

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gerencia para el Desarrollo

Análisis de la política pública para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador

Carla Elizabeth Mantilla García

Tutor: Jairo Israel Rivera Vásquez

Quito, 2020

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

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Carla Elizabeth Mantilla García, autora de la tesis intitulada “Análisis de la política pública para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador”, mediante el presente documento de 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 Máster en Gerencia para el Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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

Quito, 20 de octubre de 2020

Firma.

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo principal analizar los principales componentes de la política pública aplicada para reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 16 de abril de 2016. Los objetivos específicos para lograr el propósito de la investigación son: comprender las políticas públicas y su importancia para la respuesta ante desastres y la reconstrucción y reactivación productiva para determinar las bases teóricas apropiadas para el análisis; proporcionar un mapeo de las políticas públicas aplicadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016; y, comprender lo sucedido en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016.

Este estudio inicia con una revisión de la literatura y bases teóricas respecto a las políticas públicas, la atención de desastres y la recuperación y reactivación productiva de zonas afectadas. Con respecto a la metodología es tipo analítica y se utilizará el método analítico – sintético, ya que busca estudiar el problema planteado con anterioridad sobre un espacio geográfico definido y con aspectos económicos específicos y característicos de la provincia de Manabí. La recopilación de información se ha realizado a través de fuentes secundarias oficiales y fuentes primarias mediante entrevistas a actores del proceso de construcción de políticas públicas y a receptores de las mismas en la provincia de Manabí.

Entre los principales resultados de la investigación, se identifica que no todas las acciones y decisiones del Gobierno Central configuran por si mismas una política pública en términos de reactivación económica y que de éstas, aquellas que si obedecen a una política pública específica, presentan ciertas falencias en cuanto a su concepción, el ciclo y principalmente con respecto a características propias de las mismas en la calidad de implementación, articulación, coordinación y adaptabilidad, desde el punto de vista de los actores, receptores y con base en la comparación con las bases teóricas, lo que da cuenta de la importancia de generar lecciones aprendidas y realizar una retroalimentación a los actores con respecto a esta temática que promueva una mejor respuesta ante futuros desastres.

Dedicatoria

A los afectados por el terremoto de 16 de abril de 2016, luchadores incansables por un futuro mejor para los suyos que promueven desde su trabajo diario la reactivación productiva de todo un país.

Agradecimientos

A Juan Esteban, por su amor y apoyo en este proceso, a mis padres por enseñarme una vez más la importancia de perseverar. A mi familia.

Un agradecimiento especial para Jairo Rivera por guiarme en el desarrollo de la presente investigación. Un profundo agradecimiento a las personas que aportaron con su valioso conocimiento a este trabajo.

Tabla de contenido

Introducción	19
Justificación.....	21
Metodología de la investigación	21
Objetivo General	23
Objetivos Específicos.....	23
Capítulo primero	25
Marco teórico	25
1. Contextualización de las políticas públicas	25
1.1 Algunas concepciones de política pública	27
1.2 Ciclo de la política pública.....	29
2. Impacto de los desastres causados por fenómenos naturales	30
2.1 Una agenda mundial entorno a los desastres causados por fenómenos naturales	34
2.2 Construcción de política pública para desastres causados por fenómenos naturales	37
Capítulo segundo	
Sistematización de Políticas públicas adoptadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto del 16 de abril de 2016.....	43
1. Terremoto en Ecuador 16 de abril de 2016: descripción del desastre natural	43
2. Visión general y cuantificación del desastre	44
2.1 Impactos sociales	45
2.2 Impactos macroeconómicos	46
2.3 Impactos sectoriales	48
2.3.1 Sector social.....	48
2.3.2 Sector infraestructura.....	48
2.3.3 Otros sectores	49

2.3.4 Sector productivo.....	49
2.4 Resumen impactos del desastre.....	56
3. Hitos relevantes posteriores al terremoto.....	56
3.1 Estado de Excepción.-.....	56
3.2 Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.-.....	57
3.3 Ley Orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.-	58
3.4 Estimación costos de reconstrucción.-	58
3.5 Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto.-	58
3.6 Renovación Estado de Excepción.-.....	59
3.7 Agenda de reactivación económica y productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.-	59
3.8 Resumen hitos relevantes.-	60
4. Revisión de instrumentos de política pública para el sector productivo:.....	60
4.1 Lineamientos y recomendaciones de política pública en la Evaluación de costos de reconstrucción:	60
4.1.1 Manufactura y comercio.....	61
4.1.2 Turismo.....	62
4.1.3 Agricultura, ganadería, acuicultura y pesca.....	62
4.2 Disposiciones de política pública mediante la Ley Orgánica de Solidaridad	63
4.3 Disposiciones de política pública para el sector productivo establecidas en el Plan Reconstruyo Ecuador	66
4.3.1 Manufactura y comercio.....	67
4.3.2 Turismo.....	67
4.3.3 Agricultura, ganadería, acuicultura y pesca.....	68
4.3.4 Empleo y trabajo.....	69
4.3.5 Acceso a financiamiento.....	69

4.3.6 Reactivación económica del sector hotelero	70
4.4 Agenda de Reactivación Económica y Productiva y política pública	70
4.5 Resumen lineamientos y política pública para el sector productivo	73
Capítulo tercero	75
Análisis de las Políticas públicas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí	75
1. Configuración de la política pública	75
2. Una aproximación de los hitos registrados para la Recuperación y Reconstrucción en la provincia de Manabí.	78
2.1 Informe de Estimación de Costos de Reconstrucción:.....	78
2.2 Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana:.....	79
2.3 Creación del Comité de Evaluación y Reactivación Productiva:	80
2.4 Plan Reconstruyo Ecuador:.....	81
2.5 Renovación de Estado de Excepción para las zonas afectadas mediante:	83
2.6 Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.-	84
2.7 Resumen política pública para las Etapas de Recuperación y Reconstrucción: 86	
3. Revisión de las características de las políticas públicas para la reactivación productiva en la provincia de Manabí.....	87
3.1 Orientación hacia el interés público.....	88
3.2 Coordinación.....	89
3.3 Estabilidad y adaptabilidad	90
3.4 Coherencia	91
3.5 Calidad de implementación: efectividad en la aplicación y eficiencia	92
Conclusiones.....	97
Lista de referencias	101
Anexos	105

Lista de ilustraciones

Figura 1. Evolución temporal de los desastres.....	37
Figura 2. Resumen impactos del desastre.....	53
Figura 3. Resumen hitos relevantes.....	57
Figura 4. Lineamientos de política para el sector manufacturero y de comercio.....	58
Figura 5. Lineamientos de política para el sector turismo.....	59
Figura 6. Lineamientos de política para la agricultura, ganadería, acuicultura y pesca	59
Figura 7. Incentivos para las zonas afectadas.....	60
Figura 8. Disposiciones laborales y de servicio público.....	61
Figura 9. Disposiciones para el manejo de la Ley.....	61
Figura 10. Otras disposiciones previstas en la Ley.....	62
Figura 11. Mecanismos de implementación de la Agenda.....	69
Figura 12. Contexto de revisión de las políticas públicas en la provincia de Manabí.	71
Figura 13. Configuración de políticas públicas tras el terremoto de 16 de abril de 2016.....	71
Gráfico 1. Terremoto de magnitud 7.8 en Muisne, Ecuador.....	40
Gráfico 2. Réplicas Terremoto de magnitud 7.8, Ecuador.....	41
Tabla 1. Resumen sector manufactura.....	47
Tabla 2. Resumen del sector comercio.....	48
Tabla 3. Resumen del sector turismo.....	50
Tabla 4. Resumen del sector agricultura, ganadería, pesca y acuicultura.....	51
Tabla 5. Lineamientos de actuación sectores manufactura y comercio.....	63
Tabla 6. Lineamientos de actuación sector turismo.....	64
Tabla 7. Lineamientos de actuación sector agricultura, ganadería, acuicultura y pesca.....	65
Tabla 8. Lineamientos de actuación empleo y trabajo.....	65
Tabla 9. Lineamientos de actuación sector hotelero.....	66
Tabla 10. Metas de la Agenda de Reactivación productiva.....	67

Tabla 11. Consideraciones de política pública- Estimación de Costos de Reconstrucción.....	73
Tabla 12. Consideraciones de política pública - Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana.....	74
Tabla 13. Componentes de la política pública - Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana.....	75
Tabla 14. Consideraciones de política pública – Creación del Comité de Evaluación y Reactivación Productiva.....	76
Tabla 15. Consideraciones de política pública – Plan Reconstruyo Ecuador.....	76
Tabla 16. Componentes de la política pública – Plan Reconstruyo Ecuador.....	77
Tabla 17. Consideraciones de política pública – Renovación de Estado de Excepción.....	78
Tabla 18. Consideraciones de política pública – Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.....	79
Tabla 19. Componentes de la política pública – Agenda de Reactivación Económica y Productiva.....	80
Tabla 20. Resumen política pública defina para las Etapas de Recuperación y Reconstrucción.....	81

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIESS	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CFN	Corporación Financiera Nacional
CONAFIPS	Corporación de Finanzas Populares y Solidarias
CRRP	Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva
EEEP	Ecuador Estratégico Empresa Pública
EIRD	Estrategia internacional para la reducción de desastres
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GLP	Gas Licuado de petróleo
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria.
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IR	Impuesto a la renta
ISD	Impuesto a la salida de divisas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAP	Ministerio de Acuicultura y Pesca
MINTUR	Ministerio de Turismo
MIPRO	Ministerio de Producción
MYPE	Micro y pequeñas empresas
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MPCI	Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RISE	Régimen Impositivo Simplificado
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRI	Servicio de Rentas Internas
UPA	Unidades de producción agropecuaria
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
VAB	Valor agregado bruto
VABDT	Valor agregado bruto directo turístico

Introducción

La reducción del riesgo frente a fenómenos naturales destructivos constituye cada vez más una línea estratégica de acción que se relaciona con el desarrollo en virtud de los cuantiosos y duraderos impactos sobre las condiciones de vida y la pobreza. “Desde el año 2000, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han venido enfatizando que la apropiada prevención, reducción y atención de los desastres configuran un tema asociado al desarrollo de la región” (Zapata 2007, 5). De igual forma, en la última década el Banco Mundial ha liderado varios programas en materia de gestión de riesgos ante desastres, con el afán de mitigarlos e incorporar este elemento en la planificación del desarrollo ya que puede revertir la tendencia del aumento de los impactos dada por factores como: el cambio climático, el crecimiento de la población y la rápida urbanización a nivel mundial.

Según el Banco Mundial (2018), los desastres causados por fenómenos naturales han afectado más de 2.5 millones de personas y ocasionado daños por USD 4 billones, en los últimos 30 años. Las pérdidas anuales a nivel global han aumentado en forma considerable pasando de USD 50.000 millones en la década de 1980 a USD 330.000 millones en 2017.

Los desastres tienen un efecto negativo sobre las condiciones de vida de la población, el desempeño económico de los países o regiones en que ocurren, además de que perjudican el acervo y los servicios ambientales.

Un cúmulo de estudios empíricos sobre el impacto de los desastres causados por fenómenos naturales establece que cada desastre es particular en función de su origen, el perfil de vulnerabilidades de la población y características de la zona, factores que inciden en la recuperación. Como señala el Instituto de Altos Estudios Nacionales (2017), el nivel de daño que sufren las poblaciones estará relacionado con sus condiciones antes, durante y después del evento y no solo de las características que éste posea como son el tipo, la magnitud o la frecuencia.

Las secuelas de los desastres se prolongan más allá del corto plazo y, en ocasiones provocan cambios irreversibles tanto en las estructuras económicas y sociales como en el medio ambiente (CEPAL 2005), esto, en el marco de las relaciones

sociales de producción que se generan y las nuevas condiciones particulares de vulnerabilidad que a su vez crean potenciales espacios de riesgo.

En consecuencia, el impacto final de los desastres depende de las especificidades de cada territorio afectado, la condición estructural de su economía, las circunstancias socioeconómicas, políticas e institucionales y, más decisivamente, de las políticas económicas seguidas para enfrentar los efectos de corto plazo, así como los retos de mediano plazo para los procesos de rehabilitación, reconstrucción y/o reactivación.

El terremoto del pasado 16 de abril de 2016 con epicentro en las parroquias Pedernales y Cojimíes, provincia de Manabí tuvo una magnitud de 7.8 MW y ha sido calificado por fuentes oficiales, como el más destructivo en el Ecuador desde los terremotos de 1987, afectando mayoritariamente a 14 cantones donde reside el 10% del total de la población nacional.

Adicionalmente al importante número de fallecidos, desaparecidos, heridos y albergados, se registraron 6.998 edificaciones destruidas y 2.740 edificaciones afectadas y se pronosticó una reducción en la economía ecuatoriana de 0,7% para el año 2017. De acuerdo con el Gobierno Nacional, los costos de reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 ascendieron a USD 3.344 millones, de los cuales el 31% corresponde al sector productivo. Igualmente, se ha estimado que el aporte del sector público será el 67% del costo de reconstrucción, consecuentemente el sector privado deberá asumir el 33% restante.

Si bien el Gobierno Nacional activó medidas inmediatas de índole económico y estimó en términos monetarios, el impacto del terremoto sobre la actividad productiva se considera un tema de análisis constante, dada la evidencia disponible a nivel internacional sobre la afectación de las actividades económicas y la población en general, puesto que el impacto final del desastre dependerá finalmente del nivel de efectividad en el desarrollo e implementación de las políticas públicas que se diseñen para el efecto.

Bajo este contexto, dado que Gobierno Nacional ha aplicado varias políticas públicas mediante planes, programas y proyectos, enmarcados en el Plan Reconstruyo Ecuador, años después, el análisis de las mismas respecto a la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí, provincia que sufrió mayor afectación y concentra 11 de los 14 cantones más afectados, se torna relevante en el

marco de la creación de una bitácora de lecciones aprendidas en materia de implementación de políticas públicas y respuesta ante desastres.

Justificación

Si bien existe un esfuerzo en la generación de investigación académica en relación al terremoto del pasado 16 de abril de 2016, el análisis en materia de políticas públicas específicas de reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el embate de la naturaleza en el Ecuador aún es limitado; no obstante, su importancia es visible al tratarse de un factor que incide directamente en el agregado macroeconómico y generación de política pública del Ecuador, y que a nivel provincial demanda atención y esfuerzo constante del sector privado, gobiernos autónomos descentralizados y principalmente de la población afectada.

Así, con esta investigación, se pretende aportar no solo en el ámbito académico, sino fundamentalmente ser un aporte relevante con un componente teórico – práctico en materia de implementación de políticas públicas en reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el embate de la naturaleza.

Al ser la reconstrucción y aún más la reactivación productiva un eje transversal que puede apalancar procesos paralelos de crecimiento económico, generación de competencias a nivel local, mejora del bienestar social, promoción de emprendimientos e innovación, la justificación social de la investigación radica en la incidencia de una política pública en la sociedad. Finalmente, en virtud del enfoque territorial, el presente puede constituirse en un documento de referencia para los hacedores de política pública, la academia, además de ser un esfuerzo inicial que promueva futuras investigaciones.

Metodología de la investigación

La metodología de la presente investigación es de tipo analítica y se utilizará el método analítico – sintético. Se busca estudiar el problema planteado con anterioridad sobre un espacio geográfico definido y con aspectos económicos específicos y característicos de la provincia de Manabí, partiendo del análisis y comprensión de los efectos del desastre natural, así como de la identificación de políticas públicas implementadas por el Gobierno Nacional en materia de reconstrucción y reactivación productiva. Se analizarán conceptos y teorías económicas para la implementación de

políticas públicas de reconstrucción y reactivación productiva y en base a éstas se podrá analizar de manera adecuada las potenciales dimensiones de las políticas públicas que fueron aplicadas en la provincia de Manabí y cuales constituyen una brecha entre la teoría y la praxis. Dicho análisis se complementa significativamente a partir del levantamiento y contrastación de percepciones de actores clave durante el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas.

Cabe mencionar que el método establecido anteriormente, debe ser acompañado con métodos particulares o aplicados: cuantitativos, puesto que la investigación se realizará utilizando en información estadística disponible referente la situación de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016; y, de tipo cualitativo, ya que corresponde a un análisis de entrevistas realizadas, que han permitido identificar a partir de un diálogo abierto, los factores de éxito o no de las políticas públicas adoptadas por el Gobierno Nacional para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí.

Para llevar cabo la presente investigación se cuenta con información tanto de fuentes primarias como de fuentes secundarias.

Se ha realizado un mapeo generalizado de los actores principales, tanto sector público como privado, que intervinieron en la toma, adopción y generación de políticas públicas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí, a partir del análisis de la articulación interinstitucional prevista para llevar a cabo las políticas públicas. El mapeo de actores principales permitió la identificación de entrevistados potenciales quienes señalan desde su experiencia los puntos críticos de las políticas públicas aplicadas en Manabí tras el terremoto.

En relación a las fuentes secundarias de información, se utiliza información secundaria digital – estadística, obtenida en mayor proporción de las páginas oficiales de las entidades públicas responsables, de acuerdo a su ámbito de acción: Secretaría Nacional de Planificación, Asamblea Nacional, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Secretaría Técnica de la Reconstrucción, cámaras, asociaciones, organismos internacionales u otras organizaciones privadas representantes de los sectores productivos en las zonas de afectación, entre las más relevantes. Es preciso señalar que el soporte bibliográfico para el análisis de mejores prácticas en materia de reactivación por desastres causados por fenómenos naturales, en gran medida ha sido desarrollado por organizaciones supranacionales.

Objetivo General

Analizar los principales componentes de la política pública aplicada para reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 16 de abril de 2016.

Objetivos Específicos

- Comprender las políticas públicas y su importancia para la respuesta ante desastres y la reconstrucción y reactivación productiva para determinar las bases teóricas apropiadas para el análisis.
- Proporcionar un mapeo de las políticas públicas aplicadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016.
- Comprender lo sucedido en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas implementadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016.

El análisis se ha estructurado en tres capítulos: el capítulo primero es el marco teórico para mejor comprensión de las políticas públicas, enfocándose en conceptos relacionados con su implementación desde la óptica de respuesta ante desastres causados por fenómenos naturales, así como conceptos de reconstrucción y reactivación productiva. El capítulo segundo constituye una sistematización del contexto en el que se activó la aplicación de políticas públicas después del desastre, la recopilación de las políticas públicas aplicadas en la provincia de Manabí e identificación de aquellas que por su naturaleza se encuentren asociadas a la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia.

Finalmente, el capítulo tercero, constituye un análisis cuantitativo y cualitativo a partir del cual se comprenderá el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016, objeto de la presente investigación y que permitirá contrastar las bases teóricas de la implementación de la política pública y la praxis.

Capítulo primero

Marco teórico

A pesar de la liberalización del comercio, mayor interdependencia y globalización de las actividades económicas, los profundos cambios registrados en el ámbito de la economía mundial en los últimos años, parecería ser que retoman y afianzan la importancia que se le ha dado a la intervención estatal en las economías.

Por otra parte, en los últimos años, los desastres causados por fenómenos naturales de grandes proporciones son fenómenos cada vez más recurrentes que pueden tener un gran impacto en la infraestructura, en la población de las zonas afectadas y en su desempeño económico; demandando así de la intervención estatal.

En el marco de la intervención estatal y clara necesidad de la definición de políticas públicas, se abordará el análisis con la conceptualización “política pública” y la ampliación sobre el entendimiento del proceso de reconstrucción y reactivación productiva, considerando la importancia de solventar las consecuencias y factores exógenos derivados de un desastre natural, aspectos que se profundizarán o no, con base en las acciones que los diferentes actores económicos tomen para corregirlas.

1. Contextualización de las políticas públicas

La definición y conceptualización del término “política pública” se encuentra íntimamente asociada a la evolución de la perspectiva de la actividad estatal. La interacción entre individuos, empresas y organizaciones nacionales e internacionales, así como entre Estados, se ha intensificado como consecuencia de la globalización del comercio y las finanzas, facilitada por la evolución de las comunicaciones y de la tecnología, visibilizando aún más los cambios demográficos y en países en desarrollo; lo expuesto enmarca serios problemas de desigualdad, pobreza y atraso. Así, el contexto en que se desarrollan las actividades estatales ha sido crecientemente dinámico, demandando la adecuación continua de las estructuras organizativas a un contexto condicionado por las variables nuevas o modificadas (Saravia y Ferrarezi 2006, 25-42).

A partir del final de la Segunda Guerra Mundial se identificaron razones para reexaminar el papel del gobierno,¹ planteando al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas (Villanueva 1991, 24-36). Las nociones de política y políticas públicas si bien son diferentes, se influyen de manera recíproca (Parada 2006, 67).

Es en el entorno dinámico y cambiante, la búsqueda permanente del rol del Estado en las economías, y a partir de la evolución sobre la forma de administración pública que surgen las nociones de política pública. Las políticas públicas son una respuesta a la forma de realizar las funciones del Estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad democrática, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos (Villanueva 1991, 27).

A lo largo de los últimos años, alrededor del análisis de políticas públicas se han desarrollado importantes textos e investigaciones especializadas. En algunos el concepto se define en forma particular; sin embargo, en la actualidad se ha dado énfasis en el análisis de herramientas, métodos, aplicación, metodologías de formulación, implementación y medición de políticas públicas, en los que parecería que el concepto de políticas públicas está dado y es claro.

En la actualidad, las políticas públicas juegan un papel particularmente fundamental y forman parte primordial del quehacer de un gobierno. La definición adecuada de las políticas públicas y su buena ejecución propician el bienestar de la sociedad, fortalece la democracia y mejora la gobernabilidad.

¹ El cambio profundo y rápido del contexto económico e institucional, los problemas de complejidad creciente vinculados a la globalización, que llevan a la necesidad de competir en la economía mundial, la internacionalización de muchos asuntos que anteriormente eran preocupaciones domésticas, la diversificación de las necesidades de la sociedad, las nuevas tecnologías de comunicación e información y el papel decisivo de los medios de comunicación, la creciente participación de los usuarios y grupos de presión en los procesos decisorios y la exigencia de mayor transparencia y provisión de información en todas las áreas de acción gubernamental.

1.1 Algunas concepciones de política pública

Políticas públicas – su dinámica

Las políticas públicas son:

Un flujo de decisiones públicas, orientado a mantener el equilibrio social o a introducir desequilibrios destinados a modificar esa realidad. Decisiones condicionadas por el propio flujo y por las reacciones y modificaciones que ellas provocan en el tejido social, así como por los valores, ideas y visiones de los que adoptan o influyen en la decisión (Saravia y Ferrarezi 2006, 20-30).

En este sentido, las políticas públicas podrían ser vistas como estrategias que apuntan a diversos fines, alienados de cierta manera con los deseos de los grupos que participan en el proceso decisorio. Así, la finalidad última de tal dinámica tiene relación con la consolidación de la democracia, justicia social, mantenimiento del poder, felicidad de las personas, la cual constituye elemento orientador general de las innumerables acciones que componen determinada política. Desde un punto de vista operacional, las políticas públicas se identificarían como un sistema de decisiones públicas que busca acciones u omisiones, preventivas o correctivas, destinadas a mantener o modificar la realidad de uno o varios sectores de la vida social, por medio de la definición de objetivos y estrategias de actuación y de la asignación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos establecidos.

En su perspectiva y para la definición establecida, los actores administrativos, políticos y sus analistas constatan una inherente complejidad de las políticas públicas y de su cumplimiento por parte del Estado, dadas las aristas desde donde pueden ser desarrolladas: un campo de actividad gubernamental, un propósito general a ser realizado, una situación social deseada, una norma o normas que existen para una determinada problemática, un conjunto de objetivos y políticas, programas de acción que el gobierno tiene en un ámbito particular, o la política como producto y resultado de específica actividad gubernamental.

Políticas públicas – acciones del gobierno

Varios autores definen a las políticas públicas como acciones gubernamentales. “Políticas públicas es lo que los gobiernos decidan hacer o no hacer” (Dye 2008, 9). El autor señala que los gobiernos tienen muchas acciones: regulan el conflicto en la sociedad; organizan la sociedad para mantener el conflicto con otras sociedades; distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los

miembros de la sociedad; y extraen dinero de la sociedad, la mayoría de las veces en forma de impuestos.

En la misma línea de acuerdo con Clarke E. Cochran et al. citados en (Birkland 2005, 17-18) la expresión de política pública se refiere a las acciones del gobierno y las intenciones que determinan esas acciones. El concepto de política pública también es definido como un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft y Furlong 2007, 5).

Así, las políticas públicas se definen como acciones o inacciones del gobierno realizadas con determinados fines, constituyen una respuesta a diversos problemas públicos y por tanto pueden regular un comportamiento social, organizar burocracias, distribuir beneficios o extraer impuestos, o varias a la vez. José Ocampo precisa que se trata de acciones organizadas y su fin es el logro de objetivos de interés común (Ocampo 2004, 171).

Políticas públicas – nuevas concepciones

Un nuevo concepto de política pública fue construido dejando de lado las definiciones de corte normativo (deber ser), y a partir de la generación de un proceso que permita que el análisis del concepto sea tipo descriptivo, se reconozca en cualquier sistema político, en varios niveles del Estado y considere diversos tipos de políticas públicas y el aspecto político.

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez 2009, 156).

Dada esta definición, política pública es un fenómeno complejo que se extiende en el tiempo (no es de carácter mediato), y puede ser visto como un proceso que articula diversos elementos esenciales (autoridades públicas y particulares, sus decisiones, acciones inacciones y acuerdos, objetivos, instrumentos y resultados de política y el ambiente en el que se desempeña).

Igualmente, se debe considerar que cada política tendrá diferentes actores, según su tipo, las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico vigente y el momento en que se encuentre su proceso y se enfatiza en que, dada la teleología de la política pública, ésta debe surgir a partir de la identificación de una situación como problemática.

Finalmente, se reconoce que el ambiente afectará a la política, éste está conformado por elementos diversos como el sistema político, las organizaciones públicas y las comunidades sean beneficiarias o se encuentren afectadas por la política, intereses de los actores, cultura y comportamientos sociales e ideologías.

Políticas públicas – Constitución de la República del Ecuador 2008

En el Ecuador, su Constitución en el artículo 85, hace referencia a las políticas públicas como instrumentos orientados a hacer efectivos el buen vivir y garantizar los derechos de los ciudadanos, estableciendo la obligatoriedad de la participación de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en su formulación, ejecución, evaluación y control (Asamblea Constituyente del Ecuador 2008, 62).

A nivel nacional, las políticas públicas son de indispensable aplicación para el Estado en el marco de la prestación y garantía de los derechos a los diferentes actores y constituyen “un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en materia de política de Estado” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2011).

1.2 Ciclo de la política pública

Desde la generación de la noción de una política pública hasta su cumplimiento con los beneficios y resultados asociados a ésta, se sigue un ciclo o fases que deben ser abordados de manera sistémica e integral, dado el entorno de multiactores, información incompleta e incertidumbre.

Según Roth (2009, 49), hace referencia a un trabajo realizado por Jones (1970) en el cual se señala cinco fases de la política pública: a) identificación de un problema, b) formulación de soluciones, c) toma de decisión, d) implementación y e) evaluación.

De igual forma, como plantea Ortegón (2008, 35-55) cada fase puede llevarse a cabo de modo articulado y reflexivo siempre que exista como requisito básico una agenda de política que permita superar obstáculos de contexto, contenido, actores y procesos, con lo cual el ciclo de la política en la praxis se sintetiza en cuatro fases: i) Diseño y contenido; ii) Negociación o concertación; iii) Ejecución o realización; y, iv) Seguimiento y evaluación.

Dichas fases permitirán gestionar y ejecutar actividades específicas: i) Delimitar fines, propósitos y alcance de la política pública, los instrumentos, los

actores, las restricciones, las metas y un bosquejo del cronograma a seguir; ii) A partir del discurso de la política, consultar, solicitar deliberaciones técnicas y políticas, debatir con expertos, grupos de presión, sociedad civil hasta determinar la validación y empoderamiento para la política pública; iii) Determinar que la ejecución dependerá en gran medida de la calidad de instituciones que intervienen y de la forma como interactúan los actores más representativos en sus actividades; y, iv) Conocer de manera oportuna la marcha de las políticas mediante el uso de indicadores para la toma de decisiones y el mejoramiento sucesivo de la calidad de las políticas, e incorporar la rendiciones de cuentas sobre el cumplimiento de metas; cantidad, costo, cronograma.

Sin embargo, esta identificación de los ciclos de la política pública se presenta de forma lineal cuyo punto de partida es el problema y su producto final es la evaluación de una decisión. En este sentido, Roth (2009, 49) hace una crítica puesto que, en la vida real, muchas de las veces no se cumplen las fases puesto que en ciertas ocasiones un problema puede ser tan dramático que no cuenta con el tiempo suficiente para ir avanzando de fases, sino que puede suceder un adelantamiento o eliminación de las mismas, todo dependería de la magnitud de la dificultad.

Es esta línea, Muller y Surel (1998) mencionan que las políticas públicas más allá de tener un ciclo, lo que generan es un marco general en el cual los actores redefinen sus problemas y plantean acciones para solucionarlos.

Bajo este contexto, si bien se anticipan los elementos para una evasión de las fases de políticas públicas, la intervención del Estado fundamentalmente tiene que ver con la calidad de la intervención, así, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) citado en (Ortegón 2008, 33) en el Informe La Política de las Políticas Públicas, se destacan como características fundamentales de una buena política las siguientes: estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, calidad de la implementación de la efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia.

2. Impacto de los desastres causados por fenómenos naturales

El análisis del impacto de los desastres causados por fenómenos naturales se realizará a partir del entendimiento de “desastre natural”. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo define como un grave trastorno desencadenado por un fenómeno natural que provoca pérdidas humanas, materiales, económicas y

ambientales, que exceden la capacidad de los afectados de lidiar con ellas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004, 135).

Autores como Vargas hacen especial énfasis en reconocer, a partir de dicho concepto, que los desastres (amenaza) exceden la capacidad de los afectados en lidiar con ellos, es decir se encuentran condiciones de debilidad ante dicho trastorno o incapacidad para reponerse de sus efectos (vulnerabilidad). En esta línea, la vulnerabilidad determinaría la intensidad del desastre, es decir, el grado de destrucción de la vida (Vargas 2002, 11) y por ende cada desastre es particular, no sólo por su origen (amenaza), sino también por el perfil de vulnerabilidades de la población y las características físicas de la zona donde impacta² (REDLAC 2006, 9).

En términos generales, el impacto de los desastres causados por fenómenos naturales es la destrucción, parcial o total, transitoria o permanente, actual o futura, de un ecosistema, es decir la destrucción de vidas humanas, del medio y las condiciones de subsistencia.

Se debe considerar que la clasificación de emergencia o desastre ya contempla un nivel de daño e impacto, el cual se manifiesta de diferentes maneras, a partir de las consecuencias básicas: daños a la infraestructura, a la población y su condición humanitaria y además la afectación al desarrollo económico y a los factores ambientales.

El impacto de un evento se mide a partir de los daños, siendo los físicos los de más fácil identificación y cuantificación, es a partir de la acción directa del evento y de su pérdida de funcionalidad que surgen las principales necesidades en la población. Pero el impacto resulta siempre mayor a la suma de los daños y de la pérdida de funcionalidad por el efecto de sinergia negativa, generando una combinación entre la falta de provisión de servicios, pérdida de capacidades del tejido social y la necesidad de realizar acciones inmediatas de respuesta (REDLAC 2006, 11).

Los hechos de las últimas décadas dan cuenta del impacto de los desastres causados por fenómenos naturales, éstos están causando en el mundo serias

² La naturaleza y características del evento, su magnitud, velocidad de ocurrencia y origen ocasionan un tipo particular de daños. Existe una diversa forma de clasificar los desastres, por su origen, por la magnitud de la amenaza o por la forma de su inicio. Por consideración general, la forma de inicio de alguna manera también determina la prontitud sobre la cuál debe implementarse una evaluación rápida y las acciones de respuesta. Quizás el más representativo en este tipo de clasificación y por el nivel de impacto en la población es un sismo.

afectaciones, muerte y daños exponenciales que incluso detienen el crecimiento económico de los países:

- Aproximadamente el 75 % de la población mundial vive en zonas que han sido azotadas, al menos una vez entre 1980 y 2000, por un terremoto, un ciclón tropical, una inundación o una sequía. Los desastres provocados por estos fenómenos naturales han ocasionado más de 184 muertos diarios en distintas partes del mundo (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004, 10).
- En el decenio de los 90 ocurrieron en el mundo tres veces más desastres causados por fenómenos naturales que en toda la década de los 60 y el costo de los daños causados se multiplicaron por nueve (Vargas 2002, 9).
- En las últimas tres décadas más de 150 millones de habitantes de la región han sido afectados por los desastres y que en el mismo período habrían perecido más de 108 mil personas y se habrían generado 12 millones de damnificados directos (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2003, 5).

A partir de estas cifras, el análisis de los desastres causados por fenómenos naturales (amenazas) y las condiciones de vulnerabilidad toma mayor relevancia, y en forma concluyente se determina que el riesgo de desastres es un problema de desarrollo, más aún cuando las pérdidas por desastres interactúan con otras fuentes de tensión (crisis financieras, conflictos políticos o sociales, enfermedades, deterioro medioambiental) pudiendo incluso agravarlas y además pueden retrasar o erosionar las inversiones sociales (alivio de la pobreza, educación, salud, vivienda digna, agua potable y saneamiento, protección del medio ambiente) y las inversiones económicas que generan empleo e ingresos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004, 20-35).

De otro lado, se han formado visiones opuestas respecto del ser humano y el medio ambiente como vulnerables a las amenazas del otro, y es claro que independientemente de la postura que se adopte sobre si la responsabilidad de desastre es atribuible al medio ambiente o al ser humano y sus acciones que lo degradan, lo cierto es la ocurrencia de desastres, la magnitud de su impacto y las acciones que deban adoptarse entorno a ello, mismas que se revisarán más adelante.

Pérdidas por desastres causados por fenómenos naturales

Dada la relevancia para el desarrollo de este documento, en esta sección se incluye la visión del Programa de las Naciones Unidas respecto a la identificación de

las pérdidas ocasionadas por desastres causados por fenómenos naturales como una forma común de medición de su impacto.

Como se señaló con anterioridad, el impacto de un desastre natural se mide a través de los daños, así las pérdidas económicas son un indicador del impacto de éstos eventos. Deben cuantificarse no solo las pérdidas directas de infraestructuras y bienes sino deben tenerse en cuenta las consecuencias económicas de la disminución de la producción por daños a las instalaciones o a la infraestructura productiva, que limitan el acceso a las materias primas, la energía, la mano de obra y los mercados. En el caso de los desastres catastróficos, éstos arrojan un saldo que incluye la destrucción de activos fijos y capital físico, la interrupción de la producción y el comercio, la desviación y el agotamiento de los ahorros e inversiones públicas y privadas.³

Las pérdidas por desastres se clasifican tradicionalmente en:

Costos directos. - constituyen i) daño material que incluye el daño al capital productivo y las existencias (plantas industriales, cultivos en pie, existencias, etc.); ii) daño a la infraestructura económica (transporte, suministro de energía, etc.); y, iii) daño a la infraestructura social (viviendas, escuelas, etc.).

Costos indirectos. -⁴son trastornos secundarios que afectan la oferta de bienes y servicios, por ejemplo: menor rendimiento por destrucción o daño de las instalaciones o infraestructura, pérdida de ganancias por las menores oportunidades de generar ingresos, la interrupción de las telecomunicaciones o la falta de agua potable. También se incluyen los gastos de salud y la pérdida de productividad por enfermedades, incapacidad y fallecimiento. Sin embargo, el costo indirecto bruto también se ve compensado parcialmente por efectos positivos relacionados con los trabajos de rehabilitación y reconstrucción, como por ejemplo la reactivación del sector de la construcción.

Efectos secundarios. - son las repercusiones a corto y largo plazo de un desastre en toda la economía y en las condiciones socioeconómicas (desempeño fiscal y monetario, cantidad de viviendas, endeudamiento externo, distribución de ingresos,

³ Si bien los niveles absolutos de pérdidas económicas son más altos en los países desarrollados debido a la altísima densidad, al costo de sus infraestructuras y a sus niveles de producción, los países menos adelantados sufren pérdidas relativas más altas si se las compara con el Producto Interno Bruto (PIB).

⁴ Las cifras sobre el verdadero costo de las repercusiones indirectas y secundarias aparecen después de varios años de ocurrido el desastre. Es necesario que transcurra el tiempo para advertir el ritmo real de la recuperación, y determinar la naturaleza de las consecuencias indirectas y secundarias.

magnitud e incidencia de la pobreza, consecuencias del traslado o reestructuración de ciertos elementos de la economía o la población activa).

2.1 Una agenda mundial sobre los desastres causados por fenómenos naturales

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 44/236, de 22 de diciembre de 1989, lanza una campaña mundial de vasto alcance durante el decenio de 1990 para salvar vidas humanas y reducir los efectos de los desastres causados por fenómenos naturales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió en su resolución 46/182, de 19 de diciembre de 1991, adoptar un criterio integrado para el manejo de los desastres en todos sus aspectos e iniciar un proceso de creación de una cultura mundial de prevención.

Mediante una obra colectiva de los 155 países y territorios que participaron en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales celebrada en Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994 surge La Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. La Estrategia nace en respuesta al aumento de los últimos años de pérdidas humanas y económicas causadas por desastres naturales y al reconocimiento de que la sociedad en general se ha hecho más vulnerable a esos desastres, siendo los más perjudicados por los desastres causados por fenómenos naturales o de otra índole, los pobres y los grupos en situación social desventajosa de países en desarrollo, por sus condiciones de vulnerabilidad. Es así que se reconoce que para el logro de las metas y los objetivos del Decenio, la prevención de desastres, la mitigación de sus efectos y la preparación para casos de desastre son mejores que la reacción una vez ocurrido. La reacción ante un caso de desastre no basta por sí sola pues no arroja más que resultados temporales con un costo muy alto por lo que se reconoce que la prevención contribuye a un aumento perdurable de la seguridad y es esencial para un manejo integrado de los casos de desastre.

Así, el objetivo es que cada país, en el marco de la cooperación subregional, regional e internacional, desarrolle y fortalezca las actividades encaminadas a prevenir, reducir y mitigar los desastres causados por fenómenos naturales y de otro tipo, haciendo especial hincapié en la creación y el fortalecimiento de la capacidad humana e institucional; la transferencia de tecnología y la reunión, difusión y utilización de la

información; y, la movilización de recursos (La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994s 1994, 1-17).

En la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres del 18 a 22 de enero de 2005, Kobe, Hyogo, Japón, surge el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Se basa en el reconocimiento de la comunidad internacional de que los esfuerzos de reducción del riesgo de desastre deben integrarse sistemáticamente en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza y recibir el apoyo de la cooperación y la asociación a nivel bilateral, regional e internacional dado que el riesgo de desastres es un motivo de creciente preocupación mundial cuyo impacto y acción en una región pueden repercutir en los riesgos de otra, y viceversa. Ello, sumado a la vulnerabilidad exacerbada por la evolución de las condiciones demográficas, tecnológicas y socioeconómicas, la urbanización sin planificación, el desarrollo en zonas de alto riesgo, el subdesarrollo, la degradación del medio ambiente, la variabilidad del clima, el cambio climático, las amenazas geológicas, la competencia por los recursos escasos y el impacto de epidemias, presagia un futuro de amenaza creciente de los desastres para la economía mundial, la población del planeta y el desarrollo sostenible de los países en desarrollo.

De esta manera, los objetivos planteados son: la integración más efectiva de la consideración de los riesgos de desastre en las políticas, los planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel, con acento especial en la prevención y mitigación de los desastres, la preparación para casos de desastre y la reducción de la vulnerabilidad; la creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas; y, en la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.

Cabe señalar que el enfoque de Marco de Acción se considera como un elemento importante para el logro de los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los de la Declaración del Milenio (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres 2005, 1-20).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 se adoptó en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai, Japón, el 18 de marzo de 2015, como resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Marco de Sendai se basa en elementos que garantizan la continuidad del trabajo en relación con el Marco de Acción de Hyogo, y presenta una serie de planteamientos innovadores como el énfasis dado a la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado.

Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Se promueve plenamente la resiliencia sanitaria. En esta línea, el Marco de Sendai expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; el fortalecimiento de la cooperación internacional y las alianzas de trabajo mundiales y la elaboración de políticas de los donantes y programas que tengan en cuenta los riesgos, incluidos los préstamos y el apoyo financiero brindados por las instituciones financieras internacionales. Asimismo, se reconocen como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas a la Plataforma Mundial para

la Reducción del Riesgo de Desastres y las plataformas regionales para la reducción del riesgo de desastres (Naciones Unidas 2015, 1-27).

2.2 Construcción de política pública para desastres causados por fenómenos naturales

Organizaciones como las Naciones Unidas reconocen que los desastres naturales se encuentran íntimamente relacionados con los procesos de desarrollo humano. Por una parte, los desastres ponen en peligro el desarrollo. Por otra, las decisiones en materia de desarrollo pueden generar nuevos riesgos de desastre o contribuir a reducir significativamente el riesgo de desastre (mejorando las condiciones de vulnerabilidad).

En esta misma línea, la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoce que en décadas anteriores (años 70's) muchos expertos creyeron que los esfuerzos de desarrollo iban a proveer soluciones a los problemas impuestos por las amenazas naturales. Así, se proveyó enormes cantidades de asistencia financiera y tecnológica, pero, en lugar de reducir los efectos de los desastres causados por fenómenos naturales, se observa que el desarrollo ha contribuido a la vulnerabilidad a los desastres en zonas donde no se había evaluado correctamente la presencia de los riesgos. Así, la relación entre los desastres causados por fenómenos naturales y el desarrollo ha sido demostrada en repetidas ocasiones, no obstante, los gobiernos y organismos crediticios siguen sin incorporar sistemáticamente la consideración de las amenazas naturales dentro de la preparación de proyectos. Las pérdidas ocurridas y la vulnerabilidad de las infraestructuras han alcanzado tales niveles, que en algunas áreas la asistencia para el desarrollo consiste casi totalmente en ayuda y rehabilitación después de un desastre quedando poco para invertir en nuevas infraestructuras y en producción económica. Por ésta razón, la constante necesidad de ayuda y reconstrucción para casos de desastres ha ocasionado la reevaluación de los programas de desarrollo económico (Organización de los Estados Americanos 1991).

En esta línea, y dada la frecuencia con la que algunos países experimentan desastres causados por fenómenos naturales, los riesgos de desastre deberían ser una prioridad para los planificadores del desarrollo - hacedores de política pública en el marco de la prevención y atención de desastres.

Una de las características del crecimiento económico y el aumento de la población es la acumulación de riesgos, mismos que se agravan cuando el crecimiento es desigual, excluyente o empobrecedor. Los actuales patrones de desarrollo de América Latina se caracterizan, entre otros aspectos, por la acumulación de riesgos de desastre, de tal modo que la frecuencia y la intensidad de los desastres están aumentando vertiginosamente⁵ (Vargas 2002, 23-30).

El riesgo de desastres causados por fenómenos naturales o socio-naturales es proporcional a las condiciones socio-económicas: la pobreza es causa y consecuencia de los desastres debido a todos los factores de vulnerabilidad asociados, es así que la prevención de riesgos es un requisito del desarrollo desde dos ópticas: la prevención de los riesgos de desastre inherentes al crecimiento (con énfasis en las prácticas ambientalmente destructivas) y la superación – disminución de las condiciones de pobreza y exclusión que incrementan la vulnerabilidad ante las amenazas, para lo cual la mejor herramienta es la articulación de políticas públicas. Parecería ser que este enfoque puede superar el aparente círculo vicioso de “desarrollo-desastre-desarrollo”.

Acciones frente a desastres causados por fenómenos naturales:

Históricamente los esfuerzos de las autoridades se dirigían a atender las consecuencias de un desastre y a reconstruir la infraestructura afectada. La mayoría de las veces la atención humanitaria y los procesos de reconstrucción se hicieron sin un enfoque de reducción de riesgos, aumentando, aún sin proponérselo, la vulnerabilidad física, social, económica, ambiental de la población frente a nuevos eventos. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011, 1-3). Como se pudo identificar en la sección anterior, la gestión para la reducción de riesgos es un campo relativamente nuevo en las agendas políticas de los gobiernos locales y nacionales, más es de vital importancia incorporar esta visión en las diferentes fases de la gestión de desastres. La CEPAL, identifica que el proceso de reconstrucción plena y recuperación económica ocurre, superadas las necesidades de emergencia y como resultado de la atención de las necesidades en la etapa de recuperación, en un periodo entre 3 y 5 años después de ocurrido el desastre, para lo cual la generación y aplicación

⁵ El autor hace referencia al crecimiento desordenado de las ciudades o que incluye áreas marginales, la creciente ocupación de tierras con fines productivos (no se considera la frontera agrícola de producción), el agotamiento de fuentes de generación de energía o su mal manejo, la deforestación, la extracción elevada de recursos naturales, la escasa aplicación de acciones para garantizar la distribución de los beneficios del crecimiento en toda la sociedad y lograr la reducción de la pobreza.

adecuada de políticas públicas para cada etapa del desastre, constituye un factor fundamental.

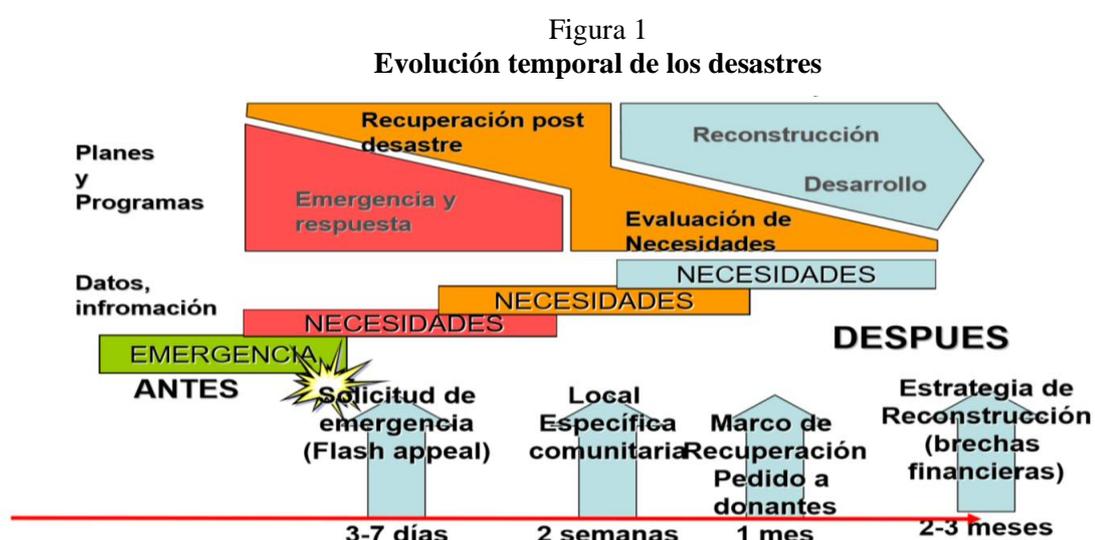
Prevención de desastres - reducción de riesgos de desastres:

El Programa de las Naciones Unidas muestra dos formas de gestionar los riesgos de desastre: a través de políticas compensatorias dirigidas a reducir los riesgos actuales o mediante políticas prospectivas encargadas de reducir los riesgos de desastre a mediano y largo plazo:

- La gestión prospectiva de los riesgos de desastre deberá formar parte de la planificación del desarrollo sostenible. Los programas y proyectos de desarrollo deberán analizarse para conocer su potencial de reducir o agravar la vulnerabilidad y el peligro.
- La gestión compensatoria (como la preparación y la respuesta frente a los desastres) acompaña la planificación del desarrollo y hace hincapié en superar la vulnerabilidad existente y disminuir los riesgos naturales que se han acumulado a raíz de las opciones de desarrollo del pasado.

Atención de desastres

Una vez sucedido el desastre, como se observa en el siguiente gráfico, existe una evolución temporal de desastres, para cada etapa se identifican instrumentos de política pública diferenciados: en la etapa inmediata y de recuperación básica corresponde la aplicación de planes de contingencia y restauración de servicios, en tanto que en la etapa de recuperación permanente es preciso un plan de reconstrucción.



Fuente y elaboración: Comisión Económica para América Latina y el Caribe s.f.

En la etapa de atención inmediata y recuperación básica se contemplan las acciones de emergencia y respuesta posteriores al desastre. Los objetivos de la recuperación básica son: salvar vidas en peligro, reducir el sufrimiento, minimizar los riesgos derivados de la emergencia original, restaurar las condiciones esenciales de la vida, minimizar el impacto ambiental. Para el efecto las principales actividades son: rescate, evacuación y asistencia de emergencia, restauración de servicios básicos y garantía de abastecimiento y obtener información que facilite el proceso de reconstrucción (Vargas 2002, 49-54).

La etapa de recuperación, según la Estrategia internacional para la reducción de desastres (EIRD), debe ser entendida como “las decisiones y acciones tomadas después de un desastre, con miras a restaurar o mejorar las condiciones de vida de la comunidad afectada, al tiempo que se facilitan los ajustes necesarios para reducir el riesgo de desastres”. Esta etapa constituye la fase de reconstrucción, por tanto, es la fase más compleja, más costosa en términos institucionales, políticos y financieros, y más exigente en términos de tiempo (Vargas 2002, 49-54).⁶

La reconstrucción es la recuperación del daño físico, social, económico y ambiental, para lograr, al menos, las condiciones de vida previas al evento destructivo, en condiciones de menor vulnerabilidad para reducir, en el mayor grado posible, el riesgo de que el desastre se repita (resiliencia).

La resiliencia no tiene que ver solamente con el resultado final, los nuevos edificios y la infraestructura, sino que también con cómo se lleva cabo el proceso. Si se involucra a los gobiernos locales y a las comunidades afectadas, la reconstrucción puede fortalecer el capital social y las capacidades comunitarias, así como dar lugar a la innovación y mejorar las prestaciones y la eficacia del sector público (Banco Mundial 2015).

Para la gestión de la etapa de reconstrucción se considera importante revisar que la experiencia internacional y las evaluaciones realizadas a los procesos de reconstrucción muestran que las actividades de reconstrucción consideran una visión apenas epidérmica (reconstrucción física asociada a urbanismo, dotación de vivienda) de los procesos de desastre y más bien llegan a prescindir de los aspectos esenciales de la reconstrucción (trauma psíquico, destrucción del tejido social, alteración de los mercados, pérdida de las fuentes de ingreso y trabajo, dificultad para acceder a

⁶ En América Latina, una parte importante de los desastres ocurre durante la fase de reconstrucción, porque independientemente de la magnitud del daño causado durante el evento destructivo, no se logra la recuperación, las áreas afectadas resultan empobrecidas y se aumentan las condiciones de vulnerabilidad.

servicios sociales básicos, deterioro de los servicios ambientales y daños en el ecosistema). En términos económicos, la recuperación del daño debería considerar la reactivación de las fuentes de ingreso personal y familiar, del funcionamiento de los mercados locales de trabajo, bienes y servicios, del crecimiento productivo, de los niveles de bienestar y, en general, de toda la economía regional (Vargas 2002, 55-60).

Capítulo segundo

Sistematización de Políticas públicas adoptadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto del 16 de abril de 2016

1. Terremoto en Ecuador 16 de abril de 2016: descripción del desastre natural

De acuerdo al Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, el sismo de 2016, catalogado como uno de los más destructivos para el Ecuador, sacudió la costa norte del país el 16 de abril a las 18h58, hora local, con una magnitud de 7.8 en escala de Mw, cuyo hipocentro se ubicó frente a Pedernales, provincia de Manabí, a 20 km de profundidad y tuvo una duración de cerca de 75 segundos.⁷

Gráfico 1
Terremoto de magnitud 7.8 en Muisne, Ecuador



Fuente y elaboración: USGS Earthquake Hazards Program

El sismo fue resultado del desplazamiento entre dos placas tectónicas: la placa de Nazca (placa oceánica) que se sumerge bajo la Sudamericana (placa continental), según el Servicio Geológico de los Estados.

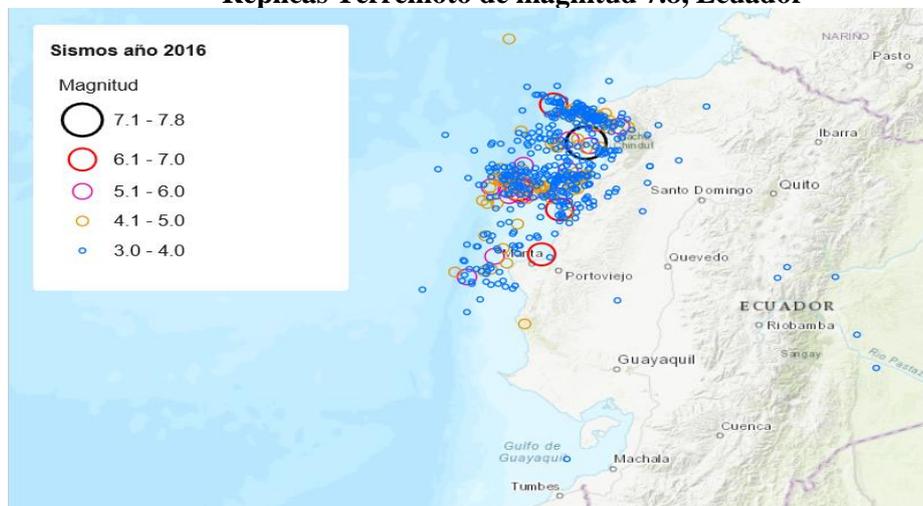
El terremoto además generó una alerta preventiva de tsunamis emitida por el Centro de Alerta de Tsunamis del Pacífico, para Ecuador, Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú.

⁷ IG- EPON. Informe Sísmico Especial 17- 2016.

El movimiento telúrico se sintió principalmente en las localidades cercanas a su epicentro, localizado entre las provincias de Manabí y Esmeraldas, sin embargo también fue sentido en otras provincias de la costa ecuatoriana y sierra norte: Guayas, Santa Elena, Los Ríos, Santo Domingo, El Oro, Carchi, Imbabura y Pichincha. Varias ciudades de Perú y Colombia fueron alcanzadas por las ondas del terremoto.

Conforme señala en sus informes el Instituto Geofísico, las réplicas subsiguientes, estuvieron en relación a la magnitud del sismo principal de 7.8, y responden a un fenómeno natural asociado al ajuste de rocas de la corteza en las zonas de afectación. A continuación, se presentan los eventos mayores o iguales a 3 en magnitud registrados entre el 14 y el 22 de abril de 2016, como se puede observar la mayoría de las réplicas fueron superficiales: menores a 20 km en profundidad. Durante los días subsiguientes, se registraron seis réplicas de magnitud entre 6.0 y 6.7.

Gráfico 2
Réplicas Terremoto de magnitud 7.8, Ecuador



Fuente: Informe Sísmico, Instituto Geofísico, 2016.

2. Visión general y cuantificación del desastre

A efectos de presentar una visión general de la situación tras el terremoto de 16 de abril de 2016, a continuación, se detallan los principales impactos identificados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), cuya información se encuentra con corte al 26 de mayo de 2016:

2.1 Impactos sociales

Con relación a los impactos sociales, éstos se encuentran asociados a la afectación que sufrió la población. Los principales resultados encontrados en la población afectada primaria⁸ son 661 fallecidos en el terremoto del 16 de abril (663 considerando las réplicas del 18 de mayo), 12 desaparecidos, 4859 atenciones a heridos y 80 mil personas desplazadas por pérdida o daño de sus viviendas.⁹

Según la SENPLADES, se registraron cerca de 120 mil estudiantes con limitado acceso al sistema educativo, 593 mil personas con limitado acceso a los servicios de salud, 500 mil personas con inseguridad alimentaria, 350 mil personas con acceso restringido a agua en los primeros días luego del terremoto, 170 mil personas con afectaciones en sus medios de vida y 200 mil personas con afectaciones psicológicas, siendo estas las principales afectaciones secundarias del sismo.¹⁰

Asimismo, el terremoto afectó otros cantones de las provincias declaradas en emergencia. En el caso de fallecimiento, se registraron 7 en la provincia de Guayas y 657 en Manabí, siendo las localidades con mayor número de pérdidas humanas Manta (219), Pedernales (183) y Portoviejo (137) según la (Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador 2016). En lo concerniente a los heridos se registraron 692 personas atendidas por heridas y otras afectaciones directas producidas por el sismo. Las personas albergadas y refugiadas en los cantones de las provincias declaradas en Estado de Excepción sin considerar los 14 cantones priorizados ascendieron a 1063.

Finalmente, en las provincias que no fueron declaradas en Estado de Excepción: Pichincha y Chimborazo, se reportaron 2 fallecimientos, 266 personas desplazadas y 384 personas heridas. En otras provincias como Napo, El Oro, Galápagos y Loja se reportaron menores afectaciones que incluyeron la desaparición de una persona en la

⁸ La SENPLADES considera dentro de este rubro a las personas que sufrieron como afectación: (i) pérdida de su vida o efectos en su integridad física convirtiéndose en víctimas primarias de trauma; y, (ii) daños en su vivienda con el consecuente desplazamiento a refugios, albergues o casas de acogida (familiares o no familiares).

⁹ La SENPLADES realizó la estimación con base en la información sobre viviendas afectadas. Incluye albergados, refugiados, personas en casas de acogida, migrantes y personas viviendo en otros lugares alternos.

¹⁰ La SENPLADES considera en este rubro aquellas personas que se han visto sujetas de manera indirecta a los efectos del desastre debido a: (i) la disminución o suspensión en la provisión de los servicios; (ii) la pérdida de sus medios habituales de vida o subsistencia, tales como su fuente habitual de ingresos; (iii) daños psicológicos o psicosociales; (iv) la falta o reducción en el acceso a bienes comerciales de uso cotidiano, (v) afectaciones en la salud a causa de las condiciones insalubres derivadas del desastre (e.g. enfermedades respiratorias o gastrointestinales); y, (vi) detrimento en la implementación de la protección social.

provincia de Napo, la pérdida del servicio eléctrico por el colapso de una torre de energía en la provincia de El Oro, la interrupción de la energía eléctrica en algunas poblaciones de la provincia de Loja y oleajes superiores a los normales en la provincia de Galápagos.

2.2 Impactos macroeconómicos

La SENPLADES estimó los impactos macroeconómicos del terremoto en la economía en su conjunto a través del producto interno bruto (PIB), el empleo y las importaciones, así se consideró un impacto en la economía de 0,7 puntos porcentuales en ausencia de políticas activas de reconstrucción.¹¹

Impacto en el Producto Interno Bruto

Tomando como insumo la estimación, las afectaciones en los activos, flujos perdidos y costos adicionales, se consideró que el impacto del terremoto en la tasa de crecimiento del PIB en 2016 es de -0,7 puntos porcentuales, que representa una caída del valor agregado nacional de 465 MM USD.

La magnitud de este impacto obedece a que el desastre estuvo concentrado principalmente en la provincia de Manabí y en algunos cantones de las provincias de Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas y Guayas.

El peso del valor agregado de la zona afectada en el del total de la economía es del 6,8 %. En el caso del valor agregado sectorial en la zona afectada, se destacan los sectores salud, comercio, educación y agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca que representan respectivamente el 10,2 %, 9,9 %, 9,7 % y 8,0 % del valor agregado de esos sectores a nivel nacional (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016, 195-201).

Los principales sectores de actividad económica identificados como afectados fueron: la agricultura, la silvicultura y la pesca (principalmente como producto del daño ocasionado en las empresas camaroneras), la electricidad, el gas, el agua y los servicios sanitarios (a causa de los daños en la infraestructura de electricidad y agua potable) y el sector del comercio, por la destrucción parcial o total de restaurantes y hoteles.

La SENPLADES, en su informe realiza una precisión respecto a que de los nueve sectores de actividad económica, solo dos no presentarían una variación

¹¹ Dicho impacto ocurriría si el gobierno no implementara ninguna política orientada a la reconstrucción de las zonas afectadas, impacto que considera una pérdida de casi 22.000 puestos de trabajo.

negativa de su valor agregado a causa del terremoto, y hace referencia a la minería y las canteras (debido a que el regreso a sus operaciones normales se efectuó muy rápidamente y la pérdida de la producción será recuperada durante el mismo año), y a la construcción (debido a que verá aumentado su valor agregado a causa de la mayor actividad que ha tenido por las tareas de remoción de escombros y las reparaciones de infraestructura).

Con respecto al PIB regional,¹² sin considerar las políticas a implementar en el proceso de reconstrucción, para el caso de Manabí se esperaron los siguientes efectos:

La provincia de Manabí disminuirá su valor agregado en 454 MM USD en 2016. Esta caída se explica por la reducción del valor agregado del sector productivo en 331,5 MM USD, del sector social en 102,6 MM USD, del sector infraestructura en 66,2 MM USD y por el incremento de 46,3 MM USD en el sector de la construcción debido a las mayores actividades por la remoción de escombros y el inicio de la reparación de infraestructuras. La provincia de Esmeraldas, principalmente el cantón Muisne, sufrirá una caída de su valor agregado de 10,8 MM USD en 2016 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016, 198-199).

Impacto en el empleo e importaciones

La disminución de la actividad económica trajo consigo la pérdida de 21.823 puestos de trabajo en la zona afectada por el terremoto, así, según la SENPLADES, se incrementará en 3,45 puntos porcentuales la tasa de desempleo de la provincia de Manabí. De estos puestos de trabajo, el 97 % corresponden a trabajos de los sectores productivos, que se dividen en: 47 % agricultura, acuicultura y pesca, 34 % comercio, 9 % servicios turísticos y 7 % manufactura. El 3 % restante de la pérdida de puestos de trabajo corresponde a los sectores sociales y de infraestructura. Si se analiza la pérdida de puestos de trabajos por sectores, un 45 % corresponde al sector formal y un 55 % al sector informal.

Igualmente, en el referido informe, se previó una disminución de las exportaciones de los productos del sector agricultura, ganadería, pesca y silvicultura (atún, pesca, camarón, cacao y café) de 45,5 MM USD y un aumento de las importaciones necesarias para las actividades de recuperación, de 175,3 MM USD, lo que generaría un incremento del déficit de la balanza de bienes y servicios para el año 2016.

¹² La estimación del impacto en el PIB regional se basó en el supuesto de que la estructura del PIB provincial por ramas de actividad económica se mantuvo constante desde 2014, último año en que la cifra está disponible en el Banco Central de Ecuador, y que en 2015 y en 2016 siguió la misma dinámica del PIB nacional.

2.3 Impactos sectoriales

El costo total de la reconstrucción se estimó en 3344 MM USD, este costo fue desagregado por: i) componentes: respuesta inmediata, flujos perdidos y reconstrucción; ii) sector: infraestructura, social, productivo y otros sectores transversales; y, iii) por fuente de financiamiento.

Así, del costo total de la reconstrucción se evaluó que el 75,1 % corresponde a la reconstrucción, 18,3 % a flujos perdidos y 6,6 % a la respuesta inmediata. Al desagregar el costo por sectores, el 40,9 % del monto total corresponde al sector social, 25,8 % a infraestructura, 30,9 % al sector productivo y el 2,4 % restante a otros sectores que son transversales a la economía. Finalmente, se identificó que el 67,4 % del monto total será financiado por el sector público y el 32,6 % por el sector privado.

Con respecto a los impactos sectoriales, se determinaron impactos del terremoto en los sectores: 1) social, 2) de infraestructura, 3) otros sectores, 4) productivo.

En adelante se realizará una breve síntesis de la cuantificación de impactos en los primeros 3 sectores, y revisará en mayor profundidad los impactos en el sector productivo, materia de análisis del presente documento.

2.3.1 Sector social

El sector social incluye los subsectores de vivienda, salud, educación y patrimonio y cultura. El costo de la reconstrucción del sector social ascendió a 1369 MM USD, que representa el 40,9 % del monto total de reconstrucción del país. De este monto, el 85,3 % corresponde a la reconstrucción, 9,5 % a costos adicionales y 5,1 % a flujos perdidos. Asimismo, el 47,7 % del costo corresponde a vivienda, 31,8 % a educación, 17,6 % a salud y el 2,9 % restante a patrimonio y cultura.

2.3.2 Sector infraestructura

El sector infraestructura incluye los subsectores de electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento y vialidad.

El costo de la reconstrucción del sector de infraestructura ascendió a 862 MM USD, que representa el 25,8 % del monto total de reconstrucción del país. De este monto, el 89,6 % corresponde a la reconstrucción de activos, el 7,5 % a costos adicionales y 3,1 % a flujos perdidos.

Con relación a la participación de los subsectores en el costo de reconstrucción, se observa que el 31.2% del costo corresponde a agua y saneamiento, el 28,3 % a transporte, el 22,7% a electricidad y el 17,7% restante a telecomunicaciones.

2.3.3 Otros sectores

En este grupo se concentran aquellos sectores que son transversales a la economía: medio ambiente, gestión de riesgos y atención de la emergencia. El costo de la reconstrucción de los denominados otros sectores fue de 81 MM USD, que representa el 2,4 % del monto total de reconstrucción del país. De este monto, el 88,2% corresponde a la reconstrucción, el 11,7 % a costos adicionales y 0,1% a flujos perdidos.

Respecto a la participación de los subsectores en el costo de reconstrucción corresponde, el 69,8% al subsector de medio ambiente y el 30,2 % a la gestión de riesgos y atención de la emergencia.

2.3.4 Sector productivo

Los subsectores de la economía en este análisis son: a) manufactura, b) comercio; c) turismo; d) y agricultura, ganadería, acuicultura y pesca. El costo de la reconstrucción del sector productivo fue de 1032 MM USD,¹³ que representa el 30,9 % del monto total de reconstrucción del país. De este monto, el 43,62% corresponde al subsector comercio, el 30,6 % a agricultura, ganadería, pesca y acuicultura, el 16,4% a manufactura y el 9,4% al turismo.

A continuación, un resumen del contexto, situación previa al desastre y costo de reconstrucción de cada subsector:

a) Sector manufactura

¹³ Según la SENPLADES, para la estimación de los costos en el sector productivo se diseñó y aplicó una encuesta específica. La Encuesta para la Evaluación de los Efectos del Sismo en los Sectores Productivos fue diseñada por el INEC con la asistencia técnica de CEPAL y fue aplicada en diez cantones: Chone, Jama, Jaramijó, Manta, Montecristi, Muisne, Pedernales, Portoviejo, San Vicente y Sucre, cantones inicialmente priorizados por el Gobierno. La encuesta se levantó entre el 2 y 6 de mayo de 2016 y fue aplicada a una muestra del Directorio de Empresas y Establecimientos del INEC de 2014, la más reciente disponible. La encuesta clasifica a las empresas en tres grupos: pequeñas (de 10 a 49 empleados e ingresos de entre USD 100 000 y 1 MM USD), medianas (de 50 a 199 empleados e ingresos de entre un 1 y 5 MM USD) y grandes (200 o más empleados y ventas mayores a los 5 MM USD). Se excluye microempresas dada su poca representatividad en la producción total de los cantones seleccionados.

En la siguiente tabla se presenta un resumen del contexto sector manufacturero, la situación previa al desastre y el costo de reconstrucción:

Tabla 1
Resumen sector manufactura

Contexto	Crecimiento promedio interanual últimos 15 años	4.1%, similar al promedio nacional del PIB de 4.2%
	Participación valor agregado bruto nacional	12.5%
	Participación en términos de empleo economía total	10.5%
	Participación del subsector en la producción 10 cantones encuestados	42.2%
	Empresas grandes registradas INEC	32
	Empresas medianas registradas INEC	21
	Empresas pequeñas y microempresas registradas INEC	186
Situación previa al desastre	Valor total de activos empresas 10 cantones encuestados	2747 MM USD (93.5% empresas grandes).
Costo de reconstrucción ¹⁴		170 MM USD

Fuente: SENPLADES, 2016.

Elaboración: Propia

El crecimiento del promedio del sector da cuenta de su importancia al ser similar al crecimiento del PIB nacional del Ecuador durante los últimos 15 años. Se precisa destacar la participación del subsector en la producción de los cantones encuestados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y que representa el 42.2%.

Se observa la concentración en un 77.8% de las pequeñas y microempresas en este sector. No obstante, se identifica que el 93.5% del valor total de los activos son propiedad de empresas grandes en los 10 cantones encuestados. Conforme lo destaca el Informe de la SENPLADES, es importante señalar que una característica de la zona es la gran preponderancia de empresas que se dedican a la producción de alimentos y bebidas, algunas de las cuales abastecen a todo el país. Esto evidencia la dominación de las empresas grandes en esta rama. El 90,4 % de las afectaciones en activos se dieron en empresas dedicadas a producir este tipo de productos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016, 149 - 152)

Con respecto a los costos de reconstrucción, para el caso del sector manufactura se presentaron los siguientes resultados:

¹⁴ Considera costo de respuesta inmediata al evento, la reconstrucción de activos y los flujos perdidos.

- Respuesta inmediata: los costos adicionales se estimaron en 5.7 MM USD y fueron destinados a la contratación de personal, arriendo de nuevo local, remoción de escombros y otros rubros.
- Reconstrucción: el costo de reconstrucción estimado fue de 72 MM USD. El valor de las afectaciones en activos de las empresas grandes representó el 69,1 % de la afectación total, en tanto que las afectaciones en activos de empresas pequeñas representaron el 21,9%. Las afectaciones en activos se dieron en edificaciones e instalaciones, y maquinaria y equipos, inventarios de materia prima y mercadería. Un aspecto que considerar es que en la zona analizada las empresas que se dedican a la producción de alimentos y bebidas son muy representativas, algunas de las cuales abastecen a todo el país. Esto evidencia la dominación de las empresas grandes en esta rama. El 90,4 % de las afectaciones en activos se dieron en empresas dedicadas a producir este tipo de productos.
En el caso de las empresas manufactureras no alimenticias, destaca el hecho que el mayor porcentaje de afectaciones, el 66,0 %, ocurrió en empresas pequeñas.
- Flujos perdidos: se estimaron en 92 MM USD.

b) Sector comercio

A continuación, se presenta un resumen del contexto sector del comercio, la situación previa al desastre y el costo de reconstrucción estimados por la SENPLADES:

Tabla 2
Resumen del sector comercio

Contexto	Crecimiento promedio interanual últimos 15 años	4.0% similar al PIB nacional promedio de 4.2%
	Participación valor agregado bruto nacional	10.7%
	Participación del subsector en la producción 10 cantones encuestados	32.2%
	Empresas grandes registradas INEC	40
	Empresas medianas registradas INEC	275
	Micro y pequeñas empresas registradas INEC	1238 ¹⁵
Situación previa al desastre	Total activos empresas 10 cantones encuestados	1194.8 MM USD (58% propiedad de empresas grandes, el 37.2% propiedad de personas naturales)
Costo de reconstrucción ¹⁶		170 MM USD

Fuente: SENPLADES, 2016.

Elaboración: Propia

¹⁵ Sobresale la heterogeneidad del sector tanto en la diversidad de actividades sino en el tamaño de las empresas.

¹⁶ Considera costo de respuesta inmediata al evento, la reconstrucción de activos y los flujos perdidos.

Es necesario precisar que, dado el carácter local del desastre, el análisis realizado por la SENPLADES, indica que se debería considerar el establecimiento localizado en una zona afectada y no la empresa en general, y en este sentido realiza la cuantificación previamente detallada en la tabla.

Entre los aspectos relevantes de análisis se encuentra la similitud del crecimiento promedio del sector con respecto al PIB nacional durante los últimos 15 años. El número de empresas tan amplio respecto a lo reportado en otros sectores y la relevancia de las empresas pequeñas y microempresas.

Respecto a este subsector sobresale su heterogeneidad tanto en la diversidad de actividades como en el tamaño de las empresas. De igual forma se debe considerar la diferenciación entre el comercio al por mayor y menor y que no se cuenta con información precisa respecto al comercio informal.

Con relación a los costos de reconstrucción, para el caso del sector manufactura se presentaron los siguientes resultados:

- Respuesta inmediata: los costos adicionales se estimaron en 8.2 MM USD para remoción de escombros y gastos diversos.
- Reconstrucción: el costo de reconstrucción estimado fue de 156.0 MM USD.

La afectación registrada en los activos se concentró en las empresas de comercio al por menor. De estos, el 51,9 % tuvo lugar en la pequeña empresa.

En el caso de las empresas de comercio al por mayor, el 67,8 % de la afectación en activos se concentró en las empresas grandes y empresas medianas.

- Flujos perdidos: se estimaron en 285.3 MM USD. Las ventas perdidas se distribuyeron entre las ramas del comercio al por mayor en el sector formal (51,7 %) y el comercio al por menor (48,3 %).

c) Sector turismo

A continuación, se presenta un resumen del contexto sector turismo, la situación previa al desastre y el costo de reconstrucción estimados por la SENPLADES:

Tabla 3
Resumen del sector turismo

Contexto ¹⁷	Crecimiento promedio últimos 5 años	<ul style="list-style-type: none"> • 47.4% en el número de visitantes. • 7.5% número de desplazamientos internos
	Peso del sector en la economía	Cercano al 2% del PIB
	Contribución al valor agregado nacional	2000 MM USD
	Promedio ponderado del valor agregado bruto directo turístico (VABDT)	<ul style="list-style-type: none"> • 2% en todas las provincias.
	Concentración del VABDT para las provincias afectadas	<ul style="list-style-type: none"> • 6.87% del VABDT nacional
	Concentración de demanda internacional respecto al total nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Esmeraldas 12.2% • Manabí 15.5% • Santo Domingo de los Tsáchilas 2.1%
	Concentración de demanda nacional respecto al total	<ul style="list-style-type: none"> • Esmeraldas 4.7% • Manabí 15.5% • Santo Domingo de los Tsáchilas 2.0%
	Empresas registradas – hoteles	<ul style="list-style-type: none"> • Esmeraldas 408 • Manabí 627 • Santo Domingo de los Tsáchilas 132
	Empresas registradas - alimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Esmeraldas 213 • Manabí 975 • Santo Domingo de los Tsáchilas 146
Situación previa al desastre	Valor total de activos empresas 10 cantones encuestados	129.2 MM USD (865% se concentra en la actividad alojamiento, el 83.6% corresponde a edificios e instalaciones.
	Concentración de activos empresas en actividad de alojamiento	Empresas grandes 59% Empresas medianas 12.7% Personas naturales 19.8%
	Concentración de activos empresas en actividad de restaurantes	Empresas grandes – no Empresas medianas 24.6% Personas naturales 67.7%
Costo de reconstrucción ¹⁸		97 MM USD

Fuente: SENPLADES, 2016.

Elaboración: Propia

Con respecto a los costos de reconstrucción, para el caso del sector manufactura se presentaron los siguientes resultados:

- Respuesta inmediata: los costos adicionales se estimaron en USD 675.000, de los cuales el 72.5% correspondieron a costos de empresas pequeñas, microempresas y personas naturales y el 27.5% a empresas medianas.
- Reconstrucción: el costo de reconstrucción estimado fue de 76.8 MM USD.

¹⁷ La SENPLADES, en su informe aclara que los valores presentados podrían estar subestimados. Dada la naturaleza del sector es posible que los registros oficiales (Ministerio de Turismo – MINTUR) representen una parte importante pero incompleta de los actores que forman parte de la actividad económica- turismo.

¹⁸ Considera costo de respuesta inmediata al evento, la reconstrucción de activos y los flujos perdidos.

La afectación registrada en los activos correspondió al 22.2% del total de activos registrados en la zona y el 98.6% de dichas afectaciones se concentra en empresas pequeñas.

- Flujos perdidos: se estimaron en 19.5 MM USD, monto que representó cerca del 13.3% de ventas anuales previas al terremoto. De este monto el 69.7% correspondió al sector formal y el porcentaje restante se registró para el sector informal.

d) Sector agricultura, ganadería, pesca y acuicultura

A continuación, se presenta un resumen del contexto sector, la situación previa al desastre y el costo de reconstrucción, estimados por la SENPLADES:¹⁹

Tabla 4
Resumen del sector agricultura, ganadería, pesca y acuicultura

Contexto ²⁰	Crecimiento promedio últimos 15 años	3.7% del valor agregado bruto VAB
	Generación de empleo	Acuicultura y pesca: 4.4% del empleo en Esmeraldas 6.8% del empleo en Manabí y casi 2% del PIB
	Unidades de producción agropecuaria en Manabí y Esmeraldas	112.218 UPA.
	Principales actividades agrícolas, acuícolas y pesqueras zona priorizada (23 cantones)	Atún, pesca blanca, producción camaronesa, producción de maíz, de cacao de palma africana, de ganado de carne, de leche.
	Uso de suelo zona priorizada (23 cantones)	<ul style="list-style-type: none"> • Explotaciones agropecuarias: 744.842 ha. • Pastizales: 1.5 millones ha. • Camaroneras: 26.545 ha • 4 puertos pesqueros • 241 infraestructuras pecuarias • 143 infraestructuras agrícolas.
Situación previa al desastre	Camaroneras	72% son producciones a pequeña escala menores a 30 ha. ²¹
	Pesca y procesamiento de atún	• Actividad con mayor VBP anual en la zona de afectación del terremoto.

¹⁹ Para el análisis sobre el sector, SENPLADES aclara que se incluye, datos de la situación anterior al terremoto entregados por el MAGAP, que abarcan los siguientes cantones: Muisne, Pedernales, San Vicente, Jama, Sucre, Portoviejo, Montecristi, Manta, Jaramijó, Chone, Bolívar, Rocafuerte, Flavio Alfaro, El Carmen, Jipijapa, Tosagua, Junín, Puerto López, Quinindé, Eloy Alfaro, Esmeraldas, Rioverde y Atacames, que son considerados cantones con mayores afectaciones a todo este grupo de cantones (a diferencia de los cantones priorizados que son los 14 indicados en la introducción de este documento y los 10 cantones en los que se levanta la encuesta del INEC).

²⁰ La SENPLADES, en su informe aclara que los valores presentados podrían estar subestimados. Dada la naturaleza del sector es posible que los registros oficiales (Ministerio de Turismo – MINTUR) representen una parte importante pero incompleta de los actores que forman parte de la actividad económica- turismo.

²¹ La SENPLADES, en su informe aclara que los datos corresponden a camaroneras formales, pero se estima que en el área existen cerca de un 15% más que no se encuentran registradas y son manejadas por los productores de menor escala con mayor nivel de vulnerabilidad.

		<ul style="list-style-type: none"> • Actividad gestionada por 50 empresas (46 ubicadas enmanta) • Puestos de trabajo generados: 25.000 • Los productos se exportan principalmente a la Unión Europea y Estados Unidos.
	Pesca artesanal	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las principales actividades económicas y fuente de ingresos de las familias vulnerables de Esmeraldas y Manabí. • Producción vendida a mercados locales e industria.
	Ganadería	<ul style="list-style-type: none"> • 28% de las existencias ganaderas se concentran en Esmeraldas y Manabí. • Emplean a 32.000 productores. • Concentración productores lecheros: 81% en Manabí. • 96 granjas avícolas, en su mayoría de pequeña escala. • Concentración productores avícolas: 82% en Manabí. • 244 granjas porcinas, en su mayoría de pequeña escala
	Producción de maíz y otros cultivos	<ul style="list-style-type: none"> • Manabí cuenta con 3 fábricas de balanceados y 28 silos de almacenamiento. • 92% de productores maíz en Manabí. • Importante producción de otros productos como cacao y palma africana en Esmeraldas y Manabí. • 97.1% de piscicultores en Esmeraldas.
Costo de reconstrucción ²²		316 MM USD

Fuente: SENPLADES, 2016.

Elaboración: Propia

En este subsector se considera de principal relevancia las principales actividades y el uso de suelo de la zona priorizada que dan cuenta del impacto en el sector exportador ecuatoriano tanto por los daños en infraestructura necesaria como por los principales productos como el camarón, atún y cacao.

Con respecto a los costos de reconstrucción, para el caso del sector agricultura, ganadería, acuicultura y pesca se presentaron los siguientes resultados:

- Respuesta inmediata: los costos adicionales se estimaron en 3.5 MM USD de los cuales el 45.8% correspondieron a costos de empresas pequeñas, el 41.9% a empresas medianas y el 12.3% a empresas grandes.
- Reconstrucción: el costo estimado para la reconstrucción de activos fue de 193.9 MM USD. El 74.5% de la afectación en activos correspondió a acuicultura y pesca, con mayor afectación en las camaroneras, principalmente en muros, compuertas y activos de las piscinas camaroneras.

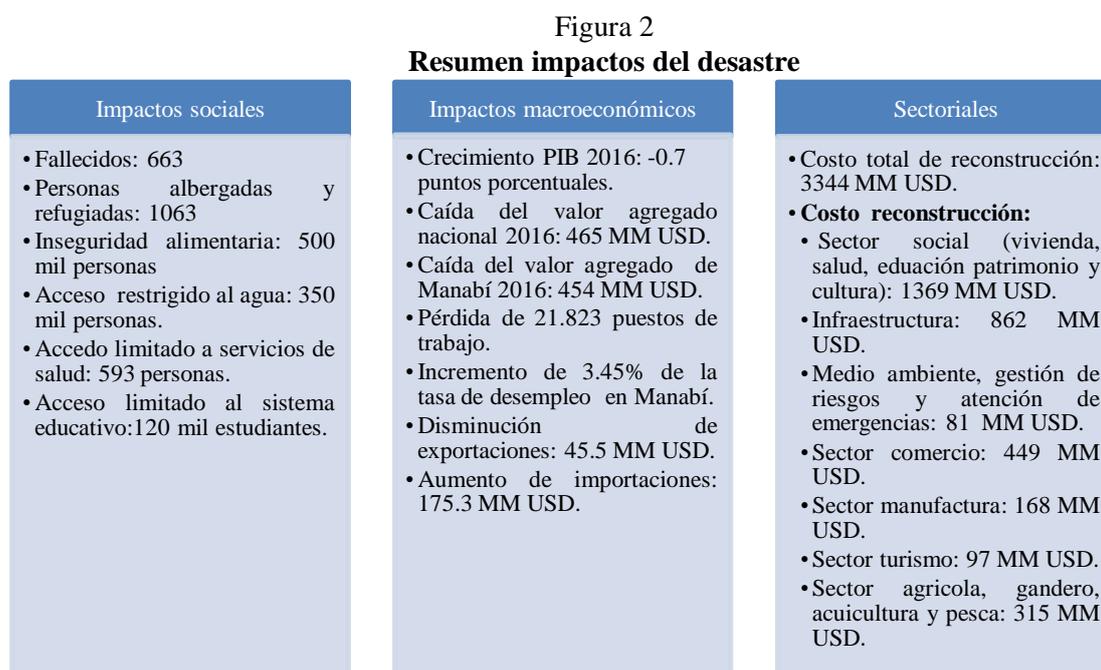
²² Considera costo de respuesta inmediata al evento, la reconstrucción de activos y los flujos perdidos.

El 25.5% de la afectación fue en agricultura y ganadería, cuyos principales daños fueron en infraestructura de procesamiento y almacenamiento de grano y en infraestructura productiva y de procesamiento de leche, respectivamente. Los centros de acopio de palma africana y cacao, y las piladoras de arroz fueron igualmente los más afectados.

- Flujos perdidos: se estimaron en 118.4 MM USD, monto que en un 68.9% corresponde a atún, pesca y camarón. Del total de flujos perdidos se estimó una pérdida de 16.3 MM USD en el sector informal.

2.4 Resumen impactos del desastre

La siguiente figura resume los impactos del desastre que se identificaron en el ámbito social, macroeconómico y sectorial:



Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016).

Elaboración: Propia

3. Hitos relevantes posteriores al terremoto

3.1 Estado de Excepción

El Gobierno Nacional, mediante Decreto Ejecutivo No. 1001 de 17 de abril de 2016, realizó la declaración de Estado de Excepción en las provincias de Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí, Guayas, Los Ríos y Santa Elena, las más próximas al epicentro del terremoto y en las que fue percibido con mayor intensidad.

3.2 Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva

El 26 de abril del 2016, mediante el Decreto Ejecutivo 1004, se crea el Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP), en respuesta a la necesidad de establecer institucionalidad que de forma eficiente permita establecer mecanismos de coordinación transversal, incluyendo a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de las áreas afectadas, al sector productivo y a los actores de la Función Ejecutiva; y con la finalidad de ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto y de implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para reactivación producción y de empleo en las zonas a afectadas por el referido evento natural.

Se determinaron tres ejes fundamentales: i) Eje de Emergencia; ii) Eje de Reconstrucción; y iii) Eje de Reactivación productiva que considera la ejecución de planes, programas, políticas y regulaciones productivas, reactivación de empleo local y nacional; y, de financiamiento para las zonas afectadas. La responsabilidad de este eje fue asignada al Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

Entre los miembros se encuentran el prefecto de Manabí y dos alcaldes a designar por la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Es facultad la asistencia de un delegado de las Cámaras de Producción de Manabí y de pequeños comerciantes y empresarios de dicha provincia.

De igual forma se crea la Secretaría Técnica del Comité para la reconstrucción y reactivación productiva, como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción del citado Comité.

Cabe señalar que desde la creación de Comité se han dado varias definiciones por parte del Ejecutivo con respecto a la línea de reporte de la Secretaría (Presidencia o Vicepresidencia de la República), se ha modificado la denominación del Comité y en virtud de los cambios en la estructura del Estado con relación a las fusiones de las carteras de Estados y el propósito de fortalecerlo institucionalmente, la conformación de los miembros del Comité ha variado en el tiempo y se han integrado nuevos miembros, no obstante se mantiene la participación de gobiernos autónomos y sector privado.

3.3 Ley Orgánica de solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016

El 20 de mayo de 2016, se publica en el Suplemento del Registro Oficial No. 759 la referida Ley, misma que tiene por objeto la recaudación de contribuciones solidarias con el propósito de permitir la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada, así como la reactivación productiva que comprenderá, entre otros objetivos, la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016, en todas las zonas gravemente afectadas.

Mediante dicha Ley, se crean por una sola vez las contribuciones solidarias sobre remuneraciones, patrimonio, utilidades, etc., incentivos para las zonas afectadas, los regímenes laborales y de servicio público excepcionales.

3.4 Estimación costos de reconstrucción

El Gobierno Nacional, a través de la SENPLADES, con ayuda de 45 expertos de 14 organismos internacionales y multilaterales, el 1 de junio de 2016, finalizó la estimación de los principales impactos del terremoto, detallados en el documento oficial: Evaluación de los Costos de Reconstrucción – Sismo en Ecuador – abril 2016. Dichos impactos se estimaron para los 14 cantones priorizados por el gobierno en función de los niveles de afectaciones que sufrieron. De igual forma definió ciertos lineamientos y recomendaciones de política pública para cada sector analizado.

3.5 Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto

En mayo de 2017, el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva emite el referido Plan con una planificación plurianual cuyo primer año ha sido considerado la etapa de emergencia. El Plan contempla la sistematización de las acciones en la fase de respuesta inmediata y los lineamientos de actuación para las entidades públicas para la reconstrucción y reactivación productiva, que cuentan con asignación presupuestaria y financiamiento por parte de entidades del Gobierno Central.

3.6 Renovación Estado de Excepción

El 12 de marzo de 2017, mediante Decreto Ejecutivo No. 1338, se renueva el Estado de Excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por los efectos adversos del desastre natural de 16 de abril de 2016 y sus réplicas. El Decreto señala como justificativo el número de personas que permanecen en los albergues oficiales, a efectos de continuar con los procesos de demolición de edificaciones destruidas o inhabilitadas y remoción de escombros y además considera la presencia de una cruda etapa invernal que da mayor complejidad a la situación.

El 13 de julio de 2017, mediante Decreto Ejecutivo No. 66, se registra una renovación del Estado de Excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas, por los efectos adversos del desastre natural de 16 de abril de 2016 y sus réplicas. La renovación se realiza considerando que se generó una réplica del sismo de 16 de abril de 2016, el 11 de julio de 2017 a 14 kilómetros de Atacames y quedan 190 inmuebles por demoler en los cantones de Portoviejo, Manta, Chone, San Vicente y Pedernales, y que por la etapa invernal se reabrieron 5 albergues.

3.7 Agenda de reactivación económica y productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016

En octubre de 2018, el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo, con la Asistencia Técnica Internacional de la Unión Europea, aprueba Agenda de reactivación económica y productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016, considerando la necesidad de intensificar el accionar en el eje de Reactivación Productiva y del Empleo, puesto que en los primeros dos años posteriores al desastre la dinamización se logró en virtud de la inversión pública (principalmente en el sector de la construcción). La Agenda se plantea para el periodo entre los años 2018 y 2021, y se resume en un conjunto de lineamientos estratégicos a implementarse a través de programas, proyectos, reformas normativas y que cuenta con metas específicas, que deberá garantizar: i) Complementariedad sectorial; ii) articulación con los instrumentos de planificación nacionales; iii) enfoque territorial con participación de los GAD; y, iv) articulación con intervenciones emblemáticas. Constituye un instrumento de planificación por lo que se considera la actualización del mismo.

3.8 Resumen de hitos relevantes.

A continuación, la figura resume los hitos relevantes identificados desde el 16 de abril de 2016, en materia de política pública.

Figura 3
Resumen de hitos relevantes



Fuente y elaboración: Propia

4. Revisión de instrumentos de política pública para el sector productivo:

A partir de los hitos relevantes que se llevaron a cabo por parte del Gobierno Nacional en el marco del terremoto de 16 de abril de 2016, se identifica que existen documentos relevantes que generan lineamientos de política pública como parte de la fase de reconstrucción y reactivación productiva, posterior a la fase de respuesta inmediata.

En esta línea a continuación se detallan los lineamientos de política pública identificados para la reactivación productiva de los sectores afectados:

4.1 Lineamientos y recomendaciones de política pública en la evaluación de costos de reconstrucción:

A partir de la cuantificación del costo de reconstrucción en el mismo informe inicial desarrollado por la SENPLADES, se detallan recomendaciones para la reconstrucción, mismas que dan cuenta de ciertos lineamientos de políticas públicas específicas para cada sector.

Así, a continuación, se describen los lineamientos identificados por la SENPLADES para el sector productivo, diferenciados por subsector:

4.1.1 Manufactura y comercio

Los lineamientos de política requeridos para la reconstrucción de los subsectores manufactura y comercio se detallan en forma conjunta, dada la similitud identificada entre éstos, a partir de las siguientes premisas: i) Las grandes empresas tienen sus activos asegurados y una proporción importante de los activos de las empresas medianas también se encuentran asegurados; y, ii) Se espera que las empresas grandes y medianas cuenten con mayores recursos para construir mejor infraestructura y adquirir mejores equipos.

Figura 4
Lineamientos de política para el sector manufacturero y de comercio

Lineamientos de política
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los montos de afectación en las Mipyme y en los artesanos. • Programas de emprendimiento, servicios de formación y asistencia técnica para fomentar el emprendimiento, la creación de negocios propios y el fortalecer los existentes. • Dar facilidad de financiamiento de acuerdo al contexto local. • Generar espacios de comercialización. • Utilización de empresas locales en la rehabilitación de la infraestructura vial, sanitaria y educativa. • Emplear mano de obra, insumos y recursos locales de las zonas afectadas para la recuperación de la infraestructura básica, productiva y social. • Promoción de iniciativas en torno a la recuperación de materiales reciclados para los procesos reconstructivos. • Fomento de las MYPE locales de la construcción, promoción del asociativismo empresarial y el fortalecimiento de la institucionalidad local, comunitaria, social y municipal.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Elaboración: Propia

Los lineamientos consideran a artesanos, emprendedores y Mipyme, la incorporación de programas asistencia técnica, crédito, espacios de comercialización, empleo de mano de obra, insumos y recursos locales. Se hace referencia al fortalecimiento de la institucionalidad en diferentes niveles.

4.1.2 Turismo

Figura 5
Lineamientos de política para el sector turismo

Lineamientos de política
<ul style="list-style-type: none"> • Promover la demanda a través del turismo solidario. • Políticas de promoción comercial para procurar la reactivación de la demanda. • Mejorar las capacidades del subsector capacitando a los actores, potenciando el nivel de asociación y conformando paquetes turísticos a precios competitivos. • Trabajar en mejorar la información sobre las zonas turísticas habilitadas y el estado actualizado de las vías de acceso con el detalle de establecimientos disponibles . • Para el turismo rural: considerar la promoción de la construcción de viviendas con diseños arquitectónicos apropiados para la producción de bienes y servicios. • Considerar alternativas de financiamiento con condiciones ventajosas.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016)

Elaboración: Propia

Los lineamientos consideran la importancia de la reactivación de la demanda en diferentes ámbitos, la importancia del financiamiento en condiciones ventajosas y la mejora de capacidades del subsector.

4.1.3 Agricultura, ganadería, acuicultura y pesca

Figura 6
Lineamientos de política para la agricultura, ganadería, acuicultura y pesca

Lineamientos de política
<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar la capacidad de producción a través de la apertura de líneas de crédito blando y el apoyo público en costos de reconstrucción de productores que no son sujetos de crédito. • Definición de modalidades de contratos específicos según las necesidades (tiempo parcial) para mantener el empleo. • Exoneración de impuestos a la importación de las maquinarias necesarias. • Construcción de centros de acopio y reconstrucción de las cadenas de frío para el sector pesquero. • Reactivar la pesca artesanal a través de la reposición de insumos, herramientas y equipo de trabajo básicos. • Mejorar la resiliencia ante desastres del sector pesquero a través del establecimiento de un sistema de alerta temprana multi-amenaza, la actualización del registro de pescadores artesanales y embarcaciones y la certificación de la competencia laboral. • Promover la inserción de Mipymes de las zonas afectadas por el terremoto en cadenas globales, regionales y locales de valor.

Fuente: (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016)

Elaboración: Propia

Para este subsector se considera clave la recuperación de la capacidad de producción, el mantenimiento de empleos, y la reconstrucción de infraestructura mínima y dotación de maquinaria así como el acceso a financiamiento preferente.

4.2 Disposiciones de política pública mediante la Ley Orgánica de Solidaridad

Como se mencionó anteriormente la Ley contempla contribuciones solidarias por una sola vez, incentivos para las zonas afectadas, y los regímenes: laboral y de servicio público excepcionales, conforme el siguiente detalle:

Contribuciones solidarias:

- Sobre las remuneraciones: igual a un día de remuneración, para personas bajo relación de dependencia que perciban una remuneración mensual igual o mayor a USD 1.000.
- Sobre el patrimonio: igual a 0.90% del patrimonio, aplicable a personas naturales que a partir de 1 de enero de 2016 con un patrimonio individual igual o mayor a USD 1 millón.
- Sobre las utilidades: 3% a las utilidades de las sociedades que realicen actividades económicas, y que fueren sujetos pasivos de IR. Las personas naturales pagarán la contribución siempre que la utilidad gravable supere los USD 12.000. Se exceptúa a los contribuyentes que hayan sufrido una afectación.
- Sobre bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en el exterior: contribución solidaria del 1,8% del avalúo catastral del año 2016, sobre todos los bienes inmuebles existentes en el Ecuador; y, sobre el valor patrimonial proporcional de los derechos representativos de capital de sociedades residentes en el Ecuador.

Incentivos para las zonas afectadas:

La siguiente figura resume los principales incentivos aplicables para las afectadas:

Figura 7

Incentivos para las zonas afectadas**Exoneración impuesto a la renta IR por 5 años**

- Nuevas inversiones productivas.
- Para el sector turístico se puede extender el incentivo hasta por el doble de tiempo.

Rebaja anticipo IR para sistema financiero nacional

- En proporción al monto de los créditos otorgados en las zonas afectadas.
- Los ingresos de los créditos otorgados en las zonas afectadas para los años 2017 y 2018 se encuentran exentos de IR.

Exoneración ISD y aranceles aduaneros

- Importaciones de bienes de capital efectuadas a favor de contribuyentes con afectación directa en activos productivos..

Créditos de entidades financieras públicas

- A entidades del sistema financiero nacional y personas naturales y jurídicas para actividades productivas. construcción. vivienda microcrédito o educación.

Políticas públicas para incentivar el crédito

- Para vivienda y la reactivación de pequeños productores, pescadores artesanales y comerciantes.

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador 2016)

Elaboración: Propia

Regímenes: laboral y de servicio público excepcionales:

La siguiente figura resume lo establecido por la Ley en materia laboral y de servicio público aplicables para la provincia de Manabí, el Cantón Muisne y otras circunscripciones afectadas de la provincia de Esmeraldas que se definan mediante decreto:

Figura 8

Disposiciones laborales y de servicio público**Reintegro de trabajadores a sus puestos de trabajo**

- Una vez se reinicien las actividades económicas y en función de la progresiva recuperación de las empresas.

Contratación prioritaria de personal de las zonas afectadas

- Para el caso de nuevas inversiones y e al menos el 75% de mano de obra no calificada.

Suspensión límite contratos ocasionales

- Durante el proceso de reconstrucción y reactivación económica para los servidores públicos que presten servicios en las zonas afectadas.

Beneficios para empleadores, afiliados o personas que mantengan operaciones con el IESS

- Por 60 días, se postergan las fechas de pagos con el IESS y BIESS y suspenden las acciones de cobro. No se generan intereses, multas responsabilidades patronales, ni recargos por la no cancelación de obligaciones.
- Cancelación de obligaciones quirografarias con el monto que se encuentre en garantía en caso de no pago una vez concluido el plazo de los beneficios.

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador 2016)

Elaboración: Propia

Con respecto al manejo de lo establecido en la Ley, se muestra lo siguiente:

Figura 9
Disposiciones para el manejo de la Ley

Informe de acciones realizadas en favor de los afectados del terremoto
<ul style="list-style-type: none"> • Por parte del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva o el órgano que haga sus veces a la Asamblea Nacional en forma detallada y trimestral.
Registro en cuenta específica del Presupuesto General del Estado
<ul style="list-style-type: none"> • De todos los recursos netos obtenidos de las contribuciones creadas en la Ley. La información de los recursos estará disponible en la página web del Ministerio de Finanzas.
Actos de control previo continuo y posterior
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutados por la Contraloría General del Estado que deberán informarse anualmente a la Asamblea Nacional sobre el manejo de los recursos provenientes de la Ley.

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador 2016)

Elaboración: Propia

Es importante resaltar la inclusión de disposiciones asociadas al control previo, continuo y posterior del manejo de los recursos provenientes de la aplicación de Ley.

Otras disposiciones:

Figura 10
Otras disposiciones previstas en la Ley

Remisión de intereses
<ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones tributarias y fiscales vencidas, incluso las administradas por los GADs, en las zonas afectadas
Remisión cuotas RISE
<ul style="list-style-type: none"> • Con vencimiento abril y mayo de 2016 y se exonera el pago del saldo del IR del ejercicio fiscal 2015 a los sujetos pasivos que hayan sufrido afectación directa.
Incremento del IVA
<ul style="list-style-type: none"> • Durante el período de hasta un año contado a partir del primer día del mes siguiente a la publicación de la Ley. • Devolución 2 puntos porcentuales adicionales del IVA pagado por transacciones con dinero electrónico por 12 meses.
Subsidio implementación sistemas de banca móvil
<ul style="list-style-type: none"> • Mediante el Banco Central del Ecuador, por 12 meses.
Exoneración pago cuotas RISE
<ul style="list-style-type: none"> • Durante el 2016 y se reduce al 50% las cuotas para el 2017, de los contribuyentes de las zonas afectadas.

Exoneración impuesto donaciones

- Para las donaciones que se realicen a favor de personas domiciliadas en las zonas afectadas.

Diferimiento sin intereses obligaciones financieras

- De las cuotas de abril, mayo y junio de 2016 de las obligaciones financieras registradas en las zonas afectadas.

Ampliación del plazo liquidaciones de entidades financieras

- Por hasta 2 años adicionales para aquellas entidades con operaciones de crédito registradas en las zonas afectadas.

Normativa precio combustibles y GLP

- Expedir la normativa para evitar el incremento dado por el aumento temporal del IVA.

Registro sociedades extranjeras en el RUC

- Sociedades extranjeras que posean bienes inmuebles en el Ecuador.

Fuente: (Asamblea Nacional del Ecuador 2016)

Elaboración: Propia

4.3 Disposiciones de política pública para el sector productivo establecidas en el Plan Reconstruyo Ecuador

En el Plan Reconstruyo Ecuador, se analizan las cifras de los Costos de Reconstrucción del Sector productivo, concluyendo que el principal problema ocasionado por el terremoto fue la pérdida del dinamismo económico y productivo, cuyos efectos directos son la pérdida de fuentes de empleo y la disminución de productividad y competitividad. Así, el Estado debe garantizar una reactivación productiva eficiente, a partir del fortalecimiento del fomento productivo en los subsectores productivos, para lo cual el acceso a financiamiento a través de la banca pública es uno de los pilares ya que contribuye a la reposición y creación de empleos.

En el caso de los actores que por su tamaño, ubicación, informalidad o vulnerabilidad no pueden acceder a la totalidad de herramientas diseñadas para el proceso de recuperación, el enfoque integral y participativo con los Gobiernos locales permitirá articular la implementación de las políticas productivas en territorio.

Así, se establecen objetivos específicos para el sector productivo y lineamientos de política para cada subsector, con metas cuantificables para un tiempo máximo de 5 años (2016 al 2020), basados en las siguientes consideraciones:

- Articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales.
- Comprensión de las particularidades de las zonas urbanas y rurales.

- Empleo de herramientas adecuadas nuevas o ya existentes.

4.3.1 Manufactura y comercio

Entre los problemas centrales de la afectación en el sector productivo tras el terremoto de 16 de abril de 2016, se encuentra la pérdida de productividad de las unidades empresariales, artesanales e industriales, debido a la pérdida de infraestructura y servicios básicos, inventarios, activos y materia prima, la caída del flujo turístico y la afectación de la dinámica comercial. Los lineamientos de actuación se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5
Lineamientos de actuación sectores manufactura y comercio

Lineamiento de actuación	Indicador	Meta
1: Promover las condiciones necesarias para la recuperación en las operaciones de los negocios y nuevos emprendimientos	Empresas afectadas recuperadas al 100% de Operación	17 grandes empresas recuperadas
		71 medianas empresas recuperadas
		293 pequeñas empresas recuperadas
		2.555 tiendas recuperadas
2: Promover la reactivación de fuentes de empleo afectadas directa e indirectamente	Recuperación de plazas de empleo	4.781 empleos formales
3: Promover el acceso a nuevos mercados a través de la diversificación de nuevos productos manufactureros con mayor valor agregado	Ruedas de negocios realizadas	6 ruedas de negocios
	Rutas artesanales	6 rutas artesanales
4: Promover modelos de mejora continua través de la Tecnificación e innovación de las prácticas y procesos manufactureros.	Infraestructuras implementadas	<ul style="list-style-type: none"> - Planta láctea Chone - Planta de Cacao Calceta - Mercado de Portoviejo - Mercado de Jama - Zona Comercial de Manta
	Medios productivos para asociaciones	14 asociaciones beneficiadas

Fuente: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017.

Elaboración: Propia

4.3.2 Turismo

El turismo es uno de los sectores prioritarios en las políticas productivas del Ecuador, siendo las zonas afectadas uno de los principales destinos que conforman la oferta turística nacional. La reactivación de las actividades turísticas demanda la reconstrucción física de la infraestructura destruida, la recuperación de las relaciones comunitarias y la valorización de las prácticas culturales desarrolladas alrededor de los servicios turísticos.

Tabla 6
Lineamientos de actuación sector turismo

Lineamiento de actuación	Indicador	Meta
1: Planificación de destinos sostenibles y seguros, que incluyan el incremento de la calidad de sus servicios turísticos	Número de destinos turísticos planificados	10
2: Reactivación de la demanda con la promoción turística focalizada a nivel nacional e internacional	Número de acciones de promoción focalizadas para los destinos afectados	10
3: Reactivación de la oferta turística, mediante la identificación de la disponibilidad de servicios turísticos en las zonas afectadas y apoyo para reanudar las actividades económicas.	Número de establecimientos turísticos reactivados	100

Fuente: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017.

Elaboración: Propia

4.3.3 Agricultura, ganadería, acuicultura y pesca

El subsector agrícola, ganadero, pesquero y acuicultor constituye un aporte para el subsector manufacturero, permitiendo una reactivación productiva integral y la recuperación de los encadenamientos productivos existentes.

En términos generales, se considera importante promover la consolidación de la asociatividad y redes comerciales ya que abre la posibilidad a los productores afectados de oportunidades de negociación, incremento de su oferta exportable, disminución costos y acceso a financiamiento. Para el efecto a continuación se resumen los lineamientos de actuación para el referido sector:

Tabla 7
Lineamientos de actuación sector agricultura, ganadería, acuicultura y pesca

Lineamiento de actuación	Indicador	Meta
1: Fomentar el uso del potencial agropecuario de la zona post desastre para mejorar las capacidades productivas y generar procesos eficientes de coordinación con los diferentes actores territoriales	Índice de Productividad agrícola	100%
2: Impulsar la creación y el fortalecimiento de redes asociativas entre los productores agrícolas, ganaderos, pesqueros y acuícolas con el fin de mejorar las condiciones de producción y comercialización	Índice de precios productor	100%
3: Facilitar y repotenciar la infraestructura productiva, servicios y los medios necesarios para repotenciar los sectores agrícola, ganaderos, pequeros y acuícolas.	Índice de exportaciones agropecuarias	100%
	Índice de infraestructura disponible	100%
4: Mejorar el acceso a mercados a través de la recomposición y fortalecimiento de las redes territoriales comerciales del sector agropecuario	Índice de precios mayorista	100%

Fuente: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017.

Elaboración: Propia

4.3.4 Empleo y trabajo

De la cuantificación de la pérdida de empleo por causa del terremoto de 16 de abril, realizada por la SENPLADES, el 45% (9.820) de puestos de trabajo corresponden al sector formal y el 55% (12.003) al sector informal.

En esta medida los esfuerzos se direccionan a la recuperación de empleos perdidos en las provincias más afectadas así como la generación de nuevos empleos formales. Los lineamientos se detallan a continuación:

Tabla 8
Lineamientos de actuación empleo y trabajo

Lineamiento de actuación	Indicador	Meta
1: Desarrollar mecanismos que aseguren la contratación de mano de obra local en el proceso de reconstrucción como estrategia de reactivación del empleo en las zonas afectadas.	Porcentaje de empleos recuperados en la zona del terremoto	Recuperar los 21.823 empleos perdidos en Manabí y Esmeraldas
2: Impulsar el desarrollo del recurso humano, el perfeccionamiento y la readaptación profesional de los trabajadores a través de la capacitación y formación técnica y profesional.	Porcentaje de personas que acceden a formación técnica y/o profesional	Beneficiar a 1.000 personas en procesos de formación técnica y/o profesional
3: Promover la transición hacia la formalización del empleo en relación de dependencia, autoempleo y/o emprendimientos a través asistencia técnica y acompañamiento	Porcentaje de empleos formales generados en la zona del terremoto	Generar 12,000 empleos formales en Manabí y Esmeraldas en articulación con el sector productivo
4: Capitalizar las ventajas de las zonas afectadas priorizando la armonización de las necesidades del sector productivo (demanda laboral) con la formación de la oferta de trabajo	Porcentaje de personas ocupadas	Incrementar en 2 puntos la tasa de empleo bruto para Manabí y Esmeraldas

Fuente: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017.

Elaboración: Propia

4.3.5 Acceso a financiamiento

A partir de la identificación de la necesidad de que las zonas afectadas cuenten con acceso a recursos para la reactivación productiva, los lineamientos de política pública hacen referencia a la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana por el terremoto del 16 de abril de 2016, y los dos mecanismos establecidos: i) Asignación de recursos públicos para fomentar la concesión de créditos en las zonas afectadas; y, ii) Diferimiento de pagos y cuotas de capital e intereses de abril, mayo y junio de 2016 de obligaciones financieras con el Sistema Financiero Nacional.

Así, se las entidades públicas: Corporación Financiera Nacional (CFN), BanEcuador E.P. y Corporación de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) son responsables de la implementación de estrategias crediticias y modelos de financiamiento en beneficio de los afectados por el terremoto.

Así, el lineamiento de actuación respecto al acceso a financiamiento se basa en promover la colocación crediticia en las zonas afectadas acorde a lo establecido en la Ley de Solidaridad.

4.3.6 Reactivación económica del sector hotelero

Consiste en la ejecución de estudios que permitan la coordinación y apoyo técnico integral para viabilizar el acceso a financiamiento a los prestadores de servicios turísticos a efectos de coordinar acciones con la banca pública para acceso a condiciones flexibles. La coordinación la realiza el Ministerio de Turismo. A continuación, el detalle de los lineamientos para el sector:

Tabla 9
Lineamientos de actuación sector hotelero

Lineamiento de actuación	Indicador	Meta
1: Ejecutar el apoyo técnico integral para viabilizar el acceso a financiamiento a los prestadores de servicios turísticos afectados por el terremoto del 16 de abril y sus réplicas consecuentes.	Número de hoteles con estudio técnico y tipología	117
	Número de hoteles con acceso a financiamiento.	70
2: Implementar mecanismos para el proceso de reconstrucción de infraestructura y reactivación productiva turística en las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril y sus réplicas consecuentes.	Número de hoteles reconstruidos o Rehabilitados con la tipología propuesta.	70

Fuente: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017.

Elaboración: Propia.

4.4 Agenda de Reactivación Económica y Productiva y política pública

A partir del diagnóstico del sector productivo post desastre (2 años después del terremoto), la sistematización de las problemáticas identificadas y la definición de potencialidades en los diferentes ámbitos productivos, la Agenda presenta una propuesta de intervención con el fin de impulsar el crecimiento de la productividad y la generación de valor agregado local, promover la recuperación del empleo de calidad, mejorar la competitividad territorial, impulsar el crecimiento de las

actividades relacionadas al turismo, promover el financiamiento productivo mediante la banca pública y fomentar la asociatividad de los actores de la economía popular y solidaria.

Para el efecto, se proponen 3 ejes fundamentales: reactivación comercial, reactivación de la producción (agrícola, ganadera, pesca artesanal y acuicultura e infraestructura de conectividad y productiva) y reactivación del turismo. De igual forma se definen ejes de intervención transversal: financiamiento, asociatividad, atracción de inversión e innovación y emprendimiento. Cada eje cuenta con lineamientos estratégicos, metas, indicadores responsables y línea base, en un plazo de ejecución 2018 al 2021, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 10
Metas de la Agenda de Reactivación productiva

Meta	Indicador	Responsable
1: Alcanzar un crecimiento anual superior al 2% en el valor agregado bruto en las provincias de Manabí y Esmeraldas y sostenerlo hasta el 2021.	Valor Agregado Bruto en miles de dólares corrientes.	MPCI
2: Incrementar el rendimiento del cultivo de cacao almendra seca (variedad nacional fino y de aroma) en las provincias de Esmeraldas y Manabí hasta alcanzar 0,38 (tm/ha) al 2021.	Rendimiento (TM/Hectáreas)	MAG
3: Incrementar el rendimiento del cultivo de café grano oro (variedad arábica) en la provincia de Manabí a 0,24 (tm/ha) al 2021.		
4: Sostener el rendimiento del maíz duro seco en la provincia de Manabí por encima del 6,32 (tm/ha) al 2021.		
5: Alcanzar una tasa de empleo adecuado superior al 38,4% en las provincias Manabí y Esmeraldas hasta el año 2021.	Tasa de empleo adecuado.	MIPRO, MAG, MAP
6: Incrementar el índice de competitividad provincial de las provincias Manabí y Esmeraldas hasta alcanzar por lo menos 33,75 y 28,25 puntos, respectivamente.	Índice Único de Competitividad Provincial (IUCP).	MPCI
7: Implementar semestralmente al menos una rueda de negocios de atracción de inversiones y promoción de exportaciones en las zonas afectadas hasta el 2021.	Número de eventos	
8: Poner en funcionamiento 4 facilidades pesqueras y 5 mercados con modelos de gestión sostenibles.	Número de puertos y mercados	EEEEP
9: Recuperar la infraestructura de riego para la producción agropecuaria de por lo menos 14.200 hectáreas de la provincia de Manabí. (Sistema de Riego Carrizal Chone (10.000 ha), Sistema de Riego San Agustín (2.200 ha) canales de Poza Honda (2.000).	Número de hectáreas de riego	SENAGUA / MAP /GAD MANABÍ.
10: Implementar 4 obras de conectividad y transporte para las provincias de Manabí y	Número de obras	MTOP

Esmeraldas (Puerto y Aeropuerto de Manta y 2 ejes viales en Esmeraldas).		
11: Incrementar al 2% la participación de las actividades relacionadas con el turismo en el VAB nominal de las provincias Manabí y Esmeraldas	Porcentaje del VAB de Alojamientos y servicios de comida con respecto al total	MINTUR
12: Planificar y promocionar 10 nuevos destinos en las provincias Manabí y Esmeraldas hasta el 2020.	Número de destinos planificados y promocionados	
13: Alcanzar una colocación de al menos USD\$ 1.551 millones en crédito de la banca pública en las provincias Manabí y Esmeraldas entre el 2018 hasta el año 2021.	Millones de dólares colocados	CFN, BANECUADOR, CONAFIPS
14: Brindar acompañamiento organizativo para mejorar la gestión de por lo menos 100 organizaciones de la EPS.	Número de redes o empresas	MIPRO / IEPS
15: Destinar al menos USD 145 millones en crédito para las entidades financieras de la Economía Popular y Solidaria.	Millones de dólares colocados	CONAFIPS

Fuente: Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, 2018.

Elaboración: Propia.

Igualmente, la Agenda establece mecanismos de implementación como reformas legales aprobadas, proyectos de fomento productivo sugeridos, obras de infraestructura, colocación de créditos programada y el establecimiento de espacios de articulación entre el sector público y privado.

Figura 11
Mecanismos de implementación de la Agenda

Reformas legales	Proyectos de fomento productivo	Obras de infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> • Implementadas mediante la Ley Orgánica para el fomento productivo, atracción de inversiones, generación de empleo y estabilidad y equilibrio fiscal. • Beneficio de exoneración IR ampliado a 5 años. • Ampliación de plazo para cancelar el capital de las obligaciones tributarias y fiscales. • Condonación deudas del Banco Nacional de Fomento y suspensión de juicios. • Propuesta ajuste de tasas en el Puerto de Manta. 	<ul style="list-style-type: none"> • 9 proyectos específicos en temas de productividad y generación de valor agregado por un monto de USD 76.77 MM. Destinados a riego parcelario, certificaciones normas INEN, incubación emprendimientos, asistencia técnica para rendimiento de cultivos cacao, café, maíz duro, fortalecimiento actividad acuícola y pesquera. • 2 proyectos para empleo adecuado por un monto de USD 12.94 MM. • Con respecto a competitividad territorial: 6 proyectos de asistencia técnica, gestión institucional, sistemas de riego, puerto y aeropuerto de Manta y 2 ejes viales en Esmeraldas por un monto de USD 142.10 MM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obras ejecutadas por un monto de USD 193 MM en 5 mercados, acceso al puerto de Manta, 4 facilidades pesqueras • 8 obras planificadas por un monto de USD 348.8 MM: Aeropuerto de Manta, terminal de pesca y cabotaje en Manabí, sistema de riego, agua potable y alcantarillado, Malecón Río Esmeraldas rehabilitación dos vías en Esmeraldas, recuperación de servicios públicos post terremoto en Manabí.

Fuente: Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016, 2018. Elaboración: Propia.

4.5 Resumen lineamientos y política pública para el sector productivo

En forma resumida, hasta el año 2018 se pudo contar con líneas de acción generales direccionadas a motivar la economía de las zonas afectadas; se establecen lineamientos de actuación específicos por cada subsector productivo y variables de interés como el empleo y financiamiento, y no se evidencia una desagregación en acciones específicas acorde al territorio. En octubre de 2018, se establece puntualmente líneas de acción y proyectos en materia sectorial y productiva con sus correspondientes indicadores y metas, donde se define el territorio de ejecución de los mismos y metas específicas por provincia afectada.

Capítulo tercero

Análisis de las Políticas públicas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí

1. Configuración de la política pública

Conforme lo identificado en el marco teórico de la presente investigación, debemos considerar que las políticas públicas adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco del terremoto de 16 de abril de 2016 corresponden a un proceso que se extiende en el tiempo, y que obedece a la toma de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, e instrumentos, dado por las autoridades públicas con la participación de particulares en un ambiente específico.

En esta línea, en el capítulo segundo hemos identificado las diferentes líneas de acción tras el terremoto ocurrido, mismas que configuran las políticas públicas en sus diferentes etapas, en el contexto específico del desastre natural ocurrido en abril de 2016 y su evolución durante estos años subsiguientes al evento.

Las bases teóricas, establecen para el caso de atención de desastres, que éstos mantienen una evolución e identifican claramente dos etapas para las cuales se deberán identificar instrumentos particulares de política pública: i) Etapa de atención inmediata; y, ii) Etapa de recuperación económica o reconstrucción, entre las cuales surge una fase de recuperación y evaluación de necesidades.

Cada instrumento de política pública por su parte obedece a una agenda de política específica y debe al menos considerar 4 etapas enmarcadas en el proceso de identificación del problema hasta la evaluación de la decisión adoptada: i) Diseño y contenido; ii) negociación o concertación; iii) Ejecución o realización; y, iv) seguimiento o evaluación. Adicionalmente, la política pública debe cumplir con ciertas características básicas como estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación, calidad de implementación, efectiva aplicación, orientación hacia el interés público y eficiencia.

En el presente capítulo se analiza la configuración las políticas públicas adoptadas en materia de reactivación productiva para la provincia de Manabí, a partir de las líneas de acción identificadas y si éstas han cumplido con las diferentes etapas

de su formulación y las características básicas que desde el ámbito teórico son recomendadas.

Figura 12
Contexto de revisión de las políticas públicas en la provincia de Manabí



Elaboración: Propia

Como se puede observar para cada etapa que se presenta en la evolución de desastres se requerirá la generación de políticas públicas específicas, la etapa de atención inmediata corresponde a un periodo de máximo 7 días, tras los cuales se considera hasta un mes máximo para identificar las necesidades tras el desastre que permitan gestionar activamente lo que corresponda para la etapa de reconstrucción y desarrollo, que teóricamente puede tomar hasta 5 años. Para el caso del terremoto de 16 de abril de 2016, a partir de los hitos identificados, a continuación, se muestra la configuración de la política pública:

Figura 13
Configuración de políticas públicas tras el terremoto de 16 de abril de 2016



Elaboración: Propia

En virtud del objetivo la presente investigación se aborda la revisión de la configuración de políticas públicas en las etapas de recuperación y evaluación de necesidades y de reconstrucción y desarrollo. Con respecto a la etapa de atención inmediata prevalece la aplicación de instrumentos constitucionales dada la emergencia. Con respecto a las etapas de interés para esta investigación, en adelante se identificará si los hitos que configuran la política pública son hitos que por se corresponden a una política pública y cuentan con las características necesarias.

Para el caso de la Etapa de recuperación y evaluación de necesidades prevalece la generación de Informes de estimación de costos e impactos y la expedición de la Ley de Solidaridad, así como la creación del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva creado con estos fines específicos. En la Etapa de Reconstrucción y Desarrollo donde se podrán identificar con mayor detalle los aspectos propios de la reactivación productiva en la provincia de Manabí, tres hitos relevantes deben citarse: la expedición del Plan Reconstruyo Ecuador, las renovaciones del Estado de Excepción por dos ocasiones en el año 2017 y la expedición de la Agenda para la reactivación económica y productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016 en agosto de 2018.

En el caso del terremoto de 16 de abril de 2016 las políticas públicas fueron necesarias en forma inmediata para responder a los graves efectos del desastre natural, por lo que, al revisar los hitos generados en la evolución del desastre se puede señalar que éstos corresponden a elementos que en forma conjunta podrían configurar una política pública cuyo proceso de conformación se da en el tiempo y evoluciona en la medida que lo hace el desastre natural.

Los hitos relevantes efectivamente obedecen a un proceso que se ha extendido en el tiempo desde mayo de 2016 hasta el año 2017, donde aún siguen generándose decisiones (renovación del Estado de Excepción para las zonas afectadas, emisión de nuevas agendas de reactivación económica y productiva). Efectivamente como en toda política pública, las decisiones del Gobierno Central fueron materializadas en los diferentes instrumentos y articularon autoridades públicas y privadas además de que consideraron en cierta medida la participación de particulares. De igual forma, cada hito relevante se basa en el ordenamiento jurídico vigente en caso de desastres y considera el asesoramiento de instancias internacionales para la aplicación de las mejores prácticas.

Ahora bien, desde el ámbito teórico para cada etapa de la evolución de desastres se debería aplicar una política pública específica y cada una de éstas debería diseñarse y ejecutarse observando las características requeridas para una política pública adecuada y mantener las diferentes etapas propias del ciclo de una política pública. Por lo expuesto a continuación se revisa cada hito en el marco del cumplimiento de las condiciones y características propias de una política pública.

2. Una aproximación de los hitos registrados para la Recuperación y Reconstrucción en la provincia de Manabí.

En primera instancia es preciso recalcar que los hitos registrados obedecen a acciones de carácter general para las zonas afectadas por el desastre natural, por lo que no existen aspectos específicos para la provincia de Manabí, y para esta sección se realiza una aproximación a partir de la información de carácter general.

A continuación, una revisión de cada hito registrado para las etapas antes citadas en el marco de las características de las políticas públicas y su ciclo:

2.1 Informe de Estimación de Costos de Reconstrucción:

En la siguiente tabla se incluye en forma resumida las consideraciones de política pública identificadas:

Tabla 11

Consideraciones de política pública- Estimación de Costos de Reconstrucción

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	El documento constituye la referencia y guía base de revisión de impactos del desastre natural. Se define como un instrumento clave para la toma de decisiones en materia de reconstrucción y establece lineamientos generales de política pública. No define acciones, inacciones o decisiones en materia de reconstrucción.
Proceso que articula autoridades públicas y privadas	Para la elaboración del documento se articularon los esfuerzos de varias entidades gubernamentales proveedoras de información, con el apoyo 14 organizaciones internacionales y multilaterales y 45 expertos.
Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	Esquematiza el problema, contextualiza el desastre y no genera soluciones, únicamente lineamientos generales de política pública para cada sector.
Negociación o concertación	Al ser de carácter informativo, no existe negociación o concertación.
Ejecución o realización	Al ser de carácter informativo, no existe ejecución o realización.
Seguimiento o evaluación	Al ser de carácter informativo, no existe seguimiento o evaluación. Se aclara que los lineamientos de política pública delineados en el documento no se toman en consideración de forma específica en el desarrollo de la política pública definida el Plan Reconstruyo Ecuador.

Elaboración: Propia.

Como se ha señalado la Evaluación de costos de Reconstrucción no obedece a una política pública, más bien es un instrumento base para la toma de decisiones, por lo que no se revisan aspectos claves de adicionales para identificación de políticas públicas como el ambiente en el que se desarrollan, las principales nociones y características que deben cumplir.

2.2 Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana:

En la siguiente tabla se incluye en forma resumida las consideraciones de política pública identificadas:

Tabla 12
Consideraciones de política pública - Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	La Ley define un curso de acciones y decisiones en materia tributaria, laboral, y financiera para la generación de recursos monetarios e incentivos para la planificación, construcción y reconstrucción de la infraestructura pública y privada y la reactivación productiva de las zonas afectadas por el terremoto (que comprenderá la implementación de planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas para enfrentar las consecuencias del terremoto).
Proceso que articula autoridades públicas y privadas	La Ley de carácter Orgánico fue aprobada por la Función Legislativa tras la solicitud del Ejecutivo. Las acciones y decisiones adoptadas consideran la intervención de varias carteras de estado para la ejecución e implementación, así como de instituciones financieras públicas y privadas y los Gobiernos seccionales. Se establece la intervención de la Contraloría General del Estado como ente de control previo, continuo y posterior de los recursos recaudados por la Ley.
Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	Señala como principal antecedente los graves daños sufridos en las zonas afectadas tras el terremoto y establece necesidad de recaudar de forma inmediata nuevos recursos económicos que permitan afrontar los desastres causados por fenómenos naturales en el marco de la obligación constitucional del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural.
Negociación o concertación	La Ley es de carácter Orgánico y establece el cumplimiento mandatorio de las disposiciones efectuadas. No existe registro de fuerte oposición ciudadana para su cumplimiento.
Ejecución o realización	Para la mayoría de las decisiones adoptadas se fijó un periodo de ejecución de 12 meses o hasta el año 2017. El carácter de Ley Orgánica establece la obligatoriedad de la ejecución de las disposiciones. En rigor, se trata de decisiones de implementación de corto plazo. Cabe señalar que la ejecución de las decisiones corresponde únicamente al objeto de Ley cuyo principal fin fue recaudatorio, por lo que el uso y destino de los recursos no corresponde a la ejecución de esta política pública.
Seguimiento o evaluación	En forma general, no existe una sola entidad responsable del seguimiento y evaluación de todas las decisiones efectuada mediante la Ley, por lo que no se realizó una evaluación general de la misma, no obstante, el seguimiento para el caso de las entidades responsables se realizó en forma periódica desde la Presidencia y Vicepresidencia de la República en los reportes semanales previos a la sabatina. Cabe precisar que la Contraloría General del Estado fue designada como la responsable de control previo, continuo y posterior de los recursos recaudados y al respecto ha emitido varios informes de auditoría que se revisarán más adelante.

Elaboración: Propia.

En virtud de que se determina que la Ley Orgánica cumple en forma general con la definición de política pública y su ciclo, a continuación, se analizan otros componentes importantes que permiten conocer con mayor detalle el ambiente y las características de la misma.

Tabla 13
Componentes de la política pública - Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana

Análisis del ambiente	
Ordenamiento jurídico vigente	La expedición de la Ley se enmarca entre otros en el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que es obligación del Estado proteger 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.
Sistema político	Se desarrolló en un entorno democrático, siendo la Asamblea Nacional responsable de la aprobación y el Poder Ejecutivo el proponente. En un contexto político donde el 61% de la población aprobaba el mandato del presidente Rafael Correa, según (Diario El Telégrafo 2016). El momento de la crisis en el que se expide la Ley corresponde a un tiempo político en el cual existe una alta presión política, ciudadana y mediática que influye en la toma de medidas sensibles y visibles a las urgencias ciudadanas, dada la fase de recuperación temprana, conforme lo señalan (Carrión y Jimenez 2017).
Beneficiarios o afectados	Dado el objeto señalado, los beneficiarios son los ciudadanos de las zonas afectadas y declaradas mediante Decreto Ejecutivo y aquellos cuya actividad económica se desarrollaba en las dichas zonas.
Cultura - comportamientos sociales.	Según, (Carrión y Jimenez 2017), el sismo demostró la solidaridad interna, el voluntariado, la organización social y la participación comunitaria, principalmente en la etapa de asistencia humanitaria pero también en la recuperación temprana. La Ley se expide en este marco donde también se presenta una importante activación social y capacidad de organización de diversos actores de la sociedad civil e incluso el sector privado.
Noción de política pública	
Marco general, problemas y soluciones, acciones	La Ley efectivamente surge de una problemática específica bien delimitada y define una serie de acciones y soluciones a problemas específicos en su ámbito.
Cumplimiento de beneficios y resultados	El objeto principal fue “normalizar” aspectos laborales, tributarios, financieros tras el desastre y el principal fin fue recaudatorio. Esta Ley no es un instrumento que defina el destino y uso específico de los recursos recaudados.

Elaboración: Propia.

2.3 Creación del Comité de Evaluación y Reactivación Productiva:

En la siguiente tabla se incluye en forma resumida las consideraciones de política pública identificadas:

Tabla 14

Consideraciones de política pública – Creación del Comité de Evaluación y Reactivación Productiva

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	El Comité se crea mediante decreto ejecutivo con un fin específico de apoyar en el proceso de evaluación y reactivación productiva de las zonas afectadas por el desastre. Esta decisión del Ejecutivo muestra la centralización de la responsabilidad de recuperación y reconstrucción en el Gobierno Nacional y establece una estructura jerárquica de coordinación y gestión de infraestructura y servicios. No obstante, no define acciones, inacciones o decisiones en materia de reconstrucción. El Comité es un cuerpo colegiado que se encontraría a cargo de la toma de decisiones, acciones, acuerdos y generación de instrumentos.
Proceso que articula autoridades públicas y privadas	Conforme se establece en la conformación del Comité, se incluye la presencia de autoridades nacionales en el territorio afectado y considera la participación de delegados del sector privado para la toma de decisiones.
Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	El Comité se crea con un fin específico de reconstrucción y creación de planes, programas, acciones y políticas públicas. Esta decisión no genera soluciones específicas, sino que determina el responsable de generarlas e implementarlas.
Negociación o concertación	La decisión se toma incluyendo a actores no solo públicos sino privados.
Ejecución o realización	Al ser de carácter inmediato la creación del Comité, no existe ejecución o realización.
Seguimiento o evaluación	No aplica. Se aclara que las acciones a cargo del Comité se toman en consideración de forma específica en el desarrollo de la política pública definida el Plan Reconstruyo Ecuador, que se revisará más adelante.

Elaboración: Propia.

Como se puede apreciar la creación del Comité no obedece a una política pública, más bien se trata de la configuración de un actor clave que debe gestionar y tomar decisiones de política pública para el cumplimiento de los objetivos de su creación.

2.4 Plan Reconstruyo Ecuador:

Las consideraciones de política pública identificadas se incluyen en la siguiente tabla resumida:

Tabla 15

Consideraciones de política pública – Plan Reconstruyo Ecuador

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	El Plan de expide por el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, y su creación según menciona el informe obedece a una coordinación interinstitucional y multinivel, y cuenta con una planificación plurianual. El documento sistematiza las intervenciones institucionales en los procesos de recuperación, reconstrucción y reactivación productiva, y concentra las acciones en territorio en lineamientos de actuación desde la respuesta al desastre con metas e indicadores establecidos y la asignación presupuestaria.

Proceso que articula autoridades públicas y privadas	Las acciones y decisiones adoptadas en el Plan consideran la intervención de varias dependencias del Gobierno Central y de los gobiernos autónomos descentralizados. No articula las acciones de orden privado.
Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	El Plan se fundamenta en el documento de Evaluación y estimación de costos elaborado por SENPLADES, y considera además la retroalimentación de varias carteras de estado con relación a la evolución dinámica de los diferentes sectores en el tiempo de evolución del desastre. Define soluciones a la problemática identificada en el referido documento, establece metas e indicadores de cumplimiento.
Negociación o concertación	El Plan se basa en lineamientos que deben cumplirse en el ámbito público, por lo cual no se establece fuertemente un canal de negociación o concertación de las definiciones adoptadas.
Ejecución o realización	El cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan se fijó hasta el año 2020 por lo que la ejecución y realización se deben realizar en forma paulatina. No se establece en el documento un responsable específico para la ejecución y cumplimiento de cada meta establecida.
Seguimiento o evaluación	En forma general, no existe una sola entidad responsable del seguimiento y evaluación de todas las acciones que establece el Plan, considerándose de manera tácita el Comité como ente a cargo del seguimiento y evaluación a través de su Secretaría Técnica.

Elaboración: Propia.

Dado el objeto del Plan Reconstruyo Ecuador se determina que se trata de la política pública definida para hacer frente a la reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas tras el desastre de 16 de abril de 2019, a pesar de que no se ha cumplido con el ciclo de la política pública, no obstante, a continuación, se analizan otros componentes importantes que permiten conocer con mayor detalle el ambiente y las características de la política pública.

Tabla 16
Componentes de la política pública – Plan Reconstruyo Ecuador

Análisis del ambiente	
Ordenamiento jurídico vigente	La expedición de la Ley se enmarca entre otros en el artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que es obligación del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural. La Creación del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, mediante el Decreto Ejecutivo 1004, de 26 de abril del 2016, con la finalidad de dar la respuesta inmediata a las necesidades en la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria; así como implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación productiva y de empleo en las zonas afectadas.
Sistema político	El Plan se desarrolló como un producto de las nuevas competencias del Comité creado el 26 de abril de 2016, un año después de la creación de este cuerpo colegiado y de la ocurrencia del desastre, sistematiza las acciones efectuadas en el primer año por parte de las diferentes entidades gubernamentales. El documento se expide, en un momento político en el cual ya no existe una alta presión política, ciudadana y mediática y la crisis se ha “normalizado”, tras las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2017, en las cuales la capacidad de respuesta

	y presencia del Estado en las provincias afectadas se constituyeron en un bastión político, conforme lo señalan (Carrión y Jimenez 2017). Como se señaló el Plan es emitido por el Comité de Reconstrucción y Reactivación económica, y al respecto es preciso señalar que el mismo, se emitió en el mismo mes donde el nuevo presidente fue posesionado.
Beneficiarios o afectados	El Plan considera todos los ejes de acción y diferentes frentes donde se debe trabajar, salud, vialidad, vivienda, educación y el sector productivo, así se detallan beneficiarios específicos de las zonas afectadas según los frentes de trabajo definidos. En el caso productivo, los beneficiarios son artesanos, microempresa, PYME y gran empresa de los diferentes sectores productivos.
Cultura - comportamientos sociales.	Dado la temporalidad de un año posterior al desastre, donde se espera que la crisis se ha “normalizado” y que la gestión pública se retome progresivamente, la temática ya no formó parte de la agenda pública ya que fue reemplazada por la agenda política por motivo de las elecciones presidenciales efectuadas.
Noción de política pública	
Marco general, problemas y soluciones, acciones	El Plan nace de una problemática específica definida en informes previos (Costos de Reconstrucción emitido por la SENPLADES), sin embargo, aclara que metodológicamente ha considerado los cambios que se generaron en territorio durante el año desde el desastre ocurrido, mismos que no se encuentran sistematizados ni publicados.
Cumplimiento de beneficios y resultados	El Plan define metas e indicadores específicos, unos cumplidos durante 2016 y que se señalan en el mismo informe y otros que se consideran para los años subsiguientes hasta 2020, no obstante, no establece responsables de ejecución ni mecanismos de evaluación o análisis de impacto.

Elaboración: Propia.

De la antes señalado se puede resaltar que el Plan Reconstruyo Ecuador, recoge la política pública definida para la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.

2.5 Renovación de Estado de Excepción para las zonas afectadas mediante:

En la siguiente tabla se incluye en forma resumida las consideraciones de política pública identificadas para las renovaciones del Estado de Excepción:

Tabla 17
Consideraciones de política pública – Renovación de Estado de Excepción

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	Las dos renovaciones de los estados de excepción por el terremoto de 16 de abril de 2016 para las zonas afectadas se generan mediante Decreto Ejecutivo, es decir son de carácter mandatorio y facultan una serie de acciones a efectos de atender personas que aún se encuentran en albergues oficiales, evitar el uso de espacios con riesgo y finalizar el proceso de demolición y remoción de escombros.
Proceso que articula autoridades y privadas	Conforme se establece en el Decreto Ejecutivo, es imperante la participación de varias dependencias del Estado y de las Fuerzas Armadas. No se observa articulación con autoridades privadas.

Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	Los Decretos Ejecutivos que dan paso a la renovación del Estado de Excepción por un periodo total de 90 días, se fundamenta en la necesidad de demolición y remoción de escombros, atención de personas en albergues y de evitar el uso de la ciudadanía de espacios en riesgo. No registra soluciones específicas, únicamente encarga carteras de Estado como responsables del cumplimiento del Decreto.
Negociación o concertación	Al ser de carácter mandatorio no se evidencia proceso de negociación o concertación con actores específicos.
Ejecución o realización	La ejecución de las acciones generadas a partir de la decisión del Ejecutivo, no se recogen en documentos específicos.
Seguimiento o evaluación	No se establecen mecanismos de seguimiento o evaluación en forma específica.

Elaboración: Propia.

Dadas las consideraciones señaladas, las renovaciones de los Estados de Excepción por dos ocasiones son decisiones de orden mandatorio para solventar una problemática específica, sin embargo, no cumplen con el ciclo de política pública.

2.6 Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016.-

Las consideraciones de política pública identificadas se incluyen en forma resumida en la siguiente tabla:

Tabla 18
Consideraciones de política pública – Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016

Definición de la política pública	
Proceso: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos	La Agenda que se expide tras 2 años del terremoto de 16 de abril de 2016 por parte del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, define un conjunto de lineamientos estratégicos a implementarse a través de programas, proyectos, reformas normativas y coordinación Institucional, con metas específicas, responsables y un horizonte de tiempo establecido.
Proceso que articula autoridades públicas y privadas	La Agenda fue elaborada por la Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva a partir de una serie de reuniones y talleres con actores del sector productivo, gremios y GADs de Manabí y Esmeraldas, con el propósito de conocer las problemáticas y potencialidades para su reactivación y sistematizar sus propuestas de reactivación. Adicionalmente, se realizaron talleres con los actores institucionales y de varias carteras de Estado vinculados al proceso, según la (Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo 2018).
Ciclo de política pública	
Identificación del problema y soluciones	Señala como principal antecedente el diagnóstico y situación del sector productivo post desastre (a 2 años de ocurrido el terremoto) y establece las posibles soluciones para cada problemática específica identificada con su correspondiente responsable de ejecución y meta.

Negociación o concertación	La Agenda se estableció en el marco de talleres y reuniones con actores del sector público y privado involucrados en el proceso, según la (Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo 2018), el proceso de elaboración duró alrededor de nueve meses en el año 2018.
Ejecución o realización	Para cada una de las disposiciones adoptadas se fijó un periodo de ejecución y responsable.
Seguimiento o evaluación	La Agenda establece claramente que el acompañamiento técnico y metodológico para el diseño, seguimiento y evaluación está a cargo de la SENPLADES. Cabe señalar que los avances y cumplimiento de la Agenda, se presentan por parte de la Secretaría Técnica del Comité en forma trimestral a la Asamblea Nacional, mismos que se analizarán más adelante.

Elaboración: Propia.

De esta manera la Agenda de Reactivación Económica y Productiva cumple en forma general con la definición de política pública y su ciclo, es así que a continuación se analizan otros componentes importantes que permiten conocer con mayor detalle el ambiente y las características de la misma.

Tabla 19

Componentes de la política pública – Agenda de Reactivación Económica y Productiva

Análisis del ambiente	
Ordenamiento jurídico vigente	La expedición de la Agenda se fundamenta en las facultades asignadas al Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo, mediante el Decreto Ejecutivo N° 1004, donde se establece su creación y la reforma al Comité realizada mediante Decreto Ejecutivo N° 365 con el propósito de fortalecerlo institucionalmente a través de la integración de nuevos miembros.
Sistema político	Se desarrolló en un contexto político donde la aprobación de la gestión del presidente Lenin Moreno, se situaba cuatro puntos por debajo (40%) de la de su predecesor, según (CELAG 2018). En un entorno donde el interés por la política es muy bajo y se considera que el principal problema es el empleo para el 58.4% de los ecuatorianos. Esta Agenda se expide cuando la problemática es aún parte de la agenda política en virtud de que se trata de uno de los principales ofrecimientos de campaña del presidente de la República.
Beneficiarios o afectados	Dado los objetivos establecidos en la Agenda, se espera beneficiar al sector productivo donde los ejes sectoriales de intervención son el sector comercial, producción agrícola y ganadera, pesca artesanal y acuicultura y turismo. NO se establecen lineamientos específicos para otros sectores igualmente afectados como el sector de manufactura.
Cultura - comportamientos sociales.	La crisis por el terremoto no forma parte de la agenda pública nacional, dada la temporalidad en la que se expide la Agenda, esto se genera debido a que la crisis suscitada por el terremoto prácticamente se ha “normalizado” y la situación económica asociada el incremento del desempleo establece otras prioridades para la ciudadanía. Sin embargo, por el proceso de formulación de la Agenda se infiere un componente relevante con respecto al interés del sector privado de las zonas afectadas.
Noción de política pública	
Marco general, problemas y soluciones, acciones	La Agenda se fundamenta en una problemática específica aún sin resolver y que se ha sistematizado en forma conjunta con el sector

	privado y define una serie de acciones y soluciones cuantificables y medibles.
Cumplimiento de beneficios y resultados	La Agenda ha definido una temporalidad de ejecución hasta el año 2021, el cumplimiento de los beneficios y resultados se plasma en los informes de la Secretaría Técnica del Comité que se entrega en forma periódica a la Asamblea Nacional puesto que los recursos utilizados para la ejecución de la Agenda es parte de la recaudación de la Ley de Solidaridad y de créditos con organismos internacionales.

Elaboración: Propia.

Como se puede observar, la Agenda de Reactivación Económica y Productiva corresponde a una política pública en materia específica de reactivación productiva que cumple con la configuración dada desde el punto de vista teórico.

2.7 Resumen política pública para las Etapas de Recuperación y Reconstrucción:

A partir de la aproximación de cada hito registrado en las Etapas de Recuperación y evaluación de necesidades y de Reconstrucción y desarrollo con la configuración de una política pública según los fundamentos teóricos, se establece lo siguiente:

Tabla 20
Resumen política pública definida para las Etapas de Recuperación y Reconstrucción

Hito registrado	Política pública	
	Definición	Ciclo de política pública
Ley Orgánica de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana - 20 de mayo de 2016.	Si	Si
Estimación costos de Reconstrucción - 1 de junio de 2016.	No	No
Creación Comité de Reconstrucción y Reactivación productiva - 26 de abril de 2016.	No	No
Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto - mayo 2017.	Si	Si
Renovación Estado de Excepción - 12 de marzo de 2017 y 13 de junio de 2017.	Si	No
Agenda de reactivación económica y productiva – agosto de 2018.	Si	Si

Elaboración: Propia.

A partir de la revisión efectuada sobre los hitos registrados en las etapas de Recuperación y Reconstrucción, desde una aproximación teórica, se observa que 4 corresponden a una política pública y de éstos, dos definen aspectos específicos en materia de reactivación productiva de las zonas afectadas. Los demás hitos, conforme

se señaló con anterioridad corresponden a instrumentos para la implementación de la política pública.

Dada la temporalidad, la Ley de Solidaridad y corresponsabilidad ciudadana se aprueba en un momento inicial de la crisis con fines de corto plazo principalmente recaudatorios y de estabilidad en materia tributaria y financiera para los afectados. Sí, el Plan Reconstruyo Ecuador y la Agenda de Reactivación económica y productiva, son las políticas públicas que consideran aspectos específicos de reactivación productiva. La Agenda puede identificarse con la versión “actualizada” del Plan Reconstruyo Ecuador, ya que se genera 2 años después del desastre y 1 año y 5 meses después de la emisión del Plan y considera además una etapa de diagnóstico previa con objetivos por eje de acción, metas y responsables, constituyendo en términos generales un documento más completo en materia de política pública.

En este sentido, en adelante se revisan las características de estas políticas públicas para la reactivación productiva, específicamente para la provincia de Manabí, misma que concentró mayor impacto tras el terremoto.

3. Revisión de las características de las políticas públicas para la reactivación productiva en la provincia de Manabí.

Como se ha identificado en capítulos anteriores, además de la revisión de consideraciones de la definición teórica y el ciclo de política pública, organismos multilaterales, señalan que más importante aún que esta revisión es el análisis de la calidad de la intervención, que se puede analizar a través de características como: orientación hacia el interés público, coordinación, estabilidad, adaptabilidad, coherencia, calidad de implementación, efectividad en la aplicación, eficiencia, entre las principales.

La investigación de las características de las políticas públicas en materia de reactivación productiva para la provincia de Manabí se realiza a partir del levantamiento de información primaria realizado a los actores clave identificados y la observación de información generada en el presente documento respecto a la ejecución de la política pública, en forma complementaria.

El mapeo de actores clave se realizó a partir de la revisión de los entes involucrados en las políticas públicas en sus diferentes fases, cabe señalar que la mayoría de los actores corresponden a actores institucionales de los cuales se buscó

información oficial y/o representantes clave de los mismos. En los casos en los que se pudo contar con el apoyo de actores clave, se realizaron entrevistas. En el anexo 1, se presenta la caracterización de los entrevistados y el guion general de las entrevistas realizadas.

3.1 Orientación hacia el interés público

Ante los inminentes impactos del terremoto de 16 de abril en las zonas afectadas, parecería lógico señalar que la política pública generada obedece al interés público, siendo que al menos el 10% de la población nacional fue afectada en diversas formas por el desastre ocurrido. Ahora bien todo desastre tiene un carácter territorial en tanto que afecta de manera directa a zonas específicas por lo que la definición de acciones e inacciones de respuesta oportuna para la reactivación productiva de las zonas afectadas enfrentó como principal problema la disponibilidad y calidad de información sobre los contextos sectoriales previos al desastre que permitirían comprender los problemas previos y evitar la reproducción o generación de patrones asociados a las vulnerabilidades de cada localidad, aspecto que es anotado por la SENPLADES como parte de las limitaciones identificadas para la elaboración del Informe de Evaluación de Costos de Reconstrucción. Así, la aplicación de la política pública fue de carácter general, sin la revisión de cualidades y características específicas de las zonas, consideraciones por demás relevantes desde el ámbito teórico para el diseño de políticas públicas²³. Este aspecto se considera únicamente a partir de la emisión de la Agenda de Reactivación Económica y productiva emitida dos años posteriores al desastre donde se realiza un diagnóstico de problemáticas y potencialidad de cada sector productivo como fase previa o de diagnóstico. De igual forma es lamentable que si bien en la evaluación de Costos de Reconstrucción generada por SENPLADES, con las limitaciones antes citadas, se observan lineamientos de política pública con base al contexto general identificado para cada sector productivo, en el Plan Reconstruyo Ecuador éstos no son considerados en su totalidad y con la minuciosidad necesaria.

²³ Entrevistado SENPLADES, entrevistado por la autora, 30 de octubre de 2019.

3.2 Coordinación

Ante el terremoto de 16 de abril en las zonas afectadas, en primera instancia se debe reconocer que se materializaron los riesgos acumulados los factores propios de los territorios en términos sociales, económicos e incluso políticos y se pone a prueba el modelo de gobernanza de riesgos. Se afirma que el país no se encontraba preparado a nivel institucional y ciudadano para enfrentar un desastre de tal magnitud como el ocurrido el 16 de abril de 2016.²⁴

En el ámbito de gestión de riesgos, Ecuador contaba con un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y la Ley de Seguridad Pública y del Estado establecía la conformación de un Comité Consultivo de Gestión de Riesgos, no obstante tras el terremoto se dieron cambios en el liderazgo y se identifica la falta de sintonía entre los actores de gobierno y el equipo humanitario, la ausencia de protocolos amparados en planes de contingencia ante sismos, e incluso la falta de una concepción clara de prevención ante desastres,²⁵ aspectos que pusieron en evidencia la vulnerabilidad de la gestión de riesgos, más aún cuando se reconoce una “improvisación institucional” dada por la creación de nuevas entidades de regulación, la incorporación informal de nuevos actores al proceso y la delegación de la regulación del riesgo a entidades con roles diferentes (Almeida 2017).

Del lado de la institucionalidad se identifica que ésta ha actuado de manera desordenada en forma reactiva y aislada ocasionando la suplantación del liderazgo de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos por un Comité creado por el Gobierno Central, y con ello ha generado la improvisación de acciones y un notorio protagonismo de las instituciones centrales y no locales (Kallenberger 2017).

En el ámbito del Gobierno Central no existían las condiciones necesarias ni un fondo emergente o contingente para que el Estado pueda asumir y proveer los recursos necesarios en respuesta a la emergencia²⁶, es así que antes de la recaudación efectuada

²⁴ “Cada zona afectada previo al desastre ya contaba con una problemática específica, el ciudadano ya cuenta con su propios limitantes y por supuesto no visualiza la aplicación de mediadas contingentes ante eventos de tales proporciones; en cuando a las instituciones, si bien se contaba con un sistema descentralizado de gestión de riesgos, este “modelo teórico” tuvo que ser probado ante el terremoto, incluso de forma parcial dado que se tomaron decisiones desde el Gobierno Central para delegar la responsabilidad de reacción ante el terremoto a un Comité creado mediante decreto ejecutivo” Entrevistado por la autora, 7 de noviembre de 2019.

²⁵ El mismo Gobierno Central sufrió cuantiosas pérdidas debido a que muchas de sus infraestructuras no se encontraban aseguradas.

²⁶ Entrevistado por la autora, 3 de octubre de 2019.

mediante la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad ciudadana, aproximadamente USD 1397 millones, según el Servicio de Rentas Internas (SRI), se utilizaron recursos de otras fuentes y activaron créditos de emergencia con organismos internacionales y multilaterales: USD 660 millones provenientes del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Mundial (BM). Se gestionó un crédito con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por USD 364 millones. No debe dejar de mencionar que se recibieron cuantiosos aportes internacionales, de los cuales no se cuenta con una cifra oficial exacta ya que dichos recursos se unificaron con los provenientes de la Ley de Solidaridad.

En temas de coordinación es necesario precisar la afectación de la visión y del liderazgo dada por el cambio de actores y de Gobierno en el año 2017²⁷, incluso se genera un quiebre de institucionalidad y en el rol de articulación y de pensamiento estratégico en virtud del cambio de vicepresidente y de la conformación del Comité de Reconstrucción y Reactivación Económica.

Es en la nueva Agenda generada en el año 2018 que se establecen lineamientos claros con los correspondientes responsables en el ámbito de la administración pública, sin embargo, aún en esa instancia no se prevén intervenciones de actores privados²⁸ para la ejecución sino únicamente para en la definición de la Agenda.

3.3 Estabilidad y adaptabilidad

Con relación a esta característica cabe precisar que de forma teórica las políticas públicas deben evolucionar en la medida que lo hace el desastre, es así que particularmente en este marco no se requiere de estabilidad de una política pública siendo más determinante su capacidad de adaptabilidad ante el contexto y evolución que presenten los sectores productivos en las zonas afectadas. Al respecto, es de mencionar que la Agenda de Reactivación Económica y Productiva es una actualización del Plan Reconstruyo Ecuador en materia productiva a partir de la

²⁷ “El cambio de Gobierno marca un antes y después respecto del manejo y gestión del Comité, seguramente esta situación se agudiza una vez que se da la situación política de cambio de vicepresidente y en la medida en que se agendan nuevas prioridades para el Gobierno actual” Entrevistado SENPLADES, entrevistado por la autora, 30 de octubre de 2019.

²⁸ “Es necesario que la formulación de políticas públicas considere la participación e intervención de los diferentes actores involucrados, el Gobierno Nacional ante la estimación del costo de reconstrucción señaló que parte del mismo debe ser afrontado por el sector privado, en esta línea la planificación de intervención entre público y privado se hace necesaria, y este tema se dejó de lado”. Entrevistado SENPLADES, entrevistado por la autora, 30 de octubre de 2019.

actualización del diagnóstico de los sectores afectados, en su aprobación se establece que debe ser actualizada en forma trimestral dado el carácter de planificación que tiene, no obstante, la actualización no se ha presentado.

3.4 Coherencia

Las políticas públicas generadas para la recuperación y reactivación productiva se expidieron a partir de la identificación de una problemática específica, analizada en un contexto general por lo que los actores institucionales observan que se establecieron una serie de beneficios e incentivos en forma general y a todo nivel en las zonas afectadas sin realizar una distinción los beneficios.

Los beneficios generales se otorgaron en forma general y a todo nivel, beneficios fiscales sin distinción del tamaño y la capacidad de reacción de los afectados.²⁹

La concepción de la política pública no se encuentra bien diseñada pues correspondería conocer y entender los insumos y actividades, desarrollar productos para cada actividad planteado, revisar y determinar los resultados esperados y los impactos³⁰. En esta línea se observó una visión acotada dada por el informe de estimación de costos e impactos, sin considerar aspectos asociados principalmente a resiliencia y grupos prioritarios y vulnerables dentro de los afectados por el terremoto.

Se reconoce la importancia del trabajo in situ para planificar y hacer un seguimiento en territorio sobre las medidas implementadas.

Muestra de lo expuesto es que en la Agenda de Reactivación Económica y Productiva al realizar una actualización de los sectores productivos se realiza un enfoque en turismo, comercio y agricultura, acuicultura y pesca con énfasis en Mipymes y el segmento de la economía popular y solidaria y en la generación de capacidades en estos segmentos y en los GAD.

²⁹ “En el ámbito de financiamiento, las condiciones preferenciales se aplicaron para todos los sectores y para sujetos de crédito de diversos tamaños, empresas que pudieron reaccionar dada su solvencia también pudieron acogerse a los beneficios” Entrevistada Banca Pública, entrevistada por la autora, 6 de diciembre de 2019.

“Yo he sido comerciante toda mi vida y tras el terremoto nos quedamos sin nada nos indicaron que podemos acercarnos para gestionar préstamos, en el Banco de Fomento no pude porque estoy en central de riesgos, mi esposo sin trabajo mi hija tiene una discapacidad y no me pudieron ayudar, no sé cuánto debo esperar para salir de la central y que me ayuden”. Comerciante de complementos tecnológicos en Nuevo Tarqui, entrevistada por la autora, 6 de diciembre de 2019.

³⁰ Entrevistado SENPLADES, entrevistado por la autora, 30 de octubre de 2019.

3.5 Calidad de implementación: efectividad en la aplicación y eficiencia

Las políticas públicas implementadas para la reactivación de los sectores productivos, surgen desde la generación de un Plan que establece metas específicas sin claridad de responsables e identificación de resultados e impactos requeridos, se observa el diseño de un Plan abstracto en cuanto a definición de lineamientos específicos en materia de regeneración económica y productiva, donde no se vincula en forma adecuada aspectos requeridos en el caso de este tipo de eventos asociados a los medios de vida, aspectos psicológicos y conductuales de los afectados³¹, tampoco se establecen prioridades y un orden lógico en la ejecución. La reactivación productiva, tras el desastre en una etapa de recuperación pasa a un plano menos coyuntural³².

Se produce un desequilibrio importante en el esquema de planificación de políticas públicas donde la capacidad de reacción y rapidez no se encontraba correctamente balanceada con la calidad de diseño e implementación requeridos, dado que éstas establecen las bases y constituyen una única oportunidad de solventar y mejorar vulnerabilidades de los sectores productivos previas al desastre.

