

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2015 - 2017

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos

Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública:

La participación de actores no estatales en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016 en el continuo urbano de los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en Manabí – Ecuador

Daniel Enrique Bravo Acosta

Asesor: Gustavo Durán

Lectores: Augusto Barrera y Marco Córdova

Quito, julio de 2020

Dedicatoria

“No quiero que lleves de mi nada que no te marque
El tiempo dirá si al final nos valió lo dolido
Perderme, por lo que yo vi te rejuvenece
La vida es más compleja de lo que parece”

Tabla de contenidos

Resumen.....	VIII
Introducción	1
Capítulo 1.....	8
Gestión del riesgo urbano.....	9
1. Modelo de análisis.....	8
2. Conceptualización del riesgo	10
2.1. Abordaje teórico del riesgo.....	10
2.2. Amenazas y vulnerabilidades: Comprensión del riesgo desde su interacción.....	12
3. Gobernanza urbana del riesgo.....	17
3.1. El riesgo en el marco de la nueva gestión pública.....	17
3.2. La gestión del riesgo como política pública	19
Capítulo 2.....	27
Caso de estudio: Continuo urbano Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre para el análisis...29	
de la gestión de riesgo durante el terremoto de abril 2016.....	29
1. El continuo urbano como unidad de análisis.....	27
2. Terremoto de 16 de abril de 2016: Una mirada desde la gestión integral del riesgo... 34	
3. La gestión del riesgo urbano en el terremoto del 16 de abril de 2016.	41
3.1. La atención de emergencia en el terremoto del 16 de abril de 2016.....	41
3.2. La recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016.	51
Capítulo 3.....	55
Participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano en el terremoto del.....57	
16 de abril de 2016.....	57
1. La participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano en.....57	
las etapas de atención a la emergencia y recuperación temprana en el terremoto.....57	
del 16 de abril de 2016.	55
2. Brechas de implementación (implementation gap) en la gestión del riesgo urbano en.63	
el terremoto del 16 de abril de 2016 en las etapas de atención en emergencia y.....63	
recuperación temprana en función de la participación de actores no estatales.	62
Conclusiones	74
Anexos.....	79
Glosario	89
Lista de siglas y acrónimos.	91

Lista de referencias..... 91

Ilustraciones

Mapas

Mapa 1. Zona de afectación del terremoto en Ecuador - 16 de abril 2016	2
Mapa 2. Conectividad urbana: Continuo urbano conformado por los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la provincia de Manabí	29
Mapa 3. Poblados de continuo urbano y albergues	50

Fotos

Fotografía 1. Vivienda colapsada en cantón Jama	34
Fotografía 2. Vivienda colapsada en cantón Pedernales	36
Fotografía 3. Kits de ayuda a población de Bahía de Caráquez	38
Fotografía 4. Vista externa "Albergue Pedernales"	64
Fotografía 5. Vista externa de "Albergue Jama"	65
Fotografía 6. Cocina comunitaria Albergue Canoa	66
Fotografía 7. Interior Albergue Canoa	67
Fotografía 8. Vista externa de refugio "Deja tu huella" – Canoa	68
Fotografía 9. Baños de refugio "Deja tu huella" – Canoa	68
Fotografía 10. Baños de refugio "Deja tu huella" – Canoa	70
Fotografía 11. Panorámica de Albergue "Fuerza Sucre"	70

Tablas

Tabla 1. Etapas de la gestión del riesgo	21
Tabla 2. Población continuo urbano: Urbano - rural	30
Tabla 3. Población continuo urbano: Auto identificación y pobreza	31
Tabla 4. Actividades económicas en el continuo urbano	31
Tabla 5. Tenencia de la vivienda en el continuo urbano	32
Tabla 6. Prestación de servicios básicos en continuo urbano	33
Tabla 7. Población en albergues por cantón de continuo urbano	43
Tabla 8. Condiciones de albergues en continuo urbano	44
Tabla 9. Manejo del agua en albergues dentro del continuo urbano	44

Tabla 10. Agua para consumo en continuo urbano	45
Tabla 11: Sanidad en el continuo urbano	45
Tabla 12. Alimentación en albergues dentro del continuo urbano.....	46
Tabla 13. Salud en albergues dentro de continuo urbano	46
Tabla 14. Educación en albergues dentro del continuo urbano.....	47
Tabla 15. Economía de los hogares dentro de los albergues del continuo urbano.....	47
Tabla 16. Seguridad en los albergues dentro del continuo urbano.....	48
Tabla 17. Gestión de la información de las familias en los albergues dentro del continuo.....	46
urbano	48
Tabla 18. Gestión diferenciada albergues y refugios en el continuo urbano	49
Tabla 19. Distribución cantonal de registros en el RUD.....	51
Tabla 20. Caracterización de los hogares damnificados que constan en el RUD	52

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Daniel Enrique Bravo Acosta, autor de la tesis titulada "Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública: La participación de actores no estatales en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016 en el continuo urbano de los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en Manabí – Ecuador" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, julio de 2020



Daniel Enrique Bravo Acosta

Resumen

El riesgo en las ciudades se presenta por la confluencia de amenazas y vulnerabilidades dando cabida al mayor o menor impacto de dicha amenaza. El crecimiento poblacional y la escasa planificación del territorio son factores que aportan al desastre y deben ser atendidos a través de acciones antes, durante y después de los siniestros. Esto es prioritario en un país como Ecuador ubicado en un espacio físico altamente sísmico (Baas y Food and Agriculture Organization of the United Nations 2008).

La gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP) contempla la participación de actores no estatales en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Bajo este marco, es posible consolidar un manejo corresponsable de las ciudades y que la gestión pública se dirija a satisfacer las necesidades reales de la población. La efectividad de la gestión del riesgo urbano se define por el nivel de inclusión de la población en la formulación de la política pública y de la toma de decisiones.

El terremoto del 16 de abril de 2016 de magnitud de 7,8 grados en la escala de Richter afectó principalmente a las provincias de Manabí y Esmeraldas en la zona costera del país. El evento puso en el debate la efectividad de la política pública en gestión del riesgo, principalmente en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana, para avanzar hacia una adecuada reconstrucción. Fue clara la ausencia de participación de actores no estatales en la toma de decisiones, sin consolidar un ejercicio que rescate y aproveche capacidades de la población y establecer espacios de diálogo, deliberación y entendimiento para lograr una estructura de autorregulación donde prime la confianza y cooperación (Aguilar 2007).

En este sentido, la presente investigación busca analizar la participación de los actores no estatales en la etapa de atención de emergencia y recuperación temprana y su incidencia en la efectividad de la gestión integral del riesgo. Para el análisis se planteó como unidad el continuo urbano conformado por los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre que por su estructura física y socio cultural homogénea presenta las condiciones de un consolidado que facilita la observación de datos.

Palabras clave: riesgo, gestión, urbano, atención, emergencia, reconstrucción, recuperación, desastre, actores, no estatales, participación, albergues, vulnerabilidad, terremoto, continuidad

urbana, amenazas, desarrollo, planificación, gobernanza, urbana, exclusión, prevención, mitigación, damnificada.

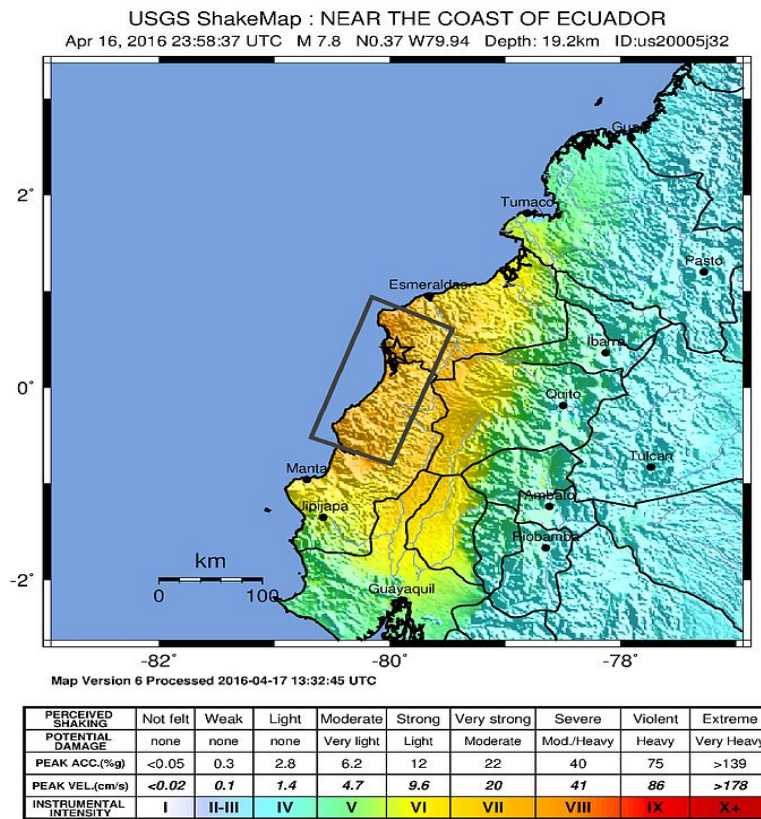
Introducción

El crecimiento poblacional y la expansión de las áreas urbanas determinan que las ciudades sean espacios propensos a vulnerabilidad ante fenómenos naturales, que debe ser enfrentada a través de medidas de prevención antes, durante y después de los siniestros. El Ecuador por su posición geográfica, factores climáticos y configuración del suelo, está expuesto con mayor regularidad a eventos como precipitaciones prolongadas y de gran intensidad, sequías, terremotos, tsunamis y otros fenómenos que, combinados con las condiciones de infraestructura física y edificabilidad, establecen un escenario de vulnerabilidad. El terremoto del 16 de abril de 2016 ocurrió en este contexto, donde la ubicación en la zona de encuentro de las placas de Nazca y Sudamérica y el atravesamiento del cinturón de fuego fueron factores que influyen en la recurrencia de los eventos sísmicos y la alta actividad volcánica (CAF 2009).

Los terremotos son eventos que contienen un potencial provocador de desastre porque su ocurrencia es de difícil predicción. El ocurrido el 16 de abril de 2016 tuvo efectos focalizados en la zona costera del Ecuador, específicamente en las provincias de Manabí y Esmeraldas y puso a prueba la validez y efectividad de los modelos de gestión del riesgo en las ciudades afectadas que demostraron la falta de instrumentos y estrategias para la prevención y mitigación de los eventos que contienen desastre y sus externalidades como pérdida de vidas humanas e infraestructura.

El terremoto ocurrido en Ecuador el 16 de abril de 2016 por su gran magnitud afectó en la provincia de Manabí a los cantones de Manta, Pedernales, Portoviejo, San Vicente, Jama, Sucre, Bolívar, El Carmen, Chone, Rocafuerte, Flavio Alfaro, Jaramijó, Tosagua; en la provincia de Guayas a los cantones de Daule, Samborondón y Guayaquil; en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, a los cantones de Santo Domingo y La Concordia; en la provincia de Pichincha, en Quito D.M.; y en la provincia de Esmeraldas al cantón Muisne, Quinindé, Atacames y Esmeraldas, entre los principales (Senplades 2016). Los daños de infraestructura y las consecuentes bajas humanas estuvieron vinculadas a factores como vivienda ubicada en zonas de alto riesgo, fragilidad del suelo y falta de procesos de aplicación de la normativa en la construcción de infraestructura.

Mapa 1. Zona de afectación del terremoto en Ecuador - 16 de abril 2016



Fuente: (USGS 2016)

El potencial sísmico de fuerza y velocidad expansiva que contienen los terremotos, generan un escenario de destrucción donde la cotidianidad se ve alterada por un tiempo indeterminado. Esto resulta en cambios repentinos en las dinámicas y el paisaje urbano, sumado a las elusivas réplicas que duran por tiempo prolongado y generan en la población afectada un estado de alerta constante provocando que reviva el trauma original.

Para fines de mayo de 2016, el balance humano estaba completo: 663 muertos, 9 desaparecidos, y casi 29 mil personas alojadas en los albergues oficiales. En la misma época, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) hizo público los resultados de la investigación de la comisión de expertos de la CEPAL acerca del balance completo de los costos económicos de las pérdidas y de la reconstrucción: más de veintiocho mil (28.000) viviendas afectadas, más de ochenta mil (80.000) personas desplazadas y tres mil trescientos cuarenta y cuatro millones de dólares (USD \$3.344.000.000) en pérdidas, de los cuales el 67% sería asumido por el Estado, principalmente en vivienda, infraestructura social y productiva (Senplades 2016).

El riesgo urbano se configura cuando confluyen elementos que generan un escenario de desastre fruto del potencial de los eventos naturales y la estructura del espacio que, en las ciudades, se caracteriza por una alta densidad de infraestructura física y de aglomeración poblacional. Para evitar que el grado de desastre sea el menor, como parte integral de la planificación urbana, la gestión del riesgo urbano direcciona que las decisiones y acciones disminuyan la pérdida de infraestructura, de recursos económicos y lo más importante de vidas por efectos de un evento, que en un enfoque de derechos humanos debe ser distribuida de forma equitativa e integral. En la práctica, los eventos de desastre ocurridos, en su mayoría, tienen mayor impacto en los territorios con menor intervención del Estado en la reducción de vulnerabilidades y habitados generalmente la población con menos acceso a recursos.

La política de gestión del riesgo urbano busca colocar en perfecta sincronía todos los elementos aplicables en el desarrollo de un evento de desastre con el objetivo de disminuir los efectos negativos y apuntar hacia una rápida recuperación y reconstrucción para generar un escenario de tranquilidad y de retorno a la cotidianidad.

La implementación de los planes de gestión del riesgo urbano requiere un alto nivel de organización y sincronización muchas veces imposible de alcanzar, siendo más probable la generación y agudización del riesgo (Mansilla 2000). La planificación urbana y su conjunto de instrumentos técnicos y normativos para la gestión de las ciudades se plasman en territorios de expansión de la trama, que resultan en la presencia de asentamientos humanos en suelos inestables y nada aptos para la habitabilidad, y el diseño y construcción de infraestructura pública y privada de baja calidad.

La gestión del riesgo urbano como toda política pública, depende de la articulación entre Estado, Mercado y Sociedad, donde el primero es quien tiene las capacidades para ejercer el control y establecer acuerdos organizativos mínimos para la implementación de planes en el territorio. La gobernanza en la gestión del riesgo está determinada por los mecanismos existentes para viabilizar la participación de la población y sus aportes para el diseño, implementación y evaluación de la política pública. La ciudadanía en su dimensión individual y colectiva juega un rol determinante y activo en la definición de los asuntos públicos como es el riesgo.

La participación ciudadana, entendida como el acumulado de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, y la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo (Rendón R, Durango R, y Arcila G 2007), permite alcanzar un diálogo igualitario y equitativo entre la población y Estado. La mayor presencia de espacios y mecanismos de participación ciudadana aumenta la efectividad para enfrentar eventos naturales o antrópicos con potencial de riesgo y que pueden generar desastre. Desde un enfoque de gobernanza, la interrelación de los actores no estatales y el Estado logra la complementariedad de capacidades y esta articulación permite dar celeridad y eficiencia para enfrentar los eventos de desastre y el restablecimiento de la normalidad.

La gestión pública nacional y local se ejecuta en función de criterios políticos e intereses externos. En un sistema político de democracia representativa, la elección popular de las autoridades se basa en ofrecimientos que carecen de un sistema de monitoreo en su cumplimiento. Esto ha limitado la participación de la población únicamente a emitir el voto a favor de uno u otro candidato.

La toma de decisiones en la gestión pública se direcciona a satisfacer necesidades más que a garantizar derechos y esta lógica siguen los instrumentos de planificación que en su diseño e implementación están muy alejados de asegurar la calidad de vida digna de la población. La presión de grupos de poder direcciona la toma de decisiones en lo público hacia satisfacer sus intereses, siendo innecesarios los espacios de participación de la población para la identificación efectiva de la problemática y la construcción colectiva de acciones que aseguren el bienestar del total de la población. Así, la gestión pública adquiere un carácter limitado y sin enfoque multicriterial.

En la nueva gestión pública (NGP) como un modelo busca alcanzar un Estado más eficiente en el manejo de recursos y que pueda dar una respuesta efectiva a las necesidades de la población, lo que implica procesos con actores, estructura y funciones específicas para agregar valor y cumplir la misión institucional. La gestión del riesgo urbano se configura para afrontar la incertidumbre de la ocurrencia de sucesos inesperados que afecten la cotidianidad del territorio en todos sus ámbitos, agilizar de forma eficaz la restitución de la situación anterior y la capacidad de corregir errores para sustentar la resiliencia.

La Nueva Gestión Pública (NGP) en la gestión del riesgo urbano implica la consolidación de espacios y mecanismos para la participación ciudadana en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de los planes de gestión de riesgos. Se rescata el conocimiento ciudadano para configurar estrategias de prevención y mitigación, y la acción no estatal se enmarca en un trabajo colaborativo con los otros actores que configuran la sociedad. El Estado cumple el rol de organizador y ejecutor de acciones conjuntas con la ciudadanía y el objetivo clave es disminuir los efectos de una amenaza.

Con estos elementos, la investigación se focaliza en responder la pregunta sobre cuál fue el grado de efectividad de la gestión del riesgo urbano enmarcado en un modelo de Nueva Gestión Pública, medido por los espacios de participación de los actores no estatales en las etapas de atención en emergencia y recuperación durante el terremoto del 16 de abril en los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la provincia de Manabí-Ecuador.

La toma de decisiones en esta problemática prescindió de los espacios y mecanismos para la incorporación de actores no estatales, específicamente de la ciudadanía individual y colectiva de las localidades, organizaciones de sociedad civil, sector privado, influyendo en los niveles de coordinación para superar la etapa de atención en emergencia y recuperación temprana y con ello dar una respuesta inmediata e integral en la restitución de los bienes y servicios públicos básicos y garantizar condiciones de vida digna de las personas afectadas.

La hipótesis atrás de esta investigación gira alrededor de considerar que, durante el evento, Los espacios de participación de los actores no estatales en la toma de decisiones en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en el terremoto del 16 de abril de 2016 fueron limitados y coartados por el Estado lo que incidió en la efectividad en la gestión del riesgo urbano afectando el alcance de las metas planteadas.

Las instituciones de gobierno central y local ejecutaron las acciones de atención en emergencia y recuperación temprana con escasos espacios de participación de los actores no estatales, consolidándose un proceso burocrático que dio como resultado una lenta restitución de la cotidianidad en las poblaciones afectadas. Esto a pesar del surgimiento de varias iniciativas ciudadanas con alto nivel organizativo, innovación en las ideas y propuestas de solución a problemas locales, durante la etapa inmediata a ocurrido el hecho. Esto restó

efectividad en la gestión del riesgo urbano y estableció un gobierno urbano sin formas participativas (Chattopadhyay 2015).

El objetivo es analizar la gestión del riesgo urbano desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) para medir su efectividad a través del grado de participación de los actores no estatales en las etapas de atención de emergencia y recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016, en el continuo urbano conformado por los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la provincia de Manabí.

En este sentido, la primera parte de la investigación inicia con un recorrido por los elementos teórico conceptuales alrededor del riesgo como esa confluencia entre amenazas y vulnerabilidades y su configuración como política pública. El análisis se enmarca en el modelo de Nueva Gestión Pública (NGP) abordado la administración pública orientada a la reorganización de la estructura institucional para mejorar la eficiencia del Estado. Se desarrolla una discusión sobre la gestión del riesgo en el ámbito urbano y la necesidad de contar con la participación de actores no estatales para mejorar su gobernanza.

En el capítulo 2 se realiza el tratamiento del caso de estudio, estableciendo como parámetro metodológico al *continuo urbano* como la delimitación territorial definida por la densidad de población, donde las funciones de residencia, industria, servicios y demás se extienden desde lo urbano a lo rural, en yuxtaposición (Roca, Arellano, y Moix 2011; Guldin 2018). Esta unidad de análisis está conformada por los cantones de Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la costa norte de la provincia de Manabí, justificada a través de información cualitativa, cuantitativa y socio espacial. La comprensión del objeto de estudio permite el análisis de la política pública en gestión del riesgo urbano ejecutada durante el terremoto del 16 de abril de 2016 en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana.

En el capítulo 3, con los elementos recopilados sobre el caso de estudio y las bases conceptuales se abre el debate sobre la participación de los actores no estatales en la atención de emergencia y la recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016. En el evento se identificó como común denominador *vacíos* en la gestión del riesgo urbano con una ausencia de espacios de participación de los actores no estatales, tanto en las etapas de atención de emergencia, recuperación temprana y la actual reconstrucción. Tomando como parámetro de medición la brecha de implementación (implementation gap), en el capítulo se

busca identificar la distancia entre las metas planteadas y los resultados e impactos obtenidos en la gestión del riesgo urbano posterior al evento.

Las conclusiones debaten sobre el rol de la población como un actor poseedor de información clave sobre la dinámica y necesidades reales del territorio, y por lo tanto, con capacidades para generar insumos e intervenir en la política de gestión del riesgo urbano (Maskrey y Red de Estudios Sociales en América Latina 1998). Es primordial el establecimiento de acuerdos mínimos de gobernanza del riesgo frente a un entorno físico expuesto a desastres y en un contexto social marcado por el débil tejido social y organizativo de la población y su escasa articulación con las instituciones públicas locales. Esto consolida un escenario de gestión frente al riesgo marcado por la falta de herramientas y capacidades para la prevención y mitigación.

Capítulo 1

Gestión del riesgo urbano

1. Modelo de análisis

La presente investigación busca recabar elementos sobre la acción estatal y de las intervenciones de actores no estatales en los momentos de atención en emergencia, recuperación temprana y reconstrucción. La ruta de análisis se basa levantamiento de información primaria y revisión de fuentes secundarias en función de un modelo de análisis en el cual se parte de los elementos conceptuales para enmarcar los datos, hallazgos y conclusiones, como se puede observar en el . Para esto, el abordaje sigue un modelo de análisis que proviene de la reflexión teórica, como se muestra a continuación:

Tabla 1. Título de la tabla

MACRO	MESO	MICRO		
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública	Gestión del riesgo urbano	D1. Componentes del riesgo	V1. Amenazas como posibilidad de ocurrencia de un fenómeno natural en un determinado tiempo y lugar físico.	I1. Presencia de amenazas de origen natural o antrópico que influyen sobre el territorio del continuo urbano
			V2. Vulnerabilidades como las capacidades y recursos que aumentan la exposición de una sociedad a una amenaza	I2. Presencia de vulnerabilidades institucionales, económicas y sociales que permiten la concreción de una amenaza en desastre
		D2. Manejo del riesgo como ámbito de la gestión pública	V3. Etapas de la gestión del riesgo urbano	I3. Acciones establecidas en la etapa de atención en emergencia dentro de la gestión del riesgo en terremotos
				I4. Acciones establecidas en la etapa de recuperación temprana dentro de la gestión del riesgo en terremotos

MACRO	MESO	MICRO		
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Mediano conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>
	Nueva Gestión Pública (NGP)	D2. Participación de actores no estatales en la gestión pública	V4. Espacios de participación de los actores no estatales en la toma de decisiones en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en el terremoto de 16 de abril de 2016	15. Espacios de participación las acciones desarrolladas en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en la gestión del riesgo en el terremoto del 16 de abril de 2016.
	Efectividad de la gestión pública	D3. Brecha de implementación (implementation gap) entre las metas planteadas y alcanzadas	V5. Diferencias entre metas planteadas y acciones realizadas en la gestión del riesgo urbano en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana del terremoto de 16 de abril de 2016	16. Resultados obtenidos en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en la gestión del riesgo en el terremoto del 16 de abril de 2016.

Fuente: Modelo de análisis de la investigación

La investigación recopila insumos de información referentes a riesgo (amenazas y vulnerabilidad), gobernanza, datos procesados de carácter cuantitativo, cualitativo y socio espacial de fuentes como el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias,¹ Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva,² Comité de Operaciones de Emergencia (COE) de los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre, iniciativas ciudadanas que actuaron sobre los efectos del terremoto del 16 de abril de 2016 en el territorio definido, Secretaría Nacional de Planificación (Senplades)³ y otras que refieran sobre acciones de política pública en uso de los recursos, gestión de riesgos y gestión ambiental realizada por los GADs municipales en estudio.

La reflexión sobre la gestión del riesgo urbano se la realiza desde un enfoque integral que contempla la confluencia de aportes tradicionales e información técnica. Se pone énfasis en la participación de actores no estatales en la planeación, gestión, prevención, mitigación del

¹ La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) desde el 03 de octubre de 2018 mediante Decreto ejecutivo 534 fue absorbida por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), entidad con personería jurídica, autonomía administrativa, operativa y financiera encargada del seguimiento, gestión y control de políticas públicas en riesgos. Al momento ocurrido el terremoto del 16 de abril de 2016, las competencias estaban asignadas a la SNGR.

² La Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva nació bajo Decreto Ejecutivo No. 1004, el 26 de abril de 2016.

³ Mediante Decreto Ejecutivo 732 se suprime la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y se crea la Secretaría Técnica de Planificación "Planifica Ecuador" adscrita a la Presidencia de la República Ecuador.

riesgo, diagnóstico y definición del uso de suelo, mejoramiento y reubicación de vivienda e infraestructura urbana pública y privada. La categoría analítica es la participación de actores no estatales para la construcción de una metodología e indicadores que expliquen gestión integral del riesgo urbano, con base en el debate teórico conceptual sobre los conceptos de riesgo, amenaza, vulnerabilidad, participación, en el proceso de toma de decisiones.

2. Conceptualización del riesgo

2.1. Abordaje teórico del riesgo

El crecimiento urbano y el desarrollo capitalista de las ciudades donde se ha profundizado la marginalidad ha configurado espacios propicios para la confluencia de *vulnerabilidades* y *amenazas* del entorno físico. En América Latina, esta acelerada expansión de la mancha urbana muestra un escenario de riesgo en las ciudades que se traduce en pérdida de vidas y recursos que desemboca finalmente en crisis políticas, económicas y sociales. Este factor sigue siendo de los frenos más grandes en el desarrollo de los países de la región (Mansilla 2000).

Esto configura territorios de exclusión con un alto impacto ante desastres que incide en los procesos de planificación. Las ciudades latinoamericanas se han urbanizado bajo condiciones de fragilidad, donde la atención de emergencias y reconstrucción ante eventos de desastre se limita al levantamiento de infraestructura original sin resolver los elementos de *vulnerabilidad*, perpetuando el escenario de riesgo. Esto afecta al modelo de desarrollo en un escenario donde la gestión de recursos se concentra en la adopción de políticas y ejecución de obras de alto costo y cuyo gasto será siempre recurrente (Estatuto de la Ciudad 2001).

El riesgo urbano se configura por una dinámica económica centralista que coloca a las ciudades como los espacios de concentración del capital y las oportunidades, generando fenómenos migratorios campo – ciudad. En términos de Mansilla, esto genera una “megalopolización” (Mansilla 2000) es decir, una excesiva concentración de población e infraestructura en el espacio urbano, como un escenario donde aumentan las *vulnerabilidades* y por lo tanto el riesgo. Las ciudades se construyen y ocupan el territorio de tal manera que puedan fluir los distintos tipos de actividades, modalidades y características que contiene. El riesgo se caracteriza por su naturaleza cambiante que provoca cambios o rupturas en este flujo, la misma que genera una respuesta social y reconstrucción del espacio afectado (Lungo y San Salvador (El Salvador) 2002).

Como lo establece Lavell, el riesgo o la probabilidad de daños y pérdidas es un concepto fundamental que supone la existencia de dos factores: *amenazas* y *vulnerabilidades* (Lavell 1999). La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, (UNDRR por sus siglas en inglés) define al desastre como esa interrupción en el “funcionamiento de una comunidad o sociedad” donde existen grandes pérdidas de vidas humanas, bienes materiales, económicos y ambientales y que no pueden ser enfrentadas por la sociedad o comunidad por superar sus capacidades y recursos (UNDRR 2009).

Desde la escuela estadounidense, el riesgo, se maneja como la relación entre las personas y su entorno, en función de una serie de ajustes en los sistemas de uso humano y de eventos naturales. Es la interacción entre el contexto físico, el contexto político económico y el rol que desempeñan los actores dentro de la sociedad y su grado de incidencia en la consolidación de ajustes para mitigar los peligros inminentes. Con los eventos posteriores al huracán Katrina que afectó principalmente al estado de Nueva Orleans, el análisis del riesgo se enfocó en la evaluación cuantitativa para definir el grado de exposición humana a una amplia gama de *amenazas*, caracterizando el paradigma del riesgo, con cuatro elementos esenciales, la identificación de riesgo, evaluación de la respuesta, evaluación de la exposición y caracterización del riesgo (Levitt y Whitaker 2009).

El *riesgo* también se define como la probabilidad que tiene una población total o parcial, hablando de personas, estructuras físicas, sistemas productivos, etc., de que le ocurra algo nocivo o dañino, es decir, para un *riesgo* es necesaria la presencia de una *amenaza* y una población vulnerable a los impactos, la *vulnerabilidad*. Otro elemento a considerar del *riesgo*, es que se dimensiona en función de la gradualidad de la *amenaza* y de los niveles de *vulnerabilidad*, siendo esta última una expresión de desequilibrio entre la estructura social y el medio físico y natural (Lavell y Franco 1994; Barrenechea y Gentile 2004).

Los impactos del riesgo en un país se observan sobre los bienes o patrimonio material, que puede ser vivienda, infraestructura pública y de servicios, vialidad, campos agrícolas, recursos naturales, etc. Esto es el punto inicial para una reducción de la economía y la prestación de servicios, que afecta al sector formal e informal, y no se limita a las zonas de desastre, sino que se extiende a los actores involucrados en economía y los efectos psicológicos o emocionales de la población. El *riesgo* configura un escenario de conflictividad entre actores

como Estado, grupos de poder, tenedores de tierra, pobladores, grupos étnicos, autoridades locales y nacionales, y otros afectados directa e indirectamente por el evento.

2.2 Amenazas y vulnerabilidades: Comprensión del riesgo desde su interacción

En el evento de desastre ocurrido en Nueva Orleans por el huracán Katrina,⁴ existió información sobre la magnitud y potencial de la *amenaza*, la misma que fue emitida por el Comité de Seguridad Nacional (Levitt y Whitaker 2009). Esta información fue desestimada por las autoridades locales y dio como resultado un escenario devastador en términos de gestión pública, por un lado, por la ausencia o poca información válida sobre la *amenaza*, y por otro, un cúmulo de factores sociales y económicos en el territorio, que vienen a ser las *vulnerabilidades*.

El concepto de *Amenazas* es la probabilidad de la ocurrencia de un evento físico que cause daño que afecta a la población que ocupa el espacio tanto de manera formal como informal. La *vulnerabilidad* son los factores que aumentan esta probabilidad para sufrir daño, que son previsibles y pueden superarse mediante acciones de la sociedad para evitar el impacto o recuperarse del mismo. Las *amenazas* son factores que siempre están presentes y es una variable independiente al nivel de desarrollo de la comunidad, mientras que la *vulnerabilidad* se determina por las condiciones intrínsecas de dicha comunidad al presentarse una *amenaza* y que generan una situación de *riesgo* para la integridad de las personas y su modelo de desarrollo (PNUD 1999).

La *amenaza* se materializa en desastre por las condiciones de *vulnerabilidad* de la población y territorio, donde se evidencian las acciones u omisiones en el rol que cumple el Estado y la sociedad en gestión pública. En este sentido, la categoría de *riesgo* no se refiere a un evento o momento de súbita aparición, sino que responde a un proceso que se va construyendo paulatinamente (Mansilla 2000), de forma imperceptible hasta la llegada de un evento con impacto de desastre. Este concepto integral del *riesgo* no se plasma fehacientemente en el diseño e implementación de planes y programas en la gestión del riesgo, que como política

⁴ El huracán Katrina fue una tormenta tropical formada durante la temporada de huracanes en el 2005 en el sudeste del archipiélago de las Bahamas el 23 de agosto con ráfagas de 280 km/h. Tomó dirección hacia la Florida en los EEUU y se presume que al entrar al Golfo de México por el agua muy cálida como resultado del *calentamiento global* tomó la categoría 5 en la mañana del 28 de agosto. Esta tormenta arrojó pérdidas económicas del orden de USD\$ 125.000 millones y expuso las vulnerabilidades en lo social, socioeconómico y cultural, especialmente en la ciudad de Nueva Orleans. (Hayden 2006; Correa, Ramírez, y Sanahuja 2011)

pública se ha enfocado en acciones enfocadas a la atención de una emergencia y la recuperación de infraestructura.

En este sentido, el *riesgo* es el resultado de la confluencia de la *amenaza* y la *vulnerabilidad*, que al igual que a esta última, es una construcción social, ya que su incidencia será en función de los condicionantes físicos, económicos, culturales y sociales. El *riesgo* se hace más presente en la ciudad informal (Mera, Marcos, y Di Virgilio 2015; Guzmán Pacheco y Porcel, Lizardo (Dir) 2004), donde existe segregación espacial de las poblaciones con menores ingresos, ocupando aquellas áreas de la ciudad que tienen menor valor y donde confluyen una multiplicidad de elementos físicos y ambientales que aumentan el *riesgo*. La imposibilidad para acceder a suelo urbano seguro con disponibilidad de servicios públicos empuja a grandes grupos poblacionales de los quintiles de ingreso más bajos a ocupar suelo no apto para asentamientos humanos, siendo este el principal factor que configura la *vulnerabilidad*.

En América Latina, los eventos de desastre han develado los niveles de pobreza ocultos bajo la ciudad formal. La *vulnerabilidad* es mayor en los sectores de la población pobre y donde es alto el impacto un desastre por las precarias condiciones físicas de seguridad. Posterior al evento de desastre, generalmente los procesos de reconstrucción del espacio urbano han estado en función de la renta, es decir que el levantamiento y recuperación de infraestructura y obra pública se direcciona a satisfacer los intereses del capital.

El concepto de desastre conlleva una combinación de la *amenaza* y un espacio que aglutina condiciones de *vulnerabilidad* que impiden enfrentar las externalidades negativas. La falta de condiciones físicas, sociales y económicas adecuadas para garantizar la vida humana son elementos configuradores de la vulnerabilidad y que depende de la acción u omisión del Estado y la sociedad de un territorio. Entender a la vulnerabilidad como una construcción social consolida un enfoque integral del riesgo que es clave para la definición de acciones previo, durante y posterior a un evento con impacto de desastre que reduzcan el impacto y las p, y en esta medida comprender que la misma se configura por la cantidad de elementos que están presentes en zonas expuestas a *amenazas* y que componen escenarios de desastre.

Como lo plantea Julieta Barrenechea y Elvira Gentile , el riesgo tiene cuatro (4) componentes, la peligrosidad, pensada como el potencial inherente al fenómeno mismo; la explosión, como la distribución territorial de lo potencialmente afectable; la *vulnerabilidad*, referida a las

condiciones socioeconómicas; y los aspectos normativos, institucionales, ideológicos y culturales que hacen a la capacidad diferencial de las sociedades o sectores de la misma (Barrenechea y Gentile 2004).

El crecimiento urbano y la expansión de las ciudades son espacios donde se acumulan *amenazas* y *vulnerabilidades*, aumentan el riesgo y por lo tanto se convierten en zonas de alta peligrosidad. Las *amenazas* de origen natural no cuentan con intervención humana directa, pero se define en función de su relación, lo que significa que un evento como un terremoto o un huracán es una *amenaza* cuando se presenta en una zona habitada por seres humanos que pueden afectarse en su integralidad física. El Estado es el responsable de salvaguardar la vida de la población mediante el diseño e implementación de políticas públicas para enfrentar las *amenazas* y disminuir el riesgo.

Desde el enfoque ambientalista, el proceso de transformación de la naturaleza por parte de la humanidad para satisfacer sus necesidades materiales, es una determinante del riesgo (Beck et al. 2006). Las ciudades que generan presión sobre los recursos naturales tienen mayor exposición a riesgos ambientales que se determina por las condiciones físicas, geográficas y tectónicas del medio ambiente, influenciado por el grado de institucionalidad para la gestión del riesgo y la implementación de políticas para la mitigación.

La *amenaza* es la posibilidad de ocurrencia de un fenómeno natural en un determinado tiempo y lugar físico ocupado por una sociedad que además no tienen las capacidades y recursos necesarios para afrontar el mismo y recibir el menor impacto posible, y como variable analítica está determinada por la *vulnerabilidad* (Wilches-Chaux 1998, 32). Puede ser de origen natural, por la propia dinámica del planeta como fenómenos geológicos, climáticos o socio naturales, es decir generados por la acción humana como la deforestación; de origen antrópico son fruto de la acción humana sobre la naturaleza o la población y dentro de lo urbano pueden observarse en procesos como la eliminación de desechos en los ecosistemas próximos, operadas en condiciones inadecuadas que ponen en peligro al medio ambiente. La capacidad de diferenciación del origen de las *amenazas* es un elemento esencial para definir la estructura y acciones en la gestión integral del riesgo.

La *vulnerabilidad* depende de la estructura social y expone las condiciones por las cuales una sociedad queda expuesta. Puede tener un origen variado, que van desde el relacionamiento de

la población con el entorno natural, la ubicación de los asentamientos, las formas de construcción de infraestructura, aprovechamiento de los recursos naturales, ocupación del suelo, entre otras marcadas por el modelo socioeconómico del territorio. La posesión de la tierra urbana, su adquisición y los niveles de pobreza, son elementos vinculados al riesgo (De Mattos 2006; Harvey 2014), ya que configuran un escenario de *vulnerabilidad* y determinan el mayor o menor grado de exposición.

Las condiciones de *vulnerabilidad* no únicamente se definen por la ubicación, también se determina por la capacidad de incidencia en la toma de decisiones a nivel local y nacional que tienen los agentes de cooperación, sector privado y demás actores externos que gestionan lo urbano. La percepción frente a los fenómenos de la naturaleza también incide en el concepto de vulnerabilidad, específicamente cuando los elementos culturales y sociales determinan el relacionamiento con el entorno y el grado de esfuerzo a realizar frente a los posibles efectos de un desastre. Un escenario de vulnerabilidad se define por los elementos estructurales que cruzan a una sociedad y que definen el grado de impacto de un evento de desastre, lo que implica consecuencias negativas que pueden ser o no previstas y son el resultado de interacciones entre *amenaza* y *vulnerabilidad*, con dimensiones ambientales, sociales, sectoriales y espaciales o territoriales, tanto en lo que se refiere a su concreción como condición social, como en lo que se refiere a la intervención en aras de su manejo y reducción (Lavell 2002).

La inequidad económica y social es un factor que permite las *vulnerabilidades* en el territorio, fenómeno visible en las ciudades de América Latina y el Caribe. El potencial grado de desastre de las *amenazas* está en función de la mayor o menor presencia de condiciones de *vulnerabilidad*, que determina el nivel de riesgo focalizado en sectores específicos de las ciudades. El riesgo tiene una relación directa con el grado de implementación del modelo de desarrollo urbano y sus criterios de equidad en la implementación.

La gestión pública urbana ha profundizado las *vulnerabilidades* por la ausencia con obra pública en los sectores más pobres de las ciudades, aumentando la exposición a amenazas por apostar a la implementación de políticas que viabilicen la reproducción del capital (Greene 2005). La gestión del riesgo, como política pública en todas sus etapas debe direccionarse a mejorar las condiciones de habitabilidad de las ciudades, en función de asegurar la integridad y vida digna de la población, por encima de la rentabilidad del capital. Lo común ha sido que

en las etapas de prevención, atención de emergencia, recuperación y reconstrucción han construido espacios urbanos que permitan dinamizar las inversiones financieras y rentabilidad del capital, con la consolidación de zonas urbanas de alta renta que al final profundizan aún más las brechas de inequidad (Inzulza Contardo 2014).

La relación lógica en la gestión de riesgo es la siguiente: $Riesgo = Vulnerabilidad \times Amenaza$.⁵ La gestión integral del riesgo debe estructurarse en función de los elementos que configuran la *vulnerabilidad* que se concentran en zonas urbanas especialmente en donde habitan las poblaciones con mayores niveles de precarización socioeconómica. En esta línea se van configurando las acciones para diseñar e implementar políticas de prevención, atención en emergencia, recuperación temprana, reconstrucción y resiliencia. El *riesgo* es la posibilidad de que una *amenaza* de origen natural o antrópico pueda desencadenarse en un desastre, en grado proporcional a los factores de exposición, es decir su grado de *vulnerabilidad*, observando que debe existir complementariedad e interdependencia de los conceptos que confluyen en el *riesgo*.

El riesgo es un proceso cambiante en función de su ubicación, de la dinámica social, de las *vulnerabilidades* inherentes y las amenazas alrededor. Su apreciación es distinta para cada comunidad y responde a la dinámica de los actores sociales presentes y la configuración del espacio físico donde se desarrollan. El riesgo es una construcción social que se determina por las interacción humana y la construcción de institucionalidad, mediada por factores políticos y sociales (Wilches-Chaux 1998, 45-56).

El acelerado crecimiento de la mancha urbana en función de la mercado inmobiliario sostiene una lógica donde la planificación, la política pública y la toma de decisiones en lo urbano profundizan lógicas de uso inequitativo del suelo urbano y con ello, las desigualdades en economía, movilidad, consumo, recreación y demás aspectos. El resultado es la presencia cada vez mayor de sectores amplios de la población que vive en condiciones de

⁵ “Por vulnerabilidad se entienden las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas y por amenaza/peligro se entiende un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vida o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)” (Narváez, Lavell, y Pérez Ortega 2009)

vulnerabilidad y ocupan espacio urbano fuera de las normas de formalidad y legalidad, donde están más expuestos a amenazas y, por lo tanto, aumentando el nivel de riesgo.

La *amenaza* es un factor siempre presente, y fuera del control de los actores sociales, mientras que las condiciones de *vulnerabilidad* y por lo tanto del riesgo mediante acciones humanas pueden mitigarse y lograr disminuir sus efectos. Los hechos ocurridos con el huracán Katrina, específicamente en Nueva Orleans en los Estados Unidos, demuestran que el éxito de la gestión del riesgo urbano dependerá de los planes para el monitoreo, evaluación, reforma e innovación en lo público para la prevención y mitigación de la amenaza. Esto requiere definir responsabilidades específicas del Estado a nivel central y local y contar con recursos para asegurar la sostenibilidad financiera en acciones de comunicación, planificación y generación de capacidades para la recuperación y reconstrucción (Levitt y Whitaker 2009, 208).

3. Gobernanza urbana del riesgo

3.1. El riesgo en el marco de la nueva gestión pública

El riesgo como proceso social acumula elementos que aumentan el grado de *vulnerabilidad* de una población en el marco de un modelo de desarrollo caracterizado por la distribución desigual de los recursos y desequilibrios en la relación con la naturaleza. El resultado es que una parte de la población esté siempre expuesta a los embates de los desastres y que su capacidad de recuperación sea cada vez menor. Esto en términos de desarrollo afecta el crecimiento de una sociedad, disminuye su calidad de vida y un proceso integral de bienestar social y personal, y la forma de tratarlo es a través del fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza urbana (Wilches-Chaux 1998).

La *nueva gestión pública* (NGP) es el modelo que cuestiona la estructura burocrática de la administración pública, que incluye la organización jerárquica, operación, normativa reglamentaria, todos estos aspectos rígidos. Este modelo impone mecanismos para la reorganización en función de la eficiencia de la gestión pública orientada a resultados y maximizar los beneficios hacia la población, fruto de la interacción con actores privados y sociales (Aguilar 2007, 9).. La *gobernanza urbana* como la “coordinación social proveniente de la interacción entre los agentes de todo tipo” (Vallès y Martí i Puig 2007), es posible con un Estado de estructura más horizontal con la participación plena de otros actores no estatales a través de acciones coordinadas en el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de la política pública.

La gestión del riesgo sigue una lógica de atención de la emergencia y prevención, sin considerar los factores económicos, sociales, culturales que configuran las *vulnerabilidades*, ni un escenario real con base en información válida sobre las *amenazas* en el territorio de su competencia. Este enfoque en la *gestión del riesgo* limita la actuación de los gobiernos locales y nacionales, y consolida una intervención centralizada y vertical, donde prevalecen los intereses de grupos de poder y profundiza las inequidades en las ciudades, como se refleja en los procesos de inversión y reconstrucción posteriores a un desastre.

En el Ecuador, la gestión del riesgo, a nivel nacional y local, configura una estructura de gobernanza jerárquica, de arriba hacia abajo, donde los recursos y acciones dependen del gobierno central sin la necesaria articulación con los actores no estatales para cumplir las funciones que requiere el manejo del riesgo en términos de función social y equidad. La política pública aumenta en su efectividad en la medida que pueda articular varias voces para confluir en un objetivo amplio e incluyente (Aguilar 2010, 59).

La *Nueva Gestión Urbana* se piensa en una lógica colaborativa entre Estado, población y mercado, con la meta de mejorar los servicios urbanos para alcanzar el bienestar colectivo. En la práctica, es pasar de una toma de decisiones enfocada a satisfacer los intereses del capital inmobiliario, hacia la garantía de derechos de la población a contar con infraestructura urbana de calidad y acceso a suelo seguro. La construcción de ciudades inclusivas y equitativas dependerá de la incorporación de nuevos planteamientos en lo conceptual y regulatorio de la planificación urbana, que configuren las acciones y estrategias hacia las necesidades reales de la población y de la dinámica territorial.

La gobernanza urbana implica que el Estado tenga la capacidad de aplicar políticas públicas y de solución de problemas básicos, contando con la participación de la población en la toma de decisiones. En la gestión del riesgo, la toma de decisiones debe estar en función del desarrollo de una sociedad enfocado hacia el bienestar de todos y todas en armonía con el medio ambiente. El objetivo es consolidar políticas de mitigación que no se dirijan a recuperar lo perdido, sino hacia construir mejores espacios donde se garantice el derecho a la ciudad.

La gestión de las ciudades como modelo debe estar en función de un fenómeno muy particular de la era moderna y que es común en el planeta, que es el rápido crecimiento de las áreas urbanizadas.

La metrópolis, como consumación de la vida urbana y de la modernidad, se afirma, en particular desde la segunda mitad del siglo XIX, como forma urbana y realidad social cosmopolita, frente a las formas urbanas del pasado y a la sociedad preindustrial. Producto simultáneo del desarrollo industrial capitalista, la acelerada urbanización de la población, el desarrollo de nuevas tecnologías de transporte y la concentración de servicios y actividades de gestión, es percibida desde su emergencia como concentración urbana en una escala virtualmente sin precedentes, tanto como expresión por excelencia del progreso, como realidad problemática, escenario y ocasión de los más diversos males [...] (Duhau 2001, 132).

La consolidación de una *gestión del riesgo urbano* como un proceso contempla elementos que van más allá de la prevención y la mitigación, y se entienden por los componentes sociales involucrados en la dinámica de lo urbano como la exposición a la contaminación en sus distintas formas, escasez de suelo apto para la habitabilidad, acceso a recursos y servicios públicos, configuración del espacio, diseño e implementación de políticas urbanas, participación ciudadana en la gestión pública, entre otros (Wilches-Chaux 1998). La ciudad como el espacio donde ocurren cambios constantes y rápidos, configura un Estado, que en su fin busca consolidar un modelo de desarrollo que sea resultado de procesos de diálogo y consenso donde se incluyan los elementos de una *gobernanza urbana*. Los eventos de desastre que contienen *amenaza y vulnerabilidad*, exigen una eficaz capacidad de respuesta del Estado en la atención en emergencia y respuesta temprana, cuyo mayor reto ha sido lograr la articulación de los actores no estatales (Rodríguez-Rodríguez 2012).

La gobernanza en la gestión del riesgo urbano depende de la capacidad de consolidar una estructura y flujo de información para que las acciones y actividades en gestión del conocimiento, comunicación, transparencia y rendición de cuentas en atención a la emergencia, recuperación temprana y reconstrucción, puedan realizarse e interconectarse hacia objetivos claros. La participación de las partes involucradas en la gestión del riesgo urbano, en la toma de decisiones y el diseño de políticas es clave para asegurar la sostenibilidad de recursos públicos y privados para la reconstrucción.

3.2. La gestión del riesgo como política pública

La *gestión del riesgo urbano* en el ciclo de la política pública establece como primera etapa la identificación del riesgo, en función de los efectos físicos que pueda producir y los imaginarios sobre el mismo que tiene la sociedad. Estos elementos son insumos contrastables

y verificables para los planes de prevención y mitigación, que se concretan en acciones y estrategias para las etapas de respuesta ante la emergencia, recuperación y reconstrucción, que cuenten con un enfoque interdisciplinario e integral para asegurar su efectividad.

El Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN) clasifica a la gestión del riesgo por sus distintos enfoques. La *Prospectiva* se enfoca en un escenario de prevención apoyado por la información sobre las amenazas y vulnerabilidades, *correctiva* cuando está enfocada en reducir la *vulnerabilidad* mediante un modelo de desarrollo adecuado que reduzca la probabilidad de ocurrencia de futuros riesgos, y *reactiva* que se enmarca en la generación de capacidades de la población y actores estatales para brindar una respuesta efectiva en el marco de la planificación urbana (PREDECAN 2009) Según lo plantea Alonso Brenes, la gestión del riesgo no establece una sola ruta de ejecución y debe adoptar un carácter integral, al considerar las condiciones, elementos y dinámicas de los territorios de actuación (Brenes 2017). En este sentido, existen cuatro tipos de gestión del riesgo:

- 1) **Correctiva.** - Se refiere a procesos del riesgo que no pueden cambiarse en el mediano y largo plazo, lo que implica la adopción de mecanismos de corrección como obras de infraestructura, marcos normativos y regulatorios de la generación del riesgo. Generalmente se aplica para poblaciones que conviven, y que seguirán conviviendo, en territorios de riesgo.
- 2) **Prospectiva.** - Se refiere a la implementación de procesos para predecir los cambios en el entorno que contengan riesgo y con ello, tomar acciones de prevención para evitar los efectos negativos de un evento. Se refiere a eventos relacionados con cambio climático que pueden predecirse y donde es posible tomar decisiones anticipadas para reducir las probables afectaciones.
- 3) **Reactiva.** – Se refiere a los elementos de reacción a la emergencia que se implementan ante la ocurrencia de un evento de desastre. Se refiere a los protocolos de atención a la emergencia que incluye la remoción de escombros, el rescate de vidas y el restablecimiento de servicios básicos.
- 4) **Compensatoria.** – Se refiere a procesos de transferencia del riesgo a través de los cuales el Estado se enfoca en la compensación de daños a la población afectada por un evento de desastre. Aquí se incluye la dotación de vivienda adecuada que contemple

los estándares de derecho, la restitución de bienes a través de seguros, la recuperación del espacio perdido, en mejores condiciones a las anteriores al evento.

Esta tipología no es excluyente y es integral, por lo cual se puede adoptar cualquier tipo en distintos momentos y dependiendo de las características del territorio y la población.

La gestión del riesgo urbano exige un carácter integral y que se ejecute en un marco que asegure la gobernanza urbana, incluyendo la participación de los actores no estatales con capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, políticas, de deliberación, de entendimiento y la inclinación de autorregulación mediante la confianza y cooperación (Aguilar 2007, 08). La intervención ciudadana debe darse a través de un rol activo en la definición de los asuntos públicos, como poseedores del conocimiento pleno de las dimensiones y causas de la problemática urbana relacionada al riesgo. Esto permite lograr ciudades competitivas, que brinde total seguridad al ingreso y dinamización del capital a través de mejorar las condiciones de atención en emergencia, recuperación temprana y reconstrucción frente al riesgo (Subirats et al. 2008).

Como proceso de política pública, la gestión del riesgo cuenta con una temporalidad en función de sus etapas de desarrollo, de la siguiente manera:

Tabla 1. Etapas de la gestión del riesgo

Etapas	Descripción	Temporalidad
Respuesta al desastre	Rescatar vidas humanas y propiedad	0 a 10 días
Alivio de desastres	Subsidios, distribución y entrega de alimentos, restitución de servicios públicos críticos, generación de empleo temporal, evaluaciones de necesidades de emergencia.	0 a 25 días
Evaluación de daños y pérdidas	Datos de línea base, daños físicos, pérdidas económicas, impacto, necesidades, gestión del riesgo de desastres	14 a 45 días
Recuperación y reconstrucción	Subsidios, sustitución de activos, generación de empleo temporal, proyectos de infraestructura, proyectos de microfinanzas.	25 días a algunos años

Etapa	Descripción	Temporalidad
Reducción de riesgos	Reestructura de códigos de construcción, reacondicionamiento, mecanismos de transferencia de riesgos, evaluaciones de riesgos, planificación del uso de la tierra, sensibilización.	Proceso continuo
Desarrollo	Desarrollo de infraestructura basada en recursos locales, proyectos regulares de microfinanzas, estudios locales de referencia, asesoramiento a gobiernos locales.	20 días a un proceso continuo

Fuente: (Brenes Torres 2007)

La gestión de riesgos requiere una estructura que permita la articulación entre las competencias entre los distintos niveles de gobierno y los actores no estatales para un sistema de protección, reconstrucción y resiliencia incluyente y equitativo. El riesgo, por su dinámica, es de difícil predicción y esta es una característica que limita una planificación rigurosa para la prevención y recuperación. Sin embargo, el bagaje histórico y conocimiento acumulado de una población frente a distintos tipos de amenazas deben alimentar el diseño, implementación y evaluación de los planes de gestión de riesgos en un proceso de aprendizaje y retroalimentación con otras realidades, que integre información científica y experiencia colectiva para definir las formas de reducción de pérdidas y la recuperación.²

Para la gestión de riesgo es necesario que, desde el Estado central y local, se interiorice una lógica de integralidad en el diseño de la política, tomando como línea base los eventos anteriores, los saberes acumulados, la data científica válida y verificable, para la toma de decisiones y la respuesta a los futuros escenarios de riesgo. Esto exige del Estado, un nivel de efectividad y eficiencia en la gestión pública, además de viabilizar los procesos de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y participación de actores no estatales. Estos elementos permiten una mejor respuesta a las necesidades básicas de la población afectada y la adecuación óptima de recursos para la preparación, socorro, recuperación y reconstrucción. La ocurrencia de un evento con potencial de desastre sigue un proceso que inicia con la atención y superación de la emergencia, la restauración de infraestructura pública y privada, la reconstrucción de reemplazo y la reconstrucción mayor que implica mejora de la infraestructura caída y dañada para evitar futuros desastres (Johnson y Olshansky 2016). En todas las etapas se requiere la capacidad del Estado y los actores son estatales para coordinar un trabajo colectivo, organizado y articulado en la toma de decisiones. El Estado cumple su

rol de liderar los procesos, movilizar recursos, proporcionar asistencia técnica, invertir en infraestructura e instalaciones públicas, siendo el emisor y punto focal de las comunicaciones, además de liderar la generación de información (Hapij 2010).

Una de las etapas más críticas al ocurrir un desastre es la atención inmediata en situaciones de emergencia, momento en el cual despunta la ayuda por parte de los actores no estatales y es menos evidente la acción estatal frente al evento. El objetivo de la atención en emergencia es salvar vidas y sentar las bases para iniciar con la recuperación temprana, donde el Estado y la población, a través de un trabajo organizado, generan interacción con actores de distintos sectores, en un proceso de toma de decisiones participativo, con mecanismos de monitoreo y retroalimentación, que permitan identificar y cumplir con las crecientes demandas técnicas, informativas y de comunicación (Johnson y Olshansky 2016). Un caso donde se evidencia la participación de los actores no estatales en la atención en emergencia fue en el terremoto de 1985 y en 2017, que afectó principalmente a Ciudad de México, donde se activó la solidaridad de la población, aunque también visibilizó una ausencia de respuesta por parte del Estado.

Los efectos causados por un desastre o un conflicto en su mayoría se refieren a pérdidas humanas y daños materiales que requieren ayuda urgente a las personas afectadas, es decir ayuda humanitaria. Esto se enmarca en la etapa de atención a la emergencia y se refiere a las acciones para conseguir comida, agua, medicinas, refugio para las personas que más lo necesitan. El siguiente paso es la recuperación temprana, que significa la restauración de servicios básicos, medios de vida y vivienda a través de empleo, rehabilitación de infraestructura y remoción de escombros. Las acciones de recuperación temprana deben enfocarse en la resolución de las necesidades durante la crisis humanitaria, brindando apoyo a las comunidades afectadas con impacto a largo plazo, como la generación de empleo temporal de emergencia, que permite que la población participe en la reconstrucción de infraestructura crítica en sus comunidades, incluyendo carreteras o mercados, además de obtener recursos económicos que le permitan superar el contexto de crisis.

La importancia de la recuperación temprana radica en que es el eslabón entre la atención de la emergencia y el proceso de reconstrucción y tiene un impacto inmediato en proveer los medios de subsistencia a las comunidades, además de soluciones duraderas para la restauración de infraestructura con la participación de la población. La recuperación temprana

requiere de coordinación interinstitucional e intersectorial, que viabilice el traslado hacia una fase de restitución de la normalidad. La efectividad de la gestión de la etapa de recuperación temprana será clave para sentar las bases sobre las cuales se diseñan e implementan las políticas de reconstrucción y su sostenibilidad (PNUD 2017).

La etapa de recuperación temprana y remoción de escombros es donde se crean y sostienen las condiciones necesarias para viabilizar la reconstrucción y su identificación es muy imperceptible, por esta razón su gestión generalmente no es planificada. La fase crítica que corresponde a la atención en emergencia tiene una duración promedio de un mes, en el cual se organizan y ejecutan las acciones de rescate para salvar vidas humanas y animales, levantamiento de albergues, reubicación de las personas damnificadas, recepción y entrega de ayuda y restablecimiento de servicios básicos de agua, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones. La recuperación temprana inicia el momento exacto después de ocurrido el evento de desastre, es decir que tanto la gestión en emergencia como la de recuperación se dan de forma paralela y las acciones deben coordinarse y ejecutarse con un alto nivel de eficiencia y organización del trabajo.

En la recuperación temprana se enmarcan acciones como la apertura de vías de acceso, reconexión de servicios y muchas acciones que permitan dar el salto de una crisis a organizar un proceso de reconstrucción de mediano y largo plazo. Esta etapa pasa desapercibida frente a otros aspectos como el rescate de vidas, crisis alimentarias, alojamiento, problemas de sostenibilidad y desarrollo, entre otros. Es visible el momento que la mirada se enfoca hacia el futuro y calculando los recursos necesarios para volver a una situación de nueva normalidad. El éxito del proceso de reconstrucción dependerá de la efectividad con la que se manejó la recuperación temprana, lo que en esencia asegura la sostenibilidad.

Un aspecto clave en la recuperación temprana es la remoción de escombros, como el punto de inflexión de pasar del imaginario de desastre hacia un periodo de cambio. Son claves los acuerdos preestablecidos, interinstitucionales e intersectoriales, que organicen la intervención. Esto es posible través de un trabajo especializado en el manejo de escombreras, evaluaciones de estructuras, en prácticas de construcción y acciones específicas para la transición armónica del momento de crisis a la etapa de reconstrucción.

La planificación a nivel nacional y su articulación con los GADs a través de los Planes de Ordenamiento y Ordenamiento Territorial (PDOTs), establecen lineamientos y parámetros para el manejo del territorio, sin considerar a profundidad un accionar sobre el manejo adecuado de escombros. Esto se refiere al correcto manejo desde la fuente, su transporte, disposición y sobretodo reciclaje. En el terremoto del 16 de abril de 2016, el manejo de escombros demostró un vacío de gestión de los entes estatales y de los gobiernos locales, factor común en la gestión del riesgo urbano en las localidades afectadas.

La reconstrucción, como etapa clave de transición entre que ocurre el evento y la configuración de una ciudad resiliente, requiere considerar aspectos como ubicación, uso de suelo, conectividad, acceso a recursos y servicios, articulación de los instrumentos de planificación, a través de un proceso de diseño, implementación y evaluación de política pública participativa. La ejecución desde la mirada exclusiva del Estado ha provocado que los espacios reconstruidos estén caracterizados por obra pública improvisada, vivienda de mala calidad que repite las mismas fallas que provocaron el colapso anterior, falta de servicios públicos y privados y una percepción de desaliento y desatención generalizada de la población hacia lo público. Esto genera que la *vulnerabilidad* de la población afectada se mantenga igual o mayor al evento de desastre, con ciudades que pierden su patrimonio físico y cultural.

Existen experiencias a nivel internacional donde se demuestra que los procesos de reconstrucción física y social posteriores a un evento de desastre presentan falencias cuando no se incorpora la participación de actores no estatales. Esto resulta en un modelo de desarrollo urbano donde las ciudades afectadas se vuelven a levantar manteniendo lógicas de desigualdad, inequidad y la falta de políticas de desarrollo a largo plazo. Se configura así, territorios donde priman los intereses particulares frente al bienestar colectivo.

La recuperación y reconstrucción requieren que la generación y transmisión de información genere un ambiente de tranquilidad en un contexto de incertidumbre, donde el Estado y sus instituciones son los responsables de la articulación entre los distintos actores. La gestión de información debe seguir los principios de transparencia y rendición de cuentas y ser la base para la planificación urbana de carácter integral. Esto requiere de dos elementos claves, el primero una fuerte institucionalidad del Estado central y local con mecanismos que faciliten y fomenten la participación de la población en la toma de decisiones, y el segundo, un sólido

tejido social que asuma la gestión corresponsable del territorio y sus riesgos y sea capaz de transmitir su conocimiento y capacidad para la política pública (Johnson y Olshansky 2016).

Capítulo 2

Caso de estudio: Continuo urbano Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre para el análisis de la gestión de riesgo durante el terremoto de abril 2016

1. El continuo urbano como unidad de análisis

Desde el enfoque metodológico del análisis socio espacial, uno de los mecanismos más utilizados en la actualidad es la cartografía para comprender y dar explicación a la multiplicidad de fenómenos sociales. En el ámbito de la gestión del riesgo urbano, este conjunto de herramientas permite entender la temporalidad y ubicación geográfica de las *amenazas* y *vulnerabilidades* que determinan el riesgo. Visualizar estas variables permiten, a través de una localización geográfica, determinar la posición y movimiento de las *amenazas* y las *vulnerabilidades* del territorio como insumo para la toma de decisiones en el marco de una gestión del riesgo urbano más integral (Johnson y Olshansky 2016).

Considerando que la expansión de la mancha urbana es uno de los factores que influyen al aumento de la *vulnerabilidad* de las poblaciones a sufrir riesgo y que las *amenazas* no están supeditadas a una división político – administrativa es necesario considerar una mirada más amplia de análisis. La generación de insumos para la toma de decisiones debe ser más integral y responder a necesidades y demandas de la población. Para esto hay que considerar que las ciudades se están configurando como entramados consolidados en el espacio que traspasa los límites político administrativos lo que exige una nueva mirada para el diseño y formulación de política pública.

La categoría de continuidad urbana establece que las ciudades ya no pueden ser identificables por límites administrativos por un fenómeno permanente de expansión de la trama. Las ciudades se definen en función de su expansión y continuidad en el territorio, lo que implica tomar en cuenta la relación entre el área de expansión de los municipios con la de encuentro y aglomeración entre los mismos. En este sentido, el continuo urbano consolida un conglomerado de trama urbana con similitud en su configuración y que al tratarse como una unidad, optimiza el análisis, la gestión y la toma de decisiones (Ramos 2012; Yue-man y Fu-Chen 1996; UN-Habitat 2012).

La continuidad urbana es pensada en función del policentrismo para la generación de la estructura urbana. Esto se refiere a un patrón de densidades con elementos articuladores de

subsistemas urbanos que conforman un espacio con varios subcentros como polos de influencia. Dentro de este territorio se establece una dialéctica con flujos de información e interacciones entre las ciudades que configuran el continuo urbano (Ramos 2012).

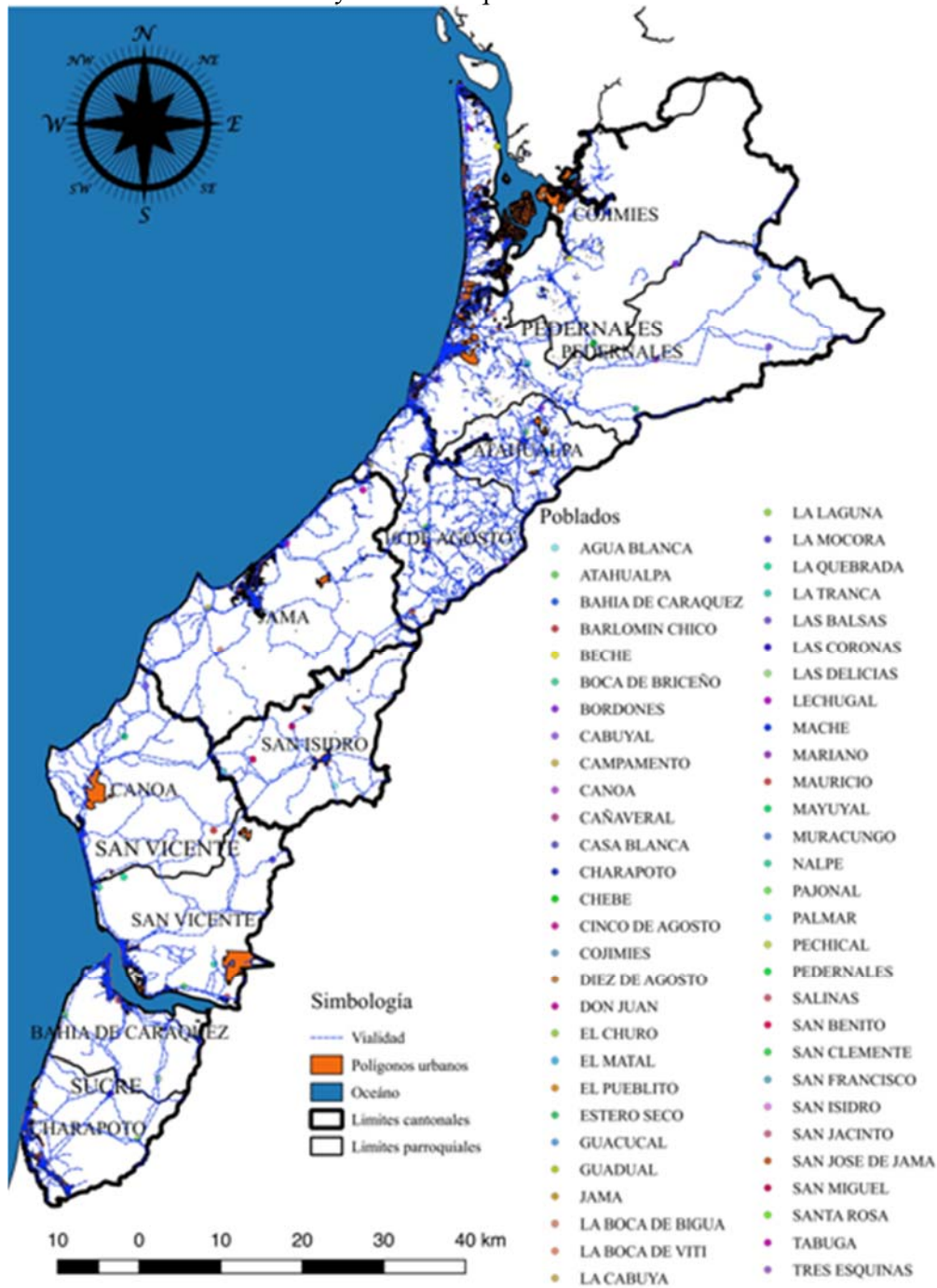
Estos centros y subcentros configuran un solo entramado urbano policentrista compuesto por subsistemas urbanos monocentristas. Sería una ciudad conformada por varias ciudades, que entre sí tienen relaciones intensas, cortas distancias, con un alto grado de similitud, tanto en su infraestructura, diseño urbano, como en su dinámica social, cultural y económica (Roca, Arellano, y Moix 2011). El continuo urbano permite las economías de aglomeración, donde las concentraciones de la fuerza del trabajo permiten generar una estructura urbana con polos de influencia en lo cultural, social y económico, fruto de la alta capacidad para el flujo de información.

Para el presente análisis se ha planteado como unidad al continuo urbano conformado por los cantones, de norte a sur: Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre de la provincia de Manabí. Este conglomerado urbano es la conjunción de ciudades pequeñas e intermedias que se articulan por la actividad camaronera y turística – recreativa con redes de asociación, que juntas conforman un tejido continuo urbano que va más allá de los límites político – administrativos. Se demarca por las fronteras físicas, por el norte, exactamente en el cruce entre la Ruta Spondylus con la carretera E382 (vía el Carmen – Pedernales), que se extiende por toda la costa del océano Pacífico, hasta el lado sur, en la trama urbana de las parroquias Bahía de Caráquez y Leonidas Plaza en el cantón Sucre.

En esta extensión de territorio se conjugan varios elementos urbanos que sobrepasan los límites cantonales. Los polígonos urbanos y la vialidad referida a calles principales secundarias y carreteras, se presentan de forma continua desde el centro del cantón Pedernales para seguir por las poblaciones de la Cabuya, Don Juan, el centro del cantón Jama, El Matal, hasta llegar a la localidad de Canoa, Briceño y el centro del cantón San Vicente, donde se genera un continuo por el puente sobre el estuario del río Chone, para unirse con el centro urbano de la parroquia Bahía de Caráquez en el cantón Sucre. En esta conjunción de poblaciones tiene una dinámica social, económica y cultural, articulada entre los cantones y que ha configurado un territorio consolidado con infraestructura, servicios y conectividad propias.

Esto determina no sólo una forma particular del uso del espacio, sino también en el comportamiento individual y colectivo de las poblaciones costeras del continuo urbano. Desde una mirada externa, se puede determinar que existen mayores similitudes entre las poblaciones costeras de los cuatro cantones del continuo urbano, que entre poblaciones de un mismo cantón.

Mapa 2. Conectividad urbana: Continuo urbano conformado por los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la provincia de Manabí



Fuente: (INEC 2015)

Como podemos observar en (mapa 2.) existe un nexo de tierra urbana determinada por la dinámica social y económica de las ciudades y configuran un mosaico locacional, diferenciado, polarizado del continuo (Scott 2013), donde se expresa la aglomeración que conjuga espacio de producción y para la habitabilidad. La actividad económica de la producción – exportación de camarón y el turismo han sido factores configuradores del espacio urbano en el continuo urbano, en la medida que podemos encontrar que el uso del espacio de viviendas y para la producción, como hoteles o piscinas de camarón, están estructuradas por el mercado y generan patrones distintivos de asignación espacial.

En el caso de estudio, el acceso a servicios urbanos como vialidad y espacio público, que en el caso de territorios costeros se suma el acceso a la playa, está cooptado por los grupos con acceso al capital y a la toma de decisiones en el uso del suelo, quienes han ubicado en las tierras de mayor plusvalía, hoteles, piscinas, laboratorios y todo tipo de infraestructura relacionada con la actividad turística y camaronera. El espacio de producción es claramente definido, así como el espacio social destinado a la residencia. A lo largo del continuo urbano, el suelo urbano es privado y público, individual y colectivo, que determina una complejidad en los mecanismos y estrategias de control y gobernanza.

El continuo urbano es un consolidado territorial que requiere una gestión supramunicipal y una coordinación del conglomerado urbano sin fraccionamientos, para asegurar el equilibrio en la prestación de servicios y distribución de los recursos (UN-Habitat 2012). La gestión integrada es posible siempre que los cantones compartan elementos que los configure como una unidad. En el caso de estudio, los cuatro cantones tienen similitudes desde un enfoque espacial, económico y social, que se puede ver a continuación:

Tabla 2. Población continuo urbano: Urbano - rural

Cantones	Población total		Área	
			Urbano	Rural
Pedernales	61.065	#	26.685	34.380
		%	43,70%	56,30%
Jama	25.408	#	7.114	18.294
		%	28,00%	72,00%
San Vicente	24.100	#	10.941	13.159
		%	45,40%	54,60%
Sucre	61.492	#	21.768	39.724
		%	35,40%	64,60%
TOTAL	172.065	#	66.509	105.556
		%	38,65%	61,35%

Fuente: (INEC 2016)

En los cantones del continuo urbano, la población se concentra en los sectores rurales con un 61,35%, mientras que en las zonas urbanas es apenas el 38,65%. Estos datos se refieren específicamente al lugar de vivienda, más no al lugar de trabajo o donde desempeña otras labores. Esto delinea un contexto donde la población habita en sectores rurales en su mayoría, pero desarrolla su dinámica en el sector urbano, donde se concentran los servicios y cuya ocupación de espacio está reservada para infraestructura del capital turístico o camaronero.

Tabla 3. Población continuo urbano: Auto identificación y pobreza

Cantones	Auto identificación				Pobreza por NBI	Pobreza por consumo
	Mestizo	Indígena	Afroecuatoriana	Montubia		
Pedernales	52.455	183	4.824	3.603	51.261	34.401
	85,90%	0,30%	7,90%	5,90%	83,95%	56,34%
Jama	18.878	51	1.143	5.336	20.938	13.658
	74,30%	0,20%	4,50%	21,00%	82,41%	53,75%
San Vicente	20.943	24	1.735	1.398	18.381	11.733
	86,90%	0,10%	7,20%	5,80%	76,27%	48,68%
Sucre	51.469	61	4.304	5.657	47.266	24.187
	83,70%	0,10%	7,00%	9,20%	76,87%	39,33%
TOTAL	143.745	320	12.007	15.994	137.846	83.979
	83,54%	0,19%	6,98%	9,30%	80,11%	48,81%

Fuente: (INEC 2016)

La población del territorio de estudio al 83,54% se auto identifica como mestiza que, en una mirada más ajustada a los cantones, es menor en Jama donde se expresa que el 21% se declara montubia. En cuanto a pobreza, esta es una de las zonas con mayores índices con el 80,11% por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y 48,81% por consumo. Esto coincide con las cifras a nivel nacional y provincial donde expresan a las provincias de Esmeraldas y Manabí como las más pobres y menor acceso a servicios.

Tabla 4. Actividades económicas en el continuo urbano

	Sucre	Pedernales	Jama	San Vicente	Total
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	13,72%	27,43%	17,65%	16,86%	18,56%
Enseñanza	10,95%	22,55%	17,05%	14,53%	15,39%
Manufactura	25,53%	0,56%	1,14%	1,94%	13,01%
Comercio	4,46%	17,89%	8,08%	11,10%	9,64%
Construcción	11,73%	3,59%	3,71%	13,50%	8,86%
Administración pública	7,92%	7,78%	9,65%	10,84%	8,40%

	Sucre	Pedernales	Jama	San Vicente	Total
Actividades profesionales e inmobiliarias	8,19%	5,72%	9,38%	8,71%	7,61%
Transporte, información y comunicaciones	3,81%	5,58%	25,11%	4,00%	6,11%
Actividades de alojamiento y de comidas	4,82%	4,84%	1,81%	13,61%	5,71%
Salud	5,67%	0,58%	2,53%	2,35%	3,46%
Suministro de electricidad y de agua	1,17%	1,70%	2,43%	1,64%	1,49%
Actividades financieras	1,29%	1,20%	0,90%	0,63%	1,15%
Otros servicios	0,32%	0,58%	0,56%	0,30%	0,41%
Explotación de minas y canteras	0,41%	0,00%	0,00%	0,00%	0,20%

Fuente: (INEC 2016)

En la economía, las actividades que mayor ocupación generan son las vinculadas con la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca con el 18,56%, específicamente con relación a la actividad camaronera y de la pesca artesanal.

Tabla 5. Tenencia de la vivienda en el continuo urbano

	Propia y totalmente pagada	Propia y la está pagando	Propia (regalada, donada, heredada o por posesión)	Prestada o cedida (no pagada)	Por servicios	Arrendada	Anticre sis	Total
Jama Urbana	519	31	161	199	12	360	3	1.285
Jama Rural	1.118	48	476	641	173	108	-	2.564
Jama Total	1.637	79	637	840	185	468	3	3.849
Pedernales Urbana	1.785	258	448	838	74	1.581	21	5.005
Pedernales Rural	3.277	132	904	1.553	817	356	9	7.048
Pedernales Total	5.062	390	1.352	2.391	891	1.937	30	12.053
San Vicente Urbana	1.069	74	447	469	37	539	15	2.650
San Vicente Rural	1.344	64	616	736	242	105	4	3.111
San Vicente Total	2.413	138	1.063	1.205	279	644	19	5.761
Sucre Urbana	2.516	186	957	880	92	889	16	5.536
Sucre Rural	5.236	190	1.955	1.723	195	486	19	9.804
Sucre Total	7.752	376	2.912	2.603	287	1.375	35	15.340

Fuente: (INEC 2016)

Para las etapas anteriores a la ocurrencia del terremoto del 2016, la seguridad en la tenencia de la vivienda en los cantones del continuo urbano se concentraba en un porcentaje mayor en

la vivienda propia y pagada, pero seguida muy de cerca por la modalidad de arriendo o prestada por servicios. Esto es un factor determinante para los procesos de reconstrucción, que dieron un giro a esta realidad.

Tabla 6. Prestación de servicios básicos en continuo urbano

Cantones		Agua por red pública	Alcantaril lado	Energía eléctrica	Internet	Eliminación de basura
Pedernales	% del cantón	15,30%	12,00%	76,00%	3,75%	61,22%
	% del continuo	4,98%	3,91%	24,76%	1,22%	19,94%
Jama	% del cantón	15,30%	12,00%	76,00%	3,75%	61,22%
	% del continuo	1,59%	1,25%	7,91%	0,39%	6,37%
San Vicente	% del cantón	26,46%	22,53%	86,74%	4,58%	70,48%
	% del continuo	4,12%	3,51%	13,50%	0,71%	10,97%
Sucre	% del cantón	26,46%	22,53%	86,74%	4,58%	70,48%
	% del continuo	10,97%	9,34%	35,96%	1,90%	29,22%
Continuo urbano	% del continuo	21,66%	18,01%	82,12%	4,23%	66,50%

Fuente: (INEC 2016)

Uno de los indicadores más claros para diagnosticar la pobreza urbana es la prestación de servicios públicos básicos de calidad. Esta es una realidad que no ha sido muy favorable para los cantones del continuo urbano y en general para la provincia de Manabí, donde el agua y el alcantarillado, como servicios esenciales para la vida y el ejercicio del derecho a una vida digna, todavía tienen porcentajes muy bajos de cobertura. Esto refleja un panorama de desigualdad territorial en el país.

Las características y ubicación geográfica del continuo urbano fue un determinante para la definición del radio de afectación y de incidencia del terremoto del 16 de abril de 2016. En este territorio se evidenció un alto grado de impacto en las zonas afectadas que fue determinante para el Estado al momento de reestablecer la normalidad. Las cifras presentan un escenario de *vulnerabilidad* en el continuo urbano, que se convirtió en el marco ideal para que se produzcan efectos exponenciales del terremoto que describiremos a continuación.

2. Terremoto de 16 de abril de 2016: Una mirada desde la gestión integral del riesgo.

El 16 de abril de 2016 a las 18h58 (hora Ecuador) ocurrió un terremoto con epicentro en el océano Pacífico frente a las costas del cantón Pedernales en la provincia de Manabí, producto del choque de la placa del Pacífico (placa de Nazca) y la placa continental sudamericana, con una intensidad de 7,8 en la escala de Richter. El movimiento telúrico fue sentido en la mayor parte del territorio ecuatoriano y colombiano, y sus ondas expansivas afectaron principalmente a las provincias de Esmeraldas y Manabí, que sufrieron los mayores efectos. En este sentido, el terremoto del 16 de abril de 2016 se define como un desastre porque superó las capacidades existentes en el país y fue necesaria la ayuda internacional para la atención a la población afectada.



Fotografía 1. Vivienda colapsada en cantón Jama. Fuente: Trabajo de campo

El evento generó 3.817 réplicas y está entre los movimientos telúricos de mayor magnitud en los últimos 40 años en el Ecuador. La potencia de la *amenaza* y las *vulnerabilidades* preexistentes en estas dos provincias tuvieron como resultado 671 personas fallecidas, 4.859 personas heridas, 113 rescatadas con vida, aproximadamente 80 Km de vías afectadas, 35.264 viviendas afectadas, 13.962 viviendas colapsadas o por demoler, 51 establecimientos de salud afectados, 875 escuelas derrumbadas, entre públicas y privadas, 11 universidades y centros de

investigación caídos, 72 Centros Integrales del Buen Vivir (CIBV) (Senplades 2016). La pérdida de vidas humanas y de infraestructura significó una limitante al modelo de desarrollo y un gran contingente para gestionar el riesgo desde la atención de la emergencia.

Como efecto inmediato, en lo económico, se perdieron 21.823 puestos de trabajo entre formales e informales, y desde el ámbito social, 120.000 niños y niñas tuvieron un acceso limitado acceso a la educación, además que 593.000 personas no pudieron ejercer efectivamente su derecho a la salud. Los costos totales para la reconstrucción fueron de USD\$3.343.000.000⁶, de los cuales USD\$2.255.000.000 (67%), provinieron del sector público, y USD\$1.091.000.000 (33%) del sector privado. Las líneas de gasto se dividieron en costos sociales (41%), costos de reconstrucción de la infraestructura (26%), costos para el sector productivo (31%), y costo de medio ambiente, gestión de riesgos y atención a la emergencia (2%), este último consideró la activación de las mesas técnicas trabajo y los comités de emergencia (Senplades 2016).

Durante la atención en emergencia se instalaron 251 albergues entre espontáneos y oficiales, se desplazaron 80.000 personas, se cuantificó una población de 28.775 que vivieron en refugios o albergues y 15.000 personas se alojaron en casas de acogida, familiares o amigos, mientras que el resto optó por la migración (Senplades 2016). Estas cifras fueron el resultado del impacto de una *amenaza* focalizada en una de las zonas con mayor vulnerabilidad social y económica del Ecuador.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo (SNGR), la institución estatal cuya competencia es responder frente a eventos que generan desastre. En el terremoto del 16 de abril de 2016, la SNGR asume, a partir del 01 de junio de 2017, la competencia del manejo de albergues oficiales para poblaciones en situación de emergencia y la articulación de acciones para la atención. Esto implicó un forzoso proceso de aprendizaje y de reestructuración interna para impulsar las acciones planteadas desde el gobierno central, mediante una articulación interinstitucional, multiescala y multinivel. Sin embargo, la gestión carecía de espacios que canalicen la participación de actores no estatales en la atención de la emergencia y la recuperación temprana, como bases sólidas para un proceso de reconstrucción.

⁶ Los cálculos iniciales para la reconstrucción inmediata fueron de USD\$ 9.5 millones, de los cuales USD\$ 15 millones estaban destinados al mejoramiento de la infraestructura (Senplades 2016)



Fotografía 2. Vivienda colapsada en cantón Pedernales. Fuente: Trabajo de campo

El riesgo es construido socialmente y sus impactos son diferentes según las condiciones concretas de *vulnerabilidad* que son heterogéneas en la población. El desastre origina un cambio social acelerado, que en sí son intrínsecos en la sociedad, pero que en este caso son muy violentos y asume ritmos muy rápidos, lo que se llama aceleradores sociales o de la realidad (Carrión, Giunta, y Mancero 2017). La gestión del riesgo debe focalizarse a la restitución de la infraestructura disminuyendo su *vulnerabilidad* para construir resiliencia (build back better) y esto es posible con una real redistribución de la riqueza, de la justicia social y del cumplimiento de los derechos de todos y todas.

La reducción del riesgo va de la mano con la construcción de mayor equidad, un elemento ausente en el contexto previo al terremoto. Con el evento, sobresalieron *vulnerabilidades* preexistentes que la gestión integral del riesgo debe evitar que se reproduzcan en un futuro a través de consolidar territorios con relaciones equitativas en el uso del espacio urbano, en inversiones públicas y en toma de decisiones enfocadas garantizar derechos. Después de un evento, la gestión pública se enfoca en subir los estándares de protección para eventos similares en el futuro, es decir, debe capitalizar el aprendizaje generado.

Los procesos de recuperación integral en países como Ecuador son importantes para consolidar territorios que en el futuro puedan enfrentar situaciones de riesgo, considerando que están en un contexto de continuos periodos de contracción económica, fruto de la

reducción de la tasa de crecimiento de las economías auspiciantes, en el marco de procesos productivos determinados por la variabilidad de los precios de los *commodities* en los mercados internacionales. Estos son escenarios de gran vulnerabilidad que hacen necesaria la articulación entre la gestión correctiva y gestión prospectiva del riesgo y el diálogo entre actores disimiles para construir territorios resultado de un proceso de recuperación integral (Brenes Torres 2007).

Durante el terremoto, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) emitió decretos para regular la intervención después de los primeros 15 días, con el objetivo que la cooperación brindada por organismos y financistas internacionales tenga un cierto nivel de concordancia y articulación con la agenda gubernamental. Esto viene de la mano con la creación de clústeres específicos de ayuda humanitaria, WASH y territoriales que eran coordinados por los gobiernos locales. El objetivo de los clústeres era la articulación de los distintos cooperantes bajo el liderazgo del Sistema de Naciones Unidas (ONU) y el trabajo de los GADs y un ministerio coordinador, donde se tienen dos niveles de gobernanza, una ejercido desde la SETECI y otra a través de los clústeres más asentados en el territorio.

Se configuró un escenario de proactividad civil o energía social, pero también de competencia entre las organizaciones, instituciones y fundaciones que fueron entregando ayuda en la etapa de emergencia, ante lo cual era necesario imponer ciertos niveles de articulación para aunar esfuerzos hacia un objetivo en común. Para ello, la SETECI emitió las resoluciones 29 y 30 que buscaron articular el apoyo en la ayuda de emergencia, a través de regulaciones realizadas desde los clústeres, pero su duración alcanzó el primer mes y en adelante fue más latente la falta de coordinación en las acciones. En el terremoto se evidenciaron varias falencias existentes en la gestión interinstitucional que debían ser corregirlas en un futuro inmediato.



Fotografía 3. Kits de ayuda a población de Bahía de Caráquez. Fuente: Trabajo de campo

La ayuda por parte de las organizaciones de sociedad civil o la ciudadanía no organizada, principalmente de ciudades como Quito, Guayaquil o Cuenca, hacia las personas afectadas fue a través de una masiva colaboración en los albergues y refugios instalados en el transcurso de los 8 primeros días. Esto fue resultado del flujo de información de carácter emotivo que potenció la organización ciudadana, entregando vituallas, alimentos y demás enseres en los puntos de ayuda y en algunos casos, realizando el traslado hacia las localidades afectadas para la entrega directa y brindar ayuda especializada para emergencias. La ausencia de mecanismos para dirigir esta solidaridad como insumos para la política pública en gestión del riesgo, provocó que este ímpetu se vaya diluyendo hasta un punto de apatía generalizada que se evidenció en el evento sísmico ocurrido en la ciudad de Atacames – Esmeraldas el 19 de diciembre de 2016, que tuvo características similares al terremoto del 16 de abril, pero que no la misma respuesta ciudadana, volcando toda la tarea al Estado.

La asistencia humanitaria con referencia a la gestión de riesgos de desastres se basa en el envío de bienes y equipos de primera necesidad a través de una intervención en primera instancia de respuesta durante un periodo inmediatamente posterior a la emergencia para brindar atención y protección (Papa 2018). En el terremoto del 16 de abril de 2016, fueron varias las muestras de ayuda nacional e internacional, y el Estado desde un enfoque integral para ejecutar acciones concretas de colaboración en la gestión de riesgos y desastres y asistencia humanitaria, coordinó la ayuda mediante la activación inmediata del equipo humanitario del país a través de las mesas técnicas de trabajo con nuevos sectores de

coordinación temática y tres puntos de coordinación a nivel técnico – territorial, en donde se aglutinaron alrededor de 70 organizaciones de cooperación internacional. Esto dio como resultado el manejo y la gestión de riesgos, a través de una fuerte presencia estatal para la toma de decisiones inmediatas en el ámbito diplomático para la activación de las alianzas estratégicas a nivel internacional.

El primer avión en aterrizar con ayuda para las personas afectadas por el evento fue de Venezuela, los equipos de búsqueda y rescate urbano que operaron en el territorio fueron posibles por una solicitud del Estado ecuatoriano a Colombia, Chile, México y Perú, del mismo modo, los 925 rescatistas de 11 países de América Latina y el Caribe. Además, está la ayuda humanitaria de 43 países durante los 6 primeros meses después del evento, que se traduce en 82 vuelos especiales de carga y fletes marítimos con contenido de alimentos, bienes de primera necesidad equipamiento logístico, etc. La ayuda también estuvo presente en las operaciones logísticas con la participación de Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay que permitieron el transporte aéreo de 417 toneladas de equipamiento en 203 vuelos internos, que fue posible por la estructura del COE Nacional como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, usando la infraestructura del sistema ECU911, bajo la coordinación del Ministerio Coordinador de Seguridad y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Sin embargo, la presencia y gestión de acciones de la ayuda tuvo sus complicaciones, evidenciadas en los equipos de búsqueda y rescate urbano de otros países que mostraron no ser autosuficientes, resultando en una carga para la unidad central del Ecuador. Esto se complementa con el desconocimiento sobre los protocolos en el manejo de maquinaria pesada y la falta de cumplimiento de los tiempos mínimos para ingresar a las edificaciones derrumbadas. Todo ello generó inquietudes en la comunidad y la opinión pública sobre la dimensión de trabajo realizado y las probabilidades existentes para aumentar el número de vidas rescatadas.

En teoría, las acciones de rescate deben seguirse bajo protocolos internacionales establecidos que son socializados a los actores competentes y su aplicación fehaciente es clave para la intervención. No obstante, estos protocolos no son de conocimiento general de la población, que en muchos casos participó en rescates de vidas humanas en la etapa inicial de la emergencia, valiéndose de mucho ímpetu, valentía y deseo de colaboración, pero sin una

claridad técnica de como brindar la ayuda. Esto se repitió en la entrega de insumos para la emergencia que provenían de ayuda internacional, cuya disposición estuvo limitada por el sinnúmero de trámites que implicaba la desaduanización, desembarque, traslado y entrega. En la etapa de atención en emergencia, hubo ausencia de estrategias para optimizar el tiempo, como recurso clave ante las necesidades apremiantes que vivían las personas damnificadas y que se encontraban en albergues y refugios. Esto generó una situación crítica, sobretodo en referencia a los artículos e insumos de agua y saneamiento que eran prioritarias para la sobrevivencia y la salud de la población afectada, recalcando que la afluencia de actores no estatales con experiencia y dispuestos a brindar ayuda en la restitución de servicios básicos fue escasa.

La ayuda en la etapa de emergencia fue entregada a la población afectada en forma diferenciada y desigual ya que uno de los criterios fue la accesibilidad vial, así las poblaciones más alejadas de las vías principales recibían, en cantidad y calidad, menos ayuda en comparación con la recibida por quienes estaban más cercanos a las carreteras. Esto profundizó las condiciones de inequidad y el escenario de vulnerabilidad de las poblaciones más lejanas donde la emergencia inmediata fue tardía. Esto se repitió en las acciones de reasentamiento que carecían de un enfoque social, el acompañamiento y recursos necesarios. La eficiencia en la atención en emergencia estaba determinada por las capacidades técnicas y operativas de los GADs municipales de la provincia de Manabí. La estructura y cultura institucional de los municipios de los cantones en el continuo urbano de estudio y de estos frente a aquellos más grandes como Manta o Portoviejo son distintas entre sí, lo cual determinó la reacción frente a la emergencia y la articulación con el gobierno central, los actores no estatales y la cooperación internacional. Esto también evidenció los vacíos dentro del Estado para la coordinación intersectorial.

Según los niveles de operatividad y respuesta que tuvieron las acciones del Estado en la etapa de atención en emergencia, el gobierno central demostró mayor celeridad y eficiencia con respecto a los gobiernos locales. El proceso de fortalecimiento del Estado, desde el año 2006, permitió que el gobierno central pueda coordinar y ejecutar la política pública de manera efectiva, rápida y permanente para la respuesta a la emergencia, haciendo uso del nivel desconcentrado de sus instituciones, además de una estrategia de ejecución y toma de decisiones de forma unilateral, con poco diálogo. Los gobiernos locales de los cantones afectados demostraron no tener la misma capacidad de ejecución que el gobierno central,

aunque en la etapa de recuperación y reconstrucción son estos los encargados de ejecutar la política pública y responder a la ciudadanía por las ofertas realizadas desde el Estado.

Las Fuerzas Armadas del Ecuador (FFAA) cumplieron su rol dentro de un marco legal que estaba determinado por un estado de excepción que permitía a la institución militar a participar en actividades distintas a las establecidas en la Constitución de la República 2008. Esta fue una participación transversal en ejecución y asesoría, que va marcada por las acciones de las tropas y del Cuerpo de Ingenieros del Ejército emitiendo recomendaciones y directrices para la etapa de reconstrucción de infraestructura, considerando específicamente que, en el área de influencia del terremoto el factor común fue la falta de cumplimiento de las normas de construcción en las edificaciones privadas y algunas públicas. En este contexto, se trabajó con las autoridades locales de los GADs municipales quienes también tuvieron cierto grado de responsabilidad en el seguimiento al cumplimiento de los parámetros y estándares particulares para las amenazas y vulnerabilidades existentes en el territorio.

La intervención e interpretación de la realidad por parte de actores externos a una comunidad siempre mantuvo un sesgo por la ausencia de información de primera mano. La academia y las instituciones dedicadas a la investigación realizaron su trabajo sin procesos estructurados o metodológicos incorporando los saberes locales, para generar insumos para la política pública. El rol de los voluntarios fue clave en la etapa de atención en la emergencia, donde se evidenció una activa participación, aunque en muchos casos sin mayores capacidades para la atención de emergencias.

3. La gestión del riesgo urbano en el terremoto del 16 de abril de 2016

3.1. La atención de emergencia en el terremoto del 16 de abril de 2016

Como hemos visto, para la gestión del riesgo urbano es necesaria la interacción entre Estado y actores no estatales, en las distintas etapas que implica la atención de un desastre. Esto debe operar bajo una lógica de tomar insumos del conocimiento acumulado de la población sobre de las dinámicas del territorio, en un marco de actuación donde Estado y ciudadanía puedan ser corresponsables y aliados para gestionar el riesgo, en las etapas anterior, durante y posterior del evento de desastre. La gestión debe ajustarse en la ejecución de estrategias de rehabilitación y reconstrucción que mitiguen los efectos en una nueva ocurrencia de un evento de desastre en las ciudades donde por su configuración de infraestructura y personas, se

convierten en el “espacio propicio para la generación y agudización del riesgo” (Mansilla 2000).

Desde otro enfoque se observa que la planificación urbana, específicamente la gestión del riesgo ha carecido de elementos para definir acciones claras que consideren la complejidad política, programática y la disponibilidad de recursos para alcanzar una atención integral de la población afectada. En este escenario, donde priman los intereses del capital, la gestión del riesgo urbano ha enfocado sus esfuerzos en satisfacer a las necesidades de los sectores formales mediante procesos de planificación que excluyen a los sectores informales que contienen un alto grado de *vulnerabilidad* (Harvey 2014, 244).

Así, la gestión del riesgo urbano se da en una lógica de aprovechamiento de los efectos posteriores a un desastre, como la apropiación de suelo de interés y potencial de inversión, la expansión y colocación de créditos de reconstrucción, financiamiento de obras de recuperación, venta de productos para la atención en emergencia, entre otros. El diseño e implementación de políticas públicas del riesgo urbano implica transferencia de costes entre sectores y la adopción de herramientas y mecanismos para satisfacer de sectores específicos por sobre mecanismos para enfrentar y mitigar efectos. Esta situación la define Harvey, como la continuidad de una problemática por motivos de orden político, institucional e ideológico que no son atribuibles a la naturaleza (Harvey 2014, 253).

Como lo plantea Subirats, en los procesos de planificación enfocados a la gestión de riesgos, se debe considerar las siguientes dimensiones operativas (Subirats et al. 2008):

- a) La intensidad del problema. - “Dimensión que refiere al grado de importancia que se da a las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo”. En el caso de un terremoto, esto se define en función del impacto que tendrían los efectos a un contexto, sea local o nacional.
- b) El perímetro (o la audiencia) del problema. - “Que se entiende al alcance de los efectos negativos, los grupos sociales implicados, la localización geográfica de los efectos y su desarrollo en el tiempo”. Para la gestión del riesgo, es necesario definir los alcances de afectación y en esta medida, determinar las acciones correspondientes.

- c) La novedad del problema. - “La definición de la aparición novedosa y repentina o crónica del problema”. Los eventos naturales como terremotos se caracterizan por su carácter repentino e impredecible, aunque en el caso de la costa ecuatoriana, existe una recurrencia a desastres vinculados a factores sísmicos y ambientales.
- d) La urgencia del problema. - “La definición de crisis más o menos coyuntural, que requiere una respuesta inmediata”. En el caso de eventos naturales, se deben definir acciones inmediatas y a largo plazo, que por su magnitud deben colocarse como prioridad en la gestión pública y su planificación.

La gestión del riesgo urbano dentro de la planificación urbana implica una claridad en la toma de acciones frente a un evento, que estuvo presente en el terremoto del 16 de abril de 2016, en sus etapas iniciales donde se pudo discernir la complejidad política, programática, los recursos disponibles, los problemas principales y relacionados, para decantar en una síntesis de acciones con la participación y grados de responsabilidad de los actores presentes en el marco de un proceso de planificación. Sin embargo, esta estructura fue difuminándose al pasar del tiempo y el advenimiento de nuevas prioridades en el gobierno central.

La seguridad fue diversificándose en la gestión pública en temas como la construcción de obra pública y la dotación de servicios. El Estado desplazó compromisos y responsabilidades a otros ámbitos y dejó de lado el consolidar lugares seguros para vivir y para enfrentar los embates de la naturaleza. La gestión de riesgo, como una política pública, es un elemento potenciador de mejores prácticas de desarrollo siempre que pueda asegurar sostenibilidad en las acciones para asegurar la calidad de vida de la población y disminuir los impactos que puedan generarse de eventos futuros.

Ocurrido el terremoto, apareció una población afectada que requería ser atendida. En la etapa de atención de emergencia, la primera acción fue la ubicación y levantamiento de albergues oficiales. Estos espacios fueron consolidados y ubicados en función de las necesidades de la población afectada y en el continuo urbano se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 7. Población en albergues por cantón de continuo urbano

	# de albergues	Hogares	Individuos	Masc.	Femen.	Embarazadas mayores 18	Madres lactantes
Jama	17	415	1.903	49%	51%	1%	4%
Pedernales	13	528	2.255	49%	51%	2%	4%

	# de albergues	Hogares	Individuos	Masc.	Femen.	Embarazadas mayores 18	Madres lactantes
San Vicente	8	449	2.123	48%	52%	1%	4%
Sucre	4	168	731	43%	57%	1%	8%

Fuente: (Senplades 2016)

La distribución de los albergues estuvo determinada por el peso poblacional a nivel cantonal, la proximidad a los poblados y la dispersión urbana. En este sentido, Jama fue uno de los cantones con más albergues y Sucre por su concentración apenas tuvo 4.

Tabla 8. Condiciones de albergues en continuo urbano

	Tipo de techo			Artículos de mayor necesidad		
	Carpas	Infraestructura preexistente	Techo improvisado	Kits cocina	Kits dignidad	Kits herramientas
Jama	35%	5%	60%	50%	20%	10%
Pedernales	33%	8%	58%	15%	23%	15%
San Vicente	13%	0%	88%	38%	13%	13%
Sucre	25%	0%	75%	25%	50%	25%

Fuente: (Senplades 2016)

Como se observa, la colocación y levantamiento de los albergues tuvo que iniciar desde cero, en espacios sin infraestructura preexistente y en su mayoría con instalaciones improvisadas. Esto configura una situación crítica en los albergues, a lo que se suma la falta o poca frecuente entrega de utensilios y elementos que permitan la supervivencia de la población desplazada.

Tabla 9. Manejo del agua en albergues dentro del continuo urbano

	Ubicación de la principal fuente de agua a menos de 20 minutos del sitio	Almacenamiento de agua en barril tanque de 200 L.
Jama	58%	90%
Pedernales	46%	62%
San Vicente	86%	88%
Sucre	100%	100%

Fuente: (Senplades 2016)

La disponibilidad de fuentes de agua en la provincia de Manabí es escasa, principalmente en las zonas costeras, lo cual implica que los hogares deben viajar más de 20 minutos para conseguir el líquido. Sin embargo, la ubicación de los albergues en los cantones de San Vicente y Sucre fue determinada en función del criterio de cercanía a las fuentes de agua. Estas limitantes fueron superadas con la instalación de cisternas o tanques de almacenamiento del agua, con una capacidad mayor a los 200 litros.

Tabla 10. Agua para consumo en continuo urbano

	Distribución diaria de agua para beber por persona			Agua embotellada como principal fuente de agua para beber	Distribución de agua para uso doméstico por persona			Tanquero como principal fuente de agua para uso doméstico
	No	Sí, mas de 2 litros	Sí, menos de 2 litros		No	Sí, mas de 15 litros	Sí, menos de 15 litros	
Jama	50%	25%	25%	90%	45%	25%	30%	70%
Pedernales	23%	23%	54%	62%	23%	15%	62%	69%
San Vicente	38%	13%	50%	88%	13%	13%	75%	63%
Sucre	50%	50%	0%	100%	25%	50%	25%	25%

Fuente: (Senplades 2016)

La distribución de agua para consumo identifica que su principal fuente es la embotellada y que existe una distribución diaria a la población habitante de los albergues para cubrir sus necesidades. El agua para uso doméstico es entregada con criterio de continuidad y frecuencia, pero su fuente principal es el tanquero.

Tabla 11: Sanidad en el continuo urbano

	Funcionamiento de inodoros disponibles	Personas por letrina	Inodoros separados	Duchas separadas	Inodoros se pueden cerrar desde dentro	Duchas se pueden cerrar desde dentro	Productos de higiene femenina
Jama	95%	138	15%	15%	15%	10%	60%
Pedernales	100%	166	25%	15%	17%	8%	23%
San Vicente	100%	448	38%	25%	25%	13%	38%
Sucre	100%	145	25%	25%	50%	25%	25%

Fuente: (Senplades 2016)

En cuanto a infraestructura de sanidad y saneamiento en los albergues se observa que existió un adecuado funcionamiento de los inodoros disponibles. Sin embargo, las condiciones que

brindan seguridad en el uso de inodoros y duchas fueron muy bajas, lo cual combinado con la presencia de grandes grupos de personas configuraba un escenario de riesgo a vulneraciones a la integridad física.

Tabla 12. Alimentación en albergues dentro del continuo urbano

	Frecuencia de distribución de alimentos			Alimentación suplementaria para mujeres	Alimentación suplementaria para niños
	una vez por semana	irregular	todos los días		
Jama	45%	25%	5%	10%	25%
Pedernales	31%	23%	31%	8%	8%
San Vicente	63%	25%	0%	0%	13%
Sucre	50%	0%	25%	0%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

La logística en los albergues del continuo urbano estaba organizada para que la entrega de alimentos sea semanal y a cargo de las entidades estatales. Las entregas de menor dimensión eran realizadas por actores no estatales como organismos cooperantes, organizaciones de sociedad civil y personas o familias particulares y se realizaban sin un cronograma específico. Los alimentos específicos para grupos de atención prioritaria como mujeres y niños eran distribuidos con menor frecuencia y cantidad.

Tabla 13. Salud en albergues dentro de continuo urbano

	Problema de salud más prevalentes		Acceso a medicinas	Ubicación servicios de salud		
	Ira	Diarrea		En el sitio menor 3 km	Fuera del sitio mayor 3 km	Clínica móvil
Jama	50%	45%	35%	25%	35%	15%
Pedernales	54%	23%	46%	31%	46%	8%
San Vicente	50%	38%	63%	75%	13%	0%
Sucre	50%	25%	25%	50%	0%	0%

	Horario (24 horas) disponibilidad servicios de salud	Proveedor de servicios de salud		
		Gobierno	Ninguno	Organización Internacional
Jama	15%	25%	40%	35%
Pedernales	46%	85%	15%	0%
San Vicente	50%	63%	25%	13%
Sucre	75%	100%	0%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

En los albergues, por la masiva circulación y presencia de familias que vivían en carpas y bajo condiciones adversas, se presentaron varios problemas de salud en las personas damnificadas.

El malestar más frecuente fue sufrir de enfermedades relacionadas con estrés y cambios de humor como migrañas, dolores de cabeza, dolores de estómago, gastritis y otras. Por el tratamiento de los alimentos, la falta de agua y la alta circulación en los baños, otra enfermedad común fue la diarrea e infecciones intestinales.

El acceso a medicinas fue mayoritario en los albergues del cantón San Vicente, pero en el continuo urbano fue del 42%, aunque la presencia del servicio de salud para chequeos y emergencias se concentró en unidades ubicadas dentro de los albergues. Casi la mitad de los albergues dentro del continuo urbano contaban con unidades de salud disponibles las 24 horas del día, en su mayoría prestados por el Estado, con excepción de las visitas médicas realizadas por actores no estatales como organismos de cooperación, OSCs o iniciativas particulares.

Tabla 14. Educación en albergues dentro del continuo urbano

	Acceso a educación	Distancia a instalación educativa				
		< 1 km	1 - 2 km	2 - 5 km	5 - 10 km	> 10 km
Jama	35%	55%	20%	15%	10%	0%
Pedernales	38%	46%	8%	15%	0%	23%
San Vicente	38%	50%	38%	0%	0%	0%
Sucre	25%	25%	25%	25%	25%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

En cuanto al acceso a educación para las personas damnificadas en albergues, alrededor del 34% de la población ejercía este criterio y lo hacía en instituciones ubicadas en su mayoría a menos de 2 kilómetros de la ubicación del albergue.

Tabla 15. Economía de los hogares dentro de los albergues del continuo urbano

	Ocupación hombres		Ocupación mujeres		Ganado	Tierra para cultivo
	Pesca	Comercio informal	Desempleo	Ama de casa		
Jama	85%	0%	30%	70%	10%	20%
Pedernales	23%	15%	46%	54%	0%	0%
San Vicente	63%	13%	63%	0%	0%	0%
Sucre	25%	75%	75%	25%	0%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

La situación ocupacional de las familias dentro de los albergues refleja una situación económica crítica anterior a la ocurrencia del terremoto. Cantones con tradición de pesca artesanal como Jama y San Vicente tienen los mayores porcentajes en esta actividad, mientras

que, en Sucre, el comercio informal es la actividad predominante, y en Pedernales la actividad que articula toda la economía de cantón es el turismo. Esta situación crítica se complementa con la casi nula tenencia de medios de producción como el ganado o tierra de cultivo.

Tabla 16. Seguridad en los albergues dentro del continuo urbano

	Cuentan con seguridad	Proveedor de seguridad					
		Ninguno	FFAA	Comunidad auto organizada	Policía + FFAA	Policía	Policía (Día) Comunidad (noche)
Jama	30%	60%	20%	0%	20%	0%	0%
Pedernales	46%	31%	8%	8%	23%	23%	8%
San Vicente	38%	38%	25%	13%	0%	25%	0%
Sucre	50%	0%	25%	50%	25%	0%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

De los albergues ubicados dentro del continuo urbano, el 41% cuenta con servicio de seguridad. En cuanto a los actores que garantizan la seguridad en los albergues, en Jama, con la situación más crítica, el 60% de los albergues no cuenta con esta garantía y en los cuales sí, es prestada por las FFAA y la Policía. Sucre resalta con una gestión de la seguridad en los albergues a través de la comunidad auto organizada.

Tabla 17. Gestión de la información de las familias en los albergues dentro del continuo urbano

	Fuente de información							
	Familias amigos	Otro	Autoridades	Gestión albergue	Líder local	Ninguno	Radio noticias	Teléfono celular
Jama	60%	0%	10%	5%	15%	5%	0%	5%
Pedernales	0%	8%	23%	0%	8%	15%	46%	0%
San Vicente	63%	0%	13%	0%	0%	0%	25%	0%
Sucre	25%	0%	50%	0%	0%	0%	25%	0%

Fuente: (Senplades 2016)

Durante una emergencia, el manejo de información es esencial, sobretodo cuando la situación es crítica y las personas damnificadas requieren conocer sobre los bienes perdidos y las opciones para un futuro próximo. Las fuentes de información para conocer sobre el proceso de recuperación y reconstrucción, bonos, subsidios e incluso la permanencia limite en los albergues. Así, para las familias albergadas, las principales fuentes de información sobre las decisiones adoptadas y las políticas implementadas fue través de familias/amigos y por medio de autoridades, y el medio de comunicación más utilizado, la radio.

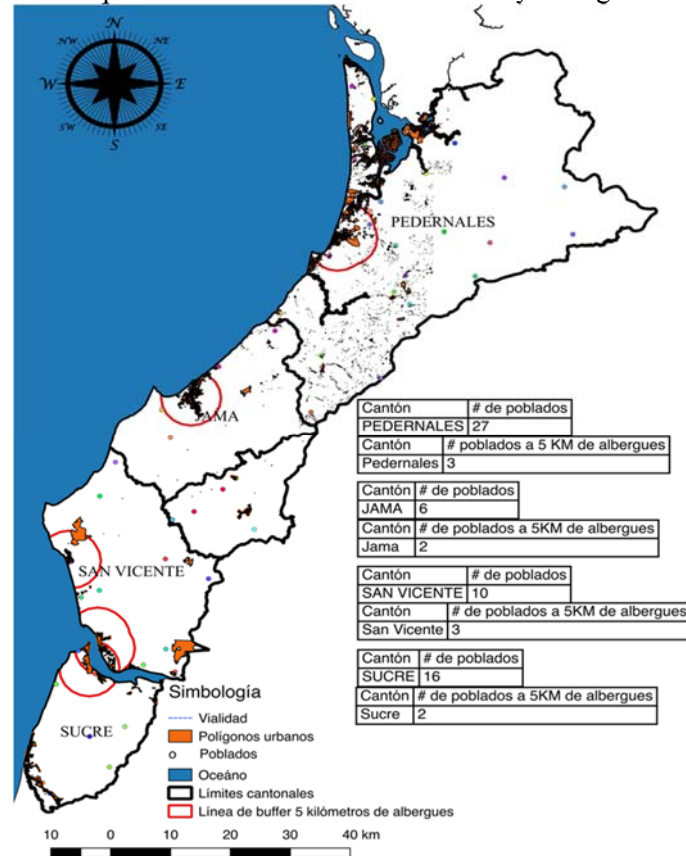
Tabla 18. Gestión diferenciada albergues y refugios en el continuo urbano

	Cantón				Manejo Comité comunitario	Retorno: lugar de origen
	Jama	Pedernales	San Vicente	Sucre		
Albergues oficiales	40%	40%	10%	10%	90%	80%
Refugios espontáneos	47%	26%	21%	6%	65%	88%
	Inodoros separado s	Duchas separada s	Inodoros se pueden cerrar desde dentro	Duchas se pueden cerrar desde dentro	Productos de higiene femenina	
Albergues oficiales	80%	70%	70%	40%	80%	
Refugios espontáneos	6%	3%	6%	3%	32%	

Fuente: (Senplades 2016)

Existen diferencias entre albergues oficiales y refugios espontáneos, pero son escenarios que cumplen una función en común, brindar seguridad y cobijo a las personas que se han visto obligadas a dejar su lugar de vivienda, en este caso, por los efectos generados del terremoto de abril de 2016. Los albergues oficiales brindan y aseguran los servicios básicos, siguiendo protocolos internacionales y de manejo público que exige un marco normativo de convivencia. Los refugios, por otro lado, son lugares que sirven únicamente para protección temporal, pero que mediante organización ciudadana pueden convertirse en una mejor opción por estar ubicados en sitios seguros, que son escogidos a partir del conocimiento local, además de no significar un corte drástico a su cotidianidad.

Mapa 3. Poblados de continuo urbano y albergues



Fuente: (INEC 2015)

Para el análisis se ubicaron en el mapa del continuo urbano una capa de los poblados de cada uno de los cantones sobre la cual va una capa con la ubicación de los albergues oficiales. Para el análisis socioespacial se corrió un radio de 5km y se contaron los poblados que estuvieron dentro de este radio. Se cotejaron las cifras para obtener un índice de poblados que estuvieron a 5km o menos de un albergue.

En el mapa observamos que la ubicación de los albergues en los cantones del continuo urbano se concentró en las centralidades urbanas. Esta decisión, adoptada en función de criterios de accesibilidad y disponibilidad de servicios, desplazó a los poblados más alejados de la centralidad que tuvieron mayor dificultad de ir a un albergue por la distancia. Este fenómeno se repitió en todos los cantones del continuo urbano, configurando un contexto de exclusión. La gestión de albergues y refugios estuvo a cargo de la población damnificada y se observó un fuerte componente de organización ciudadana a través de “Comités Comunitarios”. Esto se explica por la necesidad que requiere el Estado de contar con contrapartes para la entrega de ayuda y organización. Además, en los albergues oficiales la expectativa es forjar un futuro

distinto al anterior junto con sus familias, mientras que en los refugios el plan inmediato es el retorno a los lugares de donde huyeron por el desastre.

3.2. La recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016

Una de las acciones primordiales en la etapa de recuperación temprana es el levantamiento y generación de información oficial para sentar una línea base de los cambios generados por el evento y que sirva de insumo para la formulación de acciones para la reconstrucción. Una de las primeras acciones del Estado fue el levantamiento de información sobre la población en el “Registro Único de Damnificados (RUD)”. Se partió de los datos obtenidos en el Censo de Población y Vivienda de 2010, con proyección para el 2016 y se sacó una estimación del universo posible de hogares y aquellos que están en condición de damnificados.

Esta base de información tuvo como objetivo definir un escenario para que las familias damnificadas puedan acceder a hogares provisionales, albergues o refugios, en un proceso ordenado. Esto, además, buscaba que en función de variables definidas previamente se logre disminuir el máximo tiempo posible la permanencia de las familias en albergues y refugios, haciendo más viable el traslado a los programas de vivienda social implementados por el gobierno. Entre la información más relevante está la siguiente:

Tabla 19. Distribución cantonal de registros en el RUD

Cantón	Registros	Hogares	Cobertura comparada RUD CPV
	familiares	CPV 2010	
Pedernales	9.988	12.053	82.9%
Jama	2.902	3.849	75.4%
San Vicente	4.230	5.761	73.4%
Sucre	7.398	15.340	48.2%

Fuente: (MCDS 2016; INEC 2015) Elaboración: Dirección de Análisis y Estadística (MCDS), 2016

Después de ocurrido el terremoto y con el apareamiento de más y más familias damnificadas que fueron reubicadas en albergues oficiales, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) en colaboración con los demás entes estatales, iniciaron el registro de esta población. En este sentido, los registros se realizaron de forma exhaustiva en los cantones de Pedernales, Jama y San Vicente, donde un mayor porcentaje de las familias fueron ingresadas en el RUD y por lo tanto su proceso de transición fue más ágil. En el cantón Sucre este proceso fue menos eficiente y de las personas damnificadas, menos de la mitad estuvieron en el RUD.

Tabla 20. Caracterización de los hogares damnificados que constan en el RUD

Información	Indicador	Albergues y refugios	Otros Lugares	Total
Registros	Familias	6.122	104.359	110.481
	Personas	23.425	354.689	378.114
Demografía	Hombres (%)	49,9	48,4	48,5
	Mujeres (%)	50,1	51,6	51,5
	Mujeres embarazadas	263	2.618	2.881
	Menores de 5 años	2.756	37.256	40.012
	Mayores de 65 años	1.826	27.561	29.387
	Personas con discapacidad	1.047	14.533	15.580
	Extranjeros	98	585	683

Fuente: (MCDS 2016; INEC 2015) Elaboración: Dirección de Análisis y Estadística (MCDS), 2016

Existió la voluntad política para un registro de la realidad y definir una línea base para el cierre de los sitios de acogida y el inicio de la etapa de reconstrucción. El objetivo fue establecer un proceso de recuperación de la cotidianidad de forma progresiva y constante. En esta etapa se visibilizó el trabajo de los Comités de Operaciones Especiales (COEs), que se dividían por temáticas para atender la recuperación en la zona de desastre del terremoto. Estaban encabezados por delegados del gobierno central con lo que se desconfiguró la estructura consolidada de la gestión del riesgo que se había trabajado desde la SNGR con el *Manual de Gestión de Riesgos*. Esta nueva modalidad de organización fue adoptada en el caso específico del terremoto, ya que en otros eventos anteriores como el volcán Tungurahua, el volcán Cotopaxi, el fenómeno del Niño y otros con potencial de desastre, los COEs fueron conformados por el personal especializado en gestión del riesgo y actores locales con pleno conocimiento de las dinámicas del territorio.

Durante el gobierno de la Revolución Ciudadana se realizó un enorme esfuerzo para institucionalizar la planificación tanto a nivel nacional como local. Esto pretendía dotar a los gobiernos locales de herramientas para la gestión pública, como los Planes de Ordenamiento y Ordenamiento Territorial (PDOTs) que, en el tema de gestión del riesgo, establecen la elaboración de las agendas, los planes de contingencia y de emergencia. La limitante para la ejecución de estos instrumentos fue la falta de capacidades y de apropiación los gobiernos locales, quienes estructuraron unidades de gestión de riesgo sin una claridad sobre las acciones en reducción, en prevención, en reparación, en respuesta o en mitigación.

Desde la literatura de gestión de riesgos se establece dos tendencias para su ejecución, la primera dicta la conformación de equipos de atención de la emergencia y recuperación

temprana desde el territorio, mientras que la segunda dictamina la necesidad de contar con un comando centralizado, para el análisis y la toma de decisiones de forma estandarizada. En el caso del terremoto de abril de 2016, la decisión para la atención fue optar por los COEs cantonales que trabajaron en la generación de políticas no homogenizadas. Las acciones ejecutadas fueron claves para articular y estandarizar estas decisiones a través de un trabajo técnico y especializado con base en el conocimiento de las dinámicas del territorio.

Los errores en el registro de afectados por parte del gobierno central a través de MIDUVI en la etapa de recuperación temprana fue el punto inicial para la agudización de una problemática en la asignación y uso de la vivienda para la población afectada que surge en la reconstrucción. La población entrevistada identificó que las brigadas censales y de levantamiento de información se realizaron a través de personal que no conocía el territorio, específicamente de ciudades grandes como Quito, Guayaquil y Cuenca, de forma acelerada, sin mecanismos de verificación por parte de actores locales. La realidad actualmente refleja que las viviendas fueron entregadas a personas cuya necesidad no era apremiante y están usando la infraestructura para otros fines, mientras hay población que perdió su vivienda y su situación de tenencia es incierta.

En el continuo urbano, el diseño, la ubicación, las condiciones y el contexto alrededor del programa de vivienda para la población afectada por el terremoto, son factores que determinan el acceso o no a las unidades que resulta en un poco demanda y la preferencia por acudir a la autoconstrucción de viviendas precarias en condiciones de informalidad. La población recibe viviendas según un listado y proceden a ocuparlas, pero esta nueva situación de formalidad influye en el temprano abandono de estas y el regreso a lugar anterior al terremoto.

La generación del riesgo en Ecuador tiene un eje principal que permite su reproducción, que es la impunidad fruto de una estructura institucional permisiva a la ejecución de actividades que aumentan las vulnerabilidades en un territorio. Esto se ha hecho evidente durante el terremoto de abril de 2016 y en otros eventos de desastre como inundaciones, deslaves u otros, cuyos efectos negativos son resultado de la falta de control por parte del Estado a nivel central y local, complementado con la nula sanción a los responsables de la generación del riesgo. Esto marca un contexto donde no existieron responsabilidades sobre la generación del

riesgo y marca la pauta para su continuidad ante la falta de medidas sancionatorias y de control.

Capítulo 3

Participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano en el terremoto del 16 de abril de 2016

1. La participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano en las etapas de atención a la emergencia y recuperación temprana en el terremoto del 16 de abril de 2016

La participación de la población en los espacios de toma de decisiones en lo público depende directamente de la presencia de espacios de diálogo y consenso para la definición de la política pública. A esto se suma la necesidad de contar con capacidades en la población para incidir en lo público y de esta forma consolidar una gestión pública cercana a la realidad, con empoderamiento y corresponsabilidad de la ciudadanía, con gasto eficiente de recursos públicos y dirigida a garantizar el ejercicio de derechos humanos. El principio de participación debe materializarse en el establecimiento de mesas de diálogo multisectorial dirigidas al bienestar colectivo que incorporen información ciudadana en la toma de decisiones para lograr una gestión pública local integral y corresponsable.

La *gestión del riesgo urbano*, en este sentido, debe direccionarse a consolidar procesos de planificación que contemplen aspectos relacionados a la integración social en los territorios, como elemento fundamental para mejorar la capacidad de respuesta ante eventos de desastre y de recuperación en función de su entorno, capacidades y recursos, respetando sus particularidades. La integración social es posible a través de espacios de participación ciudadana en la gestión pública, específicamente en la *gestión del riesgo urbano* permite que las etapas de atención de emergencia y reconstrucción se articulen alrededor de estrategias consistentes y efectivas. La *gestión del riesgo urbano* debe ser un proceso participativo, que debe ser visualizado desde dos elementos, la variable de evento naturales y la variable capital social (Campos-Vargas, Toscana-Aparicio, y Campos Alanís 2015).

La complementariedad de los distintos actores del sector privado, social y público genera efectividad, eficiencia, equidad, manejabilidad y legitimidad política en la política pública con acciones en perfecto equilibrio. La participación ciudadana se viabiliza a través de mecanismos legales o normativos, de presencia directa en cargos públicos, o por estrategias de retroalimentación del liderazgo de los funcionarios públicos que tienen la legitimidad para

la propuesta de políticas en la gestión urbana que permitan el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Lester Salamon 2000; Zimmerman 1992). La participación de actores no estatales en el ciclo de las políticas públicas urbanas permite la provisión y mejora continua de los servicios urbanos, eficiencia en el manejo de recursos y consolida procesos de transparencia y rendición de cuentas. Diversificar las acciones en la gestión urbana, para que no dependa de un actor único, permite consolidar un modelo desde y hacia las reales necesidades de la población. En el marco de la nueva gestión pública, mejora la eficiencia del rol del Estado y impulsa la pertenencia de la ciudadanía hacia su territorio y asegura el compromiso de corresponsabilidad en el manejo de las ciudades (Ziccardi 2008). En América Latina, los procesos de planificación urbana no cuentan con la participación de actores no estatales y no están direccionados hacia el desarrollo sostenible en los territorios donde se ubica la población más vulnerable. Esto ha generado territorios urbanos que no cuentan con procesos de planificación integrales y sin un enfoque de integración social que permita consolidar ciudades sostenibles y sustentables. El cambio de la gestión del riesgo urbano desde la nueva gestión urbana permitiría la adaptación ante eventos de desastre con potencial de *amenaza* a través del rescate e integración del conocimiento local y las particularidades del territorio.

La participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano permite que las políticas diseñadas e implementadas tengan mayor efectividad en la medida que responden a los intereses reales de la población afectada, quién a su vez es corresponsable en la toma de decisiones y tiene una postura frente a la posibilidad de desastres y con ello la aceptación de las consecuencias y efectos sobre su integridad física y su economía (Mansilla 2000). Este es un mecanismo que permite ir desde la identificación de *vulnerabilidades* y *amenazas* hacia el planteamiento de propuestas en función de la experiencia y conocimiento sobre el riesgo urbano para que desde el Estado se pueda consolidar un proceso integral. Esto mejora la gerencia del territorio y la respuesta en las etapas de atención de emergencia, recuperación temprana y reconstrucción, esta última que desde la evidencia se ha observado que presenta grandes vacíos en el restablecimiento de vivienda, conservación patrimonial y el fortalecimiento de un verdadero modelo de descentralización.

La participación de empresa privada, asociaciones de vecinos, organizaciones comunitarias y de la sociedad civil (OSCs) y la academia permite democratizar la toma de decisiones y cuyo efecto principal es la efectividad en la política pública (Coelho, Kamath, y Vijaybaskar 2011).

En la práctica la participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano en el periodo posterior a un evento permite que la configuración de las ciudades sea hacia alcanzar un sistema funcional, que recupere los elementos de identidad y que marcan la cotidianidad perdida, pero al mismo tiempo cambiando aquellos que factores disparadores de los efectos de desastre producidos. En esta medida, la implementación de políticas de reubicación, recuperación y reconstrucción deben contar con plena participación de la comunidad residente y afectada en el marco de un modelo de planificación territorial, para alcanzar un estado cercano al anterior y que logre reestablecer la dinámica habitual (Haubert 2015).

La participación de actores no estatales en los procesos de reconstrucción permite que el marco normativo y la coordinación entre los distintos sectores sean base para la ejecución de políticas que mejoren las condiciones anteriores con base a las necesidades reales establecidas desde el conocimiento local. Esto precisa la implementación de metodologías participativas para el diseño urbano que puedan dar sentido a la ciudad, reduciendo la conflictividad y mejorando la eficiencia y eficacia de las políticas de reconstrucción (Chandrasekhar, Zhang, y Xiao 2014).

En este sentido, Levitt y Whitaker establecen que:

La gestión de los programas de reconstrucción, la organización depende del establecimiento de una agencia coordinadora con los poderes adecuados, el nombramiento de un equipo de liderazgo fuerte y experimentado para obtener el pleno apoyo de otras agencias gubernamentales y la comunidad de donantes, la elaboración un plan de ejecución sólido que permita a la agencia de coordinación llenar los vacíos de reconstrucción. Mientras que la ejecución debe estar determinada por la satisfacción de las necesidades básicas que involucre a las comunidades afectadas en la reconstrucción. Para ello se requiere utilizar las agencias clave asociadas para desempeñar funciones de coordinación de apoyo, manteniendo una comunicación constante para gestionar las expectativas de los beneficiarios y los donantes (Levitt y Whitaker 2009, 90).

La incorporación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano, específicamente en los procesos de reconstrucción implica que las acciones no se limitan al levantamiento o recuperación de unidades de vivienda e infraestructura pública y privada, sino que los elementos físicos deben ir relacionados con los medios de subsistencia, las redes sociales y las necesidades de la población, como distancia a recorrer para realizar sus actividades. Acciones

de este tipo requieren un proceso de planificación del uso de la tierra para regular las formas y dinámicas de asentamiento y al mismo tiempo los mecanismos necesarios para viabilizar la transferencia de recursos públicos hacia las poblaciones afectadas para programas de reconstrucción, estabilización de la economía y recuperación social. Esto precisa que la planificación responda a las necesidades reales de la población en general y especialmente la más expuesta a desastres, proceso acompañado de la efectividad en el manejo y flujo de información, donde las organizaciones ciudadanas juegan un rol clave.

La multiplicidad de actores presentes en el territorio afectado generó en el mismo una serie de capacidades en la gente que le permitieron dialogar agentes estatales, de sociedad civil y cooperación internacional para canalizar sus demandas y cubrir así sus apremiantes necesidades. Fue un contexto donde se viabilizó el diálogo entre población y agentes externos, que se expresaba en la comprensión y uso de códigos de lenguaje y entendimiento de las prácticas entre ambos para de esa manera ajustar la política pública a las necesidades reales y a la dinámica local. Sin embargo, esto también visibiliza que la coordinación eficiente del Estado imponía una estructura muy rígida que imponía modelos estándar de ciudad que no consideraba las particularidades y el contexto social, cultural y económico de los cantones afectados.

En el caso del huracán Katrina en Nueva Orleans, el grado de afectación de un desastre correspondió a la existencia de brechas de inequidad visible en un proceso de exclusión de los sectores residenciales catalogados como marginales. Es decir, los efectos de un desastre como pérdida de vidas humanas, animales y de propiedad pública y privada, se concentra en vecindarios donde habita la población pobre. No obstante, la situación de crisis dio paso a la cohesión social que fortaleció el sentido de comunidad a través de procesos de identidad y pertenencia a la cultura y el territorio, factores importantes para articular gestión pública local con trabajo, apropiación y conocimiento de los actores no estatales traducidos en los planes de recuperación y reconstrucción (Marable 2008, 18; Erba 2006, 171).

Un primer momento, el Estado intenta regular y organizaciones sociales por tomar los espacios y empezar a mostrar resultados de la ayuda, lo cual genera una tensión por parte del Estado por controlar las intervenciones de personas e instituciones en la zona. Un segundo momento se observa una falta de coordinación y de intervención que se evidencia en la presencia de ayuda en lugares donde ya se había cubierto, la presencia de voluntarios y

voluntarias sin experiencia que generaban más dificultad. En un tercer momento se percibe desde las organizaciones sociales una serie de impedimentos en su accionar por una actitud de poca apertura del Estado, tanto dentro como por fuera de los niveles de gobernanza ya establecidos. En un cuarto momento, hay una apertura del Estado con el decreto 16 de la SETECI para que las organizaciones sociales puedan intervenir, en un proceso donde poco a poco se fue perdiendo la coordinación por parte del Estado y se dispersa la cooperación. La atención en emergencia se ve profundizada por el contexto económico previo marcado por la pobreza y falta de acceso a servicios. La emergencia surge más por las condiciones previas de vulnerabilidad y pobreza que por la misma magnitud e intensidad del fenómeno natural. Este es un proceso que perpetúa la condición de vulnerabilidad, siendo que las poblaciones en las líneas de pobreza están por fuera de la atención estatal, por su condición de irregularidad, y por ello se ven obligadas a recurrir a la autoconstrucción y con ello a repetir errores anteriores.

De la entrevista realizada a *Techo Ecuador*, su intención la atención en emergencia fue evitar la duplicidad de acciones sobre un mismo territorio. Esto fue a través de las metodologías de intervención que aplican, que es bajo el enfoque del desarrollo comunitario que incluye la generación de capacidades a nivel local para la construcción de vivienda social y el fomento del desarrollo económico de la zona. Esto exigió generar alianzas con la ESPOL o la fundación “*Hogar de Cristo*” para el levantamiento de datos para medir las probabilidades de escenarios para la intervención más efectiva. La intención era complementar el trabajo que venía realizando la SNGR para lo cual se realizó un levantamiento de información en campo a los actores presentes en el territorio afectado y definir las acciones que estaban realizando. *Techo Ecuador* intervino en los cantones Muisne, Jama, San Vicente y Sucre, donde desplazo a sus voluntarios, donde se recopilaron la mayor cantidad de datos en el menor tiempo. Se levantaron encuestas de condiciones de vivienda y caracterización de hogares y en este proceso se entrevistaron a 2.780 familias que se encontraban en albergues oficiales o refugios, con el objetivo de recabar información que permita realizar una intervención horizontal ajustada a las dinámicas y necesidades reales de la comunidad. *Techo Ecuador* formó parte del clúster liderado por UN – Hábitat y la Vicepresidencia de la República y esta participación permitió que este proceso esté alineado con las acciones del Gobierno central quien lideraba la reconstrucción.

Con los insumos obtenidos se levantaron en las parroquias rurales un total de 204 viviendas, se movilizaron 16.000 galones de agua mediante un trabajo en red, se entregaron 122 filtros de agua por paneles solares y 150 lámparas solares. El seguimiento de las acciones realizadas se ejecutó un año después del evento a través de encuestas de satisfacción y juntamente con la Universidad de Columbia se elaboró un informe de impacto de la intervención. Además, en acciones esporádicas se realizó la construcción de obra de espacio público como veredas y bordillos con ayuda comunitaria para la generación de capacidades y fortalecimiento organizativo bajo un enfoque de trabajo continuo.

En la intervención de *Techo Ecuador* se pudo observar que en la etapa de atención en la emergencia y reconstrucción existió un trabajo en red donde confluyeron varias organizaciones del sector privado, cooperación internacional y de la sociedad civil para validar la información, organizar el trabajo y optimizar los recursos. Esto en coordinación con el Estado para alinearse a la política pública establecida y demostrando que el trabajo en red es importante para evitar la duplicidad de esfuerzos.

Uno de los aspectos donde se evidencia la falta de participación de los actores no estatales en los procesos de atención en emergencia y recuperación temprana lo cual se tradujo en una problemática en la etapa de reconstrucción, fue el diseño, construcción y entrega de unidades de vivienda a las familias damnificadas por el terremoto. En las entrevistas realizadas se evidenció que la falta de espacios participación y socialización por parte de MIDUVI provocó que la población beneficiaria no tenga información completa sobre las condiciones que implican el acceder a dichas viviendas. Así se evidencia en las entrevistas realizadas:

Cuando llegamos a ocupar las unidades del programa de vivienda, existía una coordinación por parte del MIDUVI quien nos hizo la entrega y organizó la ubicación de las familias. Sin embargo, posteriormente hubo un progresivo abandono de las autoridades sin una previa socialización sobre las condiciones para ocupar estas viviendas, dando como resultado el desconocimiento sobre cómo se llevaría la prestación de servicios básicos y sobretodo el pago que debe hacer cada familia por el trámite de escrituras y posesión efectiva del bien inmueble. Esto ha generado un escenario de conflictiva e incertidumbre ante una situación que pintaba como resuelta (En entrevista con Junta Anticorrupción de Manabí el 12 de septiembre de 2018)

Esto es resultado de las debilidades latentes en la coordinación interinstitucional, tanto dentro del Estado, como en su relación con sectores como ciudadanía, sociedad civil y cooperación internacional. La política vertical implementada desde el gobierno central dejó de lado el diálogo con el nivel desconcentrado de sus instituciones, con los gobiernos locales y los actores no estatales a nivel local, omitiendo de esta manera información sobre el territorio y su gente, para entender sus dinámicas y que la formulación e implementación de políticas públicas sea más efectiva. Esta descoordinación mermó la credibilidad de los gobiernos locales, quienes son la cara visible del Estado en el territorio que es esencial para una gestión pública participativa.

En el Marco de Sendai, uno de los principios clave es marcar la importancia del empoderamiento y participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas, en particular las personas más pobres (UNISDR 2015). También, la participación ciudadana en contextos de desastre presenta limitantes, por lo cual es necesario contar con liderazgo ejecutivo ya que su ausencia determina un serio obstáculo para la transición de una fase de recuperación. En este sentido, la participación de actores no estatales implica un fortalecimiento de la estructura institucional para asegurar el involucramiento efectivo de la ciudadanía.

En el Ecuador, después del terremoto, hubo una movilización masiva de todo el país entregando alimentos hasta realizar voluntariados en distintos temas, es decir una participación en el contexto de respuesta inmediata. Superadas las etapas de atención y de recuperación temprana, los procesos de reconstrucción requirieron obligatoriamente de un trabajo participativo, que se sustente en la reflexión y autocrítica. Sin embargo, desde el Estado no se supo aprovechar y capitalizar la explosión de actividades participativas, para consolidar organización de comités, observatorios que por proceso natural confluyan en partidos y/o actores políticos formales, que lleven a la toma de decisiones las necesidades de una agenda local (Arnstein 1969).

Es importante recalcar que la participación de las personas afectadas por un desastre en los planes y programas de gestión del riesgo urbano permite tomar insumos y marcar directrices ajustadas a la realidad local para garantizar vida digna y consolidar un escenario de mitigación del riesgo. El rol del Estado como titular de obligaciones y responsable de configurar territorios seguros para toda la población, está anclado a facilitar y promocionar los

espacios de participación y asumir el compromiso de incorporar los insumos aportados en la agenda pública de riesgos.

2. Brechas de implementación (implementation gap) en la gestión del riesgo urbano en el terremoto del 16 de abril de 2016 en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en función de la participación de actores no estatales

En la gestión del riesgo urbano, dentro de la Nueva Gestión Urbana (NGU), la participación de actores no estatales permite consolidar espacios de articulación, diálogo y concertación para incidir en las acciones a tomarse en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana, como base para la reconstrucción y reactivación productiva post-terremoto (Ziccardi 2008; Rendón R, Durango R, y Arcila G 2007; Brenes Torres 2007). En esta lógica, los sujetos individuales al igual que las organizaciones de sociedad civil OSCs precisan en desarrollar capacidades sobre los mecanismos constitucionales y parámetros normativos para incorporarse en los espacios de participación establecidos en el marco institucional. Con ello se concreta la posibilidad de evaluación de las políticas adoptadas tanto en la etapa de emergencia, recuperación y las futuras establecidas en el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva.

La implementación de políticas públicas, mucho más allá del aspecto administrativo, dentro del ciclo implica el traslado de un tema propuesto en un hecho concreto (André-Noël Roth Deubel 2007). No obstante, la concreción de este hecho deviene en resultados inesperados que no fueron previstos en las etapas de diagnóstico y diseño, lo cual evidencia brechas entre la decisión y la aplicación, lo que se denomina brecha de implementación. Esto revela una discordancia entre la teoría y la práctica que muchas veces es fruto de la aplicación de marcos conceptuales no adecuados para la población objetivo-beneficiaria o por cambios en la coyuntura de aplicación, aunque las limitantes para esta armonización vienen de la mano con la falta de procesos de participación de los actores públicos y privados, de la población objetivo, quienes cuentan con la información de primera mano sobre los intereses y recursos que son necesarios para la adecuada implementación.

Dentro de la gestión del riesgo urbano, la participación es incidencia de los actores no estatales en los procesos de desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas se torna imprescindible. La tarea del Estado, como agente implementador, es incluir dentro de la gestión de lo público un diagnóstico de la participación en las poblaciones donde se

concreta la política pública, para viabilizar el establecimiento de canales para la socialización y trabajo conjunto que pueda develar los impactos sociales en la aplicación en territorio, así como los elementos dinamizadores que la configuran.

Para alcanzar una gestión del riesgo urbano de carácter integral es necesario que los procesos de participación de los actores no estatales, individuales, organizados o de sociedad civil, incorporen dentro de sus prácticas de incidencia un enfoque de derechos humanos y control social sobre la gestión pública. Los actores no estatales con capacidades críticas, habilidades, destrezas de trabajo, actitudes y valores éticos son claves la incidencia y se convierten en un interlocutor válido y contraparte para la implementación de la política pública. Estos elementos permiten que la gestión del riesgo urbano se estructure en el marco de una cultura política basada en el ejercicio de los derechos.

Para entender la configuración del tejido social de la población y su percepción sobre el espacio público, se deben implementar mecanismos para levantar información con enfoque de diseño participativo. La participación también puede reflejarse en las técnicas de construcción antisísmica, que va por generar capacidades de control y monitoreo a la ciudadanía, y en aspectos técnicos de construcción y reconstrucción a los gobiernos locales. Esto da elementos valiosos para ir configurando una planificación urbana direccionada a convertir a las ciudades en territorios más resilientes.

Albergue de Cantón Pedernales

Los entrevistados en este albergue confirmaron que el problema generalizado es el acceso a información precisa y oficial, especialmente de MIDUVI como institución involucrada en el proceso de reconstrucción y encargada de la dotación de vivienda a las personas damnificadas. En esta medida, la consecuencia de esta falta de información fue la sobrepoblación en los albergues de personas con acceso a vivienda, pero que permanecía para ser beneficiaria de una unidad de los programas estatales. El manejo de las bases de datos fue una limitante en este aspecto ya que no hubo articulación entre los ministerios de MIDUVI y MIES.

Por las prácticas engañosas de la ciudadanía para acceder a un doble beneficio, se tomaron medidas para constaran presencialmente la realidad de las familias damnificadas. Sin embargo, la gran cantidad de personas candidatas a este beneficio impidió que en todos los

cantones se pueda realizar esta verificación. Esto hubiera permitido realizar campañas de acompañamiento y revisión que impulsen el traslado y salida de los albergues.

Registro fotográfico:



Fotografía 4. Vista externa "Albergue Pedernales" Fuente: Trabajo de campo

Albergue de Cantón Jama

La administración está en manos del gobierno central a través del MIES, el orden a cargo de las FFAA y la salud gestionada por el personal de Ministerio de Salud Pública (MSP). La contraparte ciudadana está a cargo de los líderes de bloques, uno elegido desde la comunidad y otro designado por el equipo militar del albergue, seleccionado por un sargento. Esta gestión participativa permite mediar los problemas de convivencia que surjan y llegar a acuerdos que satisfagan a todos.

La participación comunitaria en el albergue entrevistado está supeditada a las labores que deben realizar en el albergue, más no en toma de decisiones en la gestión de este. La administración de los albergues respondía a una estructura jerárquica piramidal que parte de los líderes y reuniones interinstitucionales entre FFAA, MIES, MSP y Policía Nacional. El acceso a la información institucional pública coincide con otros albergues del continuo urbano con problema generalizado de las personas albergadas que antes eran arrendatarias y que reciben información errónea de MIDUVI sobre el acceso a casas. Este es un motivo por el cual las personas permanecen dentro de los albergues, porque existía la errónea idea que

mientras permanezca, podrá acceder a una unidad de los programas de vivienda de interés social del gobierno central.

Registro fotográfico



Fotografía 5. Vista externa de "Albergue Jama". Fuente: Trabajo de campo

Albergue Canoa – San Vicente

En cuanto a la convivencia, las personas entrevistadas describieron que existe división de tareas para la cocina, lavado de vajilla, aseo de baños y aseo general. Esto se realiza bajo la coordinación del MCDS. La participación comunitaria se ejecuta de forma activa a través de reuniones para lograr una agenda común que sirva de insumo para el diálogo con las contrapartes estatales como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Aunque se expresó la falta de mecanismos de acceso a la información sobre reubicación de quienes perdieron sus casas y sobre el proceso de los bonos de acogida y de arrendamiento.

La problemática más común de convivencia es la distribución de alimentos y kits de aseo personal, por lo cual es necesaria la presencia policial las 24 horas del día. Aunque también se han presentado problemas como abandono de infantes y robo de pertenencias que va mermando la confianza vecinal y debilitando el tejido social. Entre los actores presentes durante las etapas iniciales de la gestión del riesgo fueron:

- Fundación Cine en Bus quienes realizan funciones de cine para los/as niños/as del albergue.
- Fundación Caritas Pintadas que, a través de caritas pintadas y juegos lúdicos, entretienen a los/as niños/as del albergue.
- La Policía Nacional que realiza juegos recreativos en el albergue.
- La ONG Camparte Ecuador quienes realizan donaciones de escobas, lavavajillas, estropajos y artículos similares.
- Fundación CARE con juegos infantiles, construyeron la lavandería y pusieron piso (cemento a la cocina)
- Fundación Club Rotario que instaló tubería para agua de pozo.
- Plan Internacional quienes realizaron actividades recreativas y juegos lúdicos para niños/as de 3 a 18 años.

Registro fotográfico



Fotografía 6. Cocina comunitaria Albergue Canoa. Fuente: Trabajo de campo



Fotografía 7. Interior Albergue Canoa. Fuente: Trabajo de campo

Refugio “Deja tu huella” en Canoa – San Vicente

Son un refugio coordinado por un líder comunitario y tienen una estructura similar a una organización barrial. Al no ser un albergue oficial, la recepción de información es escasa, hasta tal punto que sus integrantes no fueron considerados dentro del Registro Único de Damnificados y tampoco tienen información sobre bonos, programas para damnificados que impulsa el Estado. Uno de los principales problemas es la incertidumbre hacia el futuro, ya que no se cuenta con una claridad sobre el proceso de reubicación.

Existen razones y motivaciones para mantenerse en el refugio y no asistir al albergue, como que las personas con discapacidades están limitadas para comer la dieta que sirven en los albergues. Otra motivación es que los miembros de las FFAA ejercen mucha presión para que se realicen los trabajos dentro del albergue, incluso a personas con discapacidad y de la tercera edad.

Registro fotográfico



Fotografía 8. Vista externa de refugio “Deja tu huella” – Canoa. Fuente: Trabajo de campo



Fotografía 9. Baños de refugio “Deja tu huella” – Canoa. Fuente: Trabajo de campo

Albergue de Cantón Sucre

Esta es una reubicación del punto original del albergue que estaba en el estadio cantonal, donde estaba más expuesto a amenazas por estar cercano a edificaciones que en réplicas podían generar efectos adversos. La siguiente ubicación era una explanada amplia alejada de grandes edificaciones que presentaba mayores condiciones de seguridad.

Entre la problemática más evidente está la falta de información oficial y carencia de servicios públicos como la falta de personal médico permanente. En cuanto a la participación comunitaria, la misma se articula con el apoyo del MIES ya que no existe un tejido social sólido entre los pobladores del cantón Sucre.

Del acceso a la información pública, no existieron mecanismos ni claridad en la información sobre reconstrucción, bonos de acogida y de arrendamiento. Esto dio pie a rumores sobre el cierre de los albergues para el mes de septiembre de 2019, específicamente de un plazo máximo de 6 meses en el albergue para quienes tienen escrituras de sus propiedades, mientras que quienes no las tienen, su estadía es indefinida. Otro efecto de la ausencia de información oficial fue el tema de los bonos de acogida, que en su esencia es para cubrir los gastos de las familias anfitriona, pero que los rumores sobre arrendatarios que se apoderan de las viviendas han generado temor en los dueños de casa quienes no arriendan a las familias afectadas.

En los albergues de Sucre como en todo el continuo urbano persiste una problemática relacionada con la relación entre fuerza pública y las familias albergadas. Esta relación se basa en una dinámica de 3 llamados de atención por parte de los militares cuando se ha incumplido las normas de convivencia establecidas, que sirven para mantener el orden y el control por parte de las fuerzas militares, lo que ha dado cabida a hechos como la existencia de relaciones íntimas entre militares y personas albergadas por iniciativa mutua con el objetivo de obtener preferencias en la comida e insumos de ayuda. Por la carga moral del tema, estos hechos quedan ocultos.

Entre los actores relevantes identificados está Junta Cantonal de Protección de DDHH – Sucre Manabí, con quienes han logrado articular para hacer mayor vigilancia dentro de los albergues.

Registro fotográfico



Fotografía 10. Baños de refugio “Deja tu huella” – Canoa. Fuente: Trabajo de campo



Fotografía 11. Panorámica de Albergue “Fuerza Sucre”. Fuente: Trabajo de campo

De la información levantada, la población identifica que las acciones por parte del Estado estuvieron enmarcadas en rehabilitación y construcción de infraestructura través de la Secretaría de la Reconstrucción en zonas urbanas y periurbanas, la gestión de albergues a través del MIES y FFAA, la reconstrucción de viviendas por parte de MIDUVI, la gestión de distribuciones humanitarias desde FFAA, el apoyo financiero por BanEcuador y la prestación

de los servicios de salud por el Ministerio de Salud Pública y de educación por el Ministerio de Educación.

Por otro lado, entre los actores no estatales se identifica que su accionar fue fundamental en los primeros días, a través de una avalancha de solidaridad que consolidó un sentimiento de unión nacional que impulsó la ayuda a las poblaciones damnificadas en los momentos más críticos. Sin embargo, la falta de coordinación y organización en una etapa inicial generó un escenario de caos en la entrega de ayuda que se concentró en localidades puntuales dejando sin provisiones a las comunidades más alejadas, que posteriormente fueron atendidas por el Estado central. Para la población del continuo urbano, el rol de los actores no estatales en la reconstrucción fue clave específicamente en la reactivación económica a través del turismo. Los actores no estatales ejecutaron actividades de recepción y entrega de donaciones, trabajo voluntario, apoyo psicosocial y emocional a las personas afectadas y otras acciones que poco a poco perdieron presencia. Para las personas entrevistadas, la intervención de las organizaciones de sociedad civil ecuatorianas fue fugaz, identificando únicamente a ONGs de carácter nacional como Desarrollo y Autogestión (DYA) o el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

La percepción ciudadana es mejor en cuanto a ONGs internacionales como la Cruz Roja u Organismos de Cooperación Internacional como las Agencias del Sistema UN. La acción más reconocida sobre este sector es la ejecución de procesos de capacitación a nivel de protección, apoyo psicosocial, gestión de albergues y gestión de riesgos, el trabajo en zonas rurales con refugios a nivel comunitario donde el Estado no pudo llegar. Una intervención que resalta sobre el rol de la cooperación internacional es la incidencia interna sobre las autoridades nacionales y locales para la toma de decisiones como la entrega de viviendas temporales o el apoyo a la población afectada que no habitaba dentro de los albergues.

La acción ejecutada por las organizaciones comunitarias se supeditó a la recolección de ayudas y entrega a las familias afectadas, esto siempre marcado por el nivel organizativo y capacidades de estos actores. En las zonas rurales pudieron cubrir los vacíos dejados por el Estado y aportaron con la entrega de comida, ducha y hospedaje a otros actores no estatales que se trasladaban para iniciar con la reconstrucción de casas, reparaciones básicas de los sistemas de agua y la reactivación de educación inicial. En esta misma línea se enfocaron los actores no estatales de la empresa privada, que participaron con donaciones y servicios.

De esta manera, cada uno de los actores no estatales tenía un rol específico que cumplía para atender las necesidades que surgieron del desastre, pero que fueron perdiendo potencial e impacto por dos factores específicos y vinculados entre ellos. Desde el inicio de la emergencia, todas las iniciativas de los actores no estatales tenían como objetivo brindar ayuda a las personas afectadas con un gran sentido de solidaridad, pero en ese afán, la enorme cantidad de ayuda no lineamientos claro y tuvo una distribución inequitativa e ineficiente; mientras tanto el Estado asumió su rol de coordinador de las ayudas para asegurar su amplia distribución, aunque se ejecutó a través de un marco muy rígido que poco a poco fue desincentivando el ímpetu de los actores no estatales. Así, posterior a estos dos momentos, se configuró un escenario donde la ayuda de los actores no estatales fue desplazada y los procesos de recuperación temprana y reconstrucción recayó en las manos del Estado.

Con estos elementos, la atención en emergencia y recuperación temprana se desarrollaron en el marco de una estrategia de activación permanente y centros logísticos para el manejo de los albergues. Esta actividad fue de competencia exclusiva del Estado, donde a través de mecanismos de concentración de la ayuda no permitió la consolidación de brigadas de voluntarios que tengan la capacidad de asegurar la sostenibilidad de los procesos. Una de las consecuencias más latentes fue la poca coordinación para la generación de actividades para el buen uso del tiempo libre de las familias damnificadas que pudo ser un espacio idóneo para la generación de capacidades en la población como un insumo para los procesos de reactivación productiva.

En la etapa de recuperación temprana, uno de sus componentes es que el patrimonio físico vuelva a ser edificado bajo parámetros que aseguren la mitigación de riesgos. La escasa participación de los actores no estatales, incluso del sector privado más vinculado al capital inmobiliario, disminuyó el impacto en el levantamiento de vivienda emergente y la recuperación de edificios, espacios públicos y edificios emblemáticos. Esto fue de la mano con la pérdida progresiva del patrimonio inmaterial relacionado con las técnicas artesanales, prácticas tradicionales y patrimonio gastronómico, que fue un sector desplazado por la agenda pública y que hasta la actualidad no existe una iniciativa clara para su recuperación.

El golpe económico ocasionado por el terremoto implicó la pérdida de miles de millones de dólares en propiedad. Esta pérdida en viviendas e infraestructura relacionada con los sectores económicos como el turismo ha tuvo y sigue teniendo consecuencias en la economía del

continuo urbano y de la provincia. A la falta de procesos participativos para la elaboración de planes de reactivación económica y la falta de inversión privada y estatal tiene como resultado la recesión de la economía local con efectos sociales para la población.

La gestión del riesgo urbano de un carácter integral conlleva la transversalización del riesgo de desastres en los desarrollos urbanos, donde se vean claramente las amenazas y vulnerabilidades del territorio (Brenes 2017). En este sentido, la planificación urbana debe constituirse en función de los procesos de recuperación y reconstrucción donde se considere el riesgo inminente visibilizando sus dos componentes y realizando un trabajo de zonificación de las ciudades y de uso de suelo donde se priorice la atención. Esto conlleva la articulación de los actores estatales y no estatales garantizando la participación en la toma de decisiones en el modelo de desarrollo urbano a mediano y largo plazo, hecho que no se ha incorporado en el plan de reconstrucción.

Entre las metas de reconstrucción, la transversalización del riesgo en la planificación urbana fue leve evidenciándose en el levantamiento de construcciones posteriores al terremoto que se realizaron en las zonas afectadas. Esto se da ante la falta de un marco normativo para la construcción que marque los parámetros para las nuevas edificaciones y que no se siga cometiendo el error de hacer la mezcla de hormigón con arena del mar, establecido como uno de los factores para la corrosión de estructuras y una vulnerabilidad para mantener en pie la infraestructura pública y privada ante eventos de fuerza telúrica.

La participación de actores no estatales en la gestión del riesgo en el terremoto de Manabí y Esmeraldas fue un elemento coartado desde el Estado, cuando en un primer momento de ocurrido el evento existía un enorme impulso hacia la ayuda manifestada en forma masiva y espontánea por la población ecuatoriana. Las organizaciones de sociedad civil OSCs, jugaron un papel clave en la ayuda a los damnificados haciendo uso de sus recursos y el entramado social ejecutando aquello que la sociedad no pueda hacer por sí misma. La entrega de donaciones a través de camiones, canalizadas a través de grupos de la sociedad civil fueron clave para la etapa de atención en emergencia y la falta de aprovechamiento por parte del Estado de esta corriente espontánea de solidaridad fue determinante para el diseño e implementación de un plan de reconstrucción que evidencio una profunda brecha en la teoría y su aplicación a la realidad local.

Conclusiones

Del análisis realizado, las conclusiones giran alrededor de tres enfoques, el primero se direcciona hacia un aspecto más metodológico, el segundo gira alrededor de la gestión del riesgo en el marco de la nueva gestión pública, y el tercer cuerpo sobre la importancia de la participación de los actores no estatales en la gestión pública para mejorar sus niveles de eficiencia.

Desde el aspecto metodológico, la gestión del riesgo urbano infiere a la ciudad real la misma que no es identificable por sus límites administrativos, pero lo es por la expansión de su continuo urbano. En este sentido, desde nuestro estudio, la ciudad real, vista como esa unión de la trama urbana de los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre de la provincia de Manabí definida por su expansión y continuidad en el territorio, nos permite visualizar las conexiones físicas y la dinámica en la configuración del espacio. Esto representa una nueva modalidad en el abordaje del análisis territorial replicable en otros sectores del país, teniendo en cuenta siempre la relación entre el área continua de la cabecera cantonal urbana y la zona continua de la aglomeración que complementa el continuo urbano.

En este sentido, la visualización y definición de continuos urbanos para analizar fenómenos específicos de un territorio determinado permite el tratamiento de un delimitado espacial para identificar la forma y dirección del crecimiento urbano. Esto puede servir de insumo para distintas temáticas que confluyen en el estudio de las ciudades que, específicamente en la gestión de riesgo, permite un análisis real de las vulnerabilidades y las *amenazas*, y consecuentemente crear modelos de predictibilidad que puedan dar lineamientos los planes de gestión de riesgo. Estos elementos pueden generar modelos de construcción de ciudad en condiciones de riesgo que pueden ser más resistentes a los embates del desastre y agilizar su recuperación.

Esto obliga que desde Ecuador y la región de América Latina se consoliden procesos de investigación, educación y organización en temas de gestión de riesgo, específicamente urbano. Esto implica la definición territorial desde enfoques integrales y participativos para asegurar la efectividad de las políticas pública en la gestión del riesgo, considerando que un evento que genera desastre contiene un potencial alto grado de conflictividad que puede ser mitigado a la misma proporción que se garantice espacios de participación. Pasadas las etapas

de emergencia y recuperación temprana, la conflictividad entre población afectada y Estado adquiere una mayor connotación, específicamente por temas como la reubicación de familias de sus lugares de origen donde generaron lazos de afectividad, lo que requiere procesos fortalecidos de evaluación previa y la plena participación de actores no estatales y ciudadanía. En un contexto, el Ecuador al ser un país altamente expuesto al riesgo por su alto grado de *amenazas* y las múltiples vulnerabilidades físicas, sociales y económicas, requiere que el diseño e implementación de políticas públicas de gestión del riesgo, que implica desde la atención en emergencia hasta los procesos de reconstrucción para consolidar territorios resilientes, deben contar con el trabajo conjunto de la ciudadanía como depositaria del conocimiento real del territorio.

La gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP) debe incorporar en su análisis a la incertidumbre como factor clave para la comprensión, diseño y ejecución de la política pública. Este determina que el riesgo nunca se elimina y que representa una probabilidad de efectos negativos sobre un territorio y población en específico, es decir que el riesgo se puede monitorear, pero su medición real es posible al momento de su desenlace. En este aspecto, es necesario que la planificación urbana y la formulación de política pública puedan discernir la diferencia entre *amenaza* y *riesgo* como conceptos distintos pero complementarios donde una variable determinante es la probabilidad que configura su característica de incierto.

La gestión del riesgo urbano en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana muestra un proceso de gobernanza jerárquica o *top-down*, que se refiere a un modelo de toma de decisiones vertical, que es diseñada desde las élites políticas y su implementación tiene resultados en la población. Esto se define por criterios técnicos de gestión pública que descarta la información ciudadana sobre la problemática real del territorio afectado. En este sentido, el modelo de gobernanza para la gestión del riesgo debe caracterizarse por una interdependencia entre Estado y actores no estatales para que la toma de decisiones sea fruto de un proceso multi-criterio de los distintos sectores involucrados en la construcción de ciudad.

El riesgo y su ocurrencia en función de su intensidad puede marcar un escenario de cambio profundo en una sociedad que requiere una sólida estructura de gestión integral y participativa para confrontarlo, aunque en sí mismo represente una oportunidad de cambio. Un evento de

riesgo puede representar una oportunidad de ganancia cuando se acumulan condiciones de reducción en el trayecto de su desarrollo y sólo se llega a una pérdida al momento del desenlace. Además, en eventos como el terremoto de abril de 2016, los efectos devastadores del riesgo se convierten en una oportunidad para corregir errores históricos y estructurales de la planificación urbana y reordenamiento de la trama urbana sin pasar por procesos de demolición y de esta manera mejorar el espacio y las condiciones de vida de la población afectada, lo que en la teoría de la gestión del riesgo se llama “build back better” (Brenes 2017).

El embate del huracán Katrina su efecto principal fue el quiebre de los diques de contención que abrió la posibilidad para la inundación de la ciudad de Nueva Orleans, en el estado de Luisiana en los Estados Unidos. Este hecho evidenció que la política pública urbana estuvo focalizada a ciertos segmentos de la población, que acumulaba la mayor renta, dando como resultado que la población afectada fue 68% de origen afroamericano, del cual el 34% vivía en condiciones de pobreza (Levitt y Whitaker 2009, 185). La gestión del riesgo urbano de carácter integral implica considerar un proceso de construcción social del desastre que incluye variables como exclusión, discriminación, pobreza, inequidad, degradación ambiental, entre otros relacionados (Lavell 2003).

La toma de decisiones en la gestión del riesgo urbano debe ser de largo plazo y sin tintes clientelares, donde la comunicación con la ciudadanía sea clara y sincera sobre un escenario futuro de cambios que alteran la dinámica vivida con anterioridad a un desastre, pero que en un futuro consolidará espacios urbanos resilientes. Esto implica regulación de suelo, en la prestación de servicios públicos y demás marcos jurídicos y reglamentarios para la configuración del espacio. Lo anterior viene de la mano con el fortalecimiento de capacidades en el Estado para viabilizar la coordinación con actores no estatales y de la cooperación internacional que permitan cubrir los vacíos de actuación como por ejemplo la remoción especializada de escombros o el rescate de vidas en instalaciones peligrosas.

Los procesos de desarrollo están vinculados con la efectividad con la que se ejecuta la gestión del riesgo urbano en todas sus etapas. Esto se refiere a contar con altos niveles de transparencia de la gestión con rendición de cuentas, con un Estado fuerte y con políticas públicas que en su diseño e implementación incluyan la participación de actores no estatales. Una cultura cotidiana de nueva gestión pública es una garantía para un manejo adecuado de

recursos y servicios, y contar con los elementos necesarios para enfrentar eventos de desastre y tomar acciones efectivas de manejo de riesgo.

Desde la nueva gestión pública se plantea la búsqueda del equilibrio para tomar ambas fuentes y generar acciones más efectivas en su implementación, al mismo tiempo que esta composición exige un análisis de las capacidades de los actores involucrados, en lo público, en lo privado, en las organizaciones de sociedad civil (Subirats et al. 2012; Andre-Noël Roth Deubel 2002). Es decir que se genera un proceso de aprendizaje de doble vía que aporta a la generación de estrategias de reducción del riesgo de desastre a través del mejoramiento de los procesos de planificación y coordinación territorial en los planos nacional, regional y local, que exige la articulación interinstitucional e intersectorial y el fortalecimiento de capacidades a nivel local en procesos emergentes de transformación y desarrollo.

De la información recopilada, el éxito de la gestión integral del riesgo dependerá como primer factor del nivel organizativo comunitario de la población afectada, para que sea un interlocutor válido en la definición y toma de decisiones. Otro factor es la generación y fortalecimiento de espacios de articulación entre Estado y actores no estatales para la gestión de proyectos. Esto requiere, por un lado, de cambios en los procesos organizativos ciudadanos con mayores capacidades y fortalecimiento del tejido social, y por otro, cambios institucionales a nivel nacional y local que permitan mayor agilidad y transparencia, empoderamiento y manejo de competencias dentro del Estado.

El fortalecimiento del tejido social como elemento clave para alcanzar una gestión integral del riesgo, depende de un proceso de aprendizaje sobre las lecciones del terremoto del 16 de abril de 2016, superando los elementos de conflictividad. Además, hay que rescatar el rol de los distintos actores como el de las mujeres en la respuesta y su cooperación con los distintos actores humanitarios, además de participar en los programas de capacitación que fueron la base para iniciar procesos de exigibilidad sobre rendición de cuentas a las autoridades y el fortalecimiento de las relaciones entre población y Estado.

En este sentido, es necesario institucionalizar las lecciones aprendidas para que sean estrategias que ayuden a enfrentar futuros eventos de desastre. Los planes de gestión de riesgo, de respuesta y de acción debe bajar del nivel teórico y tomar insumos generados por los actores no estatales para que al final sean adecuados para este tipo de emergencia,

considerando que la realidad de un desastre es distinta a lo previsto sobre el papel. Esta complementariedad debe cruzar los distintos ámbitos de la gestión integral del riesgo como implementación de sistemas de alerta temprana y sistemas de sirenas, institucionalidad en las unidades de gestión de riesgo, planes de contingencia, señalización de rutas de evacuación y puntos de encuentro, entre otros.

Con el terremoto del 16 de abril, se observó una falta de operatividad de los planes de contingencia, de capacidades de los actores locales y la transferencia de competencias por la intervención directa del Gobierno, de socialización de las normas de seguridad y obstáculos culturales, administrativos y financieros en la gestión del riesgo. En este contexto se observó un alto nivel organizativo en ciertas comunidades que pueden aportar a mejorar las prácticas en el plan de respuesta nacional y la normativa en gestión de riesgos vinculada con la de construcción y levantamiento de infraestructura física pública y privada.

En la gestión integral del riesgo, es clave el rol que juega el Estado para brindar ayuda a la población con grandes obras de infraestructura y reconstrucción de viviendas, políticas de reactivación económica, gestión de albergues y gestión de la ayuda humanitaria. Además, debe ser el actor coordinador de la respuesta para captar la ayuda disponible, supervisar y controlar las intervenciones de otros actores, pero para lo cual requiere experiencia de respuestas humanitarias y conocimientos necesarios de los mecanismos y estándares humanitarios internacionales. En este punto, es necesaria la consolidación de un modelo de co-gobernanza con los actores no estatales que pueden cubrir los vacíos en el Estado y mejorar la calidad de la respuesta, especialmente rescatando el rol fundamental de las propias personas afectadas en su recuperación y considerarlo antes y durante todas las respuestas.

Anexos

Anexo 1. Modelo de análisis de la investigación

MACRO	MESO		MICRO			MICRO	MESO	MACRO
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>Datos</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Conclusiones</i>
Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública (Lavell 2009)	Gestión del riesgo urbano	A1. Componentes del riesgo	V1. Amenazas como posibilidad de ocurrencia de un fenómeno natural en un determinado tiempo y lugar físico.	I1. Presencia de amenazas de origen natural o antrópico que influyen sobre el territorio del continuo urbano	Recopilación de información sobre amenazas físicas de origen natural o antrópico dentro del continuo urbano	D1V1. En el continuo urbano la principal amenaza de origen natural son las fallas sísmicas fruto de la confluencia entre las placas tectónicas de Nazca y Sudamericana	H1.A1. Considerando que el riesgo es la confluencia de amenaza (de origen antrópico o natural) y vulnerabilidades, existe una construcción social del mismo, frente a lo cual es necesario actuar desde la gestión pública. En el Ecuador, el riesgo ha sido concebido desde la amenaza y por lo tanto la política pública y los productos que surgen de la misma se enfocan a identificar y medir la magnitud e impacto del evento.	Desde el aspecto de mirar a la gestión del riesgo en el marco de la nueva gestión pública, es necesario considerar que el riesgo puede ser concebido desde la información científica y de expertos, como del conocimiento local y la percepción de la población que vive en la zona de desastre y que es afectada de primera mano. Desde la nueva gestión pública se plantea la búsqueda del equilibrio para tomar ambas fuentes y generar
			V2. Vulnerabilidades como las capacidades y recursos que aumentan la exposición de una sociedad a una amenaza	I2. Presencia de vulnerabilidades institucionales, económicas y sociales que permiten la concreción de una amenaza en desastre	Recopilación de competencias institucionales locales y nacional, datos económicos y sociales en el continuo urbano	D2V2. La pobreza estructural dentro de la provincia de Manabí, específicamente en los cantones que conforman el continuo urbano es el principal elemento que aumenta el impacto del embate de una amenaza de origen sísmico.		

MACRO	MESO		MICRO			MICRO	MESO	MACRO
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>Datos</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Conclusiones</i>
		A2. Manejo del riesgo como ámbito de la gestión pública	V3. Etapas de la gestión del riesgo urbano	<p>I3. Acciones establecidas en la etapa de atención en emergencia dentro de la gestión del riesgo en terremotos</p> <p>I4. Acciones establecidas en la etapa de recuperación temprana dentro de la gestión del riesgo en terremotos</p>	<p>Recopilación de información de reportes de Secretaría de la Reconstrucción, SNGR, GADs correspondientes y otros organismos sobre las acciones realizadas en atención en emergencia</p> <p>Recopilación de información de reportes de Secretaría de la Reconstrucción, SNGR, GADs correspondientes y otros organismos sobre las acciones realizadas en la recuperación temprana</p>	D3V3. La etapa de atención emergencia contempla una serie de protocolos definidos nacional e internacionalmente, cuyas actividades tienen como objetivo salvar el mayor número de vidas. Mientras, la etapa de recuperación temprana depende de la efectividad de la gestión durante la atención en emergencia, y su objetivo es la restauración inmediata de servicios básicos y los medios de vida a través de planes de infraestructura y reactivación económica. En ambas etapas el rol del Estado es coordinar las	H2.A2. La gestión del riesgo urbano en el Ecuador, específicamente en la actuación frente al terremoto del 16 de abril de 2016 se concentró en la identificación del riesgo y los efectos físicos que pueda producir. Esto se ha traducido en planes de prevención y mitigación del riesgo, que se encadenan en acciones y estrategias con las etapas de respuesta ante la emergencia, recuperación y reconstrucción. No obstante, ha carecido de un enfoque integral al no considerar las vulnerabilidades del espacio físico y de índole socio económica que son	acciones más efectivas en su implementación, al mismo tiempo que esta composición exige un análisis de las capacidades de los actores involucrados, en lo público, en lo privado, en las organizaciones de sociedad civil (OSCs). Es decir que se genera un proceso de aprendizaje de doble vía que aporta a la generación de estrategias de reducción del riesgo de desastre a través del mejoramiento de los procesos de planificación y coordinación territorial en los planos nacional, regional y local, que exige la

MACRO	MESO		MICRO			MICRO	MESO	MACRO
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>Datos</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Conclusiones</i>
						acciones para optimizar la gestión.	determinantes en el grado de impacto de un evento, asegurando la efectividad de la gestión.	articulación interinstitucional e intersectorial y el fortalecimiento de capacidades a nivel local en procesos emergentes de transformación y desarrollo.
	Nueva Gestión Pública (NGP)	A3. Participación de actores no estatales en la gestión pública	V4. Espacios de participación de los actores no estatales en la toma de decisiones en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en el terremoto de 16 de abril de 2016	I5. Espacios de participación las acciones desarrolladas en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en la gestión del riesgo en el terremoto del 16 de abril de 2016.	Recopilación de intervenciones ciudadanas en acciones de ayuda en emergencia y de espacios de participación en la definición de políticas de recuperación y reconstrucción	D4V4. Del caso de estudio, no existía participación de la población afectada ni de otros actores no estatales	H3A3. Existieron vacíos de conocimiento que se plasmaron en políticas públicas que no cubrieron las necesidades del total de la población afectada. La falta de consensos dentro de las instituciones de gobierno central y de estas con los gobiernos locales, en algunos casos se presentaron duplicidad de acciones y en otros invisibilización de los problemas que	

MACRO	MESO		MICRO			MICRO	MESO	MACRO
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>Datos</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Conclusiones</i>
							surgían dentro de los albergues y en el proceso de recuperación	
	Efectividad de la gestión pública	A4. Brecha de implementación (implementation gap) entre las metas planteadas y alcanzadas	V5. Diferencias entre metas planteadas y acciones realizadas en la gestión del riesgo urbano en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana del terremoto de 16 de abril de 2016	I6. Resultados obtenidos en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en la gestión del riesgo en el terremoto del 16 de abril de 2016.		D5V5. Entrega de ayuda a la población afectada en función de la accesibilidad vial (distancia de las poblaciones a las vías principales). Se implementaron políticas de reasentamiento de las familias damnificadas	H4A4. La ayuda entregada en la etapa de emergencia fue hecha de forma diferenciada y desigual, donde las poblaciones más alejadas de las vías principales recibían, en cantidad y calidad, menos ayuda que aquellas más cercanas a las carreteras. Esto	

MACRO	MESO		MICRO			MICRO	MESO	MACRO
<i>Grandes conceptos</i>	<i>Pregunta de investigación - Medianos conceptos</i>	<i>Dimensiones de análisis</i>	<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Técnicas de recolección de información</i>	<i>Datos</i>	<i>Hallazgos</i>	<i>Conclusiones</i>
							generó mayor vulnerabilidad en las poblaciones más lejanas de los centros urbanos, donde la emergencia inmediata fue tardía. Esto se repitió en otras acciones como los procesos de reasentamiento que carecieron de un enfoque social, considerando que es un proceso intencionado y planificado que debe tener un acompañamiento y recursos	

Fuente: Trabajo de investigación

Anexo 2. Anexo metodológico

Como se establece en el modelo de análisis, desde el nivel macro el concepto que embarca la investigación es la Gestión del riesgo urbano en el marco de la Nueva Gestión Pública. Para llegar a completar el análisis, el primer punto de tratamiento es la gestión del riesgo urbano, a partir de la desagregación conceptual del riesgo y sus componentes. Amenazas y vulnerabilidades. Para esto, se realiza un ejercicio de teorización de los términos para que sirva de matriz para la identificación de las amenazas y vulnerabilidades, complementando con la comprensión conceptual de la gestión del riesgo como política pública para entender las acciones que están inmersas en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana, para identificarlas en el caso de estudio.

El otro componente para analizar es la Nueva Gestión Pública (NGP) como modelo de administración pública que tiene como objetivo mejorar la eficiencia y calidad de las acciones ejecutadas desde el Estado. Dentro de la efectividad plantea la necesidad de contar con espacios de participación de los actores no estatales en la política pública de riesgo. Estos elementos conceptuales permiten ubicar los espacios se contó con los actores no estatales en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en el terremoto de 16 de abril de 2016.

El tercer y último componente a analizar es la efectividad de la gestión del riesgo, la misma que resulta de dos elementos, el primero, en función del componente anterior, la existencia de espacios de participación de actores no estatales en la gestión del riesgo en el terremoto de 16 de abril de 2016 y segundo, las brechas de implementación (implementation gap), que surge de la revisión de las metas planteadas y las alcanzadas en la gestión del riesgo urbano en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana del terremoto de 16 de abril de 2016.

Para la delimitación del objeto de estudio se plantea la construcción de un continuo urbano conformado por los cantones Pedernales, Jama, San Vicente y Sucre en la provincia de Manabí en Ecuador. Esta definición surge a partir de un análisis socio espacial para tratar un consolidado territorial que permita dar explicación a los fenómenos sociales que se convierten en vulnerabilidades y las amenazas que son de origen natural y están determinadas por la localización geográfica. Con esta delimitación se describe el territorio y a partir de información de fuentes primarias y secundarias, analizar la política pública local y la participación de actores no estatales en la gestión del riesgo urbano como un proceso integral

y eficiente (Johnson y Olshansky 2016; Ramos 2012; Yue-man y Fu-Chen 1996; UN-Habitat 2012).

En este sentido, para la investigación se inicia por hacer un recorrido teórico por la gestión del riesgo urbano y la Nueva Gestión Pública (NGP), con el objetivo de llegar a un concretar un concepto operacionalizable. La medida de eficiencia de la gestión del riesgo urbano integral con espacios de participación de los actores no estatales es en función de el nivel de participación existente en la gestión en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana en el terremoto del 16 de abril de 2016. Para ello se recopila información sobre el accionar de los entes públicos encargados de esta materia y los relatos entregados por la ciudadanía entrevistada en el territorio.

La descripción y justificación del caso de estudio estará respaldada por un análisis socio espacial de cercanía de los polígonos urbanos complementada con información cuantitativa sobre composición de la población, auto identificación y pobreza, tenencia de la vivienda y prestación de servicios básicos. Esto permite identificar los elementos que configuran un escenario de vulnerabilidad y por lo tanto que incide en el nivel de riesgo de un territorio. Así, al tener claro el grado de vulnerabilidad y por lo tanto el nivel de riesgo en el continuo urbano de estudio, la información complementaria se direcciona a encontrar los espacios dentro de la gestión pública que pudieron mejorar a través de la participación de los actores no estatales.

Para contextualizar la amenaza, se realiza una descripción del terremoto del 16 de abril de 2016 que afectó principalmente a las provincias de Manabí y Esmeraldas en la costa norte ecuatoriana. El recorrido parte por los hechos relacionados con el evento y los efectos en la dinámica social de las localidades afectadas y del país, identificando los actores estatales y no estatales que tuvieron un rol importante en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana, las acciones realizadas e incidencia en la eficiencia de la gestión del riesgo. Con base a información secundaria de documentos de registro de los hechos ocurridos durante y en el después inmediato al terremoto, se determina el rol ejercido por el Estado y los actores no estatales y la eficiencia de las acciones enmarcadas en la gestión del riesgo urbano.

Los insumos descritos anteriormente son la base para el análisis de la participación de los actores no estatales en la gestión del riesgo, en las etapas de atención en emergencia y recuperación temprana durante y después al terremoto del 16 de abril de 2016. En una primera instancia se realiza una descripción de los actores que estuvieron presentes en las dos etapas descritas con base en las entrevistas realizadas y que permite detallar el escenario que se

desarrolló en la gestión del riesgo en función en términos de participación. Esto permite escalar hacia una reflexión de cómo se fue dando la participación de la población afectada y de actores relevantes partiendo de la información otorgada por las familias damnificadas ubicadas en los albergues de los cantones dentro del continuo urbano.

Las entrevistas se realizaron entre los días 08 al 11 de agosto de 2016 y se levantó información a través de conversaciones guiadas para un posterior análisis cualitativo en función de las siguientes variables:

- Dinámica y convivencia en los albergues
- Participación comunitaria
- Acceso a la información pública
- Problemáticas locales
- Actores relevantes en el territorio y frente al desastre.

De esta manera, las entrevistas se realizaron en los lugares que se describe a continuación:

Albergue de Cantón Pedernales

Nombre:	Albergue “Pedernales 2”
Administrador/a:	Mayor Carlos Enríquez Fuerza Aérea
Encargado/a MIES:	Aracely Villavicencio Quishpe
Número de personas:	337
Número de familias:	140
Número de carpas:	99 (En uso 90, libres 9)
Número personas con discapacidad:	11: Auditiva 2, Intelectual 1, Física 6, Visual 2
Personas 3era edad	13
Mujeres embarazadas:	4
Enfermedades Catastróficas	2
Personas de otra nacionalidad	4
Familia con Bono	De alquiler: 6, de acogida: 16, de vivienda: 6
Ubicación:	Pedernales

Albergue de Cantón Jama

Nombre:	Albergue “Jama”
Administrador/a:	Encargado: Subteniente Diego Mosquera. Relevo de Mando: Mayor Cordero y en Septiembre Mayor Martínez
Encargado/a MIES:	María Fernanda Delgado
Número de personas:	338
Número de familias:	88
Número de carpas:	101 (En uso 88 y libres 13)

Número personas con discapacidad:	7
Adulto mayor	7
Mujeres embarazadas:	3
Ubicación:	Parroquia Bellavista

Albergue Canoa- San Vicente.

Nombre:	Albergue Canoa
Administrador/a:	Mayor Paúl Ruales (0998790250)
Encargado/a MIES:	Ruth Caicedo
Número de personas:	659
Número de familias:	168
Número de carpas:	180
Número personas con discapacidad:	14
Mujeres embarazadas:	2
Ubicación:	Vía Pedernales a 200 metros de la carretera

Refugio “Deja tu huella” en Canoa – San Vicente.

Nombre:	Refugio “Deja tu huella”
Administrador/a:	Enrique Vera 0988648427
Encargado/a MIES:	No existe
Número de personas:	254
Número de familias:	77
Número de carpas:	No aplica
# personas con discapacidad:	No existe registro
Mujeres embarazadas:	No tienen registro
Ubicación:	Vía Canoa – Pedernales.

Albergue de Cantón Sucre

Nombre:	Albergue “Fuerza Sucre”
Administrador/a:	Encargado: Teniente de Fragata Nelson Armijos
Encargado/a MIES:	Miriam Acosta 0995747307
Número de personas:	306
Número de familias:	84
Número de carpas:	106 (90 en uso y 16 libres)
Número personas con discapacidad:	6
Mujeres embarazadas:	4
Adulto Mayor:	15
Ubicación:	Troncal del Pacífico, Bahía de Caráquez, Tras Terminal Terrestre

La información analizada se direcciona en debatir sobre la gestión del riesgo urbano dentro de la Nueva Gestión Pública (NGP), tomando en cuenta la importancia de contar con la

participación de actores no estatales para su gobernanza, específicamente en las etapas de atención de emergencia y la recuperación temprana posterior al terremoto del 16 de abril de 2016. Desde este marco, se indaga sobre la eficiencia de la política pública en gestión de riesgo a partir de la brecha de implementación (implementation gap), concebida como la distancia entre las metas planteadas y los resultados e impactos.

Glosario

Actores no estatales.- Trazan rumbo social por las competencias y recursos que tienen para la resolución de problemas sociales y por lo tanto integran el proceso de gobernar. Entre estos se puede mencionar a sociedad civil en su conjunto, medios de comunicación y todo tipo de actores que generan procesos autogobierno transversalizados por prácticas de comunitarismo, deliberación y democracia directa.

Amenazas.- Eventos de origen natural o antrópico con potencial perjudicial, que puede causar pérdidas de vida humana, lesiones, daños materiales, cambios estructurales en la vida social y económica y ambiental.

Atención de emergencia.- Etapa inicial de la gestión del riesgo que empieza inmediatamente después de ocurrido el evento generador de desastre. En esta etapa se cubren temas emergentes como seguridad ciudadana, rescate, atención médica, evacuación, alojamiento temporal, restauración de vivienda y servicios públicos básicos.

Build back better.- (traducción del inglés: Construir de nuevo, pero mejor) es un enfoque a la recuperación posterior a un desastre que reduce la vulnerabilidad a futuros desastres y crea resiliencia, reduce el riesgo para el peligro inmediato garantizar una seguridad sostenible.

Continuo urbano.- Visión territorial de una o más unidades administrativas y sus relaciones por dinámicas y características que se vinculan. Varios municipios pueden conformar un continuo por sus características y dinámicas similares además de su nexos territorial, por lo cual puede ser analizado como un consolidado corredor urbano.

Gestión de riesgo urbano.- Se refiere al proceso de administración del Estado frente a un evento de desastre con mayor grado de afectación en ciudades, donde confluyen factores socio-naturales, antropogénicos físicos, económicos y políticos.

Gestión del riesgo.- Proceso social que establece unas estructuras institucionales y normativas para de forma permanente y continua buscar la reducción y control de los factores que generan riesgo en la sociedad. Esto se plasma a través de instrumentos como políticas, estrategias, instrumentos normativos, políticas o acciones concretas.

Nueva gestión pública.- Concepto que se refiere a un modelo de administración pública enfocada a satisfacer las necesidades reales de la población optimizando recursos y la

incorporación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con plena participación de la población en todas las fases de la política pública.

Reconstrucción.- Es la etapa clave de transición entre la ocurrencia del evento y un contexto de volver a la normalidad, que por su complejidad tiene una temporalidad mayor e implica procesos de reestructura de los instrumentos de planificación urbana.

Recuperación temprana.- Es la fase en la gestión del riesgo que inicia inmediatamente después del evento y busca consolidar e implementar políticas de respuesta a las necesidades humanitarias, más allá de la etapa de emergencia. En esta fase se realiza la valoración y cuantificación de los costos generados por el desastre, además de la restitución total de servicios públicos básicos y la rehabilitación de la dinámica normal.

Riesgo.- Es el grado de probabilidad de ocurrencia de daños como una condición latente para el futuro. Se configura por la presencia de amenazas, vulnerabilidad y se determina por el grado de desarrollo de la sociedad.

Riesgo de Desastre.- Cuando hay una condición latente y con potencial para generar daño en el futuro, ante la cual hay que tomar medidas de prevención, mitigación, reducción y control, o medidas de preparación. Existe una relación entre amenazas y vulnerabilidad en un territorio determinado.

Vulnerabilidad.- Las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales que son de origen social y determinan el grado de exposición al impacto de una amenaza.

Lista de siglas y acrónimos

- CAF:** Banco de Desarrollo de América Latina.
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIBV:** Centros Infantiles del Buen Vivir
- COE:** Comité de Operaciones de Emergencia.
- COOTAD:** Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- GADs:** Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- INEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos Ecuador
- MCDS:** Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
- NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.
- OSCs:** Organizaciones de Sociedad Civil.
- PDOTs:** Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.
- PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PREDECAN:** Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina.
- ReconstruYO Ecuador:** Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.
- RUD:** Registro Único de Damnificados
- Senplades:** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo[1]
- SETECI:** Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
- SNGR:** Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.
- UN-Habitat:** Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- UNDRR:** The UN Office for Disaster Risk Reduction (español: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres)
- WASH: Project Water, Sanitation and Hygiene**

Lista de referencias

- Aguilar, Luis F. 2007. «El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza». *Revista CLAD Reforma y Democracia*, octubre.
- Aguilar, Luis F., ed. 2010. *Política pública*. 1. ed. Biblioteca básica de administración pública 01. México: Escuela de Administración Pública del DF : Secretaría de Educación del DF : Siglo Veintiuno Editores.
- Arnstein, Sherry R. 1969. «A Ladder Of Citizen Participation». *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-24. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Baas, Stephan, y Food and Agriculture Organization of the United Nations, eds. 2008. *Disaster risk management systems analysis: a guide book*. Environment and natural resources management series 13. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Barrenechea, Julieta, y Elvira Gentile. 2004. «Inundaciones y accidentes industriales en los Municipios de Zárate y Campana, Provincia de Buenos Aires», 1 de junio de 2004. http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=117&catid=84.
- Beck, Ulrich, Jorge Navarro, Daniel Jiménez, y Ma. Rosa Borrás. 2006. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Brenes, Alonso. 2017. «Particularidades y desafíos de la reconstrucción resiliente en el marco de la recuperación integral: 20 años de aprendizajes». En . Plataforma Gubernamental de Gestión Financiera.
- Brenes Torres, Alonso. 2007. «Elementos conceptuales y desarrollo histórico de la noción de gestión del riesgo y los desastres». *Revista Reflexiones* 86 (2). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11474>.
- CAF. 2009. *La Gestión del Riesgo de Desastres: un enfoque basado en procesos*. La Paz: Ba. http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/gestion_riesgo_desastres.pdf.
- Campos-Vargas, Milagros, Alejandra Toscana-Aparicio, y Juan Campos Alanís. 2015. «Riesgos siconaturales: vulnerabilidad socioeconómica, justicia ambiental y justicia espacial». *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 24 (2): 53-69. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v24n2.50207>.
- Carrión, Andrea, Isabella Giunta, y Anita Mancero. 2017. *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*. 1. ed. Memoria viva 4. Quito, Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

- Chandrasekhar, Divya, Yang Zhang, y Yu Xiao. 2014. «Nontraditional Participation in Disaster Recovery Planning: Cases From China, India, and the United States.» *Journal of the American Planning Association*, 4, 80: 373-84.
- Chattopadhyay, S. 2015. «Contesting Inclusiveness: Policies, Politics and Processes of Participatory Urban Governance in Indian Cities». *Progress in Development Studies* 15 (1): 22-36. <https://doi.org/10.1177/1464993414546969>.
- Coelho, Karen, Lalitha Kamath, y M. Vijaybaskar. 2011. «Infrastructures of Consent: Interrogating Citizen Participation Mandates in Indian Urban Governance». *IDS Working Papers* 2011 (362): 01-33. https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00362_2.x.
- Correa, Elena, Fernando Ramírez, y Haris Sanahuja. 2011. «Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastre». Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial Región de América Latina y El Caribe.
- De Mattos, Carlos. 2006. «Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas». En *América Latina: cidade, campo e turismo*. Sao Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Duhau, Emilio. 2001. «La megaciudad en el siglo XXI: De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público». *Papeles de población* 7: 131-61.
- Erba, Diego Alfonso. 2006. *Sistemas de Información Geográfica aplicados a estudios urbanos: experiencias latinoamericanas*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Estatuto de la Ciudad. 2001. *Estatuto de la Ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*.
- Greene, Ricardo. 2005. «Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno». *Santiago de Chile, Revista EURE*, XXXI (No. 94): 77-95.
- Guldin, Gregory Eliyu. 2018. *What's a Peasant to Do?: Village Becoming Town in Southern China*.
- Guzmán Pacheco, Esther, y Porcel, Lizardo (Dir). 2004. «Gestión de riesgo de desastres en zonas urbano marginales del Cusco». Tesis de Maestría, Lima, Perú: FLACSO Sede Ecuador : Colegio Andino, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Hapij, Adam W., ed. 2010. *Multidisciplinary assessment of critical facility response to natural disasters--the case of Hurricane Katrina*. Reston, Va: American Society of Civil Engineers.

- Harvey, David. 2014. «Contradicción 16. La relación del capital con la naturaleza». En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN.
- Haubert, Jeannie, ed. 2015. *Rethinking disaster recovery: a Hurricane Katrina retrospective*. Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Hayden, Bridget. 2006. «Katrina: la ideología y representación de un desastre natural». *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* III-IV: 139-53.
- INEC. 2015. «Manual de llenado de estadística de información ambiental económica en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Gestión de agua potable y alcantarillado». Editado por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- . 2016. «Datos estadísticos y geográficos de las zonas afectadas por el terremoto». Datos estadísticos y geográficos de las zonas afectadas por el terremoto. 2016. https://public.tableau.com/views/pruebawork/Terremoto?:embed=y&:showVizHome=no&:host_url=https%3A%2F%2Fpublic.tableau.com%2F&:tabs=no&:toolbar=yes&:animate_transition=yes&:display_static_image=no&:display_spinner=no&:display_overlay=yes&:display_count=yes&:showTabs=y&:loadOrderID=0.
- Inzulza Contardo, Jorge. 2014. «La recuperación del diseño cívico como reconstrucción de lo local en la ciudad intermedia: el caso de Talca, Chile.» *Revista AUS*, 4-8.
- Johnson, Laurie A, y Robert B Olshansky. 2016. *After great disasters: how six countries managed community recovery*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Lavell, Allan. 1999. «Gestión de Riesgos Ambientales Urbanos». <http://www.desenredando.org/public/articulos/1999/grau/>.
- . 2002. «Riesgo, desastre y territorio. La necesidad de los enfoques regionales/transnacionales». Editado por FLACSO y Unesco, Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, 5: 140-47.
- . 2003. «Riesgo, desastre y Territorio: La necesidad de los enfoques regionales-transnacionales». En *Descentralización y desarrollo local*, 1a ed., 323-44. San Salvador, El Salvador, Centroamérica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lavell, Allan, y Eduardo Franco. 1994. «Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido».
- Lester Salamon. 2000. «The new Governance and the Tools of Public Action: An Introduction». *Fordham Urban Law Journal*, 5, 28 (4). <http://ir.lawnet.fordham.edu/ulj>.

- Levitt, Jeremy I., y Matthew C. Whitaker, eds. 2009. *Hurricane Katrina: America's unnatural disaster*. Justice and social inquiry. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Lungo, Mario, y San Salvador (El Salvador), eds. 2002. *Riesgos urbanos*. Vol. 2 in series: Colección Perfiles. San Salvador, El Salvador: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).
- Mansilla, Elizabeth. 2000. «Riesgo y Ciudad». México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México División de Estudios de Posgrado. Facultad de Arquitectura.
- Marable, Manning, ed. 2008. *Seeking Higher Ground: The Hurricane Katrina Crisis, Race, and Public Policy Reader*. 1. ed. Critical Black Studies. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Maskrey, Andrew, y Red de Estudios Sociales en América Latina, eds. 1998. *Navegando entre brumas: la aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina*. Lima, Perú: ITDG : La Red.
- MCDS. 2016. «Registro Único de Damnificados». Registro Interconectado de Programas Sociales. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Mera, Gabriela, Mariana Marcos, y María Mercedes Di Virgilio. 2015. «Migración internacional en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis socioespacial de su distribución según tipos de hábitat». *Estudios demográficos y urbanos* 30: 327-67.
- Narváez, Lizardo, Allan Lavell, y Gustavo Pérez Ortega. 2009. *La Gestión del Riesgo de Desastres: un enfoque basado en procesos*. La Paz: CEBEM.
http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/gestion_riesgo_desastres.pdf.
- Papa. 2018. «La nueva normalidad». La nueva normalidad. 2018.
<https://www.gestionderiesgos.gob.ec/gestion-de-entrega-de-bienes-de-asistencia-humanitaria-modalidad-presencial/>.
- PNUD. 1999. *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1999: El impacto humano de un huracán - Tejiendo redes para la seguridad humana*. Tegucigalpa, Honduras: PNUD.
https://www.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/HN_PNUD1999_IDH.pdf.
- PREDECAN. 2009. «Proyecto de Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina». 2009. <http://www.comunidadandina.org/predecan/enfoque.html>.
- Ramos, Josep Roca Cladera y Montserrat Moix Bergadà y Blanca Arellano. 2012. «El sistema urbano en España». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 16 (0). <https://doi.org/10.1344/sn2012.16.3424>.

- Rendón R, Albeiro de J, Germán Durango R, y Alberto Arcila G. 2007. «El reordenamiento urbano con participación comunitaria. Una estrategia para la prevención y mitigación integral del riesgo por fenómenos geológicos: Caso de aplicación en Medellín, Colombia». *Gestión y Ambiente* 10: 73-82.
- Roca, Josep, Blanca Arellano, y Monserrat Moix. 2011. «Estructura urbana, policentrismo y sprawl: los ejemplos de Madrid y Barcelona». *Ciudad y Territorio: Estudios territoriales*, No. 168: 299-321.
- Rodríguez-Rodríguez, Jahir. 2012. «Lecciones desde la planificación territorial y reconstrucción post desastre en Armenia, Colombia». *Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile* 38 (114): 279-89.
- Roth Deubel, Andre-Noël. 2002. «Capítulo 5. Implementación de las decisiones». En *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 1. ed, 185-223. Bogotá, D.C: Ed. Aurora.
- Roth Deubel, André-Noël. 2007. «Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos». En *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*, editado por André-Noël Roth, 17-65. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sassen, Saskia. 2008. «Una sociología de la globalización». *EURE (Santiago)* 34: 133-38.
- Scott, Allen. 2013. *The Urban Land Nexus and the State*.
<https://doi.org/10.4324/9780203717370>.
- Senplades. 2016. «Evaluación de los Costos de Reconstrucción - Sismo de Ecuador abril 2016. Resumen Ejecutivo». Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. www.planificacion.gob.ec.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNDRR. 2009. «Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres».
- UN-Habitat, ed. 2012. *State of Latin American and Caribbean Cities 2012: Towards a New Urban Transition*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UNISDR. 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
- USGS. 2016. «ShakeMap». 2016. <https://earthquake.usgs.gov/data/shakemap/>.
- Vallès, Josep M, y Salvador Martí i Puig. 2007. *Ciencia política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

- Wilches-Chaux, Gustavo. 1998. *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo : Guía de La Red para la gestión local del riesgo*. Popayán, Colombia.
- Yue-man, Yeung, y Lo Fu-Chen. 1996. «Global restructuring and emerging urban corridors in Pacific Asia». En *Emerging world cities in Pacific Asia*, 17-47. Tokio, Japón: United Nations University Press.
- Ziccardi, Alicia. 2008. «La participación ciudadana del ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos». En *Innovación local en América Latina*, editado por Enrique Cabrero Mendoza, Ady Carrera, y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1. ed, 38-59. Serie Premio gobierno y gestión local. México, D. F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Zimmerman, Joseph Francis. 1992. *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*. México, D.F.: LIMUSA.