

Programa de Estudios Socio ambientales

Convocatoria 2005 -2007

La incorporación de la gestión de riesgos como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador

María Lorena Cajas Albán

04 de enero de 2010

Programa de Estudios Socio ambientales

Convocatoria 2005 -2007

La incorporación de la gestión de riesgos como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador

María Lorena Cajas Albán

Director de tesis: Teodoro Bustamante

04 de enero de 2010

ÍNDICE

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	6
PROBLEMÁTICA	8
ANTECEDENTES	11
PLAN DE ESTUDIOS	13
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	15
1. Supuestos previos	15
2. Categorías y conceptos	16
2.1. La gobernanza	16
• Aproximaciones a la gobernanza	18
• El concepto de gobernanza	22
• Elementos de la gobernanza	26
2.2. Conceptos complementarios	31
• Políticas públicas	31
• Trayectoria conceptual del tema riesgos	32
• Nociones y concepciones del desarrollo	35
3. Metodología	37
CAPÍTULO II: NIVEL ESTRUCTURAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL PERÍODO ANTERIOR AL CAMBIO	39
1. Marco jurídico y estructura de la gestión de riesgos en el Ecuador	39
2. La Dirección Nacional de Defensa Civil	43
• Las juntas provinciales	48
• Nivel cantonal y parroquial de la Defensa Civil	50
• Las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo	51

• Las Jefaturas en Zonas Especiales y más organismos	53
• Los organismos básicos y unidades auxiliares	53
3. Coordinación con otras organizaciones	54
4. Las instituciones técnicas	55
5. La cooperación internacional	56
CAPÍTULO III: DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS AL INICIO DEL PERÍODO DE ANÁLISIS	58
1. Imagen de la Defensa Civil	58
2. Instrumentación e interrelaciones en la Defensa Civil	60
CAPÍTULO IV: UNA NUEVA VISIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL PAÍS	70
1. Factores de cambio	71
2. Retos que asumió el Ecuador en materia de gestión de riesgos	72
3. Reforma de la estructura institucional de gestión de riesgos en el país	74
4. Mandato de la Constitución Política del Ecuador	76
5. Primer paso: Formación de la imagen del organismo rector del Sistema Nacional descentralizado de Gestión de Riesgos	78
6. Consolidación de la imagen: La propuesta de estrategia para la reducción de riesgos y desastres	80
7. Instrumentación	90
• Modelo operativo para atención inmediata de emergencias y desastres	90
• Políticas públicas de gestión de riesgos, su ciclo de construcción e implantación	94
• Mecanismo para la interacción ente diferentes actores del país	98

• Nuevo marco normativo para la gestión de riesgos	101
• Sistema Nacional de Información de Gestión de Riesgos	102
8. Proceso de discusión del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	107
• Primera Fase	108
• Segunda fase	112
• Tercera fase	113
• Cuarta fase	113
CAPÍTULO V: ACCIONES COMPLEMENTARIAS DESDE LA NUEVA VISIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS	115
1. Interacciones en el ámbito nacional	115
2. El Ecuador en el ámbito internacional	124
• Región Andina	124
• Marco Estratégico internacional para la reducción de desastres	127
CAPÍTULO VI: INTERACCIÓN CON POBLACIONES Y ACTORES AFECTADOS POR ERUPCIÓN DEL TUNGURAHUA	131
1. El contexto	132
• Caracterización básica del fenómeno	132
• Somera descripción de la zona	134
• El escenario nacional en que se produjo el proceso eruptivo	136
2. Afectación de la zona de influencia	136
• Situación de los afectados por la emergencia, hasta finales del 2006	137
3. Recuento del accionar gubernamental frente al proceso eruptivo, hasta el 2006	138

4. Atención a la población afectada	143
• Escenario del país en cuanto a la gestión de riesgos a partir del 2007	143
• Interacción directa con las poblaciones afectadas	145
5. Reactivación Productiva de la zona	148
CONCLUSIONES	152
BIBLIOGRAFÍA	160

RESUMEN

La tesis estudia el proceso de cambio de visión y de gestión en gestión de riesgos que se realiza en el Ecuador a partir del año 2007. Los capítulos II y III contienen un diagnóstico de la situación y desempeño del país en materia de gestión de riesgos, cuyos resultados ponen en evidencia una sistemática desatención por parte del Estado a esta problemática. El análisis de la estructura existente, creada en la década de los 70, muestra que no hubo cambios importantes, debido a dos factores: la permanencia de un enfoque técnico conceptual desastre-centrista, que en el plano práctico se traducía en una respuesta institucional de tipo reactivo, insuficiente tanto para proponer soluciones permanentes a problemas causados por desastres, como para establecer mecanismos que aseguren el adecuado funcionamiento del aparato estatal cuando necesita gestionar riesgos; y como segundo factor, el blindaje que esta estructura de corte militar y con administradores ex-militares, recibió a través de la Ley de Seguridad Nacional.

Una vez determinado el estado de situación de la gestión de riesgos en el país, el capítulo IV aborda, en primer lugar, los cambios introducidos por la nueva administración gubernamental en gestión de riesgos, a propósito de las emergencias suscitadas por el volcán Tungurahua en el 2007 y las inundaciones que afectaron al Litoral, los primeros meses del 2008. En segundo lugar, describe y explica las modificaciones estructurales dirigidas a implantar la nueva visión de gestión de riesgos, fijándose la meta de convertirla en una política de Estado que se debe ejecutar a través del Sistema Nacional descentralizado de Gestión de Riesgos.

En este marco, señala como hitos del proceso, la incorporación de la temática en la nueva constitución Política del Ecuador; la modificación de la estructura institucional con la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos (STGR), para responder al mandato constitucional; el modelo de atención primaria de emergencias y desastres; la definición de una estrategia nacional para reducción de riesgos, mediante un debate entre actores gubernamentales en las 24 provincias del país, y la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos que privilegia la participación y la responsabilidad común como método para la organización. El análisis de cada uno de estos

subprocesos y de los instrumentos administrativos, jurídicos y técnicos que se crearon y adaptaron para movilizar al Estado en dos niveles: estructural e intencional, en el campo de gestión de riesgos, constituye la parte medular de la tesis.

El capítulo V se ocupa de las acciones complementarias y paralelas al proceso estratégico, que permitieron a la STGR posicionar al país en el ámbito internacional y enfrentar los eventos desastrosos que ocurrieron en el territorio nacional desde su creación hasta su reemplazo por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y, por último, los desafíos que plantea la subsunción de CORPECUADOR en esta nueva institución.

En el capítulo VI aparece la reconstrucción del proceso de atención a la zona central del país, afectada por la erupción del volcán Tungurahua. Alrededor de este caso, se establecen las diferencias en la gestión institucional pública y sus efectos sobre los actores locales, antes y después del cambio, con la intención de determinar si los cambios efectuados son suficientemente profundos como para que los resultados sean los que el país requiere en materia de gestión de riesgos.

Las conclusiones finales hacen una reflexión sobre la viabilidad política y la sostenibilidad de la propuesta de gestión de riesgos construida durante este período de análisis.

INTRODUCCIÓN

El Ecuador vive un proceso de cambio que representa un corte dentro el período de análisis de este documento (2004 – 2009) y que conduce a la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tal como lo manda la nueva Constitución y en concordancia con las necesidades de un país altamente expuesto y propenso a la ocurrencia de desastres.

Estos cambios, vistos en diferentes dimensiones: política, jurídica, institucional, de gestión, transformaron el gobernar en este campo; lo que a su vez, tuvo diferentes efectos sobre las poblaciones en riesgo o en emergencia. El presente trabajo busca comprender este proceso, a través de la contrastación entre dos momentos registrados en el período de cinco años que va desde el 2005 al 2009, es decir, antes y durante el proceso. Con este propósito, se realizarán análisis comparativos de las políticas, marco legal, estructuras institucionales y efectos de la gestión gubernamental, más otros aspectos relacionados con estos temas y, para entender mejor las interacciones que se produjeron entre los actores sociales y políticos, se describirá y examinará la experiencia gestada en torno a una situación de emergencia que permaneció como tal durante el período de análisis y que, por esta circunstancia, se transforma en un referente real en el que se visualizan con claridad las diferencias -entre los dos momentos mencionados- en los enfoques del tema riesgos, en la gestión gubernamental y en los efectos sobre las poblaciones.

La gobernanza y la conceptualización en torno a esta categoría, fue elegida porque se consideró como la herramienta más idónea –en la medida en que se interesa por las interacciones entre el Estado y la sociedad civil– para lograr un análisis sistemático y una síntesis capaz de mostrar la confluencia de las múltiples líneas de acción en el propósito central que animó el proceso: evitar la ocurrencia de desastres en el país a través de la responsabilidad compartida entre el aparato gubernamental, la ciudadanía, el sector privado y el tercer sector.

Finalmente, es preciso puntualizar que este estudio del caso del Ecuador en un área que es transversal a toda la acción del Estado, como la gestión de riesgos, no es solamente un ejercicio académico liberado de las presiones que ejercen las demandas sociales y las

opciones del gobierno, sino una reflexión que nació inmersa en la práctica del gobernar, en un sector donde la emergencia es una constante, y cuya conclusión se hace a posteriori del ejercicio de gobierno.

Esto significa que la tesis presente viene a ser el lugar y el espacio donde se ha hecho posible profundizar y superar el nivel de pensamiento práctico que guía la acción y que responde más a las cuestiones emergentes, y abordar la teoría que devela lo medular e importante a largo plazo, para llegar a una verdadera comprensión de la experiencia que, sin la pretensión de establecer regularidades que subsuman los comportamientos políticos particulares, supere el nivel idiográfico descriptivo y pueda ser útil en otros espacios, momentos o áreas del gobernar.

PROBLEMÁTICA

El Ecuador, por su ubicación geográfica y su constitución geológica, es uno de los 5 países del mundo, más expuestos a dinámicas naturales geológicas e hidrológicas. Las primeras están relacionadas con el volcanismo -por la presencia en su territorio de 76 volcanes, 5 de ellos en procesos eruptivos incipientes o en curso, y la influencia de 6 volcanes más cerca de la frontera norte- y con la confluencia de las placas tectónicas continental, oceánica y de cocos que colisionaron entre 25 y 65 millones de años atrás y que siguen haciendo presión unas sobre las otras¹. Las segundas tienen que ver con las corrientes marinas de El Niño y de Humbolt, así como con las variaciones atmosféricas provocadas por los cambios que sufre la Amazonia y, en este punto, las amenazas naturales se juntan con las amenazas antrópicas, causadas por las transformaciones de los ecosistemas, en esa cuenca que regula el clima y el régimen de lluvias de Sudamérica.

Estas dinámicas, así como son generadoras de beneficios y recursos provechosos para las comunidades humanas, como la fertilidad de los suelos vinculada a la actividad volcánica (cenizas, flujos de lodo que cuando son “metabolizados” por el suelo, se convierten en fertilidad) o fuente de riqueza marina estimulada por las corrientes y variaciones de temperatura, también pueden derivar en amenazas cuando no son gestionadas adecuadamente, como ha ocurrido cíclicamente en el territorio nacional.

A pesar de ello, los desastres se manejaron, hasta finales del 2006, desde una perspectiva reactiva, ajena a los avances que a nivel internacional ha ido logrando esta temática, sobre todo, en la última década y que, en América Latina, se han enfocado al estudio de las causas de los desastres, para mitigarlas, dando a la prevención igual importancia que a la atención de emergencias o respuesta.

En correspondencia con la perspectiva reactiva, la gestión en este campo no estaba encaminada a controlar las situaciones de riesgo, sino a actuar después de producido el evento; pero además, las soluciones que encontró para responder a las emergencias, no alcanzaron el grado de sostenibilidad necesario como para que redundaran en beneficio de la población afectada y, más bien, fueron medidas-parche que al corto tiempo o con la

¹ Fuente: Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, Informe General Diagnóstico Amenazas, julio 2007.

ocurrencia de un nuevo fenómeno, resultaron insuficientes y, en ocasiones, contraproducentes.

Una de las causas de la ineficacia y corto alcance de la respuesta estatal frente a los desastres era que la responsabilidad de la atención a este tipo de fenómenos se concentraba en algunas instituciones, sin que los demás actores gubernamentales tuvieran competencias específicas que les obligaran a contribuir -con su infraestructura y capacidades técnicas- a aliviar y remediar las pérdidas sociales y económicas causadas por el evento.

Si bien las instituciones responsables contaban con instrumentos técnicos, tales como manuales de procedimiento, estos se ocupaban solamente de la parte operativa del manejo de emergencias, sin contemplar el marco del desarrollo como escenario; tampoco habían seguido un proceso de institucionalización lo que determinaba que cada institución decidiera a discreción si aplicaba o no tales instrumentos; incluso, se daba el caso de que actores gubernamentales claves para el manejo de emergencias, no los conocieran, en parte por el frecuente reemplazo de los mandos altos y la rotación de funciones de los mandos medios y bajos en la función pública y, en parte, por la ausencia de una estrategia de información/capacitación que concientizara a estos actores sobre la importancia de incorporar la gestión de riesgos a su campo de acción.

Los gobiernos locales por su parte, no contaban con recursos adicionales a sus presupuestos para enfrentar las emergencias que se han presentado en las diferentes jurisdicciones cantonales, y al contar con poco presupuesto o dicho de otra manera al presentarse en los cantones –dado principalmente por el crecimiento demográfico- un sinnúmero de necesidades pendientes de solución, les resultaba muy difícil reservar algo de sus recursos para atender posibles emergencias. Este hecho, sumado a la inexistencia de un mecanismo que les permitiera acceder de manera inmediata a recursos del gobierno central, determinaba que la capacidad de respuesta fuera muy baja cuando se presentaba alguna emergencia en un cantón. Además, cuando el gobierno local reprogramaba su presupuesto para direccionar recursos a la atención de una emergencia, no podía cumplir su programa anual de trabajo, porque se quedaba sin fondos para realizar las obras que necesitaba el cantón. Debido a estas circunstancias, los gobiernos locales han dejado esta responsabilidad

de lado, endosándola en su totalidad al gobierno central. Solamente algunos los gobiernos locales que han sido apoyados por organismos de cooperación internacional en temas de gestión de riesgos, han elevado sus capacidades de respuesta y ha disminuido los niveles de vulnerabilidad de las poblaciones de esa jurisdicción.

Otra carencia que impidió la ampliación y multiplicación de las acciones es que la perspectiva de atención a los desastres ignoró el rol fundamental que juegan la población, la empresa privada y los organismos no gubernamentales, tanto en los momentos de emergencia, cuanto en la prevención que se ejecuta en tiempos de normalidad.

Por esos y otros factores menos relevantes, el hecho es que esta temática, era incipientemente atendida en el país y se tornaba urgente fortalecer las capacidades nacionales para enfrentar emergencias y desastres, a través del ciclo de la gestión de riesgos, en el que se prioriza la prevención como estrategia fundamental. Para ello, el país requería cambios legales, estructurales e institucionales que cualificaran al Estado para que pudiera atender eficientemente las emergencias y desastres, así como trabajar en la disminución de la vulnerabilidad existente para prevenir la ocurrencia de desastres. La gobernanza en este sector que implicó una reforma política, administrativa y técnica, configurada en base a la interacción entre muchos actores -individuales e institucionales-, con diversos y poderosos intereses, es la problemática que abordará esta tesis.

ANTECEDENTES

El concepto de desastre natural ha quedado obsoleto desde hace ya más de una década, los desastres se ven hoy en día, como fenómenos sociales que inciden negativamente en las economías y desarrollo de los pueblos. No hay desastre, sino simplemente fenómeno natural, cuando los seres humanos no están involucrados, y tampoco lo hay si los grupos humanos han aprendido a convivir con los fenómenos naturales; por lo que se puede decir que la causa de los desastres es que las sociedades construyen su desarrollo con elevados factores de vulnerabilidad frente a las condiciones naturales.

Esto sucede porque las prácticas humanas de interacción con la naturaleza, en la gran mayoría de casos, se realizan sin tomar en cuenta las condiciones del entorno ni los potenciales fenómenos naturales a los que está expuesta esa zona, y este desconocimiento hace que las dinámicas sociales rompan el equilibrio de la naturaleza, causando alteraciones graves y a veces irreversibles en el comportamiento de los sistemas naturales, lo cual genera riesgos para las mismas poblaciones de esos territorios.

Para enfrentar esta realidad, muchos gobiernos, a nivel mundial, han readecuado sus estructuras a fin de que las instituciones responsables del tema riesgos asuman un liderazgo fuerte, con responsabilidades y competencias que las habiliten para hacer frente a las emergencias y/o desastres, utilizando adecuadamente los recursos disponibles, con mayor coordinación, más interacción social y mejor organización en todas las fases. Como resultado de esa refuncionalización institucional, se crearon los sistemas nacionales y locales de prevención o atención a desastres, los cuales, en la mayoría de casos, tienen su origen en un evento catastrófico que puso en evidencia la escasa eficiencia de la acción gubernamental. En países como Colombia o México, la construcción de sus sistemas se inició hace más de veinte años.

Al conocer estos sistemas, se constata que no existe una receta única. Cada país ha diseñado un modelo de sistema que persigue objetivos similares a los sistemas de otros países, pero es completamente diferente en su enfoque, tipo de organización, nivel de recursos, peso político, etc. Esta peculiaridad se explica porque un sistema de gestión de

riesgos no necesita asentarse en una nueva estructura institucional, sino reformar y/o reordenar las estructuras existentes, para que tengan capacidad de operar en modus emergente cuando se requiere y, lo más importante, para que -al integrarse al sistema- todos los actores asuman responsabilidades en la gestión de riesgos. Es así que los sistemas de gestión de riesgos se adaptan a las condiciones sociales, políticas, institucionales, culturales y demás, del país al que pertenecen y por esta misma razón, se puede decir que los sistemas de gestión de riesgos inciden en los procesos del gobernar (debido a que los actores gubernamentales necesariamente están involucrados en la prevención y las respuestas) y, en una suerte de feed back, los procesos del gobernar definen la estructura de funcionamiento del sistema.

En el Ecuador, el gobierno instaurado a inicios del 2007, llegó con la consigna de cambiar la forma de gobernar; sobre esa premisa, se estableció una nueva visión sobre el tema de riesgos y, en consecuencia, se inició un proceso sostenido de reforma institucional dirigido a lograr la reducción de la vulnerabilidad de la sociedad ecuatoriana, frente a los múltiples riesgos que existen en el territorio nacional. La primera meta fue crear el marco constitucional apropiado y aprontar las estructuras gubernamentales para puedan responder al mandato de la carta fundamental que les exige enfrentar las emergencias o desastres de forma coordinada, evitando la duplicación de esfuerzos y el uso no planificado de recursos, como ha sucedido tantas veces en el país, incorporando un componente de gestión de riesgos en la gestión propia de su ámbito.

El mandato constitucional representa un desafío para la institucionalidad del país y principalmente para la entidad rectora de la temática, la cual, para cumplir su misión, está obligada a trabajar simultáneamente una dos grandes tareas: dar atención a las emergencias y desastres, y conducir el proceso de inserción, en los diversos niveles del aparato estatal, de una política pública que elimine la discrecionalidad de los actores e institucionalice nuevas prácticas en la gestión gubernamental, para que ésta, en su totalidad, obtenga mejores resultados cuando enfrenta amenazas naturales o antrópicas. Esto significa, por una parte, responder coordinadamente ante las emergencias y desastres, por otra, trabajar en tiempos de normalidad en prevención y, por último, incorporar la variable de riesgos en el

quehacer institucional, para que las obras públicas y los procesos sociales promovidos por acción gubernamental, se vuelvan más sostenibles.

PLAN DE ESTUDIOS

El presente documento está dividido en ocho partes: una introductoria, cinco capítulos y las conclusiones. La primera parte da cuenta de la problemática, sus antecedentes e introduce al lector al documento.

El primer capítulo presenta el marco teórico de esta investigación, que refleja un proceso de debate conceptual entre varias posiciones, para luego establecer los parámetros, categorías y conceptos que se utilizarán en este documento, enfocados principalmente sobre gobernanza y sus conceptos subsidiarios como instrumentación e imagen; política pública; gestión de riesgos y desarrollo. Este capítulo expone también la metodología utilizada para realizar esta tesis.

El segundo capítulo presenta un análisis de la estructura institucional del Estado ecuatoriano antes del cambio de visión y analiza su pertinencia, desde la visión de gestión de riesgos bajo la que se trabajaba actualmente en el país.

El tercer capítulo analiza el desempeño de la Defensa Civil en cuanto a la imagen que presentó al país y a su capacidad para actuar.

El cuarto capítulo detalla la propuesta bajo la cual se emprendió la refuncionalización institucional, acorde con el cambio de visión previsto por la institución rectora, así como sus avances hasta el término del período de análisis.

El quinto capítulo describe las acciones que complementan el proceso central que es la estructuración jurídico-administrativa del sistema nacional de riesgos, con las acciones de interrelación con actores internacionales que se ocupan de la gestión de riesgos y son referentes indispensables para las decisiones del gobernar.

En el sexto capítulo se pretende esclarecer, sobre la base del registro y examen del proceso de atención al desastre y a las emergencias provocadas por el Tungurahua, los efectos que tuvo la gestión gubernamental -en el modelo anterior y en el posterior al cambio de visión- sobre la población de la zona de influencia del volcán Tungurahua que, al ser una emergencia vigente durante todo el período estudiado, permite realizar un análisis comparativo.

Por último, la séptima parte de este documento contiene las conclusiones y explora los riesgos a los que está expuesto el proceso de cambio emprendido y todavía no consolidado hasta el corte que se produjo cuando se extinguió la Secretaría Técnica y se estableció la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Considerando que la tarea del marco conceptual es parte del proceso de *construcción*² del objeto de estudio, la presente exposición integra tres niveles: 1) los supuestos previos que sirven como fundamento del trabajo desarrollado; 2) las categorías y conceptos que constituyen, a la vez, los instrumentos de trabajo y la explicitación del enfoque, la perspectiva y los ejes de sentido; 3) el método utilizado que concuerda con los principios enunciados y permite definir periodizaciones, bloques temáticos, unidades de análisis.

1. Supuestos previos

- 1.1. El Estado es la organización política de la sociedad que sirve y al mismo tiempo filtra los intereses de los sectores con poder, a través de la formación de consensos más o menos explícitos y del control de la fuerza pública, factores ambos que, combinados, posibilitan al gobierno constituido la aplicación del cuerpo legal vigente y del conjunto de políticas públicas dirigidas a administrar el país³.
- 1.2. Los discursos referidos a fenómenos políticos y sociales, cuyo trasfondo son las confrontaciones de poder, no solo versan sobre el pasado y el presente, sino sobre el futuro, en la medida todo discurso tiene como horizonte un proyecto político (explícito o no) que condiciona su visión y determina sus énfasis, de modo que cualquier trabajo en ciencia política es contemporáneo, pero proyectivo (Le Goff y Norá, 1985).

² Tal construcción tiene dos partes, la primera es la delimitación del campo de estudio que determina lugar, tiempo, aspectos, personas o poblaciones (en el caso de las CCSS) que serán estudiados y que configuran un fenómeno a partir del cual es necesario definir – a través de la conceptualización- la perspectiva y enfoque del estudio, los ejes de sentido, las unidades de análisis y el método.

³ Como referencias se pueden anotar: Lenin. **El Estado y la revolución**. Esta Edición: Marxists Internet Archive, 2003. Ernest Cassirer. **El mito del Estado**. México. Fondo de Cultura Económica. 1993. Nicos Poulantzas. **Hegemonía y dominación en el Estado Moderno**. Argentina. Pasado y Presente. 1969.

1.3. El desarrollo de las ciencias sociales -entre ellas la ciencia política-, depende más de la aparición de enfoques nuevos, capaces de transformar la forma de ver un fenómeno, antes que de la puesta a prueba (testación) de las teorías, como ocurre en las ciencias fácticas. En consecuencia, los contenidos de las categorías y conceptos se vuelven *migrantes*, lo que significa que pasan de un concepto o categoría a otro/a, dependiendo del enfoque en el que se inscriben; esto brinda al investigador la posibilidad de crear su propio enfoque o adoptar /adaptar la terminología que más se aproxime a las particularidades de su investigación, pero también lo obliga a definir y acotar rigurosamente las nociones más o menos explicadas que toma de otros autores, para elevarlas al nivel de instrumentos teóricos, válidos para su trabajo (von Wright 1989).

2. Categorías y conceptos

La categoría central en el trabajo que se presenta, es la de gobernanza y fue elegida porque algunas definiciones de este concepto lo aproximan más que cualquier otro a la práctica del gobernar que es el ámbito donde se ubica el tema desarrollado.

2.1. La Gobernanza

Como lo menciona Camou (2001), el término gobernanza comparte su origen etimológico con otros relacionados con el poder político, que se encuentra en la palabra latina *gubernaculum* que se entendía como la acción de dirigir o conducir, en otras palabras: “el timón del barco”. Pierre y Peters (2000), en cambio, señalan como origen el término griego *cybern* que significa *steering* en inglés y en español: dirección, conducción.

Sea cual fuere su último origen, este es un término antiguo, cuyas primeras apariciones – según el mismo libro de Pierre y Peters- se remontan al siglo XIV en Francia, donde en principio se usó como una forma verbal unida al proceso de gobernar, pero rápidamente se transformó en un sustantivo que se refería mas bien a los edictos reales.

En un debate sobre las palabras y sus referentes -las cosas (sic)- en el trabajo antes mencionado, Camou (2001) afirma que hay dos sustantivos que comparten el campo

semántico de *governabilidad* “Me refiero al término *governación* y al hoy anticuado término *governanza*, ambos definidos como *acción y efecto de gobernar o gobernarse*” (2000: 18) y concluye que esta preocupación por la *governance* y el *governning* se explica por la tradición política y académica anglosajona que ha desarrollado un agudo sentido del gobierno y su accionar, en desmedro de su preocupación por el Estado.

A pesar de las críticas que desestiman la capacidad de este término para funcionar como un nuevo concepto, en la última década del siglo pasado, la *governanza* salió del olvido y empezó a ocupar un lugar importante en los estudios de ciencias políticas, en parte porque el debate sobre la *governabilidad* estaba agotándose, pero también porque la atención de los investigadores se dirigía a hechos y fenómenos nuevos, no visualizados hasta entonces, que no revelaban su especificidad al ser abordados desde la perspectiva de la *governabilidad* que, como señala el prologo de Fontaine et al, (2004): “... (*governabilidad*) se utiliza para analizar los problemas de la democracia por la fragmentación del sistema de partidos, la división de poderes y los límites del presidencialismo, la cultura política, etc”. En otras palabras, el uso de *governabilidad* está ya marcado por los estudios sobre la política latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX, en la cual, los ciclos de democracia y ruptura del orden constituido –aún en los países considerados más estables-, así como la resistencia popular contra los gobiernos de facto, determinaron que el interés se oriente a descubrir qué factores, internos y externos, permiten a las sociedades adoptar una institucionalidad capaz de renovarse para responder a nuevos desafíos, sin abandonar el marco democrático.

Para tomar distancia de esos temas, en los estudios de las democracias *transmodernas* y estables de los países desarrollados, como señala Kooniman (2006: 7), aparece la palabra *governanza*, como un concepto que pretende abordar ya no la viabilidad del sistema que no está en cuestión en esas latitudes, sino el desempeño de los gobiernos, en la tarea de gobernar. Es así que se ponen sobre la mesa problemas como la baja calidad de las regulaciones y prestaciones públicas, la ineficiencia de las agencias gubernamentales, el desequilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta satisfactoria de los gobiernos, entre otros asuntos presentes en la relación cotidiana entre gobernantes y

gobernados, no solo en el espacio político público, sino también en los ámbitos mixtos (sociedad-estado) y privados.

- **Aproximaciones a la gobernanza**

En el contexto de esas sociedades con democracias estables, se han producido diversas aproximaciones a la gobernanza, cada una de ellas estimulada o alimentada por alguno o algunos de los procesos y perspectivas sociales que aparecen en la última década del siglo pasado. Para tener una visión de conjunto, se puede dividir estas aproximaciones a la gobernanza, según la visión sobre la política y la historia en la que se apoyan: la primera tendencia engloba a los estudios que tienen una visión estática que enfatiza el impacto de las instituciones y las estructuras en los procesos de gobierno y sostiene que es necesario adecuar las estructuras dentro de las cuales presumiblemente se generan los actos de gobernar; en este grupo constan los siguientes tipos de estudio:

- a) Aquellos que se interesan por la aplicación del orden por parte del Estado jerárquico que se concebía como completamente separado del resto de la sociedad a la cual gobernaba por imposición de la ley o cualquier otra forma de regulación. La gobernanza se alimenta de las reflexiones sobre la organización interna de ese Estado y su modus operandi y se interesa por la acción de la autoridad que mantiene el comando y el control.

Esta forma de ver la política, desde la jerarquía, todavía juega un importante rol en un sorprendente número de naciones y de contextos (Pierre y Peters: 2000); pero en los países de Europa occidental comenzó a romperse cuando aparecieron redes de actores que se juntan por intereses comunes y tienen suficiente poder y cohesión como para resistir a la presión estatal e ir armando mecanismos regulatorios autónomos.

- b) Los estudios sobre gobernanza que se enfocan en la imagen contemporánea del mercado y cuya propuesta es contraria a la anterior. Esta perspectiva responde a

que en determinado momento se consideró al mercado como la solución a la mayoría de problemas sociales, su accionar se valoraba como el mejor y más eficiente mecanismo para distribuir los recursos.

A partir de estas premisas, se plantea que las decisiones sobre los servicios que el Estado puede brindar, así como su costo, deben ser tomadas usando la misma lógica que usa un comprador en un negocio de venta de alimentos: con apertura total a todos los actores y sin imposiciones superiores que condicionen sus decisiones, lo cual hace que todos se conviertan en clientes que eligen los servicios de acuerdo a sus necesidades y a los recursos de que disponen.

En esta versión, la gobernanza se ocupa de los mecanismos a través de los cuales los actores económicos pueden cooperar entre sí para resolver problemas comunes, sin producir disturbios en los mecanismos básicos del mercado.

- c) El tercer tipo de estudios analiza la constitución de grupos de poder que responden principalmente a sus intereses mas que a los intereses colectivos; en esta visión de corte corporativista, las redes de actores tienen niveles de incidencia sobre el gobernar pero no asumen responsabilidades, ya que esas responsabilidades siguen recayendo en el Estado. El problema es que el Estado y estas redes se necesitan mutuamente, por lo cual se establece entre ellos un juego de mutua dependencia que determina la forma de gobernar.
- d) El cuarto tipo de estudios surge en relación con la fuerza que toma el tema comunitario y el desarrollo local en la mencionada década, su planteamiento radica en que la mejor opción es que las comunidades resuelvan sus propios problemas con un mínimo de intervención del estado.

Esta idea se basa en el supuesto de que todos los miembros de las comunidades están involucrados e interesados en sus propios problemas, mientras que al Estado se lo considera como demasiado grande y burocrático para resolver los temas locales, lo cual hace que su intervención en muchos casos cause o incentive conflictos donde en realidad no los hay.

La solución que se plantea es estructurar los actos y procesos del gobernar sin contar con la participación del Gobierno. Esta mirada sobre la gobernanza propone la posibilidad de incluir en la estructura, niveles⁴ de responsabilidad colectiva, comunitaria, que funcionan por un principio cívico, sin que medie la participación burocrática y ha tomado fuerza principalmente en el ámbito ambientalista, donde encontramos aproximaciones como una de la Comisión sobre Gobernanza Global (1995), citada en el artículo “Experiencias recientes y retos para las políticas ambientales en América Latina” (Fontaine et Al, 2004:13):

Ejemplos de gobernanza en el nivel local incluyen a la vecindad cooperativa, formada para instalar y mantener un reservorio de agua, a un consejo del pueblo que opera un esquema de reciclaje, a un cuerpo multiurbano que desarrolla un plan integrado de transporte con grupos de usuarios, a un trueque autorregulado con supervisión gubernamental y a una iniciativa de agencias del Estado, grupos industriales y residentes, para controlar la deforestación.

En resumen, mientras la primera forma de aproximarse a la gobernanza gira en torno a una posición política de corte Estado céntrico, la segunda posición plantea una posición mercado centrista; la tercera visión no representa una posición política sino más bien muestra la injerencia de los intereses particulares para sobreponerse a los colectivos y la cuarta visión plantea una posición política distinta, la socio céntrica; sin embargo todas ellas asumen que la gobernanza es una cualidad del gobernar que se logra corrigiendo las estructuras donde se generan los actos de gobierno.

La segunda tendencia de las aproximaciones a la gobernanza, está constituida por las visiones dinámicas que se interesan por los actores políticos y las conductas políticas, las principales son:

⁴ Se habla de “niveles” porque todavía no existen aplicaciones prácticas de este tipo de gobernar, con suficiente cobertura y experiencia como para tener claro si se trata de organismos, personas o configuraciones las que se incluirían.

- a) La perspectiva en la cual la gobernanza se ocupa de los procesos y logros más que sobre la estructura institucional que pasa a un segundo término, cediendo su puesto a las interacciones que constituyen el gobernar. Esto no significa que desconozca la importancia de las estructuras institucionales, en tanto determinan los roles que el Estado puede jugar y, por tanto, la interacción entre actores institucionales. Los estudios de este tipo son claramente dinámicos pues entienden que la configuración de las acciones, así como los objetivos que les dan sentido y que se establecen a partir de la influencia de diferentes actores, pueden variar y transformarse en el tiempo y en los diversos sectores.

Este enfoque surge a partir del creciente interés que existe en muchos países por mejorar los procesos políticos, para dejar atrás las consecuencias de la crisis fiscal y se evidencia en los experimentos con nuevos modelos de consulta política que involucran a muchos más actores (ciudadanos, consultores, entidades de gestión del conocimiento y hasta sitios web) en los procesos de deliberación sobre políticas públicas.

- b) La concepción de gobernanza como dirección y coordinación, en la cual se presupone que la tarea central del Estado es dirigir y controlar, solo que su autoridad no se basa totalmente en el poder legal, sino principalmente en la legitimidad del control sobre los recursos que se construye cuando dicho control concuerda con los intereses colectivos y es por eso que los estudios de este tipo conceden gran importancia a los objetivos que guían las acciones directivas o de coordinación. Los campos en los que se aplica esta aproximación a la gobernanza pueden ser no solo la política, sino también la economía y la industria, pero buscando comprender cómo los actores públicos y privados controlan las actividades en esos campos, para lograr los resultados que desean.

La importancia de distinguir entre estas dos tendencias se hace evidente cuando se trata de aplicar una categoría creada para estudiar fenómenos políticos del primer mundo a fenómenos políticos del tercer mundo, porque una visión estática, aunque aporte temas y cuestiones que pueden ampliar la perspectiva de los estudios, difícilmente podrá constituir una herramienta útil para desentrañar la especificidad de los procesos de una formación

político-social distinta, mientras que la aproximación dinámica, por su plasticidad, esta mejor dispuesta para revelar lo peculiar de cada formación política y social, y una vez logrado este propósito, si se quiere o es necesario, encontrar las similitudes y diferencias, entre las democracias transmodernas y las nuestras que arduamente van construyendo un camino propio hacia la modernidad, por lo cual, la búsqueda de una definición de gobernanza, en este trabajo, se circunscribe a los enfoques dinámicos.

- **El concepto de gobernanza**

Antes de entrar en las definiciones, es preciso advertir que *gobernanza*, al igual que otros conceptos de las ciencias sociales, padece de polisemia, para decirlo en las palabras de Pierre y Peters (2000: 11):

Una fuente común de confusión, en la literatura sobre gobernanza es aquella entre gobernanza como fenómeno y gobernanza como teoría o marco analítico. Es infortunado, en algunas formas, que a la gobernanza se la haya dado este doble significado. Muchos de nosotros estamos conscientes de este problema, reconocemos que al concepto se le pueden dar diferentes significados en diferentes contextos.

En el plano de los fenómenos políticos, la gobernanza solo se puede definir como una suma o a lo más un sistema de acciones, estructuras y normas o como una cualidad del gobernar y ante estas definiciones, es legítimo que los estudios busquen determinar si existe o no gobernanza o si la gobernanza que existe es buena, mala o regular. Ejemplos de ello son tres definiciones que menciona Camou (2001:18): “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”, “Ejercicio del gobierno”, “Territorio que depende del gobierno nacional”.

Por otro lado, está el plano de la reflexión y la producción teórica en el que gobernanza no puede ser definida ni como sistema ni como cualidad, sino como un concepto instrumental que sirve para analizar o sintetizar los fenómenos de la política a los que se aplica. En este plano, las conclusiones dependerán del contenido y la extensión del concepto, así como de su adecuada o inadecuada aplicación. Un ejemplo es la siguiente definición: “Gobernanza

puede ser vista como la totalidad de concepciones teóricas sobre el acto de gobernar”
Kooiman (2006: 7).

También existe una tercera posición que más bien es una práctica: aquella que en múltiples estudio hace que *gobernanza* se use con uno u otro significado, sin reparar en ello, se haya o no definido el término.

En esta disertación se utilizará la definición de Kooiman, quien inicia su libro **Governing as Governance**, con la definición ya citada, a la que diferencia de otra, íntimamente relacionada y complementaria:

*El gobernar (governing)*⁵ se considera como la totalidad de interacciones en las cuales participan actores tanto públicos como privados con el objetivo de resolver problemas o crear oportunidades sociales, entendiendo a las instituciones como contexto de las interacciones del gobernar y estableciendo un marco normativo en el cual se fundamentan todas aquellas actividades.
(2006: 4)

Para recalcar la diferencia entre los dos conceptos, señala que el gobernar se puede visualizar en los modelos puestos en práctica y observables en cualquier parte, mientras la gobernanza sociopolítica o interactiva es una perspectiva conceptual que se construye sobre el gobernar entendido este como un conjunto de responsabilidades compartidas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil (tercer sector).

Como la concibe Kooiman, la gobernanza sociopolítica es una categoría, cuyo elemento definitorio es la *interacción* que da viabilidad al análisis, en dos niveles: el de la acción intencional (que incluye metas, objetivos, intereses) y el estructural (contexto institucional, tecnológico, jurídico, de distribución del poder, etc.).

Al ubicar como eje del análisis la interacción, que al mismo tiempo relaciona y diferencia a los actores sociales y políticos, ubicados en un contexto específico, la gobernanza permite

⁵ Siguiendo la lógica del castellano que hablamos en América, governing debería traducirse como *gobierno* o *gubernación* (en términos de Camou), pero ambas palabras tienen doble función: como formas verbales que indican la acción de gobernar y como sustantivos que nombran un aparato o una dependencia estatal, por lo que, en aras de la claridad, se prefiere usar una traducción no literal: el gobernar.

enfocar la investigación hacia los actos que día a día van configurando los procesos del gobernar, y en torno a estos actos relacionales, se abre la posibilidad de determinar los actores sociales y políticos que intervienen en las interacciones y tipificarlos; conocer los intereses y objetivos distintos y a veces opuestos de estos actores; establecer las diferencias, reconocimientos e interdependencias entre actores, que se crean y se disuelven en el espacio social compartido. Como dice el mismo autor: “Los sucesos diarios del gobernar aparecen ubicados unos sobre otros, como capas intercomunicadas que vuelven complejos los procesos de interacción establecidos entre una diversidad de actores impredecibles, con intereses y ambiciones discrepantes” (Kooiman, 2006: 11).

Lo importante es que, a través del marco analítico de la gobernanza, es posible abordar la práctica política cotidiana que, en el caso de un actor privilegiado como el gobierno⁶, se concreta en las relaciones de “interferencia, intercambio o intervención” (Id: 5) que mantiene con **todos** los actores restantes en donde “se articulan, de manera manifiesta o latente, toda clase de tensiones y conflictos” (Id: 11), añadamos que pueden ser también, toda clase de solidaridades, acuerdos y cooperaciones.

Pero, además, la aproximación a los procesos del gobernar, remite a las condiciones e instrumentos que son el medio que viabiliza las interacciones, tales como normas, procedimientos, propuestas, negociaciones, priorizaciones, decisiones... que constituyen el sustrato, el material de que están hechos los actos de gobernar y cuya exploración es el objetivo de este trabajo, que es el estudio de caso de un proceso gubernativo que no solo se desarrolló en el plano de las interacciones entre actores humanos, sino también en el de aquellas que se producen entre la naturaleza y las personas o, más bien, entre la naturaleza y las colectividades humanas.

El cuerpo conceptual de la *gobernanza*, puede servir como instrumento de análisis, capaz de descomponer en sus elementos los patrones estables, condiciones y límites del gobernar, que constituyen la dimensión estructural de las interacciones. A este propósito, Kooiman

⁶ Privilegiado en el sentido de que es el actor al que se le atribuye como función y como obligación dirigir, organizar, controlar a la sociedad entera.

dice que estructura es “... un concepto usado por muchos, pero que no es fácil de definir” (Id: 15), a pesar de que es esencial en las ciencias sociales; para llenar este vacío, señala que la dimensión estructural está compuesta por todas aquellas circunstancias que limitan, amplían y al mismo tiempo condicionan, al nivel intencional y que pueden ser observadas, medidas, manejadas⁷. La idea es que las (inter) acciones constituyen núcleos de sentido que para hacerse efectivas y ocurrir, requieren que los actores involucrados pongan en juego sus capacidades; de forma que si son sometidos a un análisis, estos núcleos revelarán los roles, formas y funcionamiento de las instituciones, los componentes y carencias de los cuerpos legales, las formas y elementos constitutivos de los patrones de comunicación, las posibilidades tecnológicas, etc.; incluso, será posible visualizar la distribución del poder (como capacidad de actuar) en la estructura; en otras palabras, revela la diversidad y complejidad del armazón en el que se apoya el gobernar.

No obstante, el enfoque de interacción tiene también aspectos que contribuyen a la síntesis, en tanto los actos relacionales están condicionados por totalidades, como el sistema económico, la cultura como conjunto de códigos para la acción, el sistema político-administrativo, las continuidades en las relaciones sociales. A diferencia de los patrones, circunstancias o condiciones que pueden ser sometidas a análisis, las totalidades sólo muestran su naturaleza cuando se estudian en su integralidad y en la medida que constituyen tanto el campo⁸, como el horizonte de la acción.

Las totalidades son la fuente de factores responsables de la tensión entre el nivel estructural y el nivel de la acción intencional, porque no pueden ser manipuladas para que respondan a las necesidades de uno u otro actor en interacción, sino que son condiciones generales que se imponen a todos los individuos y grupos sociales. Un ejemplo de estas totalidades que inciden en las interacciones, es la cultura, de la cual se dice que los seres humanos somos

⁷ Para mayor rigurosidad, en esta tesis, por estructura se entenderá una realidad cuyos elementos son solidarios entre sí y están unidos, unos con otros, por su función.

⁸ La noción a la que se hace referencia, se acerca al concepto de Bordieau (1991), quien define *campo* como una configuración histórica, organizada en torno a un determinado capital -por ejemplo el capital simbólico-, que hace de matriz de organizaciones, instituciones y mercados, donde los actores reproducen las relaciones de poder.

objeto, porque asumimos los códigos culturales de manera inconsciente y no podríamos renunciar a ellos aún si quisiéramos hacerlo, todo lo más podemos modificar algunos rasgos, ciertamente exponiéndonos a la sanción social. Estos fenómenos pueden ser estudiados fundamentalmente a través de instrumentos conceptuales ligados al “nivel intencional”.

- **Elementos de la gobernanza**

En la propuesta de Kooiman sobre la gobernanza, a más de los dos niveles ya mencionados, encontramos un desarrollo sobre los elementos de la gobernanza: Imágenes, instrumentación y acción. Esta clasificación dirigida a estudiar las operaciones involucradas en la interacción, resulta fecunda para la comprensión de los procesos del gobernar, que se presentan como un entramado de cursos de acción que responden a objetivos y que progresan o se estancan según su propio dinamismo, pero siempre entrecruzadas con unas con otras; un ejemplo que sirve para aclarar estas ideas, es la constitución de una organización: en el mismo período de tiempo se ponen las bases legales, se establece un régimen administrativo, se inician las operaciones, se entablan relaciones, se financia el funcionamiento, etc.

El primer reto para una institución que debe gobernar, es la formación de una imagen. La imagen es de vital importancia para un actor (en este caso un organismo gubernamental) construir una imagen, ya que ella cumple dos funciones indispensables para la interacción: a) indica el campo de acción en el que se ubica el organismo y son el punto de partida para la selección de los instrumentos del gobernar; b) dan legitimidad a las acciones. En la formación de la imagen, la definición de los problemas que enfrenta el organismo se confronta con las potenciales soluciones, se examinan oportunidades, se afirman capacidades y surgen ideas que requieren ser discutidas y probadas, todo esto es la base de una comprensión y aceptación propia y del resto de actores.

El proceso de formación de la imagen puede ser intencional pero no totalmente consciente, ni controlable, porque se desarrolla con una lógica propia, en las interacciones y no antes de ellas, de modo que el material del que se componen las imágenes no proviene solo de la razón, como Kooiman dice: “ Toda suerte de dato, interno o externo, puede ser parte de una imagen en el gobernar: visiones, conocimientos, hechos, juicios, presunciones, deseos, objetivos, hipótesis, teorías, convicciones y aún metáforas y parábolas. En el gobernar, las imágenes a menudo son construidas sobre ideas, mas o menos implícitas, del ser humano y la sociedad” (Id, 29). Por lo general, el fundamento de la imagen suelen ser concepciones más o menos implícitas sobre el mundo y sobre los seres humanos.

La identificación de operaciones dentro del proceso de formación de la imagen permite rastrear el origen de los elementos que constituyen las imágenes y evaluar el desempeño de un actor, en este caso una institución, en este aspecto. Dichas operaciones son: a) asumir las ideas y conocimientos implícitos y transformarlos en explícitos; b) producir y utilizar conocimientos que es una operación que lleva más tiempo y la hacen personas que cumplen diversos roles, como científicos, políticos, técnicos, líderes de opinión de los medios, pero también lo hace el/a ciudadano/a común; c) aprender, por ejemplo a resolver problemas prácticos del gobernar, este aprendizaje puede ser individual e institucional, pero también existe el aprender a aprender o meta-aprendizaje. Hay también necesidad de un aprendizaje complementario: aprender a reducir la complejidad de los asuntos, para que la imagen sea accesible al mayor número de actores.

El segundo desafío es la instrumentación, que por lo general requiere el empleo de elementos de muchas disciplinas: derecho, administración, comunicación, cibernética y las ciencias o disciplinas relacionadas con el ámbito de gobierno en el que se ubica la institución; por ejemplo, en este estudio de caso, serán la geología, la meteorología, la psicología de masas, la atención a emergencias, la administración pública y otras.

La instrumentación no solo implica un esfuerzo práctico, sino también la solución de los conflictos que se suscitan en torno a su diseño o selección, debido a que ningún instrumento es neutro, y menos los instrumentos de gobierno a través de los cuales se

aplican las políticas públicas que siempre benefician a unos actores sociales y limitan a otros.

La forma y el contenido de los instrumentos depende de su función: estímulo, fomento, control, sanción, organización. Kooiman señala además que: “Algunos (instrumentos) tienen una amplia aplicación, como sucede con las reglas generales, que involucran a casi todos en la gobernanza, otros son acciones de gobernar mucho más específica, dirigidos a un individuo o empresa, por ejemplo, una beca o una licencia” (2006: 45). Este autor divide los instrumentos también por su impacto, en “suaves”, como la información, y “duros”, como los impuestos o las regulaciones. También existen instrumentos “nuevos” que responden a la visión de la gobernanza como relación entre actores públicos, privados y del tercer sector, tales como el covenant y la certificación.

Algunos instrumentos pueden ser objetivos por sí mismos, por ejemplo, lograr la sanción de una ley sin la cual no puede actuar, puede ser en cierto momento el objetivo de una institución, aunque la ley sea un instrumento para gobernar. Pero, como dice Kooiman: “Por largo tiempo la convicción general, en los círculos públicos que cuando un instrumento, como una ley, ha sido aprobada por la legislatura, ya está hecha la mayor parte del trabajo y la aplicación se realiza, como cuestión de hecho. Sin embargo, cada vez está más claro que la aplicación de la ley y otros instrumentos públicos, es usualmente más difícil porque el asumirla está rodeado de incertidumbre”. (Id: 48)

Los organismos de gobierno pueden utilizar cualquier instrumento, siempre y cuando su posición en el gobierno, su capacidad operativa y su disponibilidad de recursos se lo permita.

Finalmente, la prueba definitiva es la acción de gobernar. Pierre y Peters se preguntan qué es gobernar y señalan que “La noción de Estado como `dirección´ de la sociedad es aún central para las teorías de la gobernanza” (2000: 23) y en apoyo de esta afirmación mencionan dos trabajos de Kooiman, en cuya visión de gobernanza encuentran un problema: por un lado, afirma que el estado aún es capaz de *dirigir* a la sociedad, solo que

ahora su autoridad se basa menos en las leyes y más en el control de recursos críticos y su concordancia con los intereses colectivos y, por otro lado, -según Peters- no cae en cuenta que la dirección del Estado misma, tiene sus objetivos y, por lo tanto, no se pregunta cuáles pueden ser, porque su interés está centrado en la relación entre actores involucrados en la gobernanza.

Pese a la crítica, la visión de Kooiman sigue siendo iluminadora en cuanto a los procesos que concretizan la dirección, coordinación, regulación y control, ejercidas por un actor institucional que, en este caso, es un organismo público. La clasificación de la interacción en tres formas –interferencia, interjuego e intervención- que propone este autor no revelará, por sí sola, la coherencia entre los objetivos sociales y los objetivos de los actores gubernamentales, pero es la base para diferenciar un ejercicio jerárquico del gobernar (en el mejor de los casos, con fachada democrática) de otro más horizontal, aun si no llega a ser el co-gobierno (democracia directa, sin delegación).

Para Kooiman el intercambio de información y de significados es la esencia de la interacción, por lo cual caracteriza a las interferencias como interacciones donde las acciones del gobernar pretenden reducir la incertidumbre en la conducta de los actores internos y la impredecibilidad del ambiente, a través de una compleja red de información y retorno de la información, que transmite pocas reglas y escasos elementos útiles para la organización y filtra los significados provenientes de otros actores, en especial si tienen posibilidades de influenciar a otros.

En cambio, el interjuego se da cuando el gobernar utiliza sistemáticamente la capacidad de organización como herramienta para crear formas organizacionales con naturaleza `horizontal`; de este modo los “interjuegos son formas semiformalizadas de interacciones sociales con un importante carácter `horizontal” (Id: 52) y la información se usa principalmente como herramienta de difusión de reglas que deben ser debatidas. En esta forma del gobernar las dificultades provienen de la tensión entre autonomía e interdependencia.

Las intervenciones son “interacciones sociales de naturaleza altamente organizada y formal. Se pueden encontrar entre todos los sectores sociales, pero generalmente son forzadas, bajo la competencia de las autoridades públicas” (Id. 54). En este tipo de interacción las reglas proliferan y la comunicación se utiliza para definir qué conductas son obligatorias, cuáles se deben preferir y cuáles son las que están prohibidas.

Kooiman construye esta conceptualización a partir de una desconfianza frente al Estado que le acerca a los ácratas antiguo, quienes pensaban que la estructura política era un mal que la sociedad soportaba, mientras buscaba una forma de regularse sin necesidad de delegar el poder. Esto se puede constatar cuando acoge la definición de P. C. Cerny (1990, **The Changing Architecture of Politics**), quien considera al Estado como un fenómeno contingente producto de “...un cierto número de accidentes históricos, de elecciones circunstanciales, hechas por agentes políticos, y de estructuras preexistentes, por momentos en flujo gracias a un amplio espectro de cambios interconectados... patrones cambiantes de inequidad económica; formas cambiantes de coerción y violencia, modos cambiantes de mirar culturalmente el mundo; y, por supuesto formas clásicas de conflicto y cambio”.

Tal actitud no solo aparta la mirada de Kooiman, del gobernar como “definición de lo que es y debe hacer la sociedad”, sino que, además, neutraliza, hasta cierto punto, su insistencia en que la capacidad explicativa de la teoría de la gobernanza está ligada a los comportamientos de las sociedades democráticas transmodernas, debido a que su reflexión está encaminada a estudiar el desempeño de un Estado laxo⁹ que se asemeja al Estado débil de los países latinoamericanas menos institucionalizados, como el nuestro, en donde, al igual que en Europa, aunque por caminos diferentes, de cuando en cuando, hay sectores que proponen “saltos al vacío” como llama Kooiman a las nuevas tendencias de organización política que tratan de excluir las formas verticales y jerárquicas, dando paso a la participación, tanto más democrática cuanto más empoderados y activos sean los actores sociales.

⁹ En gran medida esta nueva “cara” del Estado se debe al neoliberalismo que de ninguna manera quiere un estado regulador y menos aún soporta un Estado organizador.

2.2. Conceptos complementarios

- **Políticas públicas**

Igual que en los conceptos anteriores el primer problema es aclarar cuál es el ámbito de la definición. No se trata de la *política* como la postura y las actitudes que toman los/as ciudadanos/as frente a las cuestiones públicas, sino de *las políticas*, en plural, que son decisiones y acciones del gobierno, más que del Estado.

Existen innumerables definiciones de políticas públicas, como se puede probar con la muestra que se transcribe a continuación:

Guy Peters (1982: 14) señala que “...son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadano. A esta definición hay que añadirle tres consideraciones:

- a) Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisonal.
- b) Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo (Hecló 1972) Frances Pallares los llama ‘casos de inacción’.
- c) Para ser pública la política debe haber sido ‘generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales’.

Hecló y Wildawsky (1974) dicen: “una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Para Dubnik (1983) la política pública esta constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia”. Salazar (1999) define la política pública como “...el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”.

Ante la dificultad para examinar todas y elegir la más cercana al objeto de estudio, se han juntado los elementos considerados esenciales en una definición propia de carácter operativo, que incorpora fuertemente los elementos de participación y diseño proactivo, y

que es sobre la cual se llevó a cabo –desde la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos- el proceso que se describe en el presente documento:

Una política pública es un programa de acción de una entidad gubernamental, creado alrededor de objetivos encaminados a dar respuesta a problemas o a crear oportunidades sociales, a través de medidas político – administrativas coordinadas, que induzcan a los actores sociales, individuales y colectivos, a integrarse en los procesos de solución o de creación.

Pero aún esta definición requiere una precisión que plasme un elemento que no pude dejar de tomarse en cuenta y es que las políticas públicas, aunque pretendan solucionar una o más necesidades o problemas de la sociedad en su conjunto, también están condicionadas por intereses particulares, tales como los del partido que ejerce el poder, los un grupo económico o social representado en el gobierno y a veces, incluso, intereses personales de los funcionarios.

- **Trayectoria conceptual del tema riesgos**

En América Latina, hasta la década de los 80, según Allan Lavell (1993) el modelo tecnocrático creado para enfrentar desastres, privilegió los enfoques de tipo *fisicalista* derivados de las ciencias naturales y de las disciplinas aplicadas como la ingeniería y la arquitectura; en este modelo, los desastres se concebían como eventos temporales, ubicados territorialmente, cuya principal causa era la ocurrencia de grandes fenómenos naturales. Como las causas eran de orden natural, la ocurrencia de desastres se convertía en una “anormalidad impredecible”, que castiga a poblaciones “inconscientes y no preparadas” y, en estas circunstancias, sólo los científicos y expertos podían aportar métodos y tecnologías de predicción y mitigación. En este modelo tecnocrático, las ciencias sociales cumplían un papel instrumental que complementaba los dictámenes de los verdaderos conocedores del mundo natural.

Desastres como aquellos desencadenados por: El Niño (1882-1983), el terremoto de Popayán (1985), la erupción del Nevado de Ruíz (1985), el terremoto en las costas del

Pacífico que afectó a la Ciudad de México (1985), así como el de Chile (1986), según Andrew Masckred y Allan Lavell (1993), estimularon investigaciones que constituyen la primera aplicación de las ciencias sociales a la problemática del riesgo y los desastres en la región. Hewit (1983), en el trabajo *Interpretations of Calamity*, desarrolló una crítica social al modelo fiscalista y centró, como elemento principal para la ocurrencia de un desastre, la vulnerabilidad¹⁰, para proponer, por vez primera, una teoría social sobre los llamados desastres naturales¹¹.

Autores como Maskrey, Wilches, Chaux y Cardona retomaron la noción de vulnerabilidad en el tratamiento de los desastres. La clasificación de niveles o componentes de la vulnerabilidad global que Wilches publicó en 1988, se convirtió en un punto de referencia obligatoria en la región y base para el desarrollo posterior de los conceptos. De esta forma, aún dispersa y sin consenso en el ámbito regional, se establecieron las bases de un cuerpo de conocimientos que se consolidó en la siguiente década, en la cual las nociones de Wilches fueron ampliamente utilizadas por varios autores, como afirman Sanahuja Rodríguez y Eduardo Harris (1999). Para entonces el estudio de los desastres había asumido ya la necesidad de comprender los factores internos de las sociedades. El primer paso hacia esa comprensión fue el intento de establecer las características de las comunidades antes y después del desastre, lo que dio cabida al estudio de los factores sociales, políticos y económicos que determinan la respuesta humana.

En correspondencia con las concepciones, la práctica en el ámbito de los desastres, hasta principios del los 90, estuvo volcada a las acciones de preparación y respuesta humanitaria;

¹⁰ Vulnerabilidad: características y circunstancias de una comunidad, sistema o bien, que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza y que varían de una comunidad a otra y en el tiempo. Esta definición considera que la vulnerabilidad no está determinada por la mayor o menor exposición a la amenaza, sino que surge de factores físicos, sociales, económicos y ambientales, por ejemplo: diseño inadecuado y construcción deficiente de los edificios; protección inadecuada de los bienes; falta de información y de concientización pública; reconocimiento oficial limitado del riesgo y de las medidas de preparación y desatención a una gestión ambiental sensata o prudente. Sin embargo, en el lenguaje ordinario, vulnerabilidad significa también exposición. EIRD de las Naciones Unidas entiende por *vulnerabilidad* "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", Ginebra, 2004.

¹¹ EIRD de las Naciones Unidas define desastre como "Resultado del impacto de una amenaza en una comunidad. Los efectos de un desastre dependen del grado de vulnerabilidad de una comunidad, a una amenaza o de su capacidad de resistencia.

ni las políticas públicas ni la acción social concedieron importancia a la prevención y mitigación, pero la magnitud de las pérdidas por desastres y enorme monto de recursos necesarios para la reconstrucción, obligaron a reconocer la importancia de dichas acciones.

Es así que Naciones Unidas en su 42ª Asamblea, mediante la Resolución 44/236, declaró la década de los 90 como el Decenio Internacional de la Prevención de Desastres, con el propósito de incorporar la prevención al ámbito de los peligros de origen natural y socio natural, especialmente en los países más pobres, cuyos procesos de desarrollo fueron afectados por los desastres de los años 80.

A pesar de los escasos logros en la reducción del riesgo, el Decenio la base del conocimiento, el marco conceptual y la visión de los desastres, cambiaron notablemente. Paulatinamente los investigadores y expertos llegaron a la conclusión de que el riesgo mismo es el problema fundamental y el desastre sólo un problema derivado. Así, el riesgo y los factores de riesgos se convirtieron en nociones y luego en conceptos fundamentales del estudio y la práctica de la problemática de los desastres. Esta transformación de las bases paradigmáticas del problema fue acompañada por el creciente interés en la relación que riesgos y desastres guardan con los procesos de desarrollo y su planificación (Cunny 1994).

En el plano institucional, los Estados latinoamericanos crearon diferentes sistemas nacionales para hacer frente a desastres; pero a excepción de Colombia, la acción de los organismos públicos, se concentró en la emergencia y reconstrucción, dejando de lado la prevención, a pesar de que es la mejor estrategia cultural y política para mitigar la vulnerabilidad global de nuestras sociedades (Andrew Masckrey. Op. Cit).

Eventos como el fenómeno El Niño (1997-1998), el terremoto de Armenia, Colombia, (1998) y el Huracán Mitch (1998), crearon la oportunidad para debatir sobre las causas de los desastres y sus efectos en la sociedad, así como para la difusión y consolidación de las nuevas ideas. El Huracán Mitch, por su magnitud, impacto humano e incidencia en cuatro de los países más empobrecidos de América Latina (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala), fue el que más estimuló la reflexión, la crítica y la producción de documentos. La creciente importancia concedida al riesgo, por encima del desastre que se planteó allí,

tiene antecedentes en desastres anteriores de menor magnitud, pero se consolidó con Mitch (Allan Lavell, 1990-1999).

A raíz de este cambio conceptual, el énfasis y la terminología de la intervención cambiaron: mientras en el decenio de los 90 se promovía la “Administración de Desastres”, la “Protección Civil” o la “Reducción y Prevención de Desastres”, a partir del año 2.000 se fueron imponiