo considerara como una institución, ¿qué sería su equivalente de la visión y misión institucionales?

Entrevistado 02: eso debería ser lo básico, no es una camisa de fuerza pero eso sería lo ideal, tenemos los 4 componentes, la prevención, el análisis, el manejo de los eventos adversos y la recuperación, en base a eso es el trabajo del Sistema de GR, al momento se hace el manejo de eventos adversos, pero este tema es tan nuevo que está evolucionando, y no sabemos mañana como va a estar .

Entrevistador: continuando con esta analogía, las unidades dentro de una institución tienen indicadores de desempeño, ¿conocen si el SNDGRD tiene algún sistema de indicadores para saber si está avanzando o no?

Entrevistado 01: yo vea ahí un problema, que todas las instituciones públicas que conforman el Sistema no están concientes o claros de la visión en la parte de gestión de riesgos, si le preguntas a un policía de cualquier cantón y le preguntas las coordinaciones que tiene que hacer con las UGR creo que en gran parte te va a decir que ni saben que existe la UGR, creo que falta una comunicación con todas las entidades de respuesta que conforman el Sistema Descentralizado, de ahí, con esa capacitación todos empiecen a preguntar, en el momento que empiecen a preguntar se empieza a orientarles más claramente la función de la UGR como coordinadora, yo también cuando llegué acá pensaba lo mismo (entidad operativa), y creo que como yo, mucha gente piensa lo mismo, nosotros somos asesores y coordinadores, no somos rescatistas

Entrevistado 02: pero igual es un tema que se va construyendo, la Secretaría es nueva, en el poco tiempo que lleva se han hecho grandes avances.

Entrevistado 01: y la cultura en la población es muy ardua, no es tan fácil romper ese esquema, que tienen que prevenir, y no esperar a asustarse, lo que pasó en el Cotopaxi. Los alcaldes tampoco tienen idea de la gestión de riesgos, se ocupan de la parte política y que haya plata en el presupuesto de su cantón, mientras no haya una política desde la cabeza principal hacia abajo es muy difícil.

Entrevistador: y eso sería cuestión de ustedes (Secretaría), del MICS o del Estado Central.

Entrevistado 01: del Estado

Entrevistado 02: del Estado, de manera articulada

Entrevistador: ¿cómo ven ustedes el proceso de comunicación con instituciones técnico-científicas para canalizar información entendible y útil para otras instituciones o para el público?

Entrevistado 02: ahí es a nivel de protocolo como (las instituciones técnico-científicas) son adscritas a la Secretaría, algunas de ellas, en el lenguaje técnico se transmite al área técnica, esta área de alguna manera decodifica el mensaje de manera traducible, de ahí pasa a la dirección de ellos, en la parte comunitaria, si hay una decodificación del mensaje porque si hay una información de no es de fácil comprensión para todo el mundo,

Entrevistador: y la transmisión de esa información en el Sistema ¿cómo se da?

Entrevistado 02: a través del portal de la SGR y a través de la Unidad de Monitoreo de Eventos Adversos con las otras unidades de monitoreo de las otras instituciones, y de aquellos GADs fortalecidos que las tienen el tema de salas (de situación).



Entrevistador: ¿cómo se da ese cruce de información con los GADs ?

Entrevistado 02: con las UGR y con las Salas.

Entrevistador: ¿pero es una información general o es muy orientada ?

Entrevistado 02: yo creo que es mas de los GAD, que las mismas direcciones, desde su unidad de GR el monitorear el portal, que está actualizado con lo último, si hay un cambio de alerta, por ejemplo los mapas del paso de lahares en el Cotopaxi o el tema de El Niño, desde la óptica del GAD debería de difundirse las alertas de forma inmediata, pero también el GAD se involucra desde las salas y monitorea el tema, o sea, desde el nivel nacional si hay un nivel de comunicación hacia abajo,

Entrevistador: ¿pero sería unidireccional o verifican si hay un feedback?

Entrevistado 02: dependiendo de la emergencia y dependiendo del evento, hay una retroalimentación con nuestras coordinaciones zonales en el territorio y con las unidades de monitoreo.

Entrevistador: ¿y cómo es la relación entre su instancia central y sus coordinaciones zonales?

Entrevistado 02: ellos están descentralizados, son la máxima autoridad en el territorio, tienen la capacidad de responder en el territorio bajo la misma estructura que tiene la SGR

Entrevistador: ¿cuales pueden ser estrategias o acciones para que, durante una emergencia o un desastre, la información canalizada sea la adecuada ? Y ¿si durante una respuesta la imagen de la SGR no fuera la adecuada, como ustedes contrarrestarían esa situación perjudicial de comunicación?

Entrevistado 01: nosotros debemos fortalecer los Comités en la red, a nivel nacional. Ya que los comités de GR, en la parte más vulnerable del sector puede tener 1 radio de telecomunicación, quizás la tecnología no puede llegar allá, pero esa persona que está viviendo en el sector, que esta sufriendo la necesidad de un evento adverso, nos va a informar a nosotros, entonces la comunicación es del comité de GR, a la unidad de GR del cantón, de esta a la coordinación zonal (de SGR), de la zonal a la nacional y de ahí canalizar ese tipo de información, pero en ese punto no está actualmente bien conformado.

Entrevistador: si hablamos que hay el enfoque de derechos en la GR eso implica rendición de cuentas, ¿cómo ustedes contemplan el proceso de rendición de cuentas, que es un proceso comunicacional, hay algún lineamiento que conozcan o que se debería implementar?

Entrevistado 01: a nivel de GADs no sé, a nivel de Secretaría si hay

Entrevistado 02: la ley de la COOTAD hay un artículo en que ellos son los responsables subsidiarios de lo que sucede en su cantón, son los primeros responsables del territorio, eso está en la Constitución y está en la ley, nosotros somos supervisores de las actividades que ellos hacen, y será nuestra competencia informar que tal cantón no cumplió con tal disposición, y es potestad del Consejo Nacional de Competencias el destituir a un alcalde.

Entrevistador: pero eso sería en una situación de emergencia, por que eso es competencia de los GADs, pero si es una situación de desastre, ¿cómo harían ustedes la rendición de cuentas? Porque esa es una competencia exclusiva del Estado Central ?

Entrevistado 01: Competencia exclusiva no, la competencia es de cada uno de los cantones.

Entrevistador: pero en emergencias.

Entrevistado 02: me imagino que esos temas hay una vocería también,

Entrevistado 01: La rendición de cuentas estaría en que nosotros constantemente visitamos a los cantones, eso vendría a ser una parte de lo que nosotros hemos hecho por los cantones, hasta ahí, yo no puedo obligar a los cantones, ellos son autónomos, son gobiernos descentralizados, la única manera es sancionar al alcalde.

Entrevistador: considerando que todo sistema es perfectible, ¿qué creen que se podría hacer para mejorar la comunicación dentro del SNDGRD?

Entrevistado 01: yo, antes que se posesionen como alcaldes, darles 6 meses de capacitación, con todas las competencias que a ellos les corresponden, y saber que hechos ocurrirían en caso que no cumplan, que el Tribunal Supremo Electoral (Consejo Nacional Electoral CNE) de esa capacitación de 6 meses. Lamentablemente nosotros somos operativos, mientras la autoridad máxima (electoral) no de el visto bueno la Secretaría no puede hacer nada, se debería trabajar con el CNE antes de darles la licencia de alcaldes, y eso no se hace.

Entrevistador: eso sería previo, pero para mejorar las comunicaciones, ¿alguna recomendación o consejo?

Entrevistado 01: los alcaldes, primero no saben del tema de riesgo.

Entrevistador: es difícil comunicarse si no manejan el contexto, del lenguaje por ejemplo.

Entrevistado 02: esa es la debilidad, se ha trabajado ya por algunos años con los alcaldes pero luego de 4 años el alcalde sale y otra vez empieza, como que es muy versátil, gente que tiene capacidades para que luego esa capacidad, se quede cortada. Esa parte de ahí, sin mencionar la parte política, ni del personal, por lo de la LOSEP tienes chance de trabajar 2 años y luego esa formación, porque al ser la Secretaría nueva no es muy común encontrar gente con este perfil, se pierde el conocimiento.

Entrevistador: ¿alguna cosa adicional?

Entrevistado 01: el desconocimiento de la ley a los funcionarios públicos no te exime de responsabilidad, pero creo que a veces las sanciones a la parte política es buena, y esas sanciones no se administran, ¿que pasa si sucede un evento en un territorio? Muchos alcaldes no conocen eso, si por mala suerte llega a morir gente, es un problema que nadie ha discutido, cuando hay esa falta o desconocimiento la gente no piensa, al alcalde sólo le interesan dos cosas, la parte política y la parte presupuestaria, hay que saber atacar por esa parte, atacar políticamente y atacar presupuestariamente, nosotros no somos políticos pero veo que así funciona el país.

Nombre: Ma Pilar Cornejo – Ex Secretaria de Riesgos

Fecha 2015-12-18

Entrevista No. 06

Entrevistador: ¿Tiene la SGR una política de comunicación interna?

Entrevistada: Si, la SGR tiene una Subsecretaría de Reducción de Riesgos, se encarga de la comunicación tanto interna como externa en reducción de riesgos, en educación formal e informal.

Entrevistador: en ese sentido, ¿cómo se articula con la unidad de RRPP o de comunicación ?

Entrevistada: la Dirección de Comunicación es la que externaliza todo lo que hace (todas) las Subsecretarías a nivel nacional, si tiene que algo que comunicar (la Subsecretaría) esa Dirección de Comunicación lo hace, pero también si tengo que comunicar a través de panfletos etc también lo hace

Entrevistador: ¿Cuáles podría definir como canales oficiales y no oficiales al interior de la SGR?

Entrevistada: Existe la Dirección de Cambio y Cultura Organizacional, esta dirección que está bajo la unidad de coordinación es la que articula también con la Dirección de Comunicación que es lo que se transmite, además de las cosas de RR; o propias de la Secretaría, entonces hay varios caminos, hay línea definida pero nunca va a haber una línea definitiva, una Subsecretaría puede hacer algún tipo de comunicación o taller sin que la Dirección de Comunicación participe, pero es bastante probable que la Dirección de Cambio y Cultura Organizacional si participe, va a depender de la temática.

Entrevistador: ¿esos mecanismos de comunicación informal complementan la comunicación formal?

Entrevistada: claro, pero es diferente, por ejemplo si quiero una reunión con el grupo de analistas que Cultura Organizacional me dice que tienen características de líderes, otra cosa es mandar un quipux y disponerles que hagan A, B o C cosa, hay diferentes formas de comunicarse, en el caso de riesgos la comunicación es imprescindible, porque una falla de la comunicación de una actividad que hay que hacer puede ocasionar que muera alguien.

Entrevistador: ¿qué diferencia nota usted en los procedimientos de comunicación en tiempos normales y en tiempos de emergencia?

Entrevistada: tal vez hay una aceleración (en tiempos de emergencia) pero no existe la normalidad, antes teníamos espacios libres de tiempo (entre periodos invernales y de incendios forestales) entonces en tiempos de tranquilidad (fines de mayo hasta agosto) se hacía toda la planificación, en esos tiempos la comunicación estaba más basada en la preparación de cada uno de esos procesos, habían entonces campañas permanentes, preparación para inviernos, incendios forestales y el tema de juegos pirotécnicos en fin de año, que la Dirección de Comunicación debía trabajar con las otras Subsecretarías.

Entrevistador: ¿Cuáles serían las herramientas de planificación organizacional al interior de la SGR que podrían mejorarse con la comunicación ?

Entrevistada: hay varias cosas, nosotros propusimos que la Dirección de Cultura Organizacional debía estar cercana o unida a la de Talento Humano, ya que juegan un papel importante a lo interno, en lo de comunicación, seguridad laboral, salud etc que estarían orientados a esa comunicación interna. Lo que cada Ministerio haga es muy particular a su tarea. Ya en la otra parte, de reportar situaciones de emergencia nosotros pusimos en el mismo lugar (físicamente) a la Dirección de Comunicación con la Salas de las unidades de monitoreo de eventos adversos, de esa manera los comunicadores podían interactuar más directamente con los generadores de información y entender la información que se emite para poder transmitirla de mejor manera. También tenemos el GPR (Sistema de Gobierno por Resultados) tenemos la planificación del año con metas, objetivos, alineados al PNBV, al Plan Nacional de Seguridad, a la planificación estratégica y uno puede hacer ahí un seguimiento y determinar si hay

algún problema, ver a qué se debe y determinar si, por ejemplo, pudiera haber sido un problema de comunicación.

Entrevistador: ¿los miembros de la SGR tienen bastante interiorizado la visión y misión institucionales y su articulación con el PNBV ?

Entrevistada: si totalmente, inclusive las evaluaciones nuestras del GPR tenemos metas anuales, trimestrales y mensuales, y de acuerdo con la ley de seguridad nacional (constitución y ley de participación ciudadana) es obligación que cada 3 meses se haga una rendición de cuentas en la Asamblea, físicamente la hace la máxima autoridad pero los insumos vienen de cada una de las unidades de la SGR, exige que haya un nivel de comunicación adecuado entre las partes. En el caso de la visita del Papa hicimos un modelo diferente, que luego lo aplicamos para el tema del volcán Cotopaxi y para el tema de El Niño, que fue formar grupos especiales de trabajo con personal de todas las unidades, es decir un financiero junto a un técnico, porque el equipo tenía que trabajar sincronizado y ágilmente en la elaboración del plan de contingencia, por ejemplo, entonces el plan requería movilizaciones, costos, etc, y el tener el equipo transdisciplinario permite que la comunicación en esas situaciones especiales sea más eficaz.

Entrevistador: ¿hay mensajes de autoprotección al interior de la SGR?

Entrevistada: Por supuesto, una de las cosas más importantes era de que todos los miembros de la SGR tengan el plan familiar, eso servía para evaluar cómo, al interno, se estaba preparado, la parte que no se ve es la prevención.

Entrevistador: ¿cómo se relacionan los mensajes y la comunicación de la SGR con los GAD?

Entrevistada: la comunicación con los GAD es permanente, el problema es que, por unos 3 años, no se vio una necesidad hacia afuera de que hubiera una ley de gestión de riesgos, a partir de la emergencia del Cotopaxi se reafirma la necesidad de que haya una ley de GR porque un Secretario de GR puede emitir resoluciones que son de carácter obligatorio en su cumplimiento pero no hay acciones en el marco legal que permitan castigar, mandar etc. si no la cumplen; entonces la SGR periódicamente entrega los mapas de riesgos en el territorio a cada uno de los GAD, tanto parroquiales, cantonales y provinciales, para que ellos mejoren su planificación, hay una plataforma virtual en la web de la secretaría donde los municipios y cualquier persona en particular pueden acceder a cursos en línea y armar, por ejemplo, en el caso de un municipio, su planificación con su mapa de riesgos de una manera fácil. El tema viene por la importancia que le den los GAD a la GR, cuando uno analiza situación del Cotopaxi vs situación de El Niño, las inundaciones son más recurrentes, entonces hay una resiliencia, una capacidad diferente en esos municipios porque ya saben lo que viene y que tienen que actuar pronto, en el tema de erupciones volcánicas uno puede comparar Cotopaxi con Tungurahua, si uno ve el Tungurahua la población en las cercanías hacían autoevacuación ante un cambio de alerta, en mismo proyecto que se hizo en el Tungurahua entre el 2008 y 2010 se hizo también en el Cotopaxi, pero ante la actividad del Tungurahua esos municipios le dieron mayor atención que lo que hicieron los municipios afectados por el Cotopaxi, entonces si hay el tema del desarrollo de una cultura de prevención, que nosotros pensamos que tomará 2 generaciones en que se construya esa cultura, ¿por qué 2 generaciones? (porque) los adultos no cambiamos, difícilmente, entonces uno puede ver que el proceso eruptivo del Tungurahua tiene 15 años, entonces eso ha hecho que la población se de cuenta, inclusive el municipio de Cevallos cambió su actividad agrícola a actividad productiva de la zapatería. No es un tema sólo de comunicación sino de a qué le dan prioridad los GAD, si le van a dar prioridad a obras o a la planificación y ordenamiento del territorio

Entrevistador: ¿como se podría hacer para generar una cultura institucional de seguridad?

Entrevistada: no se puede generalizar, hay mas de 120 municipios que tienen unidades de gestión de

riesgos, es decir que hay más del 50% de municipios del país, lamentablemente los ecuatorianos funcionan ante el estímulo negativo (multas), el tema del desarrollo de una cultura (de seguridad) en los GAD vendría de una propuesta de ley que permita que eso esté regulado por un marco legal al que tienen que responder obligatoriamente y la otra es que la ciudadanía no ejerce su poder, de que reclamen sus derechos (en obras de mitigación en zonas de peligro).

Entrevistador: la población está siendo conformada como comités comunitarios de gestión de riesgos, tanto por la SGR como por algunos GAD, ¿como se los ve y como se ha establecido esa comunicación con esos comités?

Entrevistada: nosotros comenzamos a trabajar comités barriales y en zonas rurales, en una cultura de prevención no funciona sólo de arriba hacia abajo, también de abajo hacia arriba, hicimos convenios con organizaciones internacionales que trabajan en temas de empoderamiento de la mujer para llegar a mas población, esos comités comunitarios determinan cual es su zona segura y su zona de riesgos.

Entrevistador: ¿a estos comités como se los articula?

Entrevistada: ellos se articulan con la SGR, todavía no ha habido una articulación con los COE o con los CGR, porque estos comités (barriales) vienen más en la parte operativa que el marco legal obliga, lo que si se pide es que cuando hay emergencias estos comités actúen como voluntarios, ese trabajo si se ha conseguido, si uno analiza, por ejemplo el caso de la zona de Monte Sinaí en Guayaquil, que tiene una población como la 5ta o 4ta ciudad más grande del Ecuador, los comités barriales de GR son los que actúan en las emergencias, si uno revisa el invierno pasado del 2015 no hubo problemas en la atención como en los años anteriores porque los mismos ciudadanos eran atendidos por sus vecinos que habían sido entrenados

Entrevistador: en el acercamiento con la población, los materiales comunicacionales ¿cuantos serían de prevención, de preparación y de respuesta?

Entrevistada: es que los folletos tienen todo

Entrevistador: ¿se podría decir que eran equilibrados en esos 3 elementos?

Entrevistada: si

Entrevistador: ¿cuales son las estrategias o acciones en caso de que una labor de socorro no sea bien realizada o que la percepción de su trabajo no sea la adecuada?

Entrevistada: hay que entender algo, durante situaciones de emergencia declaradas quien tiene la batuta de la comunicación es la Secretaría de Comunicación, que aglutina el tema con los medios y facilita que esa comunicación sea efectiva, a muchos no les gusta, por ejemplo que se tenga un único vocero, por ejemplo esa es una de las recomendaciones que se tiene en caso de erupciones volcánicas, pero esa es una recomendación de los 70s, de un trabajo que hizo antes UNESCO, el tema de las vocerías y que la ciudadanía tenga claro cuales con los voceros y cual es la información a la que deben acudir es uno de los temas más importantes, el tema de quién debe dar la información, debido a que hay mucha irresponsabilidad de gente que comience a difundir información falsa, y no entiende cuáles son las consecuencias de esto.

Entrevistador: ¿cree usted que, así como hay protocolos de comunicación en emergencia debería de haber protocolos en periodo de normalidad? Y que no sean campañas sueltas

Entrevistada: es que no tenemos campañas sueltas, son permanentes, lo que pasa es que la gente sólo se guía por lo que sale en la TV, y ese no es el medio masivo al que más se acude, hay el tema de radios, además la Secretaría tiene un sistema que se llama la caravana del buen vivir, que ya recorrió todo el país, está en la 2da. Vuelta que es un bus que tiene un sistema interno donde le permite visualizar el

estado de las amenazas, igual que si estuviera en la unidad de monitoreo de eventos adversos de la oficina de la Secretaría en Samborondón, tiene unas pantallas LED externas donde se proyectan videos sobre las diferentes amenazas para prevenir y (mostrar) lo que se hace durante y después, se coordina con las escuelas. Si hay medios que son permanentes como este, también la tarea de las Coordinaciones Zonales para explicar las amenazas es permanente

Entrevistador: ¿cuáles elementos simbólicos se podrían explotar para generar una cultura de seguridad y para integrar a la gente en este Sistema Nacional de GR?

Entrevistada: ahí es un tema de poner una marca, y yo creo que el color naranja de los chalecos de la Secretaria es algo que está identificado, y hay toda una señalética que es la que indica a los ciudadanos la seguridad, por eso es un proceso que tomará 2 generaciones, en el tema de Defensa Civil se creó a fines de los 70s cuyo logo era el triángulo naranja, en la marca país inclusive se pensó que todos los ministerios tuvieran el mismo logo, lo que si tenemos es el doble amarillo, el azul y el rojo en todos nuestros logos; bajo ese punto de vista no soy especialista en comunicación y no se si sea suficiente, lo que si le diría es que la ciudadanía más identifica es el color naranja; pero el objetivo de la Secretaría es que la ciudadanía sepa que hay un equipo que está preocupado del tema y que debe hacer caso a ese equipo cuando hay advertencias.

Entrevistador: ¿y cómo es el posicionamiento de la SGR, si les confunden con riesgos financieros?

Entrevistada: no soy experta pero son temas que se evalúan periódicamente, no le podría dar una idea con respecto a eso.

Entrevistador: en ese sentido ¿cual ha sido la opinión institucional para posicionar fechas conmemorativas?

Entrevistada: el día de la reducción de riesgos si se aprovecha, en el mes de octubre todos los años se hacen eventos específicos de esto, se participa con asociaciones de voluntarios, con escuelas, una de las instituciones con que más trabajamos es el Ministerio de Educación, que tiene su política de gestión de riesgos en educación.

Entrevistador: ¿algún tema adicional que crea pertinente mencionar en el tema de la comunicación?

Entrevistada: yo creo que lo importante es el tema que conozcan lo que significan vocerías, uno de los problemas que se presentan cuando hay amenazas que aparecen cien mil expertos, y cuando todos hablan de diferentes maneras pueden crear confusión, porque una cosa es el debate científico y otra es la aplicación de los resultados de la ciencia en GR, es importante que haya una diferencia.

Entrevistador: en ese sentido ¿como es la comunicación con los entes científico-técnicos, para poder traducir esa información hacia la población?

Entrevistada: eso se trabaja las 24 horas del día en las unidades de monitoreo de eventos adversos, hay un entrenamiento del personal de la Secretaría (que trabaja) con los Institutos (técnicos de monitoreo de amenazas) para que no se pierda nada en la traducción de esa información.

Entrevistador: entre técnicos de salas no se pierde mucha información pero ¿cómo se trata de traducir esa información al público?

Entrevistada: ahí está la Dirección de Comunicación, es lo que le había dicho de poner juntos a los de la Dirección de Comunicación con la Dirección de Monitoreo de eventos adversos, físicamente en el mismo lugar, hoy en día muchas empresas tumban las paredes y ponen a todos juntos, consigue dos cosas, evita la parte de chismes y otra es que hay una comunicación más fluida, es adaptarse desde el punto de vista de la Organización y ver como funciona mejor de acuerdo a su visión y misión.

## Anexo 6. Cuaderno de campo y bitácora de análisis

### ANOTACIONES DEL MÉTODO UTILIZADO

2015-10-19

Para el proceso de entrevistas fue necesario un proceso de planeación de viaje, por cuanto los actores del estudio (SGR y GAD) se encuentran en la ciudad de Guayaquil, por lo que se planificó una visita de 2 días para las entrevistas

2015-10-27

Para las entrevistas a la SGR existieron problemas de tipo formal para acceder a las personas entrevistadas, bajo esa circunstancia se lograron hacer entrevistas preliminares a 2 técnicos de la Secretaría, los cuales pidieron la reserva de sus identidades y que además conocían los aspectos relativos a su trabajo, al no tener un carácter directiva había preguntas que salían de su conocimiento y que no eran respondidas o que se respondían parcialmente.

Durante la visita se formalizó el pedido por escrito para realizar las entrevistas, quedando pendiente de la respuesta para poder realizar más entrevistas.

2015-10-27

Para las entrevistas al GAD Guayaquil existieron limitaciones para acceder a otros niveles directivos dentro de la institución, por lo que la entrevista se limitó al Director de Gestión de Riesgos Municipal

2015-10-28

Gracias a la apertura de la Dirección de Riesgos del GAD se logró realizar una entrevista adicional a la Subdirectora de Proyectos y Cooperación.

Para la entrevista al experto de PNUD fue necesario adecuar el cuestionario de la entrevista, por cuanto el mismo no pertenece ni a la Secretaría ni al GAD Guayaquil, pero conoce las dos instituciones y su interrelación, en ese sentido se unieron los cuestionarios pero con enfoque en el SNDGRD y de la relación entre ambas instituciones.

2015-11-10 Se recibió una llamada de la SGR consultando si aún son necesarias las entrevistas, se les informó que sí pero aún no dan fecha para la realización de las mismas.

2015-11-18 Se recibió confirmación por mail para la realización de entrevista a la Secretaria de riesgos el 25 de noviembre.

2015-11-27 la entrevista con la Secretaria de Riesgos fue cancelada el mismo día de la entrevista, indicando que había sido convocada de urgencia a gabinete en la ciudad de Quito. Posteriormente por medios de prensa<sup>i</sup> se conoció que había presentado su renuncia y se había designado a un nuevo Secretario de Riesgos, se escribió por mail a la coordinadora de despacho de la SGR consultando nueva fecha para las entrevistas pero no se obtuvo contestación. Se volvió a solicitar lo mismo el 15 de diciembre, sin contestación hasta el momento.

2015-12-15 En el análisis de los datos de las entrevistas se identifica que, inicialmente se consideró como actores de la comunicación sólo a la SGR y al Municipio de Guayaquil, ya que son los elementos formales del sistema, pero la comunidad organizada también forma parte del sistema, e inicialmente no había sido contemplada<sup>ii</sup>.

Se analiza la entrevista a Entrevista Emilio Ochoa, asesor SGR, realizada en un foro de gestión de riesgos, donde expone algunos elementos de la estructura de la SGR.

2015-12-17 Se consigue realizar la entrevista a la Dra. Ma. Del Pilar Cornejo, Secretaria de Gestión de Riesgos saliente.

2015-12-22 Se realiza la tabulación de las entrevistas

### ANOTACIONES DE IDEAS (idea, categoría o concepto señalado)

2015-11-01

ENTREVISTADO 1 Entrevista Juan Ramírez. Reflexión interpretativa 01

- No se tiene una idea clara de diferenciación de comunicación (proceso o software) y

- telecomunicaciones (proceso y hardware).
- El SCI es el único procedimiento documentado de comunicación pero es netamente de acciones de respuesta, tiene un componente de relaciones públicas y uno de comunicación vertical. No sería aplicable para periodos de normalidad, destinado a acciones de prevención.
  - Existen mecanismos de comunicación informal, tales como reuniones de trabajo, que permiten coordinar el trabajo al interior del Municipio.
  - La DGR del GAD Guayaquil, por la coyuntura en la cual elaboran el PDOT tienen un alto conocimiento del mismo y de su relación con su cumplimiento.
  - Hay acciones puntuales de comunicación externa, pero que realmente no corresponden a políticas públicas sino a situaciones de coyuntura.
  - Existe un elemento no contemplado, los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, son parte de la población pero se los considera como un elemento interno del sistema de riesgos y sirven como medio y mediación con la comunidad para la emisión del mensaje de riesgos, aparte funcionan como ente de primera respuesta para la autoprotección de la población.
  - Los materiales comunicacionales desarrollados formales son pocos, principalmente el programa “aprendamos” y algo de folletería, los procesos de prevención y preparación de la respuesta más se realizan a través de capacitaciones y sensibilización directa, a instituciones y población de las áreas vulnerables que conforman los Comités.
  - Se confunde el proceso de información con el de comunicación, se maneja el tema de información en relación de monitorización de las amenazas, que se da entre la SGR y el GAD a través de la sala, pero no se considera las comunicaciones normales.
  - Hay un nudo crítico de comunicación debido a situación política (roces entre Alcalde y Presidente) que limita la comunicación formal interinstitucional y que la restringe a la transmisión de la información de la monitorización de las amenazas. Este nudo en la comunicación formal en altas esferas es superado por comunicación informal (reuniones) entre mandos medios y técnicos operativos.
  - Hay limitaciones en la comunicación institucional interna, los directores califican mucho la relación de sus pares para calificarla como interlocutores válidos, por lo que es necesario ganarse el espacio, en eso ha influido que el proceso de gestión de riesgos y su personal es bastante nuevo dentro de la estructura existente.
  - El Alcalde Nebot es el vocero del COE cantonal de Guayaquil, más allá del cargo dado dentro del COE es una figura que convoca y está posicionado como referente.

2015-11-02

ENTREVISTADO 2 Entrevista Mónica Menéndez. Reflexión interpretativa 02

- la DGR del GAD Guayaquil es la que articula el discurso municipal en el contexto de la integralidad de acciones, en el marco de la GR
- la Comunicación externa, de relaciones públicas, la lleva el departamento de Comunicación y la Comunicación interna la direcciona la DGR.
- La coyuntura de amenazas determina la agenda de medios y de contenido de los mensajes.
- La ley de titularización de propiedad obliga a generar un informe de riesgos, lo que posiciona a la DGR interna y externamente.
- Mecanismo de comunicación informal, reuniones de directores con el Alcalde, pero indispensable mecanismos formales para autorización y validación de acciones.
- El mecanismo para que las personas conozcan la articulación de su trabajo al plan es más de tipo administrativo mas que misional, y únicamente hasta el nivel de direcciones y jefaturas del Municipio.



- La Secretaría del Municipio organiza la comunicación formal al interior, todo entra y sale desde la oficina del Alcalde., pero es un proceso administrativo. Es un sistema jerárquico de los canales formales.
- Se contextualiza el trabajo de las otras áreas desde el tema de GR, para mitigación, cambio climático, adaptación, etc.
- No existen políticas de comunicación (interna y externa) claramente definidas pero si se conciben como necesidades y acciones planificadas.
- Las líneas de formación y capacitación son tomadas como estrategias de formación de la cultura de seguridad, también fortalecen las capacidades de comunicación en emergencias.
- El enfoque de la difusión de temas aún es coyuntural, pero se centra menos en respuesta y mas como prevención, sobre todo como autoprotección y responsabilidad compartida.
- Cambio de personal en la SGR corta las relaciones y las comunicaciones
- El simulacro en una ocasión para la construcción de cultura de seguridad, ya está institucionalizado

2015-11-03

#### ENTREVISTADO 3 Entrevista Fabio Donoso Reflexión interpretativa 03

En el espacio de Guayaquil confluyen condiciones de competencia jurídico política y de competencia política que vuelven complejo el proceso comunicacional.

- La oferta comunicacional es insuficiente y que la demanda comunicacional es extremadamente grande.
- La organización de la ciudadanía es un elemento de la consolidación en el territorio, se basa en la construcción de comités barriales, hay una duplicidad de acciones entre la Secretaría y el Municipio.
- Tanto la Secretaría como el Municipio manejan un discurso de GR, el efecto en la población habría que ver si es sinérgico o de división
- Tanto la SGR como los GAD aún son espacios sin madurez, su acción prioritariamente es todavía la respuesta y no la gestión de riesgos.
- La comunicación organizacional es deficitaria en ambas organizaciones y a todo nivel en el país.
- La comunicación más se centra en RRPP, en elementos de coyuntura.
- No se considera la integralidad de la GR como elemento de desarrollo.
- El Ecuador tiene alineados sus instrumentos de planificación para una coherencia del discurso de GR.
- Protocolos SCI solo sirven para la respuesta, la dualidad de COE y CGR limita la efectividad de los protocolos
- El establecimiento de los mensajes es más de forma temática (coyuntural) que con un enfoque integral
- Los materiales más se desarrollan para la prevención y respuesta.
- No es posible la GR sin institucionalidad
- La política pública de comunicación en GR debe alinearse a la seguridad integral y provenir del estado central, vinculado al proyecto de desarrollo-país
- En el sistema debe haber cambio en la comunicación organizacional, apoyado por la comunicación institucional e incorporando comunicación para el desarrollo para incluir al nivel comunitario.
- La comunicación organizacional debe articularse por territorio, por organización y por cada uno de los subprocesos componentes de la GR.

- Para la evaluación de la evolución del SNDGRD hay experiencias inconexas que no cuajan en la política pública
- La política pública de GR es garantista en derechos en el Ecuador.
- Habría diferencias de intereses que se expresan como elementos de división en las competencias de riesgo, que no logran la articulación exigida.
- las divisiones (que se establecen también en la comunicación y coordinación) no son productos de la incomprensión de la GR sino que responden a intereses concretos de los actores políticos.
- La GR es muy reciente y su institucionalidad aun es débil
- Nudo crítico, los intereses en el aspecto político, que pueden ser limados pero no desaparecer
- El discurso y el enfoque de GR se basan en respuesta, no incorporan otros elementos como reducción de la pobreza o cambio climático
- No hay participación de la academia para soporte teórico a la GR y sus procesos, desde un punto de vista holístico.
- Hay valores organizativos comunes pero el afán de liderazgo es un limitante.

2015-11-09

ENTREVISTADO 4 Y 5 Entrevista técnicos SGR Reflexión interpretativa 04

- no conocen políticas de comunicación internas
- la comunicación es muy formal
- los mensajes dependen del área, también los requerimientos
- la comunicación interna se encarga RRHH y la externa Comunicación.
- Los mensajes dependen de la coyuntura, las demandas de comunicación también
- los mensajes de autoprotección no tienen una articulación institucional sino por dirección
- información de monitorización fluye mejor que el resto de la comunicación y tiene procedimientos bien definidos.
- Los materiales de comunicación producidos no son bien conocidos por todas las áreas
- Había confusión externa entre la Secretaría de Riesgos y la Central de Riesgos Financieros, la coyuntura de emergencias y desastres posiciona a la institución
- No había hasta hace poco un posicionamiento de la Secretaría, fuera de la Defensa Civil.
- Las dificultades de formación de las UGR en los GAD va por lo económico, porque se centra en el enfoque fiscalista, desde caracterización y manejo de la amenaza. Se crea una política de conformación organizacional de UGR que establece la estructura, hay un coordinador de información de GR. Pero hay un tema político que no articula las UGR
- la política general debe partir del Estado Central.
- En el tema de manejo de información de monitorización de amenazas, hay protocolos de información, pero en muchos casos es de difusión de arriba hacia abajo, el feedback es discrecional, dependiendo de la emergencia y el evento. Son mediadas por la estructura regional de la SGR en el territorio.
- La estructura de comunicación es muy piramidal y mediada, también para feedback y reporte de eventos y amenazas.
- Hay desconocimiento al interior de la SGR de sus propias competencias y de las de los GADs
- La falta de contextualización y conocimiento del tema de riesgos dificulta la comunicación de la Secretaría con los GADs, sobre todo cuando no tienen formada la UGR

2015-12-15

Entrevista Emilio Ochoa, asesor SGR, Conferencia “La gobernabilidad de la gestión de riesgos”

dictada en el debate académico “Dimensiones político-institucionales de la GR y vulnerabilidades en los países andinos”, organizado por PNUD en FLACSO el 24 de marzo de 2014<sup>iii</sup>. reflexión interpretativa 05

- La conformación del SNDGRD con la SGR como ente rector marca el rumbo pero plantea más desafíos que soluciones.
- El proyecto de ley de GY que plasma las directrices del sistema no ha progresado, pero las ideas de conformación del sistema planteadas si han avanzado, está claro lo que es el ente rector, pero por eliminación, lo que no es ente rector y que hace GR es el sistema (por la falta de especificidad dado por una ley).
- La constitución establece que cada quien tiene responsabilidad de GR en su territorio, no es transferible, la subsidiaridad establecida es en la gestión de riesgo y no en la atención de la emergencia. Por tanto no hay presupuestos especiales para GR sino que cada quien los maneja con sus presupuestos normales, eso genera una disponibilidad de dinero muy dispar dependiendo del GAD, En muchos casos el Gobierno Central no se desentiende del todo, hace aportes específicos a los GAD en atención de emergencias u obras de prevención pero no quiere determinar partidas específicas. No existen fondos de emergencia ni en el Gobierno Central ni en los GAD.
- Hay los PDOT que hace cada GAD, cada uno con su propia lógica y prioridades, semánticamente prioriza el desarrollo y luego, en función a eso, se da el ordenamiento territorial. Son planes de corto plazo (4 años) y no hay mecanismo de comunicación y articulación de PDOT entre municipios vecinos ni quien se haga cargo de las cuencas, que por constitución es de los gobiernos regionales (aún inexistentes) y por la legislación vigente muchos GAD no entrarían en gobiernos regionales ya que no tienen obligación de integración.
- El SNDGRD ecuatoriano está más pensado en el nivel operativo a corto plazo que en este nivel planificativo a largo plazo, y tiene herramientas diseñadas más para lo de corto plazo.
- Establece que la UGR cantonal no debe gestionar los riesgos institucionales únicamente, no toman sobre si la carga sino transversalizan la GR y coordinan para que cada unidad se encargue de la gestión de los riesgos que le competen y en forma conjunta se gestionen los riesgos, debería ser un esfuerzo institucional e interinstitucional, en lo interinstitucional entran las agendas de reducción de riesgos. Se ven los componentes del sistema pero aún no se ve la arquitectura del sistema.
- Hay un peligro de dispersión de la gestión, por lo que es necesario alianzas y mancomunidades a la falta de los gobiernos regionales.

2015-12-15

ENTREVISTADO 6 Entrevista María del Pilar Cornejo, Secretaria de Gestión de Riesgos saliente. reflexión interpretativa 06

- Dirección de Cambio y Cultura Organizacional junto con RRHH median las comunicaciones internas de la SGR
- Comunicaciones informales complementan la comunicación formal, entre ellas reuniones y formación de equipos multidisciplinarios
- No se diferencia la comunicación normal de la de emergencias, por eso se usa los procedimientos y protocolos de emergencias
- Las campañas externas son permanentes, hay medios alternos de comunicación como caravana del BV, radio y con entidades educativas.
- Los miembros de la SGR tienen interiorizadas misión y visión
- Las herramientas de planificación como indicadores y GPR sirven como referencia para detectar problemas, entre ellos de comunicación.

- Si hay comunicación interna de mensajes de autoprotección
- Comunicación con GAD es permanente pero el tipo de comunicación genera problema ya que no hay mando en el sistema, por eso se requiere ley de GR para que las disposiciones sean obligatorias
- Hay elementos de autoaprendizaje de GR en la web
- Falta una cultura de GR en GAD, por eso la GR no es prioritaria
- Se estima que la construcción de la cultura de seguridad en la población durará, al menos, 2 generaciones
- Hay unidades de GR en sólo el 50% de los GAD municipales
- Falta empoderamiento del tema en la población para que exija la GR como derecho a la seguridad
- Se han formado comités comunitarios, pero se los contempla sólo para respuesta y se los articula sólo con la SGR
- Los materiales comunicacionales se orientan equitativamente a prevención, de preparación y de respuesta
- Con la población es un tema indispensable las vocerías únicas, hay necesidad de calificar a los expertos en temas de GR por parte de los medios, la Secretaría de Comunicación tiene un papel en centralizar la información estatal
- Simbólicamente el logo de la SGR no está posicionado, el color naranja sí, en ocasiones el día de la prevención de los desastres es utilizado.
- La dirección de comunicación (externa) ayuda a traducir la información técnica para el público, al igual que los equipos multidisciplinarios.

#### ANOTACIONES DE CREDIBILIDAD

##### CODIFICACIÓN CUALITATIVA (unidades de significación, hechos relevantes)

Es evidente que los actores entrevistados (SGR y Municipio de Guayaquil) no quieren demostrar la evidente división política que se da entre el Municipio y el Estado Central (entre el Presidente Rafael Correa y el Alcalde Jaime Nebot) y que trata de ser subsanado por los mandos medios. En virtud a esto hay sesgo en los entrevistados para no evidenciar demasiado los problemas de comunicación.

##### Observaciones

Durante las fechas de estudio, el 15 de noviembre se suspendieron los simulacros de evacuación en Pichincha, Napo y Cotopaxi por disposición del MICS, en medios de prensa se dijo que no se indicaba la razón de suspensión<sup>iv</sup> y que había falta de comunicación, los cuales sí se efectuaron el 27 de noviembre, se realizaron a cargo de los GAD y bajo supervisión de la SGR, uno de los problemas recurrentes detectados en los COE y que trascendió los medios de prensa fue desorganización en la coordinación<sup>v</sup>

- i <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/11/27/nota/5263665/cornejo-renuncio-secretaria-riesgos> 2015-11-27
- ii <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/avanza-el-proceso-de-conformacion-de-comites-de-gestion-de-riesgos-en-chimborazo/#comment-3541> 2015-12-15
- iii <https://www.youtube.com/watch?v=f-gxB98wzTY> 2015-12-15
- iv <http://www.cotopaxinoticias.com/creativos.aspx?sid=30&nid=21667> <http://www.elcomercio.com/actualidad/coe-cotopaxi-suspendio-simulacro-regional.html> 2015-12-15
- v <http://www.elcomercio.com/actualidad/simulacro-volcancotopaxi-complicaciones-evacuacion.html> 2015-12-15