

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gestión del Riesgo de Desastres

**Análisis comparativo de los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Sistema Integrado de Seguridad
ECU 9-1-1**

Víctor Oswaldo Echeverría Urgilés

Tutora: Carolina Portaluppi Castro

Quito, 2018



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Víctor Oswaldo Echeverría Urgilés, autor de la tesis “Análisis comparativo de los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1”, 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 del 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 formato virtual, electrónico, digital u 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:

Resumen

La gestión integral de riesgos de desastres (GRD), entendida como los procesos técnicos-políticos de “planificación, organización, dirección y control, enfocados al análisis y reducción de riesgos de desastres, respuesta a eventos adversos y la recuperación, posterior a la materialización de eventos de origen natural o antrópico, estuvo ausente de la política del Estado ecuatoriano. A partir del año 2008, con la aprobación de la Constitución, la República del Ecuador adoptó la gestión integral de riesgos de desastres como política de Estado”(Albán, s. f.), para enfrentar las vulnerabilidades del país.

Las políticas de Gestión de Riesgos de Desastres, establecidas por el país, se dieron en el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos implicando el fortalecimiento de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) y la creación del “Servicio Integrado De Seguridad (SIS) ECU 9-1-1 (SIS ECU 9-1-1)”, el cual es un servicio de respuesta inmediata e integral a un determinado evento adverso (accidentes, desastres, emergencias y catástrofes), coordinando la atención de las instituciones de respuesta articuladas, movilizandorecursos disponibles para brindar atención rápida a la ciudadanía.

El presente trabajo de investigación realiza un análisis comparativo entre los procesos de respuesta frente a eventos peligrosos que realiza el Comité de Operaciones de Emergencia y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1, con la finalidad de construir un solo sistema unificado y articulación entre el COE y el SIS ECU 9-1-1, lo que permitirá a los tomadores de decisiones, ejercer de manera rápida y oportuna su rol, especificando las líneas estratégicas de acción, precautelando las vidas humanas y bienes de la comunidad.

Tabla de contenido

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis	3
Resumen.....	5
Tabla de contenido.....	7
Glosario	11
Introducción	13
Diagnóstico del Problema	18
Pregunta central.....	18
Objetivos.	19
Objetivo general.....	19
Objetivos específicos.....	19
Capítulo uno Enfoque y marco conceptual para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) en el país.	21
1.1 Bases conceptuales de gestión de riesgos de desastres	22
1.1.1 Conceptos, definición y procesos de la gestión de riesgos de desastres.....	23
1.1.2 Naturaleza de la Gestión de Riesgos de desastres.....	24
1.1.3 Objetivo de la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD).....	25
1.2 Enfoques administrativos y de administración general	25
1.2.1 Administración para desastres.....	25
1.3 Aplicación del proceso administrativo en la estructuración de Comités de Operaciones de Emergencias y del SIS ECU 9-1-1	26
1.3.1 Aportes de la administración para la formulación de los procesos de los Comités de Operaciones de Emergencias	28
1.3.2 Aportes de la administración para la formulación de los procesos del SIS ECU 9-1-1	31
Capítulo dos Marco legal y normativo para la gestión de riesgos de desastres en el país.....	35

2.1	Competencias y atribuciones	36
2.2	Deberes y obligaciones.....	38
2.3	Coordinación interinstitucional.....	41
2.4	Normativa internacional	42
Capítulo tres Definiciones de Comités de Operaciones de Emergencias y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1.....		
3.1	Definición de Comités de Operaciones de Emergencia	45
3.1.1	Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia.....	46
3.1.2	Ventajas de la aplicación del proceso administrativo al organizar el COE.....	50
3.1.3	Análisis de los procedimientos actuales en los COE	51
3.1.4	Dificultades encontradas para un desarrollo efectivo del COE.....	52
3.1.5	Objetivo y procesos internos del Comité de Operaciones de Emergencia.....	53
3.1.6	Procesos internos del COE	54
3.2	Definición del Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1.....	57
3.2.1	Incidentes Coordinados a través del Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1	58
3.2.2	Objetivo y procesos internos del Servicio Integrado De Seguridad (SIS) ECU 9-1-1/SIS ECU 9-1-1.....	59
3.2.3	Proceso operativo de atención a emergencias y desastres, por parte del Servicio Integrado De Seguridad SIS ECU 9-1-1	60
Capítulo cuatro Análisis comparativo y valoración de los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1.....		
4.1	Análisis de la encuesta.	63
4.1.1.	Planificación	65
4.1.2.	Organización.....	66
4.1.3.	Dirección.....	66
4.1.4.	Control.....	67
4.1.5.	Visión Nacional de Largo Plazo.....	67
4.1.6.	Participación Ciudadana.....	68

4.2. Resultados del análisis comparativo de los procesos de gestión del COE, del SIS ECU 9-1-1 y del Marco Normativo	69
Capítulo cinco Propuesta de coordinación de los dos sistemas de atención (SIS ECU 9-1-1 y COE) ante eventos adversos	71
5.1 Proceso operativo del SIS ECU 9-1-1, determinando la activación del COE (Comité De Operaciones De Emergencia) para atención a emergencias y desastres	73
5.1.1 Objetivo	73
5.1.2 Alcance	73
5.1.3 Definiciones, personas responsables y funciones.....	74
5.1.4 Descripción de las actividades.....	76
5.1.5 Diagrama de flujo del SIS ECU 9-1-1 incluida la activación del COE Correspondiente	80
5.2 Proceso operativo para activación del COE (Comité De Operaciones De Emergencia) para atención a emergencias y desastres, por parte del SIS ECU 9-1-1.....	81
5.2.1 Objetivo	81
5.2.2 Alcance	81
5.2.3 Personas o entidades responsables	81
5.2.4 Descripción de actividades para atención de eventos adversos para un COE cantonal	81
5.2.5 Diagrama de flujo plan de emergencias cantonal.....	84
5.2.6 Descripción de actividades para atención de eventos adversos para un COE provincial ⁸⁵	
5.2.7 DIAGRAMA DE FLUJO PLAN DE EMERGENCIAS PROVINCIAL.....	87
5.3 PROPUESTA DE PROCESO OPERATIVO DEL ECU9-1-1 Y COE (CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS)	88
Ejercicios de aplicación de la propuesta.	89
Ejercicio 1. Inundación.	89
Ejercicio 2. Accidente vehicular.....	91

Conclusiones y recomendaciones	93
Referencias.....	97
Anexos.....	101
Anexo 1. Organización estructural SIS ECU 9-1-1.	101
Anexo 2. El plenario	102
Anexo 3. Formato de encuestas y entrevistas realizadas a miembros del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	103
Anexo 4. Otros artículos de la Constitución relacionados a la Gestión de Riesgos.	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107

Glosario

Accidente. Evento no premeditado aunque muchas veces previsible, que se presenta en forma súbita, altera el curso regular de los acontecimientos, lesiona o causa la muerte a las personas y ocasiona daños en sus bienes y entorno.(Universidad Nacional Autónoma de Honduras 2010)

Amenaza. 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, 13)

Catástrofe. Un desastre donde resultan insuficientes los medios y recursos del país, siendo necesario e indispensable la ayuda internacional para responder a ello. (Secretaría de Gestión de Riesgos 2017)

Desarrollo. Aumento acumulativo y durable de cantidad y calidad de bienes, servicios y recursos de una comunidad, unido a cambios sociales, tendiente a mejorar la seguridad y la calidad de la vida humana, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras. (Sucre 2015).

Desastre. 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).

Los desastres son atendidos con medios y recursos de los entes del gobierno nacional.

Emergencia. Un evento que pone en peligro a las personas, los bienes o la continuidad de los servicios en una comunidad y que requieren una respuesta inmediata y eficaz a través de las entidades locales.(Secretaria de Gestión de Riesgos 2017)

Evento adverso. Factor que puede generar incidentes, emergencias, desastres o catástrofes (Riesgos 2017). Fenómeno que produce cambios desfavorables en las personas, la economía, los sistemas sociales o el medio ambiente; puede ser de origen

natural, generado por la actividad humana o de origen mixto y puede causar una emergencia o un desastre.(«Aspectos Conceptuales de Gestión de Riesgos» s. f.)

Gestión de emergencias. Es La organización y la gestión de los recursos y las responsabilidades para abordar todos los aspectos de las emergencias, especialmente la preparación, la respuesta y los pasos iniciales de la rehabilitación. (UNISDR 2009, 18).

Incidente. Suceso repentino no deseado que ocurre por las mismas causas que se presentan los accidentes, sólo que por cuestiones del azar no desencadena lesiones en las personas, daños a la propiedad, al proceso o al ambiente.(«ARL SURA - Riesgos Laborales - ARL - ARL SURA - Riesgos Laborales - ARL» s. f.)

Riesgo. La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas. (CIIFEN 2015)

Seguridad. Es la ausencia de peligro, daño o riesgo. Es la sensación de confianza que se tiene en algo o en alguien. (Foro de Seguridad 2015).

Urgencia. La aparición imprevista o inesperada, en lugar o actividad cualesquiera, de un evento o problema de causa diversa y gravedad variable que genere la necesidad inminente de atención por parte del sujeto que lo sufre o de su familia. (Secretaría de Gestión de Riesgos 2017)

Vulnerabilidad. Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas. (EIRD 2010)

Introducción

De acuerdo al Atlas Geografía esencial del Ecuador (2013) del Instituto Geográfico Militar; Ecuador es un país andino que se encuentra situado en América del Sur, con una extensión de 256.370 kilómetros cuadrados, con una población de 14.483.499 habitantes, tiene la más alta densidad de América del Sur, que alcanza los 56 habitantes por km². A nivel regional, en ese año la Costa concentró el 50 % de la población total, la Sierra el 44,5 %, la Amazonía el 5,1 % y la región Insular el 0,2 %. Ecuador ha sido en los últimos cincuenta años uno de los países de mayor índice de crecimiento, pasando de 3,2 millones de personas en 1950, a 14,5 millones en 2010. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual tiende a disminuir; en el último período intercensal (2001-2010) fue de 2,0 % mientras que en la segunda mitad del siglo XX era de 3,0 %. (2010); la forma de gobierno es democrático republicano. El idioma oficial es el Castellano. El kichwa y el shuar son idiomas de relación intercultural, existe la libertad de cultos. El país es miembro de la ONU, OEA, CAN, UNASUR, CELAC, ALBA, BID, BM, FMI, FLAR, CAF, OLADE, OPEP, OEI, Grupo de Río, su huso horario comprende UTC -5 y Galápagos UTC -6 (Instituto Geográfico Militar 2013).

Para el censo de 2010 en el Ecuador se registraron 24 provincias, 221 cantones, 396 parroquias urbanas y 799 parroquias rurales, los datos principales se encuentran descritos en la Tabla 1.

Tabla 1

PROVINCIAS, CAPITALS Y POBLACIÓN DE ECUADOR 2010

PROVINCIA	CAPITAL	POBLACIÓN INEC 2010		
		Hombre	Mujer	Total
Azuay	Cuenca	337 044	375 083	712 127
Bolívar	Guaranda	89 875	93 766	183 641
Cañar	Azogues	105 235	119 949	225 184
Carchi	Tulcán	81 155	83 369	164 524
Chimborazo	Riobamba	219 401	239 180	458 581
Cotopaxi	Latacunga	198 625	210 580	409 205
El Oro	Machala	304 362	296 297	600 659
Esmeraldas	Esmeraldas	271 312	262 780	534 092
Galápagos	Pto Baquerizo Moreno	13 021	12 103	25 124
Guayas	Guayaquil	1 815 914	1 829 569	3 645 483
Imbabura	San Miguel de Ibarra	193 664	204 580	398 244
Loja	Loja	220 794	228 172	448 966
Los Ríos	Babahoyo	398 099	380 016	778 115

PROVINCIA	CAPITAL	POBLACIÓN INEC 2010		
		Hombre	Mujer	Total
Manabí	Portoviejo	689 299	680 481	1 369 780
Morona Santiago	Macas	74 849	73 091	147 940
Napo	Tena	52 774	50 923	103 697
Orellana	Pto Francisco de Orellana	72 130	64 266	136 396
Pastaza	Puyo	42 260	41 673	83 933
Pichincha	Quito	1 255 711	1 320 576	2 576 287
Santa Elena	Santa Elena	156 862	151 831	308 693
Santo Domingo de Los Tsáchilas	Santo Domingo	183 058	184 955	368 013
Sucumbios	Nueva Loja	92 848	83 624	176 472
Tungurahua	Ambato	244 783	259 800	504 583
Zamora Chinchipe	Zamora	47 452	43 924	91 376
Zona no delimitada		17 156	15 228	32 384

Fuente: Instituto Geográfico Militar

Elaborado por: Oswaldo Echeverría U.

Desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2015, en el país existieron 3.803 eventos adversos, los cuáles causaron 87.595 personas afectadas, 3.546 heridas, 613 fallecidos, 42 desaparecidos, 3.159 damnificadas, 2.504 evacuados, 664 albergados, 2.665 personas en familias acogientes, además de daños en viviendas y bienes públicos (Secretaría de Gestión de Riesgos 2016). Los datos presentados se refieren a los eventos que se presentan en forma regular en el territorio ecuatoriano.

En el año 2016, y de acuerdo al informe de situación No. 1 del 16 de abril de 2016 emitido a las 22h30 por la Secretaría de Gestión de Riesgos, ocurre un sismo de M 7.8 en el norte de Ecuador, como resultado de un movimiento de capas tectónicas de tipo superficial en el borde de la Placa de Nazca y la Placa del Pacífico. Por la presión existente se liberó presión de la placa primaria generándose una megarruptura entre las dos placas. En el informe de situación N. 71 (último informe de situación emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos, sobre el evento) del 19-05-2016 (20:30), informa que se han producido desde el evento 1.570 réplicas y como resultado del evento se detalla: 663 Personas fallecidas; 9 Personas desaparecidas; 6.274 Personas heridas y otras

afectaciones directas; 113 Personas rescatadas con vida; 28.775 Personas albergadas y 737.787 Kits de alimentos entregados.(«Memorias 13 abr 2017.pdf» s. f.)

Un evento adverso es un “Factor que puede generar incidentes, emergencias, desastres o catástrofes (Riesgos 2017)”, es decir, son alteraciones que afectan el normal desenvolvimiento de las personas o sus sistemas, demandando una acción de respuesta y cuyo origen puede estar dado por factores naturales o por intervención humana.

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

El literal d) del artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado instituye que “la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL 2009); el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, determina que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) tiene por objeto integrar los principios, objetivos, estructura, competencias e instrumentos que lo constituyen, para su eficaz funcionamiento y el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública establece que los Comités de Operaciones de Emergencias (COE) son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la *reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.*” (Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2010).

La presencia de estas amenazas, obliga a dar una respuesta de forma eficaz y eficiente por medio de un órgano colegiado llamado COE, cuya responsabilidad principal es coordinar de forma institucional las acciones tendientes a responder ante un evento adverso de magnitud en cada territorio.

De acuerdo al artículo 24 del Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se dictamina que “los Comités de Operaciones de Emergencia, operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución”; por otra parte, existirán Comités de Operaciones de Emergencia – Nacional (COE-N), Comités de Operaciones de Emergencia Provinciales (COE-P), Comités de Operaciones de Emergencia Municipales/Metropolitanos (COE-M), Comisión Parroquial de Atención de Emergencias (COPAE); para los cuales la Secretaría de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento.

El COE, funciona en las instancias del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, lugar destinado para planificar, organizar, dirigir y controlar, las operaciones que son llevadas a cabo para la atención de un evento adverso, que ha sobrepasado las capacidades locales comunitarias. En esta área se encuentran instituciones que conforman el Estado Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y las instituciones de apoyo tanto públicas como privadas, (la participación de estas instituciones, dependerá del nivel de Comité de Operaciones de Emergencia que se encuentre activado; en el caso de COE Nacional, mayoritariamente participan instituciones del nivel central -*Gabinete Ministerial*-, mientras que en el caso de la activación de un COE cantonal, mayoritariamente participan instituciones propias del GAD afectado por el evento) quienes realizan evaluaciones de daños y análisis de necesidades de un evento adverso y responden a las emergencias, de acuerdo a su nivel de competencia, ejecutando operaciones para la respuesta, así como acciones para recuperarse de los efectos adversos. Entre las atribuciones de este Comité, se cuentan:

- La toma de decisiones para resolver el evento;
- La coordinación técnico operativa de acciones;
- La coordinación técnico política para la toma de decisiones;
- La responsabilidad de la aplicación de los componentes del proceso de Gestión de Riesgos.
- El seguimiento y monitoreo relacionado con el cumplimiento de las decisiones emanadas de su seno, en tiempo de normalidad y en tiempo de emergencia.

El Comité de Operaciones de Emergencia, como su nombre lo indica debe estar activado cuando aparezca un riesgo de origen natural o antrópico, promoviendo la coordinación en el trabajo, durante emergencias y desastres, sin embargo se debe dejar establecido lo mencionado en el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública, donde se establece que los Comités de Operaciones de Emergencias (COE) son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la *reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.*”(Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2010), por lo que los COE, deben cumplir con lo determinado en la normativa.

Por otra parte, el Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1 es un instrumento de coordinación para dar respuesta de forma inmediata e integral a una determinada emergencia, donde el objeto es ser una “herramienta tecnológica integradora de los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud, con la finalidad de regular la configuración de una cadena de autoridades a quienes corresponde la dirección estratégica-política, coordinadora y operativa del SIS ECU 9-1-1.” (Registro Oficial N.- 988 2011).

El servicio incluye la asistencia en emergencias de extinción de incendios y rescate, riesgos de origen natural y antrópico.

Bajo este contexto, se concluye que existen aspectos legales; de competencias; de procesos administrativos, que deben ser analizados en el contexto de la relación entre el COE y el SIS ECU 911.

Legales.-

En el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública establece que los Comités de Operaciones de Emergencias (COE) son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la [...] *respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.*”(Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado 2010). Por otra parte, el Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1 (SIS ECU 9-1-1) es un instrumento de coordinación para dar *respuesta de*

forma inmediata e integral a una determinada emergencia (Registro Oficial N.- 988 2011), existiendo ambigüedad en la parte legal.

De competencia.-

No se define en qué tipo de emergencias se activará un COE específico y que eventos serán coordinados exclusivamente por el SIS ECU 9-1-1.

Procesos administrativos.-

No existe un proceso administrativo claro y definido para la formulación de las actividades que debe cumplir el COE.

Al no existir líneas de actuación claras, que permitan una adecuada atención de la emergencia o desastre, existe una falta de coordinación en la respuesta.

Independiente de la naturaleza del evento adverso, en las operaciones de emergencia, la logística para el establecimiento de los COE es requerida para apoyar a las organizaciones e implementación de acciones de respuesta, para que éstas no sólo sean rápidas, sino también ágiles y efectivas.

Diagnóstico del Problema

El presente trabajo de investigación pretende realizar un análisis comparativo entre los procesos coordinados de respuesta frente a las amenazas por riesgos antrópicos y naturales que mantiene el Comité de Operaciones de Emergencia y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1, con la finalidad de construir un solo sistema unificado de atención a eventos adversos que especifique las líneas estratégicas de acción, precautelando las vidas humanas y bienes de la comunidad.

Pregunta central

¿Cuáles son los requerimientos en los ámbitos normativos, de competencias y de procesos para lograr un sistema unificado para la atención de eventos adversos en el Ecuador?

Objetivos.

Objetivo general

Proponer una estructura de coordinación entre el Comité De Operaciones de Emergencia y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1, para la respuesta a un evento adverso, en concordancia a las normativas legales vigentes en el Ecuador.

Objetivos específicos

- Identificar en la normativa nacional, lo referente a Gestión de Riesgos de Desastres, Comités de Operaciones de Emergencia, Centros de Operaciones de Emergencia, SIS ECU 9-1-1, ordenamiento territorial, normas y mandatos de responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Analizar comparativamente las diferentes normas legales para la conformación de un Comité de Operaciones de Emergencia.
- Diferenciar competencias y funciones de los Comités de Operaciones de Emergencia y del SIS ECU 9-1-1

La metodología del estudio comparativo comprendió el análisis del Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, Estatuto Orgánico De Gestión Organizacional Por Procesos del SIS ECU 9-1-1, Decreto-988 que regula la implementación del SIS ECU 9-1-1, manual de calidad # SGC MAN 01/Planificación y Gestión Estratégica y procedimiento de coordinación, seguimiento y cierre de atención de incidentes o emergencias ordinarias del SIS ECU 9-1-1. El estudio incluyó encuestas y entrevistas con funcionarios y servidores públicos, miembros del Sistema Nacional Descentralizado de

Gestión de Riesgos, del COE Provincial de Pichincha, SIS ECU 9-1-1, de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

El horizonte de la investigación comprendió desde 2008 hasta el año 2017. Es necesario mencionar, que posteriormente han existido cambios con respecto al ente rector, además de procesos de actualización de varias herramientas.

Capítulo uno

Enfoque y marco conceptual para la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) en el país.

Este trabajo de investigación, asumió como marco teórico el modelo del Centro de Operaciones de Emergencias propuesto por Enrico Quarentelli, en la década de los 90, el cual es considerado como el precursor de la llamada "Sociología de los Desastres" y uno de los teóricos más importantes sobre el tema de centros y comités de operaciones de emergencia y de manejo de eventos adversos, habiendo desarrollado numerosas investigaciones sobre el tema, además de la formulación de directrices legales para el manejo de emergencias y desastres en los Estados Unidos.

El “Sistema de Manejo y Control de Operaciones de Emergencia”, base conceptual para la implementación del Centro y Comité de Operaciones de Emergencia, tiene como antecedente los huracanes Mitch y George en 1998, donde la falta de coordinación, hizo que se *duplicaran esfuerzos para solventarlos, pérdida de recursos e ineficiencia en la respuesta a la población*. Estos eventos cambiaron los enfoques para responder a los desastres; en este mismo año la Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero y otras agencias de Estados Unidos, iniciaron los primeros intentos por desarrollar el “Sistema de manejo y control de operaciones de emergencia” (MACOE), el cual se define como “el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y protocolos de carácter intersectorial, interagencial y territorial (nacional, estadual, provincial, departamental, municipal), cuya finalidad es controlar las operaciones de emergencias según su jurisdicción de manera efectiva”. (USAID/OFDA y al Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres/FICR 2009).

En el Ecuador, antes del año 2008, el Sistema Nacional de Defensa Civil (SNDC), era quién ejecutaba acciones permanentes de protección a la población y sus bienes; y estaba compuesto por organismos y organizaciones de los sectores público y privado, nacional,

provincial, municipal, parroquial y barrial, formulando el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (CEOEN)¹ como instancia de coordinación para la toma de decisiones ejecutivas, en situaciones de emergencia y desastres.

Dentro de sus responsabilidades, se encontraban promover la planificación y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles, jurisdicciones y funciones de las instituciones involucradas en la preparación y respuesta a emergencias y desastres.(«Manual de procedimientos para la gestión de Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de Desastres» 2004). A partir de 2007, el gobierno llevó adelante lo que llamó “Reforma Democrática del Estado”, cuyo objetivo era el “rediseño la función ejecutiva de las carteras de estado y su modelo de gestión y de la organización territorial, impulsando procesos de desconcentración, descentralizados y relocalización de entidades, profundizando la facultad del Estado para establecer políticas y mecanismos de ejecución que encaminan las actividades de los agentes al logro de los objetivos y metas del desarrollo.”(«Reforma Democrática del Estado» 2007)

Bajo este precepto y bajo la Constitución de la República del año 2008, se orientaron normativas e instrumentos de planificación estratégica que buscaban aplicar las política de gestión del riesgo de desastres, mediante la articulación integral de los procesos relacionados con la gestión integral del riesgo, asignando competencias a los Comités de Gestión de Riesgos y Comités de Operaciones de Emergencia e implementando el Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, modelo innovador en Latinoamérica “de respuesta inmediata e integral a una determinada emergencia”(911, Servicio Integrado de Seguridad ECU, s. f.); renovando además una organización y mecanismos de verificación y control, para conocer el riesgo y atender eventos adversos y por otro lado evitar duplicidades e impulsando la reducción de deficiencias administrativas o ausencia del Estado.

1.1 Bases conceptuales de gestión de riesgos de desastres

¹ En la mayoría de la bibliografía analizada, tanto al Comité de Operaciones de Emergencia, como el Centro de Operaciones de Emergencia, tienen la misma abreviatura –COE–, lo que da lugar a confusión al momento de describir uno u otro elemento, por lo que para efectos de este estudio, el Comité de Operaciones de Emergencia mantendrá la abreviatura COE y el Centro de Operaciones de Emergencia, se lo abreviara con las siglas CEOE.

La noción de bases conceptuales de gestión del riesgo, de los COE y del SIS ECU 9-1-1, ayudará a conocer a la gestión integral de riesgos de desastres, así como los procesos en los que se ve inmersos los Comités de Operaciones de Emergencia y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1, para la coordinación y atención a eventos adversos.

1.1.1 Conceptos, definición y procesos de la gestión de riesgos de desastres.

La reducción del riesgo de desastres es una estrategia fundamental para el desarrollo. Por ello, desde 1990, las Naciones Unidas, llamó a la década de 1990 “Decenio internacional para la reducción de los desastres naturales”, buscando generar estrategias para la respuesta y reducción de los desastres y creándose a continuación la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (EIRD 2010), la misma que busca establecer comunidades resilientes a los desastres, mediante la promoción de una mayor concientización sobre la importancia de la reducción de los desastres, como un componente integral del desarrollo sostenible.

En esta misma dirección en enero de 2005 en Kobe-Japón, se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, dando como resultado la formulación del Marco de Acción de Hyogo el cual tuvo vigencia desde el año 2005 hasta el 2015, teniendo como objetivo *el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*; en el año de 2015 y para dar continuidad al Marco de Acción de Hyogo, los Estados acordaron crear el “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)”, que busca como ejes principales el aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres y examinar la experiencia adquirida mediante las estrategias, instituciones y planes regionales y nacionales para la reducción del riesgo de desastres y sus recomendaciones («Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres» 2015).

La gestión de riesgos de desastres puede dividirse en tres tipos basados en el riesgo existente y el riesgo por crearse.

- Gestión Prospectiva; cuya finalidad es evitar construir riesgos futuros.

- Gestión Correctiva; reducir riesgos existentes.
- Gestión Reactiva; prepararnos y responder frente a emergencias y desastres («Gestión del Riesgo de Desastres para la planificación del desarrollo local» 2009), la cual incluye la movilización de personal de respuesta, de equipo y material necesario para el trabajo de las instituciones que brindan asistencia, y hasta las actividades relacionadas con la evacuación de heridos o la reubicación de poblaciones afectadas por el evento adverso, las cuales necesitan de una logística eficiente, es decir realizar una actividad al menor costo posible y en el menor tiempo, sin desperdiciar recursos económicos, materiales y humanos; pero manteniendo la calidad del producto o servicio («Diccionario de la Real Academia Española», s. f.). Toda esta logística es gestionada por el COE.

1.1.2 Naturaleza de la Gestión de Riesgos de desastres

Se entiende a la Gestión de Riesgos, “como un proceso social complejo, cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con ella, e integrada a la consecución del desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenibles.”(UNICEF; (CECC/SICA), Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; Europea, Comunidad 2010)

Los componentes de la Gestión de Riesgos y sus áreas de trabajo, son:

- Análisis de riesgo; que abarca el estudio, investigación, conocimiento y socialización de las amenazas, así como de las vulnerabilidades encontradas, en un determinado territorio.
- Manejo de emergencias; que contempla la preparación, alerta y respuesta de los riesgos identificados.
- Reducción de riesgos; que contempla todas las medidas de prevención y mitigación de los riesgos identificados.
- Recuperación; que incluye los procesos de rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada por un evento adverso.

1.1.3 Objetivo de la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD)

La GRD, tiene como objetivo fundamental, minimizar la vulnerabilidad y el riesgo de ocurrencia de desastres, fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales y la ciudadanía, y aportar como política, a la sostenibilidad del desarrollo, teniendo como objetivo mayor la protección de la sociedad, mediante procesos de gestión sociales, con el imperativo de prever, mitigar, preparar y responder un evento adverso, para posterior recuperarse y reconstruir, sin rehacer los riesgos.

1.2 Enfoques administrativos y de administración general

La humanidad desde su origen, para evitar extinguirse, debió establecer procesos de planificación y toma de decisiones, entendiendo varios factores internos y externos para la ejecución de estrategias, que le permitan sobrevivir; dando origen así a la ciencia administrativa.

1.2.1 Administración para desastres.

Administración

Si bien existen cantidad de definiciones según autores y épocas, consideraremos para este estudio que “Es la ciencia social aplicada o tecnología social que tiene por objeto de estudio las organizaciones, y la técnica encargada de la planificación, organización, dirección y control de los recursos (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, del conocimiento, etc.) de una organización, con el fin de obtener el máximo beneficio posible; este beneficio puede ser económico o social, dependiendo de los fines perseguidos por dicha organización” (Figueroa, Roberto Celaya 2015).

Desastre

De acuerdo a la EIRD (2010) un desastre es 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.

A partir de estas definiciones, se puede conceptualizar qué; el término se refiere al componente de la gestión integral del riesgo de desastres constituido por la planeación, organización, dirección y control de actividades, tendientes al manejo eficiente y eficaz de eventos adversos, con la finalidad de obtener la menor pérdida social, ambiental o/y económica ante un riesgo identificado. En la misma línea, la EIRD (2010) plantea que la administración para desastres comprende el componente del sistema social constituido por el planteamiento, la organización, la dirección y el control de las actividades relacionadas con el manejo de los desastres en cualesquiera de sus fases.

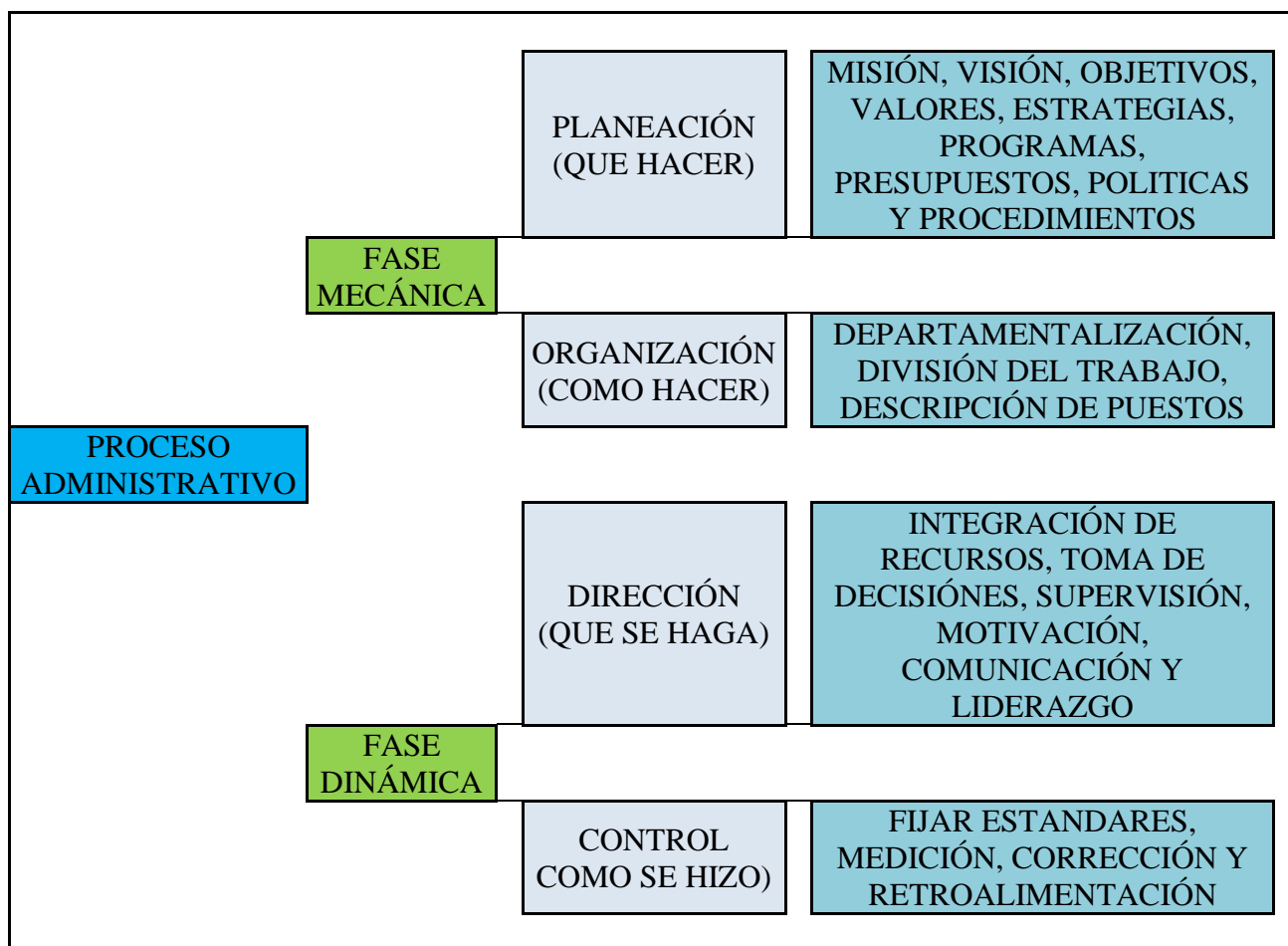
1.3 Aplicación del proceso administrativo en la estructuración de Comités de Operaciones de Emergencias y del SIS ECU 9-1-1

Cómo se definió anteriormente, la administración es aquella ciencia, con el objetivo de planificar, organizar, direccionar y controlar los recursos o actividades de una institución, para alcanzar sus objetivos y utilizando los recursos dispuestos para ello con eficiencia y eficacia.

El proceso administrativo, se lo puede definir en dos fases específicas, que se le puede puntualizar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

DEFINICIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS



Fuente: Introducción a la administración: un enfoque teórico-práctico, Sergio Hernández y Rodríguez, McGraw-Hill, 1995

Elaborado por: Oswaldo Echeverría U.

En definitiva, los aportes que hace la ciencia administrativa hacia los Centros y Comités de Operaciones de Emergencias y al SIS ECU 911, para que funcionen de manera eficiente y eficaz, se puede puntualizar de la siguiente manera:

1.3.1 Aportes de la administración para la formulación de los procesos de los Comités de Operaciones de Emergencias

La formulación de los COE, debe considerar los aportes de las ciencias administrativas, para lograr los objetivos que se planteen para la atención de un evento adverso, los cuales se detallan a continuación.

1.3.1.1 Planificación

La planeación es un proceso de toma de decisiones anticipadas; predeterminar un curso de acción que requiere la determinación y la fundamentación de las decisiones, en este caso para solventar una emergencia o evento adverso, que ha sido identificado y cuya probabilidad de presentarse es media o alta. Es necesario especificar que toda emergencia, de dimensiones grandes o pequeñas debe ser planificada, contando con herramientas que permitan darle un enfoque racional, estructurado y sistémico, con un análisis retrospectivo y prospectivo de las situaciones problemáticas.

En el caso de la planificación ante un desastre/emergencia, esta debe realizarse con la finalidad de minimizar las posibles consecuencias de la presencia de un evento adverso identificado; mediante la:

- Reducción al máximo posible la presencia de fallecidos y lesionados graves;
- Reducción de daños a líneas vitales e instalaciones críticas²;
- Respuesta eficiente y efectiva ante el evento planificado;
- Aceleración del retorno a la normalidad de la población afectada.

Además se establece un esfuerzo coordinado, de dirección tanto de los administradores como los que no lo son, logrando reducir el impacto del cambio,

² LÍNEAS VITALES: conjunto de sistemas y servicios que son fundamentales para el funcionamiento del territorio expuesto a un evento adverso; deben ser consideradas como tales las redes de agua potable, redes de alcantarillado y aguas servidas, redes viales y sistemas de transporte; provisión de servicio eléctrico, telecomunicaciones en general, gas licuado de petróleo o gas doméstico, etc.

INSTALACIONES CRÍTICAS: son aquellas que adquieren primordial importancia en los casos de la materialización de un evento adverso, en este aspecto deben ser consideradas las instalaciones de la red pública y complementaria de salud (instalaciones públicas y privadas de provisión de servicios de salud), entidades de respuesta como bomberos, entidades de seguridad como policía y ejército, aeropuertos, medios públicos y privados de comunicación como estaciones de radio y televisión, etc.

minimizando el desperdicio, evita la duplicidad y redundancia de acciones y fija los estándares para facilitar el control.

Durante la planificación para desastres/emergencias, se diseñan los objetivos y se establecen los procedimientos idóneos para alcanzarlos, esto consiste en diseñar los planes según el nivel de riesgo existente, entiéndase por ello: Planes de Respuesta, Emergencia, Contingencia, entre otros.

El COE, debe planificar para la respuesta y la recuperación post-desastres, siendo estas actividades, llevadas a cabo de forma continua, permitiendo poner a prueba lo trabajado y afinando las políticas, estrategias, directrices y planes existentes.

El proceso de planificación dentro del COE permitirá entre otras cosas.

- Determinar las amenazas identificadas en un territorio específico.
- Planificar escenarios de respuesta según su afectación.
- Proyectar la respuesta que se brindará a la amenaza, además de una proyección de costos de atención de los mismos.
- Estimar procesos, tiempos y posibles necesidades para la reconstrucción.

1.3.1.2 Organización

Proceso para ordenar y distribuir el trabajo dentro de una determinada organización, con la finalidad de alcanzar objetivos planteados, además, se establece la estructura organizacional con las responsabilidades de cada integrante de la estructura.

En términos de administración para desastres, diferentes objetivos requieren diferentes estructuras por competencias, por ejemplo objetivos estratégicos requieren la organización de COE integrados por personas con capacidad de toma de decisión de las instituciones, objetivos más operacionales requieren una organización para el manejo y control de un incidente plenamente identificado.

Las estructuras de una organización deben adaptarse y servir al objetivo planteado. Las relaciones y el tiempo son fundamentales para las actividades de la organización.

El proceso de organización dentro del COE permitirá entre otras cosas.

- Cada institución de acuerdo a los escenarios de riesgo y a sus competencias, de manera consecuyente con los escenarios contruidos, establezcan sus acciones para atender el evento.
- Establecer formas y medios de comunicación directa, con la finalidad de brindar atención inmediata a una emergencia o desastre.
- Determinar personal idóneo, con diferentes tipos de conocimientos y niveles de decisión, para su participación en el COE.

1.3.1.3 Dirección.

La dirección es la capacidad técnica y legal, de gestión y orientación, para encaminar las operaciones hacia un determinado fin, en el caso del COE, su Presidente, es quién ejerce esta función, con apoyo y consejo de la SGR, y cuya finalidad es fijar metas, tomar decisiones y guiar a sus subordinados (Riesgos 2017).

Dentro de la gestión de eventos adversos, la dirección implica poder de decisión, autoridad para disponer que sus subordinados realicen tareas planificadas dentro del plan de respuesta, además de influir positivamente para que las acciones se mantengan direccionadas hacia el objetivo propuesto.

Aquí se destaca una acción sumamente importante que se llama “*coordinación*”, que debe practicarse como actividad de la fase de preparación a fin de que esta se desarrolle sin problemas.

El proceso de dirección dentro del COE permitirá entre otras cosas.

- Cada uno de los COE establecidos, de acuerdo a su ámbito territorial (Nacional, Provincial, Cantonal), mantienen un Presidente, el cual es el vocero oficial, y determina directrices de actuación.
- Se puede delegar funciones específicas y supervisar las acciones.

1.3.1.4 Control.

Proceso fundamental para medir y corregir el desempeño institucional e individual en el marco de los planes y objetivos planteados, ayudando a detectar y corregir desviaciones que se hayan dado durante el proceso de obtención de resultados.

Al mantener planes, objetivos o metas, se reducen desviaciones indeseadas reales o potenciales, las cuales mediante el proceso de control, se podrán adoptar acciones con la finalidad de corregir las desviaciones.

El proceso de control dentro del COE permitirá entre otras cosas.

- Cada integrante del COE, tanto de forma institucional como individual, aplica herramientas de control y seguimiento propios y aprobados dentro su organización, para que sus decisiones/operaciones sean realizadas con eficiencia, eficacia y efectividad.
- Se deben establecer procedimientos y protocolos aplicables a cada institución de acuerdo a su ámbito de competencia y a su nivel de participación en el COE.
- Se establecen estándares de atención a un evento adverso.
- Adoptar medidas correctivas en un tiempo establecido.

1.3.2 Aportes de la administración para la formulación de los procesos del SIS ECU 9-1-1

1.3.2.1 Planificación

El SIS ECU 9-1-1, posee una Coordinación General De Planificación Y Gestión Estratégica y Direcciones Zonales de Planificación y Gestión Estratégica, las cuales son las encargadas de fortalecer las metodologías y mejorar los procedimientos para la ejecución operativa y presupuestaria del SIS ECU 9-1-1, para solventar una emergencia o evento adverso que ya se ha materializado, este proceso se encuentra sustentado en El Estatuto Orgánico De Gestión Organizacional Por Procesos Del Servicio Integrado De Seguridad Ecu 911, donde determina un proceso desconcentrado que permite “gestionar a la institución a nivel zonal, participan en el diseño de políticas, metodologías y herramientas; en el área de su jurisdicción en los procesos de información, *planificación*,

inversión pública, reforma del Estado e innovación de la gestión pública, participación ciudadana y; seguimiento y evaluación”.(«Estatuto Orgánico Por Procesos del SIS ECU 911» s. f.)

1.3.2.2 **Organización**

Al ser la organización un proceso para ordenar y distribuir el trabajo dentro de una determinada organización, en el SIS ECU 9-1-1, se posee una estructura organizacional, la cual “se alinea con su misión en armonía con la Constitución de la República, Decreto de creación y normas conexas, se sustenta en la filosofía y enfoque de productos, servicios y procesos, con el propósito de asegurar su ordenamiento orgánico”(«Estatuto Orgánico Por Procesos del SIS ECU 911» s. f.); además cuenta con puestos directivos jerárquicos, lo que permite el cumplimiento de sus competencias y atribuciones, para alcanzar la misión y visión del SIS ECU 911, en el Anexo 1, se indica la organización estructural SIS ECU 9-1-1.

1.3.2.3 **Dirección.**

Al ser la dirección, la capacidad técnica y legal, de gestión y orientación, para encaminar las operaciones hacia un determinado fin, en el caso del SIS ECU 911, existe un Director General, el cual es nombrado por Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 y es quién ejerce el Direccionamiento Estratégico y determina las directrices de actuación de la institución, puede delegar funciones específicas y supervisar las acciones de respuesta a un evento adverso.

1.3.2.4 **Control.**

El SIS ECU 9-1-1, posee el proceso de control, el cual mide y corrige el desempeño institucional, con la finalidad de incrementar el uso eficiente del servicio y su presupuesto, estableciendo protocolos propios de la institución como la opción de reclamos, que puede hacerlo la ciudadanía, por medio de la línea única 9-1-1, y la permanente revisión de sus procedimientos internos e innovación de productos tecnológicos, así como el monitoreo y control permanente a la ejecución de los mismos y el “Procedimiento de Control de Calidad de Operaciones.

Capítulo dos

Marco legal y normativo para la gestión de riesgos de desastres en el país.

El marco legal aplicable que regula al ámbito de la Gestión de Riesgos de Desastres en el país, está conformado por un conjunto de leyes y reglamentos, que de forma genérica dictaminan lineamientos en la materia y en particular para la determinación de competencias. Dicho conjunto de normas se encuentra establecido por:

- La Constitución de la República del Ecuador
Decreto Legislativo s/n, Registro Oficial 449 de 20-oct. 2008
- La Ley de Seguridad Pública y del Estado
Registro Oficial Suplemento 35 de 28-sep. 2009
- El Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado
Decreto Ejecutivo 486 Registro Oficial Suplemento 290 de 30-sep. 2010
- Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD)
Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct. 2010
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)
Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de oct. 2010
- Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
Decreto Ejecutivo 489 Registro Oficial Suplemento 383 de 26-nov. 2014
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas
Ley 1 Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago. 2008
- Plan Nacional de Desarrollo para el “Buen Vivir” – 2013 – 2017 Registro Oficial Suplemento 163 de 09-sep.-2014, “Estatuto Orgánico Por Procesos Secretaría Gestión de Riesgos”

- Decreto Ejecutivo Nro. 988, de fecha 11 de Diciembre de 2011, el cual regula la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1.
- Registro Oficial N° 314 del 28 de abril de 2015, “Estatuto Orgánico De Gestión Organizacional Por Procesos del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1”
- Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril del 2008 publicado en Registro Oficial No. 345 de 26 de mayo del 2008 se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- Resolución No. SNGR-0243-2010 del 23 de Diciembre del 2010, “Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos de la Secretaría Nacional De Gestión De Riesgos”.
- Resolución Nro. SGR-142-2017, de fecha 09 de agosto de 2017, sobre el “Manual del Comité de Gestión de Riesgos”.
- Normativa internacional de cumplimiento obligatoria, la cual esta desglosada en el punto 2.4 de este capítulo.

En las normas a ser analizadas, se explica los ámbitos y competencias que amparan la atención integral a la población, entendiéndose cómo la obligación de las instituciones de adoptar medidas eficientes y eficaces para la atención de eventos adversos.

Los referidos cuerpos legales determinan los siguientes aspectos:

2.1 Competencias y atribuciones

De la Constitución Política de la República:

Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados y los convenios internacionales y demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.

Art.389.- [...] “El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo (SNDGR) está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y

privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

1. Identificar los *riesgos existentes y potenciales*, internos y externos que afecten al territorio ecuatoriano.
2. Generar, democratizar el acceso y difundir *información suficiente y oportuna* para gestionar adecuadamente el riesgo.
3. Asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la *gestión de riesgo en su planificación y gestión*.
4. Fortalecer en la ciudadanía y en las entidades públicas y privadas *capacidades* para identificar los riesgos inherentes a sus respectivos ámbitos de acción, informar sobre ellos, e incorporar acciones tendientes a reducirlos.
5. *Articular las instituciones* para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre.
6. Realizar y coordinar las acciones necesarias para *reducir vulnerabilidades* y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.
7. Garantizar financiamiento suficiente y oportuno para el funcionamiento del Sistema, y coordinar la cooperación internacional dirigida a la gestión de riesgos.

Reglamento de la ley de seguridad pública y del Estado

Artículos 3.- Del órgano ejecutor de Gestión de Riesgos.- La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Artículo 18.- Rectoría del Sistema, “El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos”.

Otras normativas

Decreto No. 1046-A.- Se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil (DNDC), mediante la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, adquiriendo todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos que hasta ese momento le correspondían a la DNDC en materia de Defensa Civil.

Decreto No. 42.- La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, pasa a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Decreto 1670.- Los Cuerpos de Bomberos no municipalizados, pasan a ser parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

2.2 Deberes y obligaciones

De la Constitución Política de la República:

Art. 46.-El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

Atención prioritaria en caso de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.

Art. 261.- Organización del Territorio

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

9. *El manejo de desastres naturales.*³

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

Art. 397.- En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los Ecosistemas.

³ De acuerdo a la RED "Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina", en su libro "Los Desastres No Son Naturales" del año 1993, en la página 193, plantea una hipótesis que "los desastres naturales constituyen el detonador de una situación social, económica y política crítica previamente existente: "Los fenómenos naturales juegan un rol muy importante como iniciadores del desastre, pero no son la causa. Esta es de naturaleza múltiple y debe buscarse fundamentalmente en las características socioeconómicas y ambientales de la región impactada.", por lo que se concluye que: Los desastres no son naturales.

Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a:

[...] 5. Establecer un *sistema nacional de prevención, gestión de riesgos y desastres naturales, basado en los principios de inmediatez, eficiencia, precaución, responsabilidad y solidaridad*".

En el Anexo 4, se mencionan más artículos de la Constitución, que mantienen estrecha relación entre la Carta Magna de la República y la GdR.

Ley de seguridad pública y del Estado:

Artículo No. 11, literal "d", señala que la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales. *La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.*

Código Orgánico De Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización
Art. 140.- La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios, con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza en sus procesos de ordenamiento territorial. Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia..." (Asamblea Nacional 2010).

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Plantea objetivos de desarrollo para todo el país cuya realización presupone incorporar la gestión de riesgos como un componente imprescindible de los procesos de planificación que se realizan con distintos horizontes temporales y escalas espaciales”(Secretaría Nacional de Planificación, s. f.).

Entre los principales objetivos, el plan establece entre sus objetivos:

- Mejorar la calidad de vida de la población entre los que se encuentran varias líneas de acción, y se resaltan las siguientes (Objetivo 3):
- Propiciar condiciones adecuadas para el acceso libre seguro e incluyente a un hábitat, a espacios, infraestructura y equipamiento público y comunitario de manera sostenible.
- Impulsar desde los gobiernos autónomos descentralizados el adecuado y eficiente ordenamiento territorial, la planificación y la consolidación equilibrada de las ciudades, con especial atención a los espacios rurales.
- Establecer mecanismos intersectoriales con los distintos niveles de gobierno, para prevenir e impedir los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en zonas de riesgo o protegidas.
- Promover nuevos modelos urbanísticos y de asentamientos humanos ecológicos, con principios de sostenibilidad y sustentabilidad, como modelos de urbanización planificada y ordenada y garantes de calidad de vida.
- Garantizar el acceso a una vivienda adecuada segura y digna.
- Promover la organización y responsabilidad familiar y comunitaria, para garantizar su participación en la obtención de vivienda nueva o mejorada y en el mantenimiento oportuno y adecuado de las viviendas y sus entornos que evite el deterioro y los consecuentes riesgos
- Garantizar la preservación y protección integral del patrimonio cultural y natural y de la ciudadanía ante las amenazas y riesgos de origen natural o antrópico.
- Diseñar e implementar normativas para prevenir, gestionar y mitigar los riesgos y desastres de origen natural o antrópico.
- Incorporar la gestión integral, preventiva y sustentable de riesgos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial nacional y local, para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones ante las amenazas, principalmente las de origen hidrometeorológico.

- Coordinar y articular el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, mejorando las capacidades institucionales y sociales, la producción de conocimiento y el intercambio de información científico-técnica.
- Fortalecer la participación y las capacidades de respuesta ciudadana para fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos ante Desastres.
- Mejorar los sistemas de control y alerta temprana, monitoreo y atención oportuna a la población, para identificar y mitigar las amenazas y vulnerabilidades sociales y ambientales ante los riesgos naturales y antrópicos.
- Ampliar las capacidades del sector de seguridad, defensa y gestión de riesgos para la atención, rehabilitación y recuperación de las poblaciones, el patrimonio natural y las infraestructuras afectadas por desastres naturales o antrópicos.
- Aumentar las capacidades para conservar el patrimonio natural e hídrico, incentivando prácticas que permitan aumentar la resiliencia y la adaptación frente a los riesgos y desastres.
- Incorporar planes de contingencia ante eventuales cambios del nivel del mar, originados por la variabilidad y el cambio climático, que puedan afectar la infraestructura y los servicios en las zonas costeras e insulares.

2.3 Coordinación interinstitucional

De la Constitución Política de la República:

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

Ley de seguridad pública y del Estado:

El Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) tiene por objeto integrar los principios, objetivos, estructura, competencias e instrumentos que lo constituyen, para su eficaz funcionamiento.

Artículo 24.- Los Comités de Operaciones de Emergencia son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.

Reglamento a la Ley de seguridad pública y del Estado

Artículo 19.- Conformación.- El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional.

Artículo 20.- De la Organización.- La Secretaría Nacional De Gestión de Riesgos, como órgano rector, organizará el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, a través de las herramientas reglamentarias o instructivas que se requieran.

2.4 Normativa internacional

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)
- Carta humanitaria y Estándares ESFERA
- Declaración del Milenio (2000)
- Estrategia andina para la prevención y atención de desastres
- Plan estratégico andino para la reducción del riesgo y la atención de desastres, 2009-2015.
- DECISION 529 , 7 de julio de 2002, Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)

- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

Ante la base legal expuesta es la SGR la instancia gubernamental que a nombre del Estado proporciona las políticas y las estrategias a nivel nacional sobre gestión de riesgos y en sus respectivos territorios son los municipios los responsables de ejecutar acciones, para ello se utilizarán los instrumentos creados por el organismo rector en el país para definir procesos que se deben aplicar en eventos adversos, amparados en el marco legal vigente, como leyes constitucionales, reglamentos de ley, resoluciones del ente rector, ordenanzas municipales, protocolos, planes de acción y manuales institucionales, además de convenios internacionales.

Con la formulación de las directrices necesarias para la organización y funcionamiento de Comités de Operaciones de Emergencia (COE) y del SIS ECU 9-1-1, los tiempos de respuesta a un evento adverso, se verán *disminuidos, reduciendo el grado de afectación, mediante un proceso efectivo de planificación, organización, dirección y control de la emergencia*, logrando procesos efectivos y eficientes y determinando una coordinación positiva de la respuesta del sistema.

Capítulo tres

Definiciones de Comités de Operaciones de Emergencias y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1

3.1 Definición de Comités de Operaciones de Emergencia

Cuando se estudia la Gestión Integral de Riesgos de Desastres o Gestión de Riesgos de Desastres (GRD), los términos desastres, catástrofes, crisis, eventos adversos o emergencias, conllevan las más variadas cargas emocionales y psicológicas, que obligan actuar y a tomar decisiones, muchas veces de forma desacertada, para intentar solventar la situación presentada.

La toma de decisiones es hacer lo adecuado en el momento oportuno, es así como la Administración de Crisis fue adoptada en ámbitos militares, policiales, bomberiles, naciendo el concepto de *Control de Operaciones de Emergencia*, el cual agrupaba todas aquellas acciones que les permitían a los comandantes saber si las acciones sobre el terreno se estaban realizando según lo planeado. Este término ha sido adoptado por los gestores de riesgos de desastres, para controlar las acciones de respuesta a los diferentes eventos adversos.

Es necesario en este punto marcar la diferenciación entre Centros de Operaciones de Emergencia (CEOE) y Comités de operaciones de emergencia (COE), el Centro de operaciones de emergencia será el espacio físico, y el Comité de Operaciones de Emergencia es el órgano colegiado con procesos administrativos para la toma de decisiones.

A finales de 1970 el Centro de Investigación para Desastres de la Universidad de Delaware y a solicitud de la actual FEMA (Federal Emergency Management Agency de Estados Unidos de América) empieza a estudiar el Control de Operaciones, dando énfasis a la “sala de crisis” (término utilizado en las fuerzas armadas de varios países, para los

centros de comando y control de las operaciones militares), las cuales se denominarían “Centros de Operaciones de Emergencia”, para lo cual Enrico L. Quarantelli indicaba que:

“Un Centro de Operaciones de Emergencia es ante todo un lugar y una instalación que puede servir como principal objetivo de la coordinación de la operación de desastres. Se debe proporcionar un espacio para el personal de las organizaciones clave. Debe ser un lugar que actúa como un punto de recogida de información sobre el impacto de desastres y sobre la base de la continua recolección de información, se pueden determinar las tareas y recursos asignados a estas tareas críticas. Debe poseer equipos de comunicación que permite la recopilación de información y asignación de tareas. Su función principal es proporcionar una ubicación central para los muchos elementos que están implicados en la planificación de desastres a fin de que sus esfuerzos se puedan coordinar en una situación de funcionamiento real.” (CREPD, Centro Regional de Referencias de Preparación en Desastres 2010)

A pesar de que estos conceptos operacionales fueron dados hace casi cuatro décadas, muchos siguen vigentes hasta el momento, con valiosos aportes desde América Latina y el Caribe, los cuales han logrado asentar a sus realidades estos inestimables conceptos, por lo que ensayaremos con los conceptos expuestos, aplicándolos a la conformación de un Comité de Operaciones de Emergencia.

El desarrollo de un COE implica un conjunto de elementos administrativos que deben abordarse sistemáticamente y que serán objeto de estudio.

3.1.1 Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia

Para establecer los lineamientos de activación de los COE específicos, se han establecidos los eventos adversos más recurrentes, según los registros de la Secretaría de Gestión de Riesgos, se han determinado actividades, donde el valor más bajo se constituye el menos importante para la toma de decisiones (1) y el factor más trascendente tendrá la máxima calificación posible (5); si en la ponderación, obtenemos un resultado igual o superior a la descripción, se recomendará la activación del COE. Para realizar esta ponderación se ha tomado como base el “MANUAL DEL PROCESO DE REGISTRO DE EVENTOS ADVERSOS” de la Secretaría de Gestión de Riesgos del año 2014.

Tabla 2

**PONDERACIÓN PARA ACTIVACIÓN DEL COMITÉ DE OPERACIONES
DE EMERGENCIA**

EVENTO	ACTIVIDADES A PONDERAR	DESCRIPCIÓN	
INUNDACIONES	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	2	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Afectación a servicios básicos (agua, luz eléctrica, red de alcantarillado)	2	
	Problemas de acumulación de escombros y/o basura	1	
	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial	2	
	Se presentan más de 5 familias afectadas a causa del evento	2	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	3	
	<u>Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios</u>	5	
	Lugares de alto riesgo vectorial	3	
SISMOS	Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios	4	Se activará si la ponderación es 4 o más de 4
	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	2	
	Cuando la magnitud sea 4 o superior en la escala de Richter, sin importar la profundidad del mismo	4	
	Sismos cuyo epicentro sea en el mar y cuando la institución competente lo reporte dentro de su pagina web siempre y cuando exista alerta de tsunami, previo analisis puede alcanzar 4.	1 ó 4	
	Se presentan más de 5 familias afectadas a causa del evento	2	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	

	Afectación a sectores estratégicos (hidroeléctricas, oleoductos, refinerías, minas)	3	
	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial	2	
DESLIZAMIENTOS	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial	2	Se activará si la ponderación es 4 o más de 4
	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	3	
	Afectación a servicios básicos (agua, luz eléctrica, red de alcantarillado)	3	
	Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios	4	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	
	Se presentan más de 10 de familias afectadas	2	
	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	4	
TSUNAMIS	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial en las zonas costeras	2	Se activará si la ponderación es 4 o más de 4
	Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios	4	
	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	4	
	Se presentan más de 10 de familias afectadas	2	
	Afectación a servicios básicos (agua, luz eléctrica, red de alcantarillado)	3	
	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	2	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	3	
ERUPCIONES VOLCANICAS	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial	2	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	2	
	Afectación a servicios básicos (agua, luz eléctrica, red de alcantarillado)	2	

	Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios	4	
	Estado de alerta de actividad volcánica (naranja, roja)	5	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	
	Se presentan más de 10 de familias afectadas	1	
	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	2	
SEQUÍA	Desabastecimiento de agua para consumo humano	5	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Enfermedades relacionadas por desnutrición y/o patologías vectoriales	3	
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	
	Muerte de animales y contaminación ambiental	3	
	Migración poblacional	2	
	Desabastecimiento de agua en unidades de salud	5	
ACCIDENTES TRANSITO	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	5	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Producto del evento resulta afectada 1 o más personas (autoridad/políticos/personajes públicos).	5	
	Pedido expreso del Presidente del COE	4	
	Afectación a población vulnerable superior a 3 víctimas (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad) previo análisis	2	
ACCIDENTES AEREOS	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	5	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Producto del evento resulta afectada 1 o más personas (autoridad/políticos/personajes públicos).	5	

	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	
	Pedido expreso del Presidente del COE	4	
ACCIDENTES MARITIMOS	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	5	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Producto del evento resulta afectada 1 o más personas (autoridad /políticos/personajes públicos).	5	
	Pedido expreso del Presidente del COE	4	
	Afectación a población vulnerable(niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	2	

Fuente: Manual Del Proceso De Registro De Eventos Adversos 2014

Elaborado por: Oswaldo Echeverría U.

Es necesario puntualizar que el objetivo de la ponderación, es compilar, validar y consolidar datos e información del desarrollo y evolución de los eventos peligrosos mencionados y es un complemento a la tabla para calificación del evento o situación peligrosa de la Secretaría de Gestión de Riesgos.

3.1.2 Ventajas de la aplicación del proceso administrativo al organizar el COE.

Las funciones fundamentales de planear, organizar, direccionar y controlar son básicas para un desempeño con eficiencia, eficacia y efectividad de un COE y estas deben ser desempeñadas por un directivo, sin importar el nivel de COE o tipo de evento adverso; las ventajas principales de su aplicación son.

- Establece un sistema secuencial, coordinado y reflexivo para la toma de decisiones, evitando presentimientos, creencias y empirismos.
- Resalta los objetivos organizacionales, sobre las metas institucionales o individuales.
- Se procura un marco de trabajo conceptual, basado en procesos orientados al cumplimiento de los planes, metas y objetivos planteados.
- Permite diseñar métodos y procedimientos de operación

- Proporciona fundamentos al trabajo organizado y promueve el entendimiento, el trabajo conjunto y cooperativo.
- Garantiza en gran medida el desempeño deseado.
- Facilita una rápida coordinación de decisiones tanto operativas como de jerárquico superior.
- Se determina con antelación tipos de recursos que van a ser necesarios para que el COE opere de manera eficiente.
- Permite comparar el desempeño real (las acciones en términos de respuesta a favor de las víctimas) contra lo planificado (los cursos de acción).
- Permite identificar desviaciones en los cursos de acción planificados y ejecutados por medio de la actualización de situación.
- Permite hacer un análisis de las causas de las desviaciones y tomar las medidas correctivas pertinentes.
- Permite hacer mediciones y evaluaciones de proceso para realimentar la toma de decisiones.
- Evita operaciones inútiles, duplicidad de acciones, disminución de tiempos y movimientos, logrando mejores sistemas de trabajo.
- Se obtiene flexibilidad, pues si bien es cierto, en una situación de emergencia ocurren una variedad de situaciones, el proceso brinda a los integrantes del COE el margen necesario para adaptarlo a un conjunto particular de situaciones.
- El uso de la administración en el COE proporciona a los coordinadores de área y sectores, herramientas para analizar y comprender los problemas derivados de la emergencia que los lleve a determinar los objetivos y los medios para alcanzarlos.
- Facilita el control para poder medir la eficiencia de la institución. (Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja 2009)

3.1.3 Análisis de los procedimientos actuales en los COE

En el país, a partir de la inclusión de la temática de gestión de riesgos de desastres en la Constitución de la República, los Comités y Centros de Operaciones de Emergencia,

han cobrado gran interés para la reducción y respuesta a eventos adversos. A partir del 2011, se formuló el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, con su última actualización en 2017, se definieron procesos para la activación de los COE, donde los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas de un determinado territorio para colaborar en el mejor cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales para la gestión de riesgos, a partir de las competencias que corresponden a cada una.

El manual establece las funciones que las instituciones que integran los COE o que por medio de las mesas de trabajo sean convocadas, tanto del nivel nacional, provincial y cantonal para el cumplimiento de sus funciones, pero no existe un proceso administrativo para su funcionamiento.

3.1.4 Dificultades encontradas para un desarrollo efectivo del COE.

De acuerdo a los ejercicios realizados en la ciudad de Santa Elena (del 26 al 28 de octubre de 2015) y en el Cantón Pedro Carbo (del miércoles 25 al viernes 27 de noviembre del 2015), en el marco del curso de “Manejo y control de Centros de Operaciones de Emergencia”, además del sismo presentado en la provincia de Manabí el 16 de abril de 2017, los principales problemas identificados y que reducen la efectividad de la respuesta brindada en un evento adverso, pueden delimitarse de la siguiente manera.

- Deficientes canales de comunicación con los lugares afectados por el efecto adverso.
- Abundancia de datos inútiles, desordenados y no corroborados, lo que imposibilita una adecuada y correcta toma de decisiones.
- Poca capacidad instalada para la administración de la información generada a partir del evento, lo que no permite identificar rápidamente los efectos del evento y las necesidades derivadas del mismo
- El proceso de toma de decisiones de un evento adverso se ve afectado por la ausencia de información necesaria y urgente, ya que este proceso está basado en datos que ingresan a la sala de situación establecida y al COE, datos que deben ser procesados y transformados en información, pasando de la etapa de incertidumbre a la certidumbre.

- Existen personas delegadas con poca o ninguna capacidad de decisión, además de la presencia de personas que no contribuyen con el proceso.
- Limitada capacidad de respuesta y gestión por parte de los COE en el territorio afectado.
- No hay una clara definición de cuando opera los diferentes COE (Comité de Operaciones de Emergencia – Nacional (COE-N), Comités de Operaciones de Emergencia Provinciales (COE-P), Comités de Operaciones de Emergencia Municipales/Metropolitanos (COE-M), Comisión Parroquial de Atención de Emergencias (COPAE)); pues en varias ocasiones han trabajado de forma simultánea y descoordinada dos o tres diferentes COE.
- No existe una definición adecuada de actividades generales que deben desarrollar los COE al momento de su activación.
- Existen instituciones o agencias operan al margen del COE, el cual desconoce su activación y activación, incluso, no conocen las actividades que van a llevar a cabo o que ya están realizando en el lugar afectado.
- No existen protocolos o procedimientos establecidos o claros sobre el momento para desactivar el COE y quién continúa con el trabajo.

3.1.5 Objetivo y procesos internos del Comité de Operaciones de Emergencia.

El Ecuador es un país multiamenazas, es decir la sociedad ecuatoriana, afronta a diario amenazas asociadas con la dinámica del planeta (geológica, geomorfológica, atmosférica, hidrometeorológica, oceanográfica y biótica)⁴, por ejemplo y en orden de afectación: sismos, actividad volcánica, remociones en masa de tierra, El Niño-Oscilación del Sur (ENOS), inundaciones, sequías, incendios forestales, tsunamis y amenazas antropogénicas, las cuales son producto directo de la actividad humana, como son contaminación, derrames de productos tóxicos, explosiones, etc.

⁴ Allan Lavell. *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. (Lima: Predecán, 2014) 20

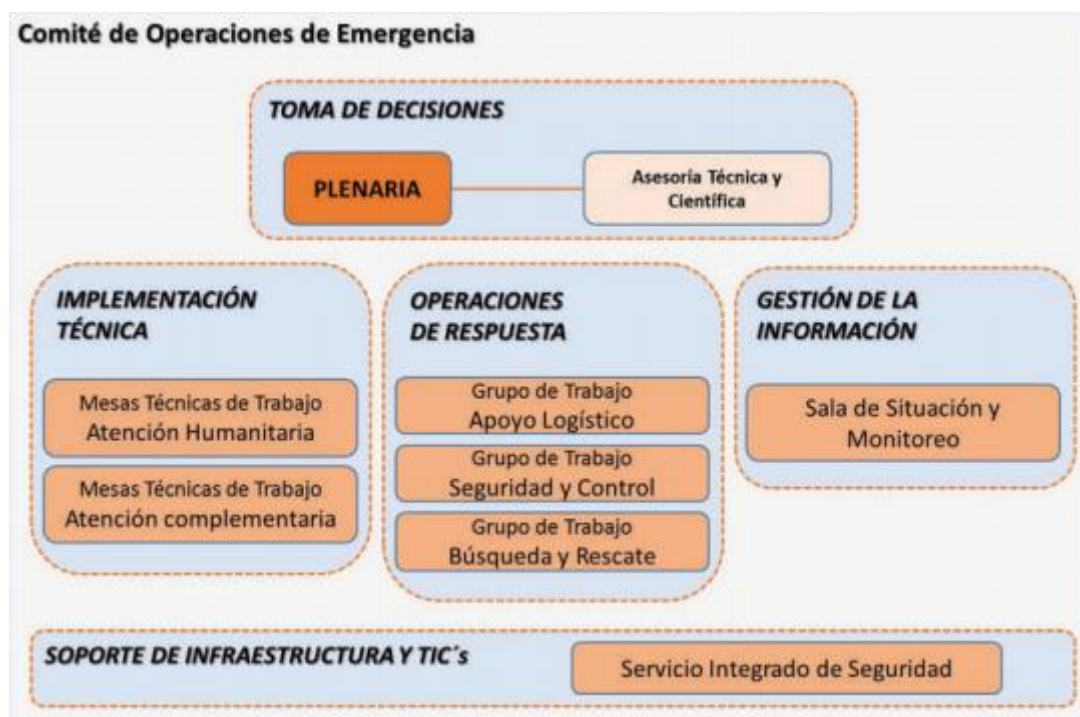
La materialización de estas amenazas, obliga a dar una respuesta de forma eficaz y eficiente por medio de un órgano colegiado llamado COE, el cual es la instancia interinstitucional que tiene la responsabilidad de coordinar las acciones tendientes a la respuesta durante situaciones de emergencia o desastres en cada territorio.

3.1.6 Procesos internos del COE

El COE independientemente de su ámbito territorial (Nacional, Provincial o Cantonal), posee una estructura general, las cuales se expresan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

ESTRUCTURA GENERAL PARA LOS COMITÉS DE OPERACIONES DE EMERGENCIA



Fuente: Manual del Comité de Gestión de Riesgos (2017), Secretaría de Gestión de Riesgos.

3.1.6.1 Toma de decisiones

“Este componente analiza las brechas de atención y respuesta existentes y que NO PUEDEN SER SUPERADAS por el componente de Implementación Técnica; se establecen las estrategias de atención y/o las líneas de comunicación con los niveles superiores de decisión para definir un trabajo integrado que permita superarlas. LAS DECISIONES EN ESTE NIVEL DEBEN TENER UN ADECUADO SOPORTE TÉCNICO Y CIENTIFICO y suele ser tomadas en el marco de una reunión plenaria.

La toma de decisiones está compuesto de la Plenaria y de un grupo de asesoría técnica y científica.

3.1.6.2 Implementación Técnica

Conformado por responsables de la gestión y operaciones en los niveles sectoriales y territoriales, y con capacidad de EMITIR DIRECTRICES que permitan la movilización de recursos para la atención de la población afectada. Equipo multidisciplinario (que puede estar organizado sectorialmente) y que tiene como responsabilidad la implementación de planes, protocolos y lineamientos para la respuesta.

Determina las acciones y soluciona los problemas que se presenten. Identifica las brechas de atención y las limitaciones en las soluciones de los problemas para darlas a conocer al componente de Decisión Política. Debe mantener información y coordinación directa con los componentes de implementación operativa de otros niveles territoriales con los que se encuentren relacionados.

3.1.6.3 Operaciones de Respuesta

Componente que tiene la finalidad de brindar el soporte logístico, la seguridad, el control, vigilancia y las acciones de primera respuesta en búsqueda, salvamento, rescate y atención pre hospitalaria previo o durante la implementación de las acciones de emergencia y atención humanitaria. Tiene como responsabilidad estructurar las cadenas

logísticas y de seguridad de los planes de contingencia y acción humanitaria, así como la puesta en marcha de protocolos y lineamientos para las acciones de primera respuesta. Identifica los planes de seguridad, las restricciones para el soporte de atención y las limitaciones en las soluciones de los problemas para darlas a conocer al componente de Implementación Técnica.

Componente conformado por tres grupos: logística; seguridad y control; y búsqueda y rescate.

3.1.6.4 Gestión de la información

Componente que tiene la finalidad de mantener la información actualizada en base a los datos generados en las zonas de afectación, a las actividades de atención y a los planes de acción humanitarios ejecutados, para que los componentes de Toma de Decisiones y de Gestión Técnica tengan una realimentación de información y puedan optimizar sus decisiones, estableciendo acciones oportunas y eficaces. Este componente está liderado por la SGR a través de las Unidades de Monitoreo a nivel nacional y provincial, así como por las Unidades de Gestión de Riesgos de los Gobiernos Autónomo Descentralizados, con el apoyo de los organismos competentes a nivel territorial. Su estructura se conforma por el equipo humano con capacidad técnica para sistematizar, consolidar, analizar y presentar informes y reportes ejecutivos solicitados por los componentes de Toma de Decisiones, de Implementación Técnica y el de Operaciones y su disponibilidad debe establecerse de acuerdo a la necesidad de estos componentes.

3.1.6.5 Soporte infraestructuras y tecnología

Componente que asegura el soporte para el funcionamiento del Comité de Operaciones de Emergencia, en lo relacionado a la gestión de infraestructura, conectividad y tecnologías; así mismo con recursos materiales, acceso, bienestar del personal y seguridad física. Debe establecer estrategias contingentes en el caso de que los sitios predeterminados de reunión se encuentren afectados.

Esta estructura organizacional puede implementarse en cualquier espacio físico en función de la disponibilidad de recursos o bien se deberán pre-establecer espacios permanentes diseñados y equipados que cumpla las condiciones para un adecuado trabajo del COE; estos espacios físicos permanentes, temporales o improvisados se los identifica con el nombre de salas de crisis.”(Secretaria de Gestión de Riesgos 2017)

3.2 Definición del Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1

El Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1(SIS ECU 9-1-1), de acuerdo al Decreto 988, se establece:

“Artículo 1.- Objeto.- El presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto regular la implementación del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, como herramienta tecnológica integradora de los servicios de emergencia que prestan los Cuerpos de Bomberos, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, tiene la finalidad de regular la configuración de una cadena de autoridades a quienes corresponde la dirección estratégica-política, coordinadora y operativa del Servicio Integrado de Seguridad ECU - 911.

Artículo 2.- Definición del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911.- El Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 es el conjunto de actividades que, a través de una plataforma tecnológica y en base a políticas, normativas y procesos, articula el servicio de recepción de llamadas y despacho de emergencias, con el servicio de emergencias que proveen las instituciones de carácter público, a través de sus dependencias o entes a su cargo, para dar respuesta a las peticiones de la ciudadanía de forma eficaz y eficiente. El servicio de emergencias incluye la asistencia en emergencias de salud, de seguridad ciudadana, de extinción de incendios y rescate, riesgos de origen natural y antrópico y

otros que pongan en riesgos la vida y seguridad de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

El servicio integrado incluye también la estimación de la magnitud, dirección y tiempo de situaciones de peligro, para coordinar con oportunidad los servicios de emergencia. ...”(«DECRETO-988.pdf» s. f.).

Según el Estatuto Orgánico De Gestión Organizacional Por Procesos, tiene como misión “Gestionar en todo el territorio ecuatoriano, la atención de las situaciones de emergencia de la ciudadanía, reportadas a través del número 9-1-1 y las que se generen por video vigilancia y monitoreo de alarmas, mediante el despacho de recursos de respuesta especializados pertenecientes a organismos públicos y privados articulados al sistema, con la finalidad de contribuir, de manera permanente, a la consecución y mantenimiento de la seguridad integral ciudadana. (911, Servicio Integrado de Seguridad ECU, s. f.)

Para gestionar la atención de las situaciones de emergencia de la ciudadanía, el SIS ECU 9-1-1, utiliza tecnología de punta en sistemas y telecomunicaciones brindando atención permanente a la ciudadanía y cubriendo el 100% del territorio nacional, por medio de 7 Centros Zonales, 8 Centros Locales, 1 Sala de Operaciones Galápagos y 10 Salas Espejo – Desconcentradas; además todos los números de emergencia que existían en el país, han sido unificados en un solo número con cobertura a nivel nacional, es decir por medio del 9-1-1.

Con la tecnología adquirida se puede monitorear y atender emergencias en todo el territorio ecuatoriano, las cuales pueden ser detectadas por medio de video vigilancia y monitoreo de alarmas, además de las emergencias reportadas a través del número único, despachando recursos de respuesta especializados, perteneciente a organismos públicos del Gobierno Nacional, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que se encuentran articulados al sistema.

3.2.1 Incidentes Coordinados a través del Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 9-1-1

A través de la plataforma tecnológica del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, se puede obtener “gran cantidad de datos e información, relacionada a la coordinación para la atención de emergencias, misma que a partir de procesamientos

estadísticos generados, permiten generar reportes de resultados y gestión del servicio y de las Instituciones Articuladas”(Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 2016).

Para el año 2016, se obtuvieron los siguientes resultados:

Total Emergencias Coordinadas: 2'996.183, de estas el 68% (2'044.588) corresponde al Servicio de Seguridad Ciudadana, el 16% (480.934) corresponde al servicio de Gestión Sanitaria, el 8% (241.547) corresponde a Tránsito y Movilidad, el 4% (106.482) corresponde a Servicios Municipales, el 2% (74.446) corresponde a Gestión de Siniestros, el 1% (33.714) corresponde a Servicio Militar y el 0,5% (14.472) corresponde a Gestión de Riesgos; el promedio mensual de Emergencias Coordinadas fue de 249.682, con un promedio diario nacional de Emergencias Coordinadas de 8.209.(Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 2016)

3.2.2 Objetivo y procesos internos del Servicio Integrado De Seguridad (SIS) ECU 9-1-1/SIS ECU 9-1-1.

Al ser un servicio de “respuesta inmediata e integral a una determinada emergencia, coordina la atención de los organismos de respuesta articulados en la institución para casos de accidentes, desastres y emergencias, movilizandolos recursos disponibles para brindar atención rápida a la ciudadanía.

Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos , Comisión Nacional de Tránsito, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Secretaría de Gestión de Riesgos, Cruz Roja Ecuatoriana y otros organismos locales encargados de la atención de emergencias, han unido esfuerzos para brindar la mejor atención a través de un número único: 9 1 1”. (911, Servicio Integrado de Seguridad ECU, s. f.)

Dentro de la estructura del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, se han definido diferentes procesos, con la finalidad de contribuir, de manera permanente, a la consecución y mantenimiento de la seguridad integral ciudadana.

Procesos gobernantes.- Son los procesos que proporcionan las directrices, políticas y planes estratégicos para la dirección y control de la institución.

Procesos sustantivos.- Son aquellos procesos que realizan las actividades esenciales para proveer los servicios y los productos que ofrece a sus clientes una institución. Los procesos sustantivos se enfocan a cumplir la misión de la institución.

Procesos adjetivos.- Son aquellos procesos que proporcionan productos o servicios a los procesos gobernantes y sustantivos, se clasifican en procesos adjetivos de asesoría y de apoyo.

Desconcentrados.- Son los procesos que permiten gestionar a la institución a nivel zonal, participan en el diseño de políticas, metodologías y herramientas; en el área de su jurisdicción en los procesos de información, planificación, inversión pública, reforma del Estado e innovación de la gestión pública, participación ciudadana y; seguimiento y evaluación.

3.2.3 Proceso operativo de atención a emergencias y desastres, por parte del Servicio Integrado De Seguridad SIS ECU 9-1-1

De acuerdo a lo expresado en el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia COE emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos, los eventos y situaciones peligrosas son la manifestación (materialización) de una amenaza en un lugar concreto durante un período de tiempo, hasta su intervención o control y que de acuerdo al siguiente cuadro, puede ser respondidos con los recursos que son coordinados por el SIS ECU 9-1-1 local.(Secretaría de Gestión de Riesgos 2017).

Tabla 3

**TABLA PARA CALIFICACIÓN DEL EVENTO O SITUACIÓN
PELIGROSA⁵**

NIVEL	Territorios afectados	N° personas afectadas *	N° muertos y desaparecidos***	N° personas con necesidad de albergue**	N° personas con requerimiento de atención prehospitalaria	Capacidades de las estructuras territoriales de gobierno
1	Comunidad o localidad	1 – 160 (1 al 0,01 x mil)	1 – 16 (1 al 0,001 x mil)	1 – 32 (1 al 0,002 x mil)	1 – 48 (1 al 0,003 x mil)	La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles
2	Cantón / varias localidades o parroquias rurales	161 – 1.600 (0,01 x mil al 0,1 x mil)	17 – 160 (0,001 x mil al 0,01 x mil)	33 - 320 (0,002 x mil al 0,02 x mil)	49 – 480 (0,002 x mil al 0,03 x mil)	Respuesta municipal con soporte sectorial (ministerios)
3	Provincial / varios municipios	1.601 – 8.000 (0,1 x mil al 0,5 x mil)	161 – 800 (0,01 x mil al 0,05 x mil)	321 – 2.400 (0,02 x mil al 0,15 x mil)	481 – 1.600 (0,02 x mil al 0,1 x mil)	Se requiere apoyo de municipios vecinos y soporte sectorial. Respuesta de GAD provinciales
4	Zonal / Regional / varias provincias	8.001 – 80.000 (0,5 x mil al 5 x mil)	801 – 3,200 (0,05 x mil al 0,2 x mil)	2.401 – 24.000 (0,15 x mil al 1,5 x mil)	1.601 – 6,400 (0,1 x mil al 0,4 x mil)	Se requiere respuesta nacional, el evento es atendido de forma subsidiaria

⁵ La tabla una vez conocida y aplicada, debe ser adaptada a la realidad territorial, asentada a los estudios que han sido trabajados a nivel cantonal.

5	Nacional / varias zonas – Regiones / evento fronterizo	80.001 o más (más del 5 x mil)	3,201 o más (más del 0,2 x mil)	24.000 o más (más del 1,5 x mil)	6,400 o más (más del 0,4 x mil)	Se requiere apoyo internacional, capacidades nacionales sobrepasadas
---	---	---	--	---	--	---

* Población afectada es aquella que ha tenido un impacto directo del evento (lesiones, pérdidas y daños) y que requieren de algún tipo de asistencia. Datos que toman como referencia 16 millones de habitantes - población ecuatoriana, los datos se pueden ajustar de forma anual en función de la proyección de crecimiento poblacional.

** Datos tomando como referencia 16 millones de habitantes - población ecuatoriana, los datos se pueden ajustar de forma anual en función de la proyección de crecimiento poblacional

El nivel 1 representa la urgencia, los niveles 2 y 3 son de emergencia (local – cantonal y provincial) el nivel 4 representa el desastre y el nivel 5 la catástrofe.

Los Comités de Operaciones de Emergencia empiezan a operar desde el nivel 2, es decir desde el nivel de emergencia.

Fuente: Manual del Comité de Gestión de Riesgos. 2017

Tomando la “Tabla para calificación del evento o situación peligrosa”, si el nivel superara el nivel 2, y el SIS ECU 9-1-1 local no tuviere dentro de las entidades coordinadas, la capacidad de atender el evento, se *deberá activar* el Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal, para la toma de decisiones y aplicación de acciones de respuesta inmediatas, reduciendo su impacto, además, se ha trabajado en una tabla de “Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia”, teniendo como base el “MANUAL DEL PROCESO DE REGISTRO DE EVENTOS ADVERSOS” de la Secretaria de Gestión de Riesgos del 08 de septiembre de 2014, donde de acuerdo al evento que se presente y si superara la ponderación establecida se deberá activar el Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal.

Capítulo cuatro

Análisis comparativo y valoración de los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1.

Este capítulo tiene como objetivo proveer una mirada comparativa a los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, en el contexto del enfoque de desarrollo del Buen Vivir, busca expresa que el ser humano tenga equilibrio con su comunidad y la naturaleza y que alcance una mejor calidad de vida. (*Constitución de la República del Ecuador* 2008)

El análisis comparativo presenta una encuesta establecida de manera sistemática los diferentes procesos de gestión basada en 6 temas claves (Anexo 3):

- Planificación,
- Organización,
- Dirección,
- Control,
- Visión Nacional de Largo Plazo,
- Participación Ciudadana.

4.1 Análisis de la encuesta.

Para la adecuada evaluación de los procesos comparativos se realizaron 287 encuestas y 25 entrevistas a miembros del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, principalmente a personas que son conocedores de Gestión de Riesgos de Desastres.

Bajo este contexto, en los temas claves consultados, se establecieron valores de acuerdo al “Instructivo para la aplicación de la evaluación estudiantil 2018-2019”, donde a los valores altos, se le asigno el color verde, y ha sido considerado si el conocimiento del proceso encuestado, es conocido entre el 90 y el 100% de la totalidad de personas encuestadas; en el caso de los valores medios, se le asigno el color amarillo y los valores

van desde el 70% al 89%; mientras que los valores bajos, son los considerados menor o igual al 69% y el color asignado es el rojo. («Instructivo para la aplicación de la Evaluación Estudiantil 2018 - 2019» 2017) Para el análisis e interpretación de los datos cualitativos (entrevistas) se realizaron diferentes preguntas en la conversación los cuales tenían la finalidad de determinar la aplicación de los temas claves principales planteados en la investigación; los resultados fueron incorporados en los resultados finales.

Los resultados permiten determinar el conocimiento y percepción de los encuestados y entrevistados sobre los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1 para la atención de eventos adversos, basados en las siguientes temas claves y preguntas.

Planificación.

De los 312 encuestados el 85%, opina que el COE posee un proceso medio de planificación, y con respecto al SIS ECU 9-1-1, el 90% opina que tiene un valor alto del mismo tema clave tratado.

Organización.

Del total de encuestados el 80%, opina que el COE posee un proceso medio de organización y el 95% opina que existe un valor alto de organización en el SIS ECU 9-1-1.

Dirección.

De los 312 encuestados opinan que tanto el COE (90%) como el SIS ECU 9-1-1 (95%) opina que tiene un valor alto de dirección..

Control.

De la totalidad de encuestados, existe un alarmante 33% que considera que en el COE no tiene o sus sistemas de control son insuficientes, mientras que el SIS ECU 9-1-1 hay sistemas de control, bastante fuertes.

Visión Nacional de Largo Plazo.

De la totalidad de encuestados, considera que en el COE, no tendrá continuidad a largo plazo (40%), en muchas de las entrevistas, se identifica al constante cambio de normativa, para emitir este criterio. En el caso del SIS ECU 9-1-1 el 93%, considera que la institución considera que tiene una visión a largo plazo, tomando en cuenta la inversión y los resultados que se presentan.

Participación ciudadana

La totalidad de encuestados, considera que ninguna de las instituciones, tiene una participación ni vinculación de la sociedad civil, el COE con 40% y el SIS ECU 9-1-1 con un porcentaje de 20%.

A continuación se detallan cada uno de los resultados de los temas claves.

4.1.1. Planificación

La Constitución de la República en el artículo 3 establece como deber primordial del Estado “*planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir;*” así como “*garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción,*” por lo que la planificación debe ser considerada como un instrumento fundamental para ejecutar programas nacionales de desarrollo económico y social. (ANEXO 3)

En este aspecto al analizar el proceso de planificación del COE y del SIS ECU 9-1-1, por la propia naturaleza de los eventos adversos, la planificación de la intervención y la respuesta, tiene un nivel de complejidad bastante alto, por lo que al examinar los documentos propuestos, los resultados fueron que la planificación del Comité de Operaciones de Emergencia es media, debido básicamente que el territorio ecuatoriano tiene múltiples riesgos y la planificación total de los riesgos existentes resulta improbable a corto plazo; la planificación del SIS ECU 9-1-1, es alta, debido a la visión que tienen como institución del estado central y su objetivo principal es la atención de emergencias, por lo que pueden planificar con base en estadísticas y tendencias, la cantidad de eventos que deben ser atendidos y los recursos que deberán asignar las instituciones coordinadas para la atención de los incidentes que se presentan.

Con respecto a el Comité de Operaciones de Emergencia, la factibilidad de planificación es media, pues solo se puede planificar su estructura y su objetivo, pero los recursos al pertenecer a las instituciones, no puede ser planificado de forma eficiente,

debido a que la misión institucional de cada una de las instituciones del COE deben seguirse cumpliendo a pesar de la emergencia.

4.1.2. Organización

Entendiendo que para la efectiva atención de un evento adverso es necesaria una organización adecuada, la plenaria del Comité de Operaciones de Emergencia, tiene un nivel medio que resulta ser adecuado, sin embargo no existe una adecuada organización con respecto a la actuación de diferentes niveles territoriales, lo cual debe ser dado de acuerdo a sus competencias, ya que en diferentes emergencias se han activado dos en forma simultánea.

En el caso del Servicio Integrado De Seguridad ECU 9-1-1, mantiene un alto nivel organizacional al mantener una organización estructural de administración, que además mantiene un alcance nacional.

Tanto la Secretaría de Gestión de Riesgos (entidad formuladora del Manual del Comité de Operaciones de Emergencia y la estructura de los COE) y el Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, forman parte del Comité Intersectorial del Servicio Integrado de Seguridad ECU-9-1-1, por lo que las dos herramientas analizadas cuentan con institucionalidad pero solo el SIS ECU 9-1-1 tiene la capacidad para la elaboración y gestión del presupuesto; el Comité de Operaciones de Emergencia, carece de gestión de presupuesto propia.

4.1.3. Dirección

Los dos mecanismos de acuerdo al análisis determinan que su nivel es alto, ya que existe un claro mecanismo de dirección a nivel central y operativo, con asignación de responsabilidades tanto de las instituciones que conforman el Comité de Operaciones de Emergencia como del SISECU 9-1-1, así como la implementación de mecanismos para lograr las metas establecidas en los planes o estrategias, cómo la agenda de reducción de riesgos (ARR) provincial.

Un punto clave también a considerar en el proceso de reforma de estructuras públicas es el liderazgo político ejercido en los dos mecanismos. Sin embargo, el liderazgo aquí no es sinónimo de decisiones tomadas en las cúpulas o en relación con una decisión unilateral del Poder Ejecutivo, sino un liderazgo político que debe considerar a la seguridad ciudadana como el factor más importante para la estrategia.

4.1.4. Control

La evaluación documentaria realizada demuestra que el Comité de Operaciones de Emergencia, carece de estándares y sistemas de evaluación de las acciones o decisiones tomadas, por lo que el COE mantiene bajo en relación al proceso del SISECU 9-1-1, que mantiene un proceso de control alto, basado en procesos y estándares establecidos

En el proceso del COE, no existen criterios establecidos acerca de la calidad, la obtención de metas e indicadores medibles, la efectividad, el impacto y los costos, sin poder reformular políticas que no estén cumpliendo los objetivos para el cual fueron creadas.

El SIS ECU 9-1-1, cuenta con metas e indicadores que son elementos de referencia para el seguimiento de la acción pública y la comparación objetiva entre resultados esperados y los obtenidos.

4.1.5. Visión Nacional de Largo Plazo

Para la definición de la Visión Nacional de Largo Plazo, los instrumentos establecieron una institucionalidad que permitió una participación ciudadana activa. Así en el Ecuador se estableció una Asamblea Constituyente que definió la nueva visión nacional en materia de Gestión de Riesgos.

En este punto se busca determinar si las herramientas analizadas se construyeron en base a una visión de país, logrando continuidad de los procesos, ya que es primordial,

el definir y establecer la Visión Nacional de Largo Plazo en documentos oficiales cómo en una Acuerdo Nacional.

En el caso del Comité de Operaciones de Emergencia, a pesar de encontrarse en un registro oficial, el análisis indicó que su Visión Nacional de Largo Plazo es baja debido a que no ha existido una estrategia básica para la actuación ante la presencia de un determinado evento adverso, es decir se mantiene una visión de respuesta a desastres en lugar de una visión de prevención a eventos adversos.

En el SIS ECU 9-1-1, es considerada Alta, ya que se expresa una voluntad colectiva de cambio, que es factible y cuyo propósito es alcanzar la seguridad integral de la población.

4.1.6. Participación Ciudadana

En este punto se busca determinar si las herramientas analizadas, fueron construidas con la participación efectiva de la sociedad civil organizada y los ciudadanos en general, es decir con una sociedad más informada y vinculada en los procesos de políticas públicas en general, permitiendo de esta manera generar los bienes y servicios que los ciudadanos demandan,

Sin embargo, en el caso de las herramientas propuestas no permitieron una participación activa debida básicamente a lo técnico del tema y al poco conocimiento por parte de la sociedad civil en el ámbito de gestión de riesgos.

Posterior a haber realizado la consulta con la sociedad en su conjunto (mediante la realización de dos cursos de Manejo del Comité de Operaciones y Emergencias, llevados a cabo en la Provincia de Santa Elena, desde el lunes 26 al viernes 30 de Octubre y en el Cantón Pedro Carbo - Provincia del Guayas del 23 al 27 de noviembre del 2015, donde el autor participó en calidad de fascilitador) sobre los lineamientos de política nacional, cabe al Gobierno Central, la gobernabilidad, tomando las decisiones finales en concordancia con los acuerdos consensuados, y sujeto a la rendición de cuentas respectiva.

4.2. Resultados del análisis comparativo de los procesos de gestión del COE, del SIS ECU 9-1-1 y del Marco Normativo.

Posterior a haber realizado el análisis comparativo de los procesos de gestión, el SIS ECU 9-1-1, por ser una institución coordinadora, posee procesos fortalecidos en relación al órgano colegiado denominado Comité de Operaciones de emergencia; así mismo y basado en el análisis de la normativa correspondiente, se puede concluir que existe ambigüedad en la parte legal, pues el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública establece que los Comités de Operaciones de Emergencia son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comité de Operaciones de Emergencia, operan bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el artículo 390 de la Constitución de la República, sin embargo, la misión del Servicio Integrado De Seguridad ECU 9-1-1(SIS ECU 9-1-1), de acuerdo a su Estatuto Orgánico De Gestión Organizacional Por Procesos, debe “Gestionar en todo el territorio ecuatoriano, la atención de las situaciones de emergencia de la ciudadanía, reportadas a través del número 9-1-1 y las que se generen por video vigilancia y monitoreo de alarmas, mediante el despacho de recursos de respuesta especializados pertenecientes a organismos públicos y privados articulados al sistema, con la finalidad de contribuir, de manera permanente, a la consecución y mantenimiento de la seguridad integral ciudadana.”, y en los procesos analizados en el estudio comparativo el SIS ECU 9-1-1, posee más fortalezas por tener un sistema administrativo y de gestión consolidado.

Cuadro 3

Resumen de temas, procesos analizados y resultados del estudio comparativo

En el siguiente cuadro se puede observar los temas claves de comparación desarrollados y los procesos analizados:

TEMAS CLAVES	PROCESO	
	Comité de Operaciones de Emergencia	SIS ECU 9-1-1
Planificación	ALTO	MEDIO
Organización	ALTO	MEDIO
Dirección	MEDIO	MEDIO
Control	BAJO	MEDIO
Visión Nacional de Largo Plazo	BAJO	MEDIO
Participación Ciudadana	BAJO	BAJO

VALORES	
ALTO	ALTO
MEDIO	MEDIO
BAJO	BAJO

Fuente: Encuestas realizadas 2016.

Elaborado por: Oswaldo Echeverría U.

En ese contexto, se elabora una propuesta de mejora para los procesos de respuesta ante eventos adversos basado en principios administrativos de planificación, organización, dirección y control, basado en el escenario de coordinación de los dos sistemas de atención de emergencias (COE's y SIS ECU 9-1-1-) pues en la actualidad, aspectos de carácter normativo y de competencias limitan la posibilidad de su unificación. por lo que se formula una propuesta de "Coordinación de los dos sistemas de atención a emergencias.

Capítulo cinco

Propuesta de coordinación de los dos sistemas de atención (SIS ECU 9-1-1 y COE) ante eventos adversos

La propuesta parte desde el proceso operativo del SIS ECU 9-1-1, donde se incluye un apartado en el proceso, un punto donde si el coordinador zonal de operaciones del SIS, analiza que se puede solventar con los recursos propios del territorio se cierra el proceso.

Considerando que en todas las Salas Operativas del SIS ECU 9-1-1, trabaja de forma continua personal del ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (Secretaría de Gestión de Riesgos/Dirección de Monitoreo), los cuales tienen entre sus responsabilidades:

- “Determinar la calificación del nivel de impacto de un evento.
- Generar informes de situación periódicos para todos los componentes del COE-N
- Generación mapas de impacto de la zona afectada.
- Mantener información y coordinación directa y permanente con los componentes de Generación de Información de otros niveles territoriales con los que se encuentren relacionados.”(Secretaria de Gestión de Riesgos 2017)

En el caso de que el coordinador zonal de operaciones del SIS ECU 9-1-1, analizara que no se puede solventar con los recursos propios del territorio, coordinará con el personal de Sala de Situación, para que con los datos obtenidos y aplicando la tabla de “Ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia” y la tabla de calificación del nivel de impacto de un evento, este superara la ponderación y el nivel II respectivamente, se solicitará la activación el COE Cantonal correspondiente y se remite toda la información disponible sobre el evento.

Este capítulo tiene como objetivo realizar una propuesta de coordinación inter institucional, donde se analiza los recursos propios del territorio afectado por un evento

adverso y la intervención del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1

Cómo se ha determinado en el análisis comparativo de los procesos de gestión del COE, del SIS ECU 9-1-1 y del Marco Normativo donde se sugiere establecer una propuesta de “Coordinación de los dos sistemas de atención (SIS ECU 9-1-1 y COE) ante eventos adversos”, es necesario definir cuándo las emergencias “habituales” serán atendidas por el SIS ECU-9-1-1 y cuando se activará el COE, que por su nivel territorial debe ser primero el cantonal, posterior el provincial y si existiera la necesidad el nacional, aunque de existir la necesidad, por la magnitud del evento, el COE-N, puede activarse desde el inicio del evento adverso.

La propuesta parte desde el proceso operativo del SIS ECU 9-1-1, donde se determina si los recursos propios de la institución son suficientes para dar la atención requerida y en que punto se debe activar el COE cantonal para dar respuesta al evento adverso,

En este proceso operativo del SIS ECU 9-1-1, se incluye un apartado donde si el coordinador zonal de operaciones del SIS, analiza que se puede solventar con los recursos propios del territorio, cierra el proceso; y si determina que es un evento adverso de magnitud o supera los parámetros de “Ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia”, este, activa el COE correspondiente y remite toda la información disponible sobre el desastre.

Las emergencias habituales, serán aquellas que no cumplan con los dos parámetros trabajados, la “Tabla para calificación del evento o situación peligrosa”, de la Secretaría de Gestión de Riesgos, y la “Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia” planteada en este estudio.

En el caso de la calificación del evento o situación peligrosa el SIS ECU-9-1-1, podrá atender, de acuerdo a sus capacidades, el nivel I y nivel II, en el caso de que el SIS ECU 9-1-1 local no tuviere dentro de las entidades coordinadas, la capacidad de atender el evento nivel II, se *deberá activar* el Comité de Operaciones de Emergencia de acuerdo al nivel territorial que corresponda. Para los niveles III, IV y V, estrictamente, se activará el correspondiente COE territorial.

Para la “Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia”, se han establecido lineamientos de activación de los COE territoriales específicos; para esto se han definido los eventos adversos más recurrentes, (según los registros de la Secretaría de Gestión de Riesgos) determinándose actividades a ponderar, donde el valor

más bajo se constituye el menos importante para la toma de decisiones (1) y el factor más trascendente tendrá la máxima calificación posible (5); si en la ponderación, obtenemos un resultado igual o superior a la descripción, se recomendará la activación del COE territorial correspondiente.

Para establecer la propuesta de coordinación de los dos sistemas de atención ante eventos adversos es necesario determinar, en que parte del proceso operativo, se activará el COE.

5.1 Proceso operativo del SIS ECU 9-1-1, determinando la activación del COE (Comité De Operaciones De Emergencia) para atención a emergencias y desastres

Para determinar el proceso operativo de atención a emergencias y desastres, por parte del SIS ECU-9-1-1, donde se deba activar el COE correspondiente, sea por la tabla para calificación del evento o situación peligrosa o por la ponderación, se establecerán los siguientes parámetros.

5.1.1 Objetivo

Establecer los lineamientos para la evaluación, coordinación, direccionamiento, seguimiento y cierre de la atención de incidentes o emergencias reportadas desde el área de llamadas, video vigilancia y otros mecanismos de alerta, al Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, para despachar los recursos necesarios y en el caso de que sobrepase la ponderación prevista, activar al COE territorial pertinente.

5.1.2 Alcance

Mediante la aplicación del presente proceso operativo se pretende la coordinación de las llamadas recibidas, que han sido reportadas en el Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1 y que no sobrepasen la capacidad de atención de la emergencia con los recursos adheridos al sistema, en esa jurisdicción.

5.1.3 Definiciones, personas responsables y funciones

- **Alerta:** Toda señal o aviso que ingrese al SIS ECU 9-1-1, por cualquiera de los mecanismos de información o advertencia sobre un incidente o emergencia que sucedió, que está ocurriendo o que va a suceder.
- **Alertante:** persona o grupo de personas, que reporta una emergencia mediante llamada telefónica al 9-1-1, que requiere pronta respuesta.
- **Cadena de comunicación:** Es la comunicación ascendente de información relacionada a incidentes o emergencias relevantes hacia el escalón superior.
- **Consolidación de Fichas:** Acción que permite unificar fichas de atención de emergencias sobre un mismo evento.
- **Coordinador Zonal de Operaciones:** Personero del Nivel Jerárquico Superior del SIS ECU 9-1-1.
- **Despacho de recursos:** Comprende la acción de elegir y asignar el recurso pertinente y disponible más cercano para la atención de emergencias o desastres.
- **Evaluador de llamadas.** Encargado de receptor la información general reportada por el alertante y registrar la emergencia. Genera una ficha en el sistema con datos básicos y transfiere a la institución articulada correspondiente para la evaluación y atención de la emergencia.
- **Evaluador de Operaciones de Despacho (institucional).** Evalúa la información de la ficha y brinda soporte telefónico a la llamada transferida, determina la necesidad específica del alertante y la necesidad de recursos institucionales y apoyo interinstitucional, si cumple con los parámetros para activar un COE territorial, informa al coordinador institucional y al supervisor de despacho SIS ECU 9-1-1.
- **Evaluadores de Operaciones (Llamadas):** Persona encargada de recibir, categorizar, indagar, evaluar y direccionar, en base a los procedimientos y guías de indagación previamente establecidas, cualquier llamada de Emergencia o No Emergencia al SIS ECU 9-1-1.

- **Ficha de atención de incidentes o emergencias:** Es el registro de información correspondiente a un incidente o emergencia, esta puede ser electrónica o física.
- **Llamada Tripartita:** Es una herramienta del sistema que permite agregar a más de un participante a la misma conversación telefónica, la cual mejora los niveles de coordinación e intercambio de información permitiendo la interacción de todos los participantes en beneficio de la atención de la emergencia.
- **Mecanismos de alerta de emergencia:** Son todos los medios a través de los cuales el SIS ECU 9-1-1 tiene conocimiento de alertas de emergencias o desastres, tales como: telefonía, botón de seguridad, cámaras, aplicativo Smartphone y otros similares.
- **Plataforma tecnológica del SIS ECU 9-1-1:** Es el sistema (hardware y software) que posee el SIS ECU 9-1-1 para la atención de emergencias o desastres.
- **Punto de referencia:** Sitio o lugar que permite identificar la ubicación de una emergencia o desastres.
- **Recurso:** Son las herramientas, materiales, equipamiento y su complemento de personal que pueden ser asignados para la atención de emergencias o desastres. Los recursos pertenecen a las instituciones articuladas al SIS ECU 9-1-1.
- **Soporte telefónico:** Es el recurso mediante el cual se atienden parcial o totalmente las emergencias, a través del servicio telefónico, el cual puede o no requerir el despacho de un recurso.
- **Supervisor de despacho SIS ECU 9-1-1.** Evalúa la información para que cada institución determine los despachos
- **Transferencia interna:** Es cuando la ficha del incidente o emergencia es transferida a otra institución, que puede ser por asignación incorrecta sea esta por competencia o área de jurisdicción, y/o cuando existe la necesidad de apoyo a otra institución y reporta al Coordinador Zonal de Operaciones.

5.1.4 Descripción de las actividades

No.	Responsable	Actividad del Flujo	Observación
1	Evaluador de operaciones de despacho	Iniciar sesión en el Sistema ECU 9-1-1.	Ponerse “disponible” en el sistema ECU 9-1-1.
2	Evaluador de llamadas	Recibir la llamada telefónica	Registrar la información y transferir a la institución correspondiente de acuerdo a su competencia.
3	Evaluador de operaciones de despacho	Verificar la información en la ficha registrada	Receptar la ficha del incidente o emergencia. Evaluar competencia o jurisdicción.
4	Evaluador de operaciones de despacho	Receptar y evaluar la atención del incidente o emergencia.	Receptar la ficha del incidente o emergencia. Evaluar competencia o jurisdicción.
5	Evaluador de operaciones de despacho	Solicitar transferencia interna.	Si la ficha no está bien direccionada solicitar transferencia en el Sistema ECU 9-1-1.
6	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Atender transferencia interna.	El analista de operaciones o responsable, debe atender la solicitud de transferencia.
7	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Brindar soporte telefónico.	Si es una emergencia en proceso y la transferencia de llamada está bien direccionada, el evaluador de operaciones de despacho debe brindar el soporte telefónico de acuerdo a su competencia.
8	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Confirmar datos.	Si no es un incidente en proceso y la información proporcionada por el evaluador de operaciones de llamadas no es consistente se deberá confirmar la información con el alertante.
9	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Registrar la información del soporte telefónico brindado	Si el evaluador de operaciones de despacho identifica que no es necesario asignar un recurso, este debe brindar el soporte telefónico correspondiente al alertante.
10	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Asignar el Recurso disponible.	Identificar el/los recursos con los equipos y personal adecuado considerando la distancia y las características propias del incidente o emergencia. Seleccionar el recurso para la atención del incidente o emergencia. El Evaluador de operaciones de

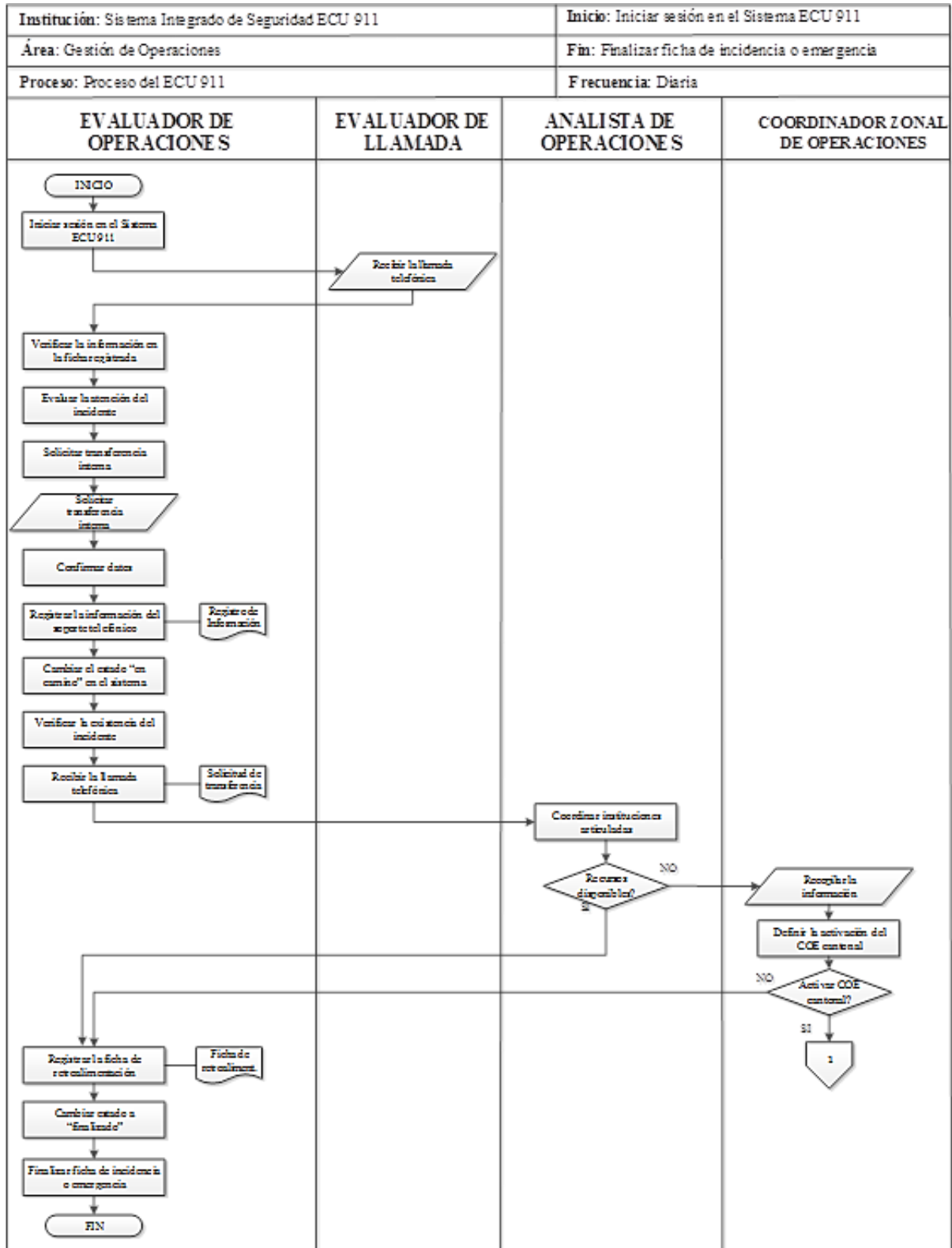
			despacho cambia el estado de el/los recursos.
11	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Cambiar estado a “en camino” en el sistema.	Cuando el recurso se desplaza al lugar del incidente o emergencia, el evaluador de operaciones de despacho cambia el estado del recurso a “en camino”.
12	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Cambiar estado a “en sitio” en el sistema.	Cuando el recurso se reporta en el lugar del incidente o emergencia, el evaluador de operaciones de despacho cambia el estado del recurso a “en sitio”.
13	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Verificar en sitio la existencia del incidente o emergencia	Solicitar al recurso en territorio la confirmación de la emergencia o desastre. Si el recurso no localiza el sitio del incidente o emergencia, el evaluador de operaciones de despacho de la institución que está atendiendo la emergencia, debe llamar al alertante. Si el alertante no responde, se considera "llamada falsa"
14	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Cambiar estado a “procesando”.	Cuando el recurso toma procedimiento, el evaluador de operaciones de despacho cambia el estado del recurso a “procesando”.
15	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Solicitar y registrar la solicitud de transferencia	Si el recurso requiere de apoyo interinstitucional, el evaluador de operaciones de despacho solicitará transferencia interna y asignará el recurso de transferencia según corresponda.
16	Analista de operaciones de despacho responsable	Coordinar con instituciones articuladas	Coordinar con instituciones articuladas, el despacho de las unidades necesarias, ancladas al SIS ECU9-1-1

17	Evaluador de operaciones de despacho	Registrar en la ficha la retroalimentación de incidentes o emergencias.	En caso de no requerir apoyo interinstitucional o posterior a la coordinación con las instituciones articuladas el evaluador de operaciones de despacho debe registrar la información reportada por el recurso en sitio, en la ficha de atención de incidentes o emergencias. En caso de que el recurso reporte que se trata de una llamada falsa, el evaluador de operaciones de despacho registrará la información.
18	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Cambiar estado a "retorno".	Cuando el recurso culmina la atención del incidente o emergencia y se encuentra retornando a su base, el evaluador de operaciones de despacho cambia el estado del recurso a "retorno".
19	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Cambiar estado a "finalizado".	Cuando el recurso reporta que se encuentra nuevamente disponible para la atención de incidentes o emergencias, el evaluador de operaciones de despacho cambia el estado del recurso a "finalizado".
20.	Evaluador de operaciones de despacho de la institución correspondiente	Finalizar ficha de incidente o emergencia.	Una vez finalizada la atención de la emergencia, el evaluador de operaciones de despacho debe completar la operación.
Si en el punto 16, la emergencia o desastres NO puede ser solventada con los recursos que se encuentran anclados al SIS ECU 9-1-1 y que se encuentran atendiendo la emergencia, se debe continuar con el siguiente proceso (17) a continuación.			
17	Coordinador Zonal de Operaciones del SIS ECU 9-1-1.	Notificación al coordinador zonal de operaciones por parte de Analista de operaciones de despacho o responsable del evento adverso.	Cuando la emergencia o desastre no puede ser solventada con los recursos que se encuentran anclados al SIS ECU 9-1-1, que se encuentra atendiendo la emergencia, se debe notificar al coordinador zonal de operaciones, el cual coordinará con el personal de Sala de Situación de la SGR, para que con los datos obtenidos y aplicando la tabla de "Ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia" y la tabla de calificación del nivel de impacto de un evento, se verifique si el evento superara la ponderación y el nivel II respectivamente.

18	Coordinador Zonal de Operaciones del SIS ECU 9-1-1 y Responsable de Sala de Situación de la SGR	Recopilación y análisis de la información disponible sobre el desastre presentado.	El coordinador zonal de operaciones en forma coordinada con la sala de Situación de la SGR, recopilarán y analizarán la información disponible (audios, videos u otro tipo de datos) sobre el evento adverso presentado.
19	Coordinador Zonal de Operaciones del SIS ECU 9-1-1 y SGR	Definir la necesidad de activación o no del COE Cantonal.	Si el coordinador zonal de operaciones y el Responsable de Sala de Situación, analizan que se puede solventar con los recursos propios del territorio, se cierra el proceso. Si determina que es un evento adverso de magnitud, o posterior al análisis, supere los parámetros de “Ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia”, este, activa el COE Cantonal correspondiente y remite toda la información disponible sobre el desastre.

La inclusión en el proceso de los puntos a partir del 16, constituyen la propuesta de coordinación, pues, como lo demuestra el mencionado apartado, en la descripción de las actividades, si el coordinador zonal de operaciones en conjunto con con el responsable de sala de situación, analizan que se puede solventar con los recursos propios del territorio, se cierra el proceso. Si determina que es un evento adverso de magnitud, o posterior al análisis, supere los parámetros de “Ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia”, este, activa el COE Cantonal correspondiente y remite toda la información disponible sobre el desastre.

5.1.5 Diagrama de flujo del SIS ECU 9-1-1 incluida la activación del COE Correspondiente



5.2 Proceso operativo para activación del COE (Comité De Operaciones De Emergencia) para atención a emergencias y desastres, por parte del SIS ECU 9-1-1

Una vez que en el proceso operativo de atención a emergencias y desastres, por parte del SIS ECU-9-1-1, ha determinado (ya sea por necesidad o en su ponderación) que es imperante la activación del COE territorial correspondiente, que en primera instancia, debe ser la activación del COE Cantonal y a solicitud de este, la activación del COE Provincial (en determinadas circunstancias se debe activar el COE Nacional de forma simultánea al COE Cantonal, como en eventos telúricos dentro del territorio nacional o por afectación en localidades nacionales por un sismo dado en países vecinos, de característica superior o igual a 5 grados en la escala de Richter y que sea menor a 20 kilómetros de profundidad; amenaza de Tsunami en las costas territoriales o islas Galápagos; activación de un eminente proceso eruptivo).

5.2.1 Objetivo

Activación del COE Cantonal/Provincial según corresponda, para la atención de forma eficiente y eficaz un evento adverso

5.2.2 Alcance

El presente proceso servirá para conocer la activación de los COE correspondiente, posterior a la notificación de activación recibida por el SIS ECU 9-1-1.

5.2.3 Personas o entidades responsables

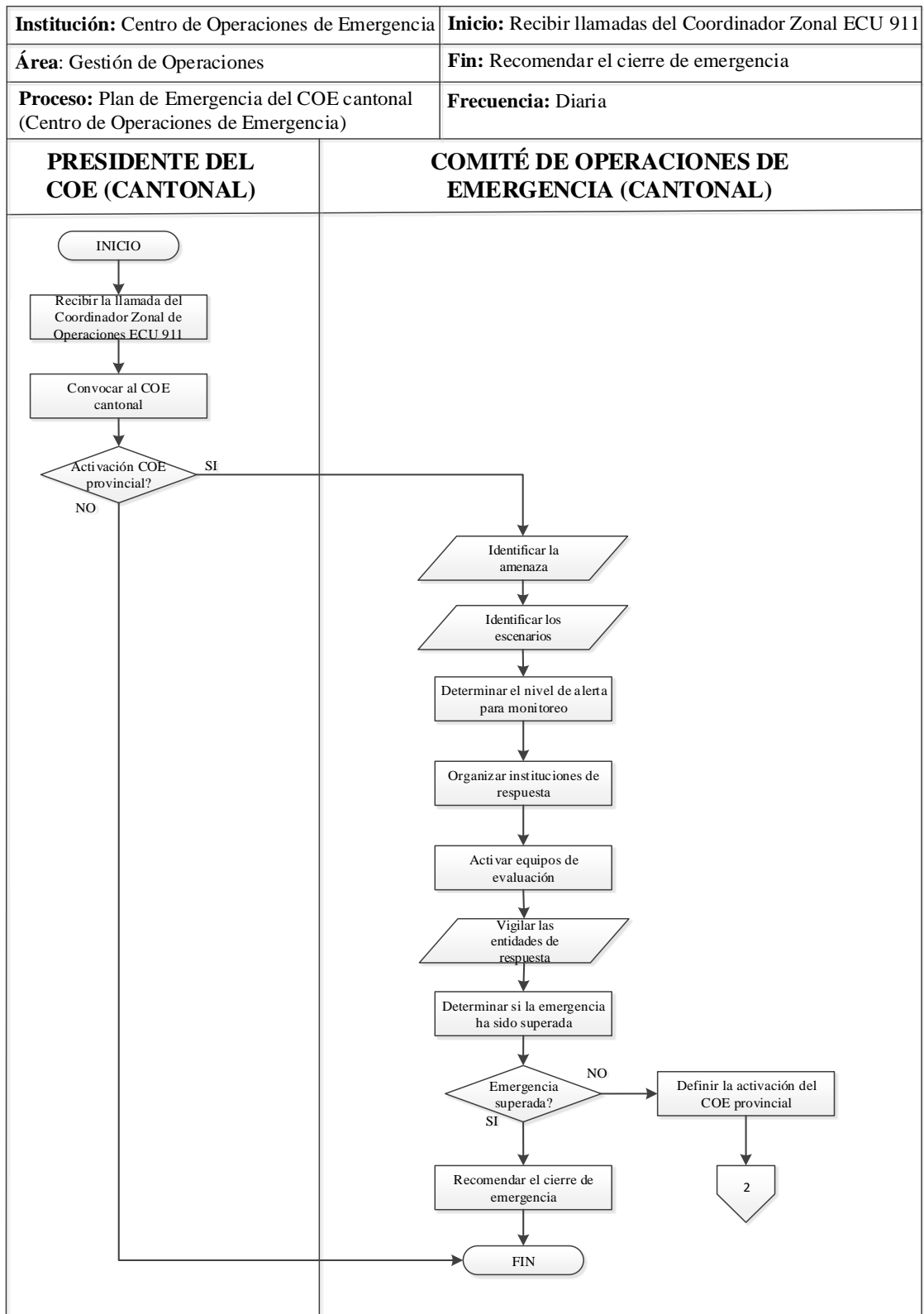
Tomadores de decisión de las entidades que conforman los COE.

5.2.4 Descripción de actividades para atención de eventos adversos para un COE cantonal

No.	Responsables	Actividad	Descripción de la actividad
1	Presidente del COE correspondiente (Cantonal)	Recibe la llamada del Coordinador Zonal de Operaciones del SIS ECU 9-1-1	Recibe la llamada del Coordinador Zonal de Operaciones del SIS ECU 9-1-1 y analiza y resuelve la necesidad del convocar al COE Cantonal.
2	Presidente del COE Cantonal	Convoca al COE Cantonal afectado	Convoca al COE Cantonal del cual es Presidente, define si necesita informar a los COE CANTONALES aledaños; Define la activación del COE Provincial, si es positivo, llama al Presidente del COE Provincial para su activación.
3	Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal	Identificar la amenaza	Analiza la información sobre la amenaza de origen natural o antrópico que se ha materializado en el territorio cantonal.
4	Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal	Identificar los escenarios	Establecimiento de posibles escenarios basado en la identificación de amenazas, donde se establecen niveles para la respuesta, además de establecer cuando superará la capacidad de respuesta del cantón.
5	Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal	Determinar el nivel de alerta para los planes de monitoreo	Definir planes de monitoreo e intervención de acuerdo al nivel de alerta que se haya establecido por el ente rector o las instancias técnico científicas (Amarilla, Naranja o Roja)
6	Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal	Organizar y activar de instituciones de respuesta	Se identifican y activan las instituciones de respuesta, además de albergues, infraestructura de la red pública y privada de salud, instituciones de asistencia humanitaria, etc.
5	Comité de Operaciones cantonal	Activar los planes de emergencia ante la materialización del evento adverso	Disponer la activación de los planes de emergencia y evacuación que correspondan a la identificación del evento adverso.
6	Comité de Operaciones cantonal	Intercambiar información con el sistema de monitoreo	Intercambiar regularmente con el sistema de monitoreo la información sobre la evolución de la situación actual
7	Comité de Operaciones cantonal	Activar equipos de evaluación	Activar los equipos de evaluación y análisis inicial de necesidades

8	Comité de Operaciones cantonal	Comunicar las nuevas restricciones de acceso	Actualizar y comunicar las nuevas restricciones de acceso para zonas de mayor peligro potencial
9	Comité de Operaciones cantonal	Vigilar las entidades de respuesta	Vigilar que las entidades de respuesta operen de acuerdo a los protocolos para la atención de incidentes
10	Comité de Operaciones cantonal	Determinar si la emergencia ha sido superada.	Después de las operaciones necesarias para atender y superar el evento adverso, el COE debe definir si esta ha sido superada.
11	Comité de Operaciones Cantonal	Recomendar el cierre de emergencia	Recomendar el cierre del período de emergencia

5.2.5 Diagrama de flujo plan de emergencias cantonal

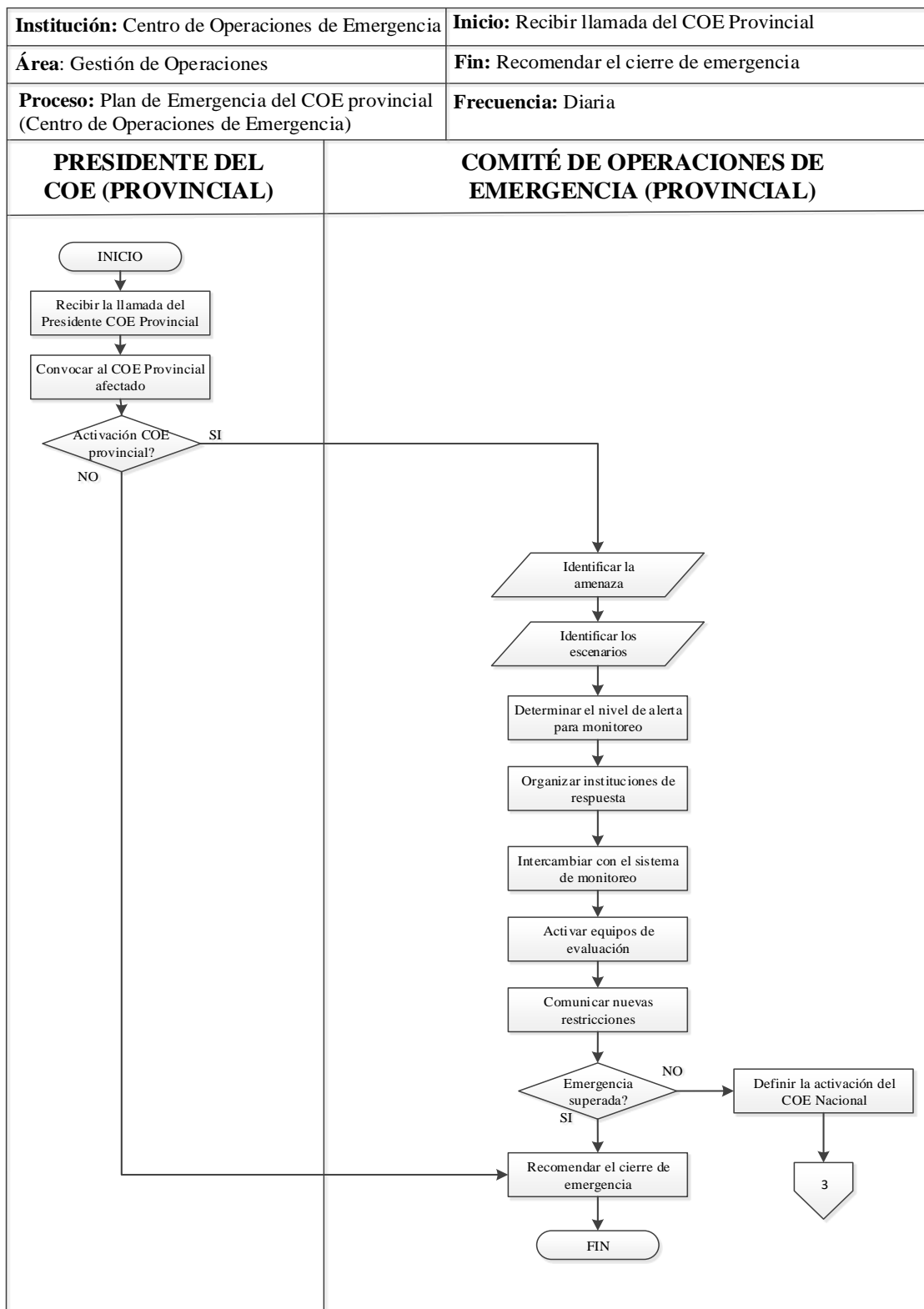


5.2.6 Descripción de actividades para atención de eventos adversos para un COE provincial

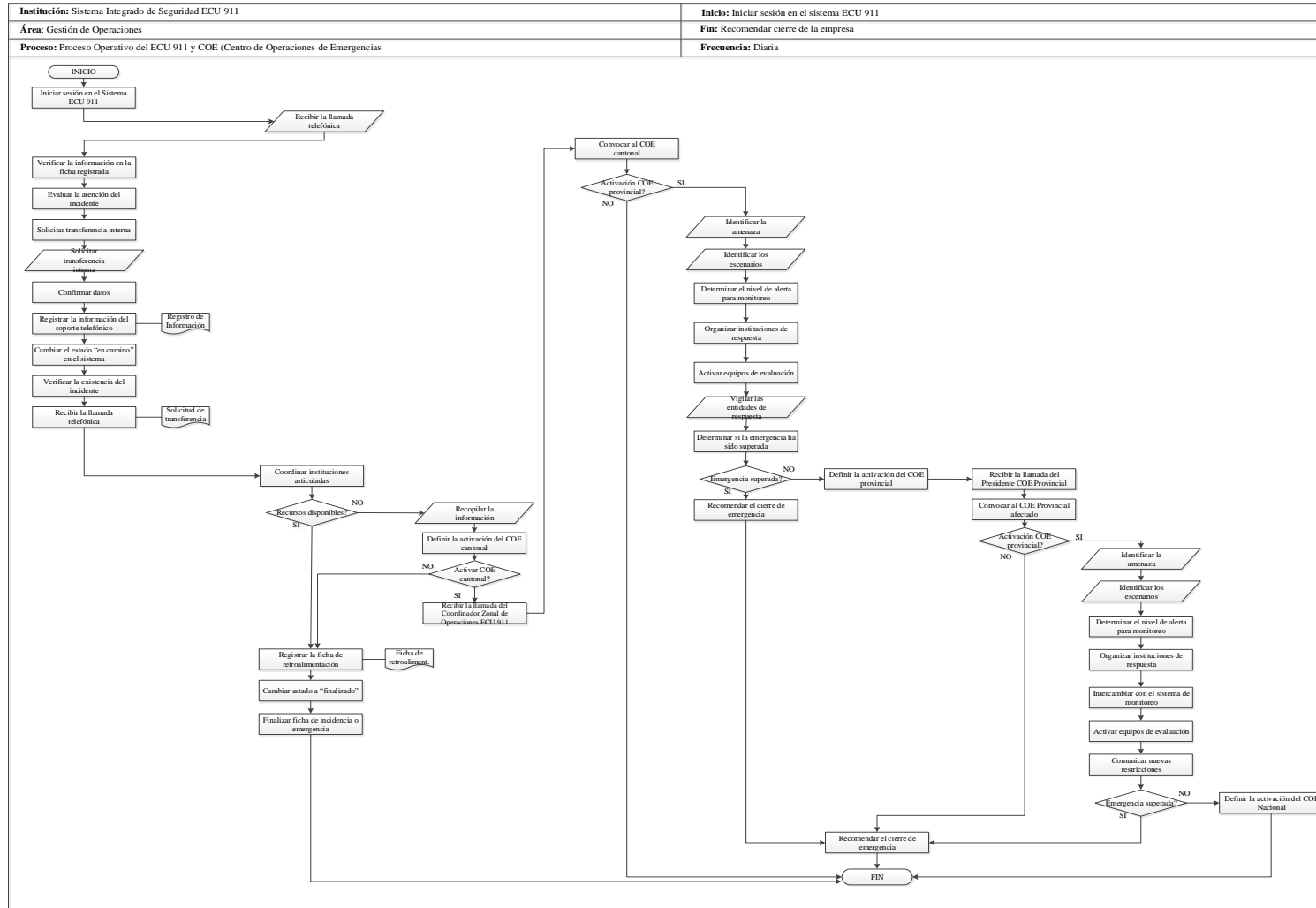
No.	Responsables	Actividad	Descripción de la actividad
1	Presidente del COE correspondiente (Provincial)	Recibe la llamada del Presidente del COE Cantonal	Recibe la llamada del Presidente del COE Cantonal y resuelve la necesidad del convocar al COE Provincial, basado en la afectación de dos o más GAD Cantonales y por la necesidad de movilización de recursos.
2	Presidente del COE Provincial	Convoca al COE Provincial afectado	Convoca al COE Provincial del cual es Presidente, define si necesita activar al COE Nacional. Define la activación del COE provincial, si es positivo, llama al presidente del COE provincial aledaño para su activación.
3	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Identificar la amenaza	Recopilar información sobre amenazas de origen natural o antrópico que se ha materializado en el territorio Provincial.
4	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Identificar los escenarios	Establecimiento de posibles escenarios basado en la identificación de amenazas, donde se establecen niveles para la respuesta, además de establecer cuando superará la capacidad de respuesta de la Provincia.
5	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Determinar el nivel de alerta para los planes de monitoreo	Definir planes de monitoreo e intervención de acuerdo al nivel de alerta que se haya establecido por el ente rector o las instancias técnico científicas (Amarilla, Naranja o Roja)
6	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Organizar y activar instituciones de respuesta	Organiza un posible apoyo a la respuesta interactuando con los cantones no afectados por el evento adverso
7	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Intercambiar regularmente con el sistema de monitoreo	Intercambiar regularmente con el sistema de monitoreo la información sobre la evolución de la situación actual
8	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Activar equipos de evaluación	Activar los equipos de evaluación y análisis inicial de necesidades; los cuales podrán desplazarse si fuera necesario y en relevo de los que se encuentren en el terreno.

9	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Comunicar las nuevas restricciones de acceso	Actualizar y comunicar las nuevas restricciones de acceso para zonas de mayor peligro potencial
10	Comité de Operaciones de Emergencia Provincial	Recomendar el cierre de emergencia	Recomendar el cierre del período de emergencia

5.2.7 DIAGRAMA DE FLUJO PLAN DE EMERGENCIAS PROVINCIAL



5.3 PROPUESTA DE PROCESO OPERATIVO DEL ECU9-1-1 Y COE (CENTRO DE OPERACIONES DE EMERGENCIAS)



Ejercicios de aplicación de la propuesta.

Ejercicio 1. Inundación.

A las 8 P.M. el SIS ECU 9-1-1 Quito, recibe una llamada, donde informan intensificación de las lluvias en el sur de la ciudad, afectando principalmente a la parroquia de Quitumbe. Posterior, se reciben llamadas reportando múltiples movimientos en maza, sin afectaciones a viviendas. Según el INAMHI este comportamiento del estado del tiempo se mantendrá al menos 72 horas e incluso el nivel de precipitación puede aumentar debido a la presencia de intensas bandas nubosas sobre la zona de la Cordillera de Sur.

A LAS 21H50, las unidades de Cuerpo de Bomberos despachadas, notifican que 10 viviendas se encuentran anegadas debido al taponamiento del sistema de alcantarillado de la parroquia, 14 familias entre las que se cuentan niños y personas de la 3era edad, han sido cuantificadas y tienen necesidad de albergue,. El nivel del agua en las calles principales del centro de la ciudad ha crecido rápidamente y en muchos sitios alcanza 30 cm. Muchas personas fueron sorprendidas por la crecida de las aguas en plena calle. Gran cantidad de ellas caminan con el agua casi a las rodillas ya que los servicios de transporte colectivo han suspendido el ingreso al sur de la ciudad. En algunas zonas la fuerza de las aguas ha sido tal que incluso algunos vehículos han sido arrastrados en áreas de mayor pendiente. Todo el centro comercial de la ciudad ha cerrado sus puertas y gran cantidad de locales se han inundado; en el almacén Créditos Eonómicos, ubicado al final de la Av. Tnte. Hugo Ortiz, fuertes correntadas han tirado a la calle electrodomésticos y otros productos los cuales han sido esparcidos por el agua a lo largo de unas 2 cuadras. Al parecer un transeúnte fue arrastrado por la corriente al tratar de apoderarse de alguna mercadería.

Aplicando la tabla TABLA PARA CALIFICACIÓN DEL EVENTO O SITUACIÓN PELIGROSA, con los datos recibidos, el resultado sería el siguiente:

NIVEL	Territorios afectados	N° personas afectadas *	N° muertos y desaparecidos**	N° personas con necesidad de albergue**	N° personas con requerimiento de atención prehospitalaria y/o	Capacidades de las estructuras territoriales de gobierno
1	Comunidad o localidad	1 – 160 (1 al 0,01 x mil)	1 – 16 (1 al 0,001 x mil)	1 – 32 (1 al 0,002 x mil)	1 – 48 (1 al 0,003 x mil)	La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles

De acuerdo a la aplicación de la tabla, el resultado es *nivel 1 La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles.*

Aplicando la tabla de ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia, el resultado es:

EVENTO	ACTIVIDADES A PONDERAR	DESCRIPCIÓN
INUNDACIONES	Activación y/o Habilitación de albergues, familias acogientes	2
	Afectación a servicios básicos (agua, luz eléctrica, red de alcantarillado)	2
	Problemas de acumulación de escombros y/o basura	1
	Población afectada incomunicada por colapso de sistema vial	2
	Se presentan más de 5 familias afectadas a causa del evento	2
	Afectación a población vulnerable (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad)	3
	Afectación en “líneas vitales e instalaciones críticas”, en caso de que interfiera en la provisión de servicios	5
	Lugares de alto riesgo vectorial	3
		Se activará si la ponderación es 5 o más de 5

Se debe activar el COE-M, ya que en la ponderación el resultado es 7, y de acuerdo a la tabla se activará si la ponderación es 5 o más de 5, es necesario señalar que el Presidente del COE-M, dispondrá la activación de la plenaria o de las mesas de trabajo técnicas.

Ejercicio 2. Accidente vehicular.

El accidente se suscitó cerca de las 23:30 del viernes, cuando un vehículo marca Chevrolet SZ en el que se transportaba el alcalde de Penipe Robin Velasteguí, Freddy R., asesor, Hugo A. y Lenin S perdió pista a 500 metros del puente Isidro Ayora (vía Penipe-Riobamba). El automotor se precipitó 200 metros al barranco y quedó sumergido en las aguas del río Chambo con las llantas al aire, por lo que su recuperación resultó complicada. La llamada de emergencia fue reportada por uno de los ocupantes del vehículo accidentado que sobrevivió, debido a que salió disparado por una de las ventanas al momento en que el vehículo se volcó y cayó al abismo. “Tenemos que confirmar la muerte del señor alcalde y dos de sus trabajadores, mientras que la persona herida fue trasladada hasta el hospital del Seguro para la atención requerida”, manifestó Marco Muñoz, jefe distrital de Policía.(Telégrafo 2017)

Aplicando la tabla TABLA PARA CALIFICACIÓN DEL EVENTO O SITUACIÓN PELIGROSA, con los datos recibidos, el resultado sería el siguiente:

NIVEL	Territorios afectados	N° personas afectadas *	N° muertos y desaparecidos**	N° personas con necesidad de albergue**	N° personas con requerimiento de atención prehospitalaria y/o	Capacidades de las estructuras territoriales de gobierno
1	Comunidad o localidad	1 - 160 (1 al 0,01 x mil)	1 - 16 (1 al 0,001 x mil)	1 - 32 (1 al 0,002 x mil)	1 - 48 (1 al 0,003 x mil)	La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles

De acuerdo a la aplicación de la tabla, el resultado es *nivel 1 La atención es local y no requiere apoyo de otros niveles.*

Aplicando la tabla de ponderación para activación del Comité de Operaciones de Emergencia, el resultado es:

ACCIDENTES TRANSITO	Se presentan más de 10 víctimas a causa del evento	5	Se activará si la ponderación es 5 o más de 5
	Producto del evento resulta afectada 1 o más personas (autoridad/políticos/personajes públicos).	5	
	Pedido expreso del Presidente del COE	4	
	Afectación a población vulnerable superior a 3 víctimas (niños menores de 5 años/adultos mayores a 65 años/ personas con discapacidad) previo análisis	2	

Se debe activar el COE-Cantonal, ya que en la ponderación el resultado es 5, y de acuerdo a la tabla se activará si la ponderación es 5 o más de 5, debido a que uno de los fallecidos es un personaje público (Alcalde) es necesario señalar que el Presidente del COE-Cantonal, dispondrá la activación de la plenaria o de las mesas de trabajo técnicas.

Conclusiones y recomendaciones

El Ecuador es un país altamente propenso a eventos peligrosos de gran envergadura, por lo que es necesario una coordinación eficiente, efectiva y eficaz, entre todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, para poder atender un evento peligroso, en el caso de que este llegare a materializarse.

Las políticas de Gestión de Riesgos de Desastres, establecidas por el país, se dieron en el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos implicando el fortalecimiento de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) y la creación del “Servicio Integrado De Seguridad (SIS) ECU 9-1-1 (SIS ECU 9-1-1)”, el cual es un servicio de respuesta inmediata e integral a un determinado evento adverso (accidentes, desastres, emergencias y catástrofes), coordinando la atención de las instituciones de respuesta articuladas, movilizandorecursos disponibles para brindar atención rápida a la ciudadanía, estas políticas no tienen la suficiente claridad en el momento de dar la respuesta integral, ya que no se encuentra correctamente definido su ámbito de trabajo.

La normativa legal vigente, sobre la actuación y responsabilidades de los Comités de Operaciones de Emergencia y el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 911, *no* define de forma clara los mecanismos de actuación de cada uno de los entes mencionados, lo cual ha provocado en varias circunstancias, la activación de diferentes COE territoriales, que no ameritaban o que en forma inversa, no se activaran, siendo necesaria la toma de decisiones de un diferente nivel jerárquico.

En este sentido para afrontar emergencias y asegurar la respuesta en sus diferentes niveles, se ha establecido una propuesta de las entidades responsables de la atención y activación de los diferentes niveles de COE territoriales, de acuerdo a su necesidad, para la gestión y toma de decisiones.

Para esto se ha establecido dos mecanismos para activación de los diferentes niveles territoriales de COE.

Se ha tomado la “Tabla para calificación del evento o situación peligrosa”, de la Secretaría de Gestión de Riesgos del año 2017, donde se han establecido parámetros para definir niveles. Los parámetros definidos son.

- a. Territorios afectados
- b. N° personas afectadas
- c. N° muertos y desaparecidos
- d. N° personas con necesidad de albergue
- e. N° personas con requerimiento de atención prehospitalaria y/o rescate**

En el caso de los niveles van desde el número I al V, siendo el I el más bajo y la atención es local, no requiere apoyo de otros niveles, ya que se pueden atender los eventos que se presenten, con los recursos coordinados por SIS ECU 9-1-1, en los casos de nivel II, la respuesta puede ser con los recursos propios del SIS ECU 9-1-1 y el apoyo de Ministerios, en este nivel la decisión de activar el COE Cantonal y de ser necesario, de acuerdo a la necesidad el COE Provincial, se realizará por la decisión del nivel jerárquico correspondiente. En el caso del nivel III se activará el COE Cantonal y de ser necesario varios COE Cantonales, coordinados con el COE Provincial; en el nivel IV se activará el COE Provincial y de ser necesario el COE Nacional, para el Nivel V, se deberá activar el COE Nacional.

2. “Ponderación para activación del Comité De Operaciones De Emergencia”, realizado teniendo como base el “MANUAL DEL PROCESO DE REGISTRO DE EVENTOS ADVERSOS” de la Secretaria de Gestión de Riesgos del año 2014, donde de acuerdo al evento que se presente y si superara la ponderación establecida se deberá activar el Comité de Operaciones de Emergencia Cantonal.

A partir del análisis realizado, se presentan las siguientes recomendaciones:

1. Los Gobiernos Provinciales, Cantonales y Parroquiales deben conocer sus competencias con respecto a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres.
2. Se debe coordinar la unificación de un sistema de respuesta entre el Comité de Operaciones de Emergencia y Servicio Integrado de Seguridad.
3. Al ser la planificación de la respuesta un proceso completamente dinámico, es necesario la revisión y actualización periódica de todos los instrumentos de respuesta, información disponible y estructuras vigentes.

Si bien el este documento se encuentra enfocado para el uso de las instituciones públicas con responsabilidad en la respuesta a nivel nacional, el modelo planteado permite su uso y aplicación en la planificación sectorial o parroquial, para lo cual se deben realizar las adaptaciones y ajustes en función de competencias y responsabilidades

Referencias

- 911, Servicio Integrado de Seguridad ECU. <http://www.ecu911.gob.ec/la-institucion/>. 14 de Octubre de 2016 . <http://www.ecu911.gob.ec/la-institucion/> (último acceso: 14 de Octubre de 2016).
- . <http://www.ecu911.gob.ec/mision-vision-y-valores-del-ecu-911/>. s.f.
<http://www.ecu911.gob.ec> (último acceso: 2014 de oCTUBRE de 2016).
- Álvarez., Claude George. Ma. de Lourdes. *Historia del pensamiento administrativo*. Segunda. México DF.: Pearson Educación, 1987.
- Asamblea Nacional, Ecuador. «Código Orgánico de Organización Territorial ,Autonomía y Descentralización.» Quito, 19 de Octubre de 2010.
- CIIFEN. *Oficina Regional de las Américas*. 18 de abril de 2015.
http://www.ciifen.org/index.php?option=com_content&view=category&id=84&layout=blog&Itemid=111&lang=es (último acceso: 2016 de septiembre de 13).
- «Código Orgánico Integral Penal.» Quito: Ministerio de Justicia, 19 de noviembre de 2014.
- «Constitución Política de la República del Ecuador.» Quito: Registro Oficial 449, 20 de noviembre de 2008.
- «Constitución Política de la República del Ecuador.» Quito: Asamblea Nacional, 13 de julio de 2008.
- CREPD, Centro Regional de Referencias de Preparación en Desastres. «Manual Sobre Organización y Funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias.» Panama, 2010.
- De Perú*. 18 de agosto de 2016. <http://www.deperu.com/abc/diferencias-significado/3932/diferencia-entre-emergencia-y-urgencia> (último acceso: 13 de septiembre de 2016).
- EIRD. *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Américas*. 31 de marzo de 2010. <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm> (último acceso: 2016 de septiembre de 15).

Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja. «Manual Sobre Organización y Funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias.» Panamá, 2009.

«Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja.» *Planificación de contingencia y de la respuesta a desastres*. Quito: Plan de Emergencia y Modelo Operativo de Respuesta, 18 de septiembre de 2014.

Figueroa, Roberto Celaya. «24 Temas Selectos de Consultoría Empresarial.» En *24 Temas Selectos de Consultoría Empresarial*. (México: Gasca, 2015) 53, de Roberto Celaya Figueroa, 53. México DF, 2015.

Foro de Seguridad. 19 de diciembre de 2015.

<http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4163.htm> (último acceso: 13 de septiembre de 2016).

GEORGE, Claude. *Historia del pensamiento administrativo*. PrenticeHall, 1987.

«Gestión del Riesgo de Desastres para la planificación del desarrollo local.» 16. 2009.

<http://buscon.rae.es/drael/>. s.f.

Lavell, Allan. «Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo.» Lima: PREDECAN, s.f. 6.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 13 de noviembre de 2015.

https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf (último acceso: 2017 de marzo de 20).

Registro Oficial N.- 988. «Registro Oficial N.- 988.» Quito, 29 de Diciembre de 2011.

Riesgos, Secretaría de Gestión de. «Manual del Comité de Gestión de Riesgos.» *Manual del Comité de Gestión de Riesgos*. Quito, 2017.

Secretaría de Gestión de Riesgos. *Consolidado de Eventos Adversos*. 18 de Enero de 2016.

https://eventosadversos.gestionderiesgos.gob.ec/index_rangofecha.php (último acceso: 18 de Enero de 2016).

Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. «Socialización de los procedimientos de actuación de operaciones en el área de despacho al personal de las instituciones articuladas.» Quito: Dirección Nacional de Académica de Emergencias, 31 de enero de 2016.

Sucre, Misión. *LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES ES IMPORTANTE CONOCERLA DESDE TU HOGAR*. 18 de septiembre de 2015. <http://pcsucre.jimdo.com/amenazas-vulnerabilidades-riesgos-emergencias-y-desastres/> (último acceso: 18 de septiembre de 2016).

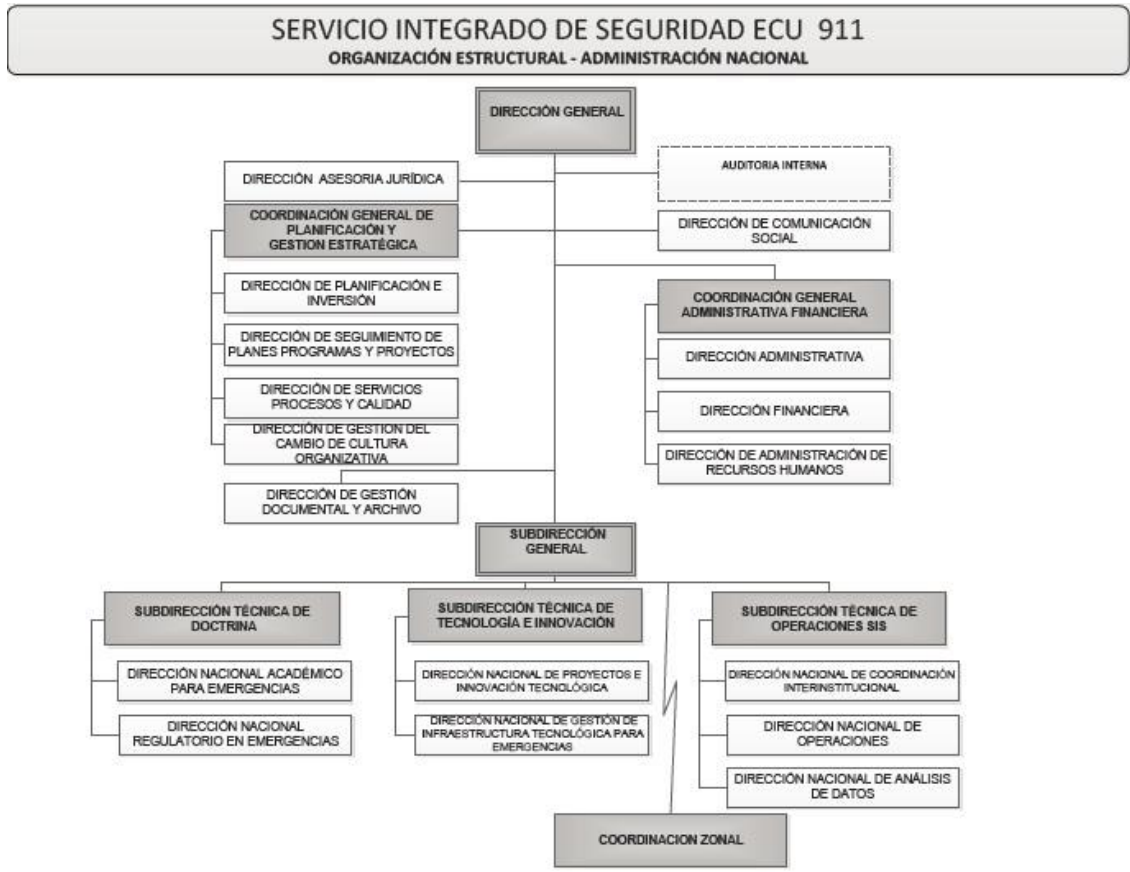
UNICEF; (CECC/SICA), Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana; Europea, Comunidad. *La gestión integral del riesgo: Un derecho de la comunidad educativa guía para la elaboración de planes de gestión del riesgo en instituciones educativas*. Panamá, 2010.

«Unidad de Gestión de Riesgos.» *Plan de Emergencia y Modelo Operativo de Respuesta*. Portoviejo: Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo, 18 de enero de 2011.

UNISDR. *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra: Naciones Unidas, 2009.

Anexos

Anexo 1. Organización estructural SIS ECU 9-1-1.



Anexo 2. El plenario

	FUNCIÓN	INTEGRANTES
PLENARIA	Presidente del COE	Presidente de la República del Ecuador
	Primer Vicepresidente	Vicepresidente de la República del Ecuador
	Segundo Vicepresidente	Secretario/a de la SGR
	Líder de la MTT-1	Secretario/a de SENAGUA
	Líder de la MTT-2	Ministro/a de MSP
	Líder de la MTT-3	Ministro/a de MTOP
	Líder de la MTT-4	Subsecretario de Respuesta de la SGR
	Líder de la MTT-5	Ministro/a de MINEDUC
	Líder de la MTT-6	Ministro/a de MIPRO
	Líder de la MTT-7	Ministro/a de MIDUVI
	Responsables del grupo de Logística	Ministro/a de Defensa
		Jefe del Comando Conjunto de Fuerzas Armadas
	Responsables del grupo de Seguridad y Control	Ministro/a del Interior
		Máxima Autoridad de la PPNN
	Responsables del grupo de Búsqueda y Rescate	Delegado de la SGR
		Jefe de Cuerpo de Bomberos
	Encargado Consejo Sectorial de lo Económico	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de Hábitat y Ambiente	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de Infraestructura y de Recursos Naturales no Renovables	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de la Política Exterior y Promoción	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de la Producción	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de Seguridad	Consejero de Gobierno
	Encargado Consejo Sectorial de lo Social	Consejero de Gobierno
	Asesoría financiera	Ministro/a de MINFIN
Asesoría jurídica	Asesor Jurídico de Presidencia	
Miembros del Gabinete de Gobierno requeridos	Ministros y Secretarios Generales.	
Líderes de MTT suplementarias		

Anexo 3. Formato de encuestas y entrevistas realizadas a miembros del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

Encuesta de conocimiento de los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y SIS ECU 9-1-1

El objetivo de la encuesta, es proveer una mirada comparativa a los procesos de gestión del Comité de Operaciones de Emergencia y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1, para la atención de eventos adversos, de acuerdo a los conocimientos y la percepción de los entrevistados.

El análisis comparativo presenta de manera sistemática los diferentes procesos de gestión basado en 7 temas claves: Planificación, Organización, Dirección, Control, Visión Nacional de Largo Plazo, Participación Ciudadana.

Usted deberá marcar con una "X" en cada una de las instituciones (COE=Comité de Operaciones de Emergencia y SIS ECU9-1-1=Servicio Integrado de Seguridad ECU 9-1-1), y considerar para su respuesta los siguientes valores

Alto.- El valor es considerado Alto cuando la institución tiene un alto componente del objeto de la pregunta y se encuentra establecido dentro de su normativa.

Medio.- El valor es considerado Medio cuando la institución no tiene establecido dentro de su normativa el objeto de la pregunta sin embargo utiliza mecanismos similares sin estar normado.

Bajo.- El valor es considerado Bajo cuando la institución no tiene establecido dentro de su normativa el objeto de la pregunta.

Planificación.

El componente de planificación para la respuesta ante un evento adverso, usted considera que es:

	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Organización.

El componente de organización para la respuesta ante un evento adverso, usted considera que es:

	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Dirección.

El componente de dirección, con asignación de responsabilidades, para una correcta atención de un evento adverso, usted considera que es:

	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Control.

Considera usted que existen procesos de control, basados en procesos y estándares establecidos para medir el impacto de una intervención de un evento adverso:

	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Visión Nacional de Largo Plazo.

Considera usted que la formulación de la institucionalidad de cada una de los organismos, se formularon considerando continuidad de los procesos a largo plazo, con una visión de país.

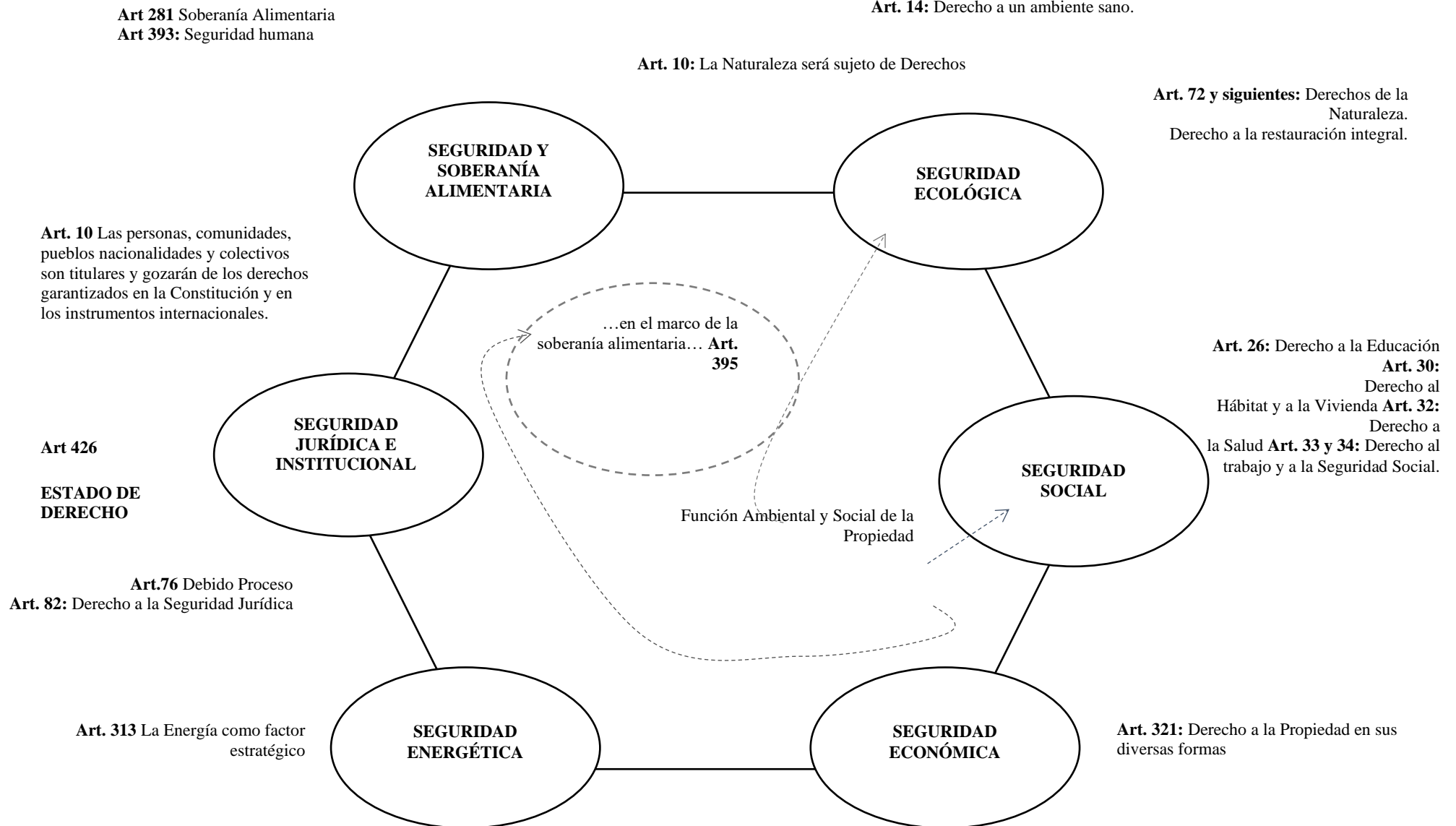
	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Participación ciudadana

Considera usted que la formulación de la institucionalidad de cada una de los organismos, fueron formulados con participación efectiva de la sociedad civil organizada y vinculada en los procesos de gestión de emergencias y riesgos de desastres.

	COE	SIS ECU9-1-1
ALTO		
MEDIO		
BAJO		

Anexo 4. Otros artículos de la Constitución relacionados a la Gestión de Riesgos.



BIBLIOGRAFÍA

911, Servicio Integrado de Seguridad ECU. s. f. «Misión, visión y valores del ECU 911». SIS ECU 911. <http://www.ecu911.gob.ec/mision-vision-y-valores-del-ecu-911/>.

Albán, María Lorena Cajas. s. f. «La incorporación de la gestión de riesgos como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador», 161.

«ARL SURA - Riesgos Laborales - ARL - ARL SURA - Riesgos Laborales - ARL». s. f. Accedido 14 de noviembre de 2018. <https://www.arsura.com/index.php/component/content/article/59-centro-de-documentacion-anterior/gestion-de-la-salud-ocupacional/326--sp-27016>.

«Aspectos Conceptuales de Gestión de Riesgos». s. f. Accedido 14 de noviembre de 2018. <http://www.disaster-info.net/lideres/spanish/mexico2004/biblio/Conceptos.pdf>.

Constitución de la República del Ecuador. 2008.

CREPD, Centro Regional de Referencias de Preparación en Desastres. 2010. «Manual Sobre Organización y Funcionamiento para Centros de Operaciones de Emergencias».

«DECRETO-988.pdf». s. f. Accedido 20 de marzo de 2019. <http://www.ecu911.gob.ec/TransparenciaArchivo/ENERO2015/Anexos%20a2/DECRETO-988.pdf>.

«Diccionario de la Real Academia Española». s. f. <http://buscon.rae.es/drae/>.

EIRD. 2010. «Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Américas». Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Américas. 31 de marzo de 2010. <http://http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm.rae.es/drae/>.

EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL. 2009. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*.

«Estatuto Orgánico Por Procesos del SIS ECU 911». s. f. Accedido 1 de enero de 2019. <http://www.ecu911.gob.ec/TransparenciaArchivo/ENERO2015/Anexos%20a1/RO%20ESTATUT O.pdf>.

Figuroa, Roberto Celaya. 2015. *24 Temas Selectos de Consultoría Empresarial*. Figuroa, Roberto Celaya. México DF.

Instituto Geográfico Militar. 2013. «Atlas. Geografía esencial del Ecuador».

«Instructivo para la aplicación de la Evaluación Estudiantil 2018 - 2019». 2017. *Educar Plus* (blog). 9 de junio de 2017. <https://educarplus.com/2017/06/conozca-el-instructivo-para-la-aplicacion-de-la-evaluacion-estudiantil-2017.html>.

«Manual de procedimientos para la gestión de Asistencia Humanitaria Internacional en situaciones de Desastres». 2004. diciembre de 2004.

«Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres». 2015. https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

«Memorias 13 abr 2017.pdf». s. f. Accedido 19 de marzo de 2019. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Bibliotecas/Libros/Memorias%2013%20abr%202017.pdf>.

«Reforma Democrática del Estado». 2007.

Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. 2010. *Decreto Ejecutivo 486*.

Secretaria de Gestión de Riesgos. 2017. «Manual del Comité de Gestión de Riesgos».

Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. 2016. «Informe de Gestión del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911. 2016».

Telégrafo, El. 2017. «Alcalde de Penipe y dos funcionarios municipales fallecen en accidente de tránsito». El Telégrafo. 9 de septiembre de 2017. <https://www.letelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/alcalde-de-penipe-y-dos-funcionarios-municipales-fallecen-en-accidente-de-transito>.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras. 2010. «GLOSARIO DE TERMINOS». GLOSARIO DE TERMINOS. 15 de julio de 2010. <http://cidbimena.desastres.hn/staticpages/index.php?page=2004092411280941>.

USAID/OFDA y al Centro Regional de Referencia en Preparación para Desastres/FICR. 2009. «TALLER PARA FACILITADORES DEL CURSO MACOE».