A nivel de generación de recursos, se observa que la Ley de Solidaridad es un instrumento acertado³³, el problema se centra en la utilización de éstos, donde se evidencia nuevamente una visión de corto plazo donde prima la capacidad de respuesta y rapidez y no la efectividad de la política pública:

- Previo a la obtención de recursos por la referida Ley se dispuso de otros dineros, sobre los cuales no se realizó un adecuado seguimiento y evaluación de destinos y usos.³⁴
- Conforme lo establecen los informes de la Contraloría General del Estado, el uso de la recaudación efectuada por la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad

³¹ Idem.

³² “Es verdad que se vio ayuda tras el terremoto para pasar la emergencia, pero al cabo del tiempo, la ayuda se ha ido y ahora seguimos esperando que recibir ayuda del Gobierno y esperando que mejore el negocio que lo hicimos con la liquidación de mi esposo” Dueña de un comercio en un contenedor en Nuevo Tarqui, entrevistada por la autora, 6 de diciembre de 2019. “La reconstrucción de este local se pudo hacer recién en 2018 y la hicieron los dueños vendiendo unas propiedades que tenían” Dependiente de comercio de ropa, entrevistada por la autora, 6 de diciembre de 2019.

³³ “La implementación de la Ley permitió contar con recursos económicos importantes para hacer frente a la emergencia y llevar a cabo los diversos proyectos en las zonas afectadas, la ejecución de los proyectos correspondía a las diversas carteras de estado, según sus competencias” Entrevistado por la autora, 3 de octubre de 2019.

³⁴ Entrevistado Organismo de Control, entrevistado por la autora, 20 de octubre de 2019.

Ciudadana, aún debe ajustarse toda vez que se dispuso de recursos para otros fines al ser registrados en cuentas diferentes a las indicadas por Ley.

Con relación a la efectividad en la aplicación de las políticas públicas, dado que no fueron completamente focalizadas, se observa que en el ámbito de las decisiones de la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana, los resultados son positivos, ya que además de los efectos recaudatorios se observa el crecimiento de los contribuyentes al Sistema de Rentas Internas durante los últimos años, y los beneficios en materia laboral, fiscal, tributaria y financiera si fueron otorgados, por ejemplo según el (Servicio de Rentas Internas 2017) un año después del terremoto, la tasa de crecimiento de contribuyentes en Manabí y Esmeraldas fue de 14,4% y 16,9% respectivamente, porcentaje que supera el crecimiento obtenido a nivel nacional, que es de 10%; se condonaron USD 2,59 millones a 516 contribuyentes

Respecto a lo establecido en el Plan Reconstruyo Ecuador, se enfatiza nuevamente la generalidad de los lineamientos que no facilitan las tareas de seguimiento y evaluación.

Así, la posibilidad de reactivación económica de los sectores fue mayor en función del tamaño de las empresas, capacidad de acceso a recursos financieros, nivel de formalidad, incluso ubicación y cercanía a ciudades principales o cabeceras cantonales³⁵. En este sentido, el nivel del progreso en la etapa de recuperación y de reactivación definitivamente se interpreta en forma diferenciada en función del sector productivo y la escala de análisis. A saber, la actividad turística se encuentra dinamizada, por ejemplo, el feriado de 2019 permitió alcanzar cifras más altas en materia de ocupación³⁶. Con respecto al sector manufacturero, dado el tamaño de las empresas, éste incluso ya no es considerado en la Agenda de Reactivación Económica

³⁵ “Muchos no tienen idea de lo que fue para todos, Manta se ha recuperado más rápido, me vine acá porque hay más oportunidad de encontrar un trabajo que en mi pueblo, aquí las cosas están más normales y los turistas están regresando porque hay menos miedo y han mejorado muchos hoteles los más grandes, otros como puede ver en la avenida principal no pueden aún derrumbarlos, son más pequeños” Chofer de taxi, entrevistado por la autora, 6 de diciembre de 2019. “El sector manufacturero tiene empresas bastante importantes, ese sector ha salido adelante y no ha necesitado tanto apoyo financiero, en el caso de pesca y camarón pasa lo mismo y se ha reactivado una vez arreglaron las piscinas que se afectaron, se ha dado bastante impulso al sector turístico hoteles principalmente” Entrevistada Banca Pública, entrevistada por la autora, 6 de diciembre de 2019.

³⁶ Según la Cámara Provincial de Turismo de Manabí, para el feriado de agosto de 2019, se alcanzó el 80% de las reservaciones de hoteles de las playas principales Pedernales, Manta, Canoa. (El Comercio 2020). De igual forma para 2020, la Cámara anunció que se está trabajando en posicionar a Manta como destino turístico nacional e internacional y que se convierta en un destino para el turismo de negocios (entre el 2017 y el 2018 se organizaron 20 ferias y 40 convenciones) y se ha finalizado el equipamiento hotelero construyendo o remodelando 10 hoteles durante los últimos 5 años (El Comercio 2019).

y productiva, el sector agrícola, ganadero, acuícola y pesquero se han dinamizado en el marco de su tamaño, persistiendo aún los problemas de productividad de los principales productos de la provincia y los asociados a la pesca artesanal. No se han diseñado aún mecanismos de seguimiento sensibles a las particularidades territoriales.

En referencia a la Agenda de Reactivación Económica y Productiva, si bien existen metas más enfocadas en ciertos grupos y para cada una un indicador específico e incluso la determinación de la línea base, su creación da cuenta de la ampliación del plazo de ejecución hasta el año 2021 evidenciando acciones pendientes a efectos de garantizar la reactivación productiva de la provincia de Manabí, desde los actores más vulnerables. Los informes trimestrales que son presentados por Secretaría Técnica del Comité dan cuenta del seguimiento y monitoreo a las metas fijadas en la Agenda, no obstante, no se observa aún el diseño de mecanismos de evaluación y verificación de los impactos ni de la eficiencia de la política pública establecida.

Una aproximación final desde los receptores de la política pública

Como se ha revisado en el ámbito de actores institucionales, la identificación de efectos en los sectores productivos para Manabí se realiza en términos muy generales: dada la magnitud del terremoto ocurrido, la afectación general de la provincia fue un hecho sin precedentes y los sectores productivos sufrieron grandes daños, desde la importante pérdida de los activos que redundó en la pérdida de las condiciones de vida.

En Manabí, en las principales ciudades: Manta y Portoviejo, la mayor actividad de ocupación previo al desastre era el comercio al por mayor y menor, es así que las actividades económicas se vieron limitadas tras el terremoto y la reactivación (establecimiento de nuevos espacios de comercialización, arreglos y recuperación de espacios o medios para la generación de actividades económicas de comercio y también actividades conexas: alimentos y bebidas, transporte, prestación de servicios) tardó al menos 6 – 12 meses. Incluso la prestación de servicios por parte de las entidades públicas se vio afectada y se establecieron espacios improvisados para la atención.

El sector agrícola, tradicionalmente afectado por los embates de la naturaleza, también sufrió importantes pérdidas, y en el sector turístico además de la pérdida de activos se debió esperar más de 6 - 12 meses para atraer una limitada demanda turística, puesto que se continuaron presentando réplicas del movimiento telúrico. Transcurridos

más de tres años del desastre natural, los receptores de políticas públicas en materia de reactivación productiva señalan que efectivamente se observó la respuesta inmediata para la fase de emergencia (a pesar de que aún se encuentran activos albergues en la provincia de Manabí), con respecto a la reactivación de sus actividades económicas señalan que es a partir del año 2018 que se da cuenta de una reactivación (normalización) de las actividades económicas, para lo cual el principal incentivo ha sido la reubicación y dotación de nuevos espacios para sus comercios. Los incentivos en materia tributaria y fiscal se reconocen como tales por parte del sector productivo privado representado por PYMES y grandes empresas beneficiadas y que incluso ha podido acceder a los beneficios de crédito y refinanciamiento, no obstante, los receptores de la política pública microempresarios, emprendedores, de la economía popular y solidaria incluso no los conocen y señalan como la falta de acceso a financiamiento como la principal deficiencia de las autoridades.

Lo expuesto, fundamenta lo antes citado respecto a la falta de focalización en las políticas públicas generadas para la reactivación de los sectores productivos, y que se corrige en cierta medida en el año 2018 con la expedición de la Agenda de Reactivación Económica y Productiva.

Conclusiones

- A efectos de dar respuesta al objetivo general del presente trabajo de investigación, se establecen 3 aspectos sobre los cuales se ha enfocado este análisis, en primera instancia se ha presentado las bases teóricas de las políticas públicas y su importancia para la respuesta ante desastres, la reconstrucción y reactivación productiva; en este proceso se ha identificado la naturaleza de una política pública, cómo esta se configura a lo largo de la evolución del desastre y constatado la importancia no solo de cumplir en forma adecuada el ciclo de políticas públicas sino de garantizar características básicas como la coherencia, adaptabilidad, orientación hacia el interés público, coordinación y calidad de implementación dada por la efectividad y eficiencia de las mismas.
- Como segundo paso en el análisis se ha realizado un mapeo de las políticas públicas aplicadas para la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016, lo que ha permitido evidenciar las múltiples acciones desde el Gobierno Central post terremoto, de las cuales no todas constituyen una política pública y únicamente 2 corresponden a una política pública en materia de reactivación productiva. De éstas últimas, únicamente la política pública generada 2 años después del terremoto (Agenda de Reactivación Económica y Productiva) deja de lado los lineamientos generales y hace un direccionamiento de actividades focalizadas de mejor manera en cada provincia afectada.
- En el tercer objetivo, a partir de la revisión de los fundamentos teóricos y sistematización de las políticas públicas en materia de reactivación productiva, se ha analizado lo sucedido en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas en la reconstrucción y reactivación productiva de la provincia de Manabí tras el terremoto de 2016, es así que se ha determinado una serie de apreciaciones dadas por los actores de las políticas públicas y la información secundaria aplicable. Una vez desarrollados los objetivos planteados inicialmente, se deja a consideración las conclusiones siguientes.
- El proceso de reconstrucción y reactivación posdesastre genera una dinámica específica en cada zona afectada y territorio a partir del restablecimiento de las

actividades económicas y servicios, en el caso de Manabí se hace especial mención a la importancia de las redes de comercio.

- Un factor propio de los desastres tiene que ver con el periodo de crisis y el periodo de reactivación económica que es posterior pues para este último, es propio de la situación que se vaya “normalizando”, excluyendo de la agenda política y de la agenda pública, encargando las actividades en forma paulatina a los gobiernos locales y la población. Este factor definitivamente es un elemento que considerar puesto que en esta transición claramente pueden aflorar nuevas vulnerabilidades, más aún cuando los sistemas de gestión de riesgo no son sólidos como es el caso ecuatoriano y considerando la centralización de las políticas públicas generadas donde los actores locales no han tenido una actuación protagónica.
- A partir de la contraposición de la teoría con la sucedido en materia de reactivación productiva se ha determinado que se han generado ciertas falencias desde el diseño y conceptualización de las políticas públicas hasta en la implementación marcada por la falta de focalización durante los primeros años así como la importancia de la monitoreo no solo de las metas establecidas sino de los resultados e impactos generados con la implementación de cada política pública, lo que permitirá la actualización de los instrumentos en virtud de la evolución del desastre.
- Al considerar la calidad de implementación se debe tener en cuenta que el nivel de avance y progreso de la reactivación productiva puede tener varias interpretaciones en función del sector específico y la escala de análisis, este aspecto es claro ya que incluso en el mismo sector económico de la provincia de Manabí los avances son diferentes para el caso de PYMES y gran empresa con respecto a emprendimientos, microempresas y el segmento de la economía popular y solidaria, por lo que cabe la focalización de acciones.

En la misma línea se presenta un claro contraste entre la dinamización del sector de manufactura y turístico respecto al sector de comercio, al por mayor y menor, donde las medidas adoptadas fueron aplicables a todos los sectores y los resultados observados, así como la percepción de los receptores de la política pública son diferentes.

- Además de los aspectos antes citados en cuanto a configuración de políticas públicas es necesario recalcar la importancia de tres aspectos fundamentales para las políticas públicas y que a pesar de su importancia cuentan con grandes falencias

que deben ser solventadas a efectos de implementar políticas públicas de calidad en los diferentes ámbitos: i) institucionalidad; ii) consolidación del sistema nacional de gestión de riesgos; y, iii) generación de capacidades.

El fortalecimiento de la institucionalidad es indispensable para la adecuada reacción ante desastres causados por fenómenos naturales, las políticas públicas existen en el contexto de las por lo que este aspecto es requerido en todas las escalas del Gobierno: Gobierno Central, GAD y demás entidades públicas más aún cuando su origen se centra en solventar problemas específicos. La conformación y consolidación del sistema nacional de gestión de riesgos es un aspecto determinante para una nación, y debe ser adecuadamente concebido e implementado a la vez que debe considerar la participación de diversos actores: locales, regionales, nacionales e internacionales. A partir de dicho sistema es que se podrá lograr una ejecución oportuna, ordenada, consensuada, más eficaz y eficiente de las políticas públicas necesarias ante cualquier riesgo materializado.

De igual forma, la generación de capacidades es un tema fundamental, puesto que los hacedores de la política pública deberían ser responsables del análisis de su accionar y de evaluar permanentemente su gestión de forma que se logre obtener una retroalimentación adecuada y que los aciertos, las falencias y oportunidades de mejora generadas a partir de un evento adverso queden institucionalizadas como lecciones aprendidas para potenciales futuros eventos.

Lista de referencias

- Almeida, Jairo Estacio. "Gobernanza en la intervención de crisis en Ecuador: una mirada temporal de las respuestas institucionales tras el sismo de abril de 2016." En *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*, de Instituto de Altos Estudios Nacionales, 21-39. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Monstecristi, 2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. "Ley Orgánica de Solidaridad y de corresponsabilidad ciudadana para la reconstrucción y reactivación de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016." Quito, 2016.
- Banco Mundial. *Cómo desarrollar programas eficaces de recuperación tras desastres: Lecciones de países vulnerables*. 10 de Septiembre de 2015. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/09/10/lessons-in-effective-disaster-recovery-from-vulnerable-countries> (último acceso: 5 de noviembre de 2019).
- Birkland, Thomas. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*. New York: M.E. Sharpe Inc, 2005.
- Boisier, Sergio. *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* Rosario: Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- Carrión, Andrea, y Gualdemar Jimenez. "Elementos de Reflexión en la recuperación posterremoto en Ecuador." En *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*, de Instituto de Altos Estudios Nacionales, 359-362. Quito: IAEN, 2017.
- CELAG. "Estudio cuantitativo de opinión: situación política de Ecuador." *Estudio cuantitativo de opinión: situación política de Ecuador*. 12 de 11 de 2018. <https://www.celag.org/estudio-cuantitativo-de-opinion-situacion-politica-de-ecuador/> (último acceso: 19 de noviembre de 2019).
- Colander, David. "New Keynesian Economics in Perspective." *Eastern Economic Journal*, 1992.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe . *Manual para la Evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres*. México: CEPAL, Banco Mundial, 2003.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago: CEPAL, 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Manual de evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de desastres." México DF, 2005.
- . "Manual para la evaluación del impacto socioeconómico y ambiental de los desastres." s.f. (último acceso: 20 de junio de 2006).
- Crespi, Gustavo, Fernandez-Arias Eduardo, y Stein Ernesto. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.
- Diario El Telégrafo. "Encuesta destaca aprobación al trabajo de Rafael Correa." *El Telégrafo*. 16 de agosto de 2016. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/encuesta-destaca-aprobacion-al-trabajo-de-rafael-correa> (último acceso: 28 de 11 de 2019).
- Dye, Thomas. *Understanding Public Policy* . New Jersey: Pentice - Hall, 2008.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. "Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres." Hyogo, 2005.
- Instituto Geofísico - Escuela Politecnica Nacional. *Instituto Geofísico - EPN*. s.f. <http://www.igepon.edu.ec/mapas/mapa-eg20160416.html> (último acceso: 18 de septiembre de 2017).
- Kallenberger, Diego Erazo Belalcázar y Dorothea. "Articulación interinstitucional posterremoto 2016: desafíos y oportunidades en Ecuador." En *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*, de Instituto de Altos Estudios Nacionales, 59-63. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2017.
- Kraft, Michael, y Scott Furlong. *Public Policy: politics, analysis and alternatives*. Washington DC: CQ Press, 2007.
- La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales Yokohama, Japón, del 23 al 27 de mayo de 1994s . "Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres ." Yokohama, 1994.

- Naciones Unidas. "Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 ." Sendai, 2015.
- Ocampo, José Antonio. *Reconstruir el futuro: Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: Editorial Norma, 2004.
- Organización de los Estados Americanos. *Desastres, Planificación y Desarrollo: Manejo de Amenazas Naturales para reducir los daños*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 1991.
- Parada, Eugenio Lahera. *Política y Políticas Públicas*. Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública , 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La Reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo*. New York, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. "GUÍA METODOLÓGICA PARA PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DE LA RECUPERACIÓN POSDESASTRE lineamientos y acciones para gobiernos nacionales, regionales y locales." Quito, 2011.
- REDLAC. *Metodología de Evaluación Rápida para la Asistencia Humanitaria*. Versión final, REDLAC, 2006.
- REDLAC. "Metodología de Evaluación rápida para la asistencia humanitaria." Panamá, 2006.
- Saravia, Enrique, y Elisabete Ferrarezi. *Políticas Públicas. Introducción a la Teoría de la política pública*. Brasilia: Escuela Nacional de Administración Pública, 2006.
- Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador. *Informe de Situación No. 71 Terremoto 7.8 Perdernales*. Informe de Situación, Quito: Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador, 2016.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Evaluación de los Costos de Reconstrucción - Sismo en Ecuador abril 2016*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2016.
- . *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito, 2011.
- Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo. *Agenda de Reactivación Económica y Productiva de las zonas afectadas por el terremoto de 16 de abril de 2016*. Portoviejo : Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo, 2018.

- Servicio Geológico de los Estados Unidos. *U. S Geological Survey*. s.f.
<https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us20005j2w#executive>
(último acceso: 18 de 09 de 2017).
- Stiglitz, Joseph E. *Economics of the public sector*. . 2000.
- Vargas, Jorge Enrique. *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002.
- Velásquez, Raúl. "Hacia una nueva definición del concepto "política publica"." *Revista Desafíos*, 2009: 149-187.
- Villanueva, Luis Aguilar. *El Estudio de las Políticas Públicas. Antologías de las Políticas Públicas*. México, 1991.
- Yasuf, Shahid, y Joseph Stiglitz. *Aspectos del desarrollo resueltos y pendientes*. Bogotá: Alfaomega Colombiana S.A., 2002.
- Zapata, Ricardo. *Información para la gestión del riesgo de desastres. Estudios de caso de cinco países*. México: Galera, 2007.

Anexos

Anexo 1. Guía de entrevista y características de los entrevistados

Guía de entrevista para actores institucionales:

1. ¿Cuáles considera fueron los objetivos de la política pública implementada?
2. Observando los hitos, parecería que existió una planificación adecuada en política pública para la reactivación productiva en Manabí. ¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos en la fase de ejecución?
3. ¿Cuáles fueron los aspectos positivos en el seguimiento o evaluación?
4. Los nuevos estados de excepción declarados en 2017 dan cuenta de que no se logró los objetivos de la etapa de emergencia de desastres, ¿esto permitiría pensar que el ámbito productivo quedaron temas pendientes?
5. Desde su perspectiva, ¿Qué faltó en la política pública para reactivar los sectores productivos en Manabí?
6. La política pública se fundamenta en la fortaleza institucional, en este aspecto ¿considera que Ecuador estuvo preparado para atender el desastre natural?
7. ¿Qué rol jugó el actor institucional en la reactivación productiva de la provincia de Manabí?

Guía de entrevista para receptores de la política pública:

1. ¿Cuáles fueron los efectos en temas productivos del terremoto de 16 de abril de 2019 en la provincia de Manabí?
2. ¿Desde su perspectiva, se establecieron acciones, inacciones, decisiones tras el terremoto de 16 de abril de 2016 para la provincia de Manabí? ¿Cuáles fueron?
3. En materia de reactivación de los sectores productivos ¿Cuáles fueron los objetivos de las acciones, inacciones, decisiones adoptadas tras el terremoto para la provincia de Manabí?
4. ¿Cuáles han sido los desafíos, para lograr la reactivación productiva en Manabí?
5. ¿Las acciones generadas en Manabí para la reactivación productiva, han sido suficientes para contrarrestar los efectos del terremoto?
6. ¿Considera que se ha generado una reactivación productiva en Manabí tras el terremoto ocurrido?

Características de los entrevistados

Las entrevistas se realizaron entre el 15 de noviembre de 2019 y el 6 de diciembre de 2019 a los siguientes perfiles:

- **5 comerciantes ubicados en la zona 0 (Antiguo Tarqui) de la provincia de Manabí, ciudad de Manta**

Comerciantes (dueños o dependientes) de negocios ubicados actualmente en la zona del Antiguo Tarqui, entrevistados en sitio, mayores de edad, las cuales oscilan entre 24 y 50 años, de sexo femenino.
- **8 comerciantes reubicados en el Nuevo Tarqui y Mercado Central de Manta, de la provincia de Manabí**

Comerciantes de puestos de negocios ubicados actualmente en la zona del Nuevo Tarqui y del Mercado Central de Manta, entrevistados en sitio, mayores de edad. 5 de sexo femenino y 3 de sexo masculino.
- **5 ciudadanos de Manta, provincia de Manabí**

Dedicados a actividades económicas varias: transporte, alojamiento y servicio de alimentos y bebidas, entrevistados en sitio, mayores de edad, entre 35 y 55 años. 4 de sexo femenino y 1 de sexo masculino.
- **Director de evaluación de políticas públicas SENPLADES 2016 – 2017**

Máster en Econometría, de sexo masculino de 30 años. Trabajó en SENPLADES en el periodo 2016 – 2017.

Funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas 2016 a la fecha.

Economista, de sexo masculino. Funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas.
- **Funcionaria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas**

Experta en descentralización y gobernanza, de sexo femenino. Delegada y funcionaria de la AME y coautora del libro Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador.
- **Funcionaria de la Corporación Financiera Nacional, sucursal Manta**

Ingeniera, de sexo femenino, funcionaria del área de crédito de la Corporación Financiera Nacional, sucursal Manta.
- **Funcionaria de la Contraloría General del Estado**

Auditora en gestión de la calidad, de sexo femenino de 59 años, funcionaria de la Contraloría General del Estado como supervisora a la fecha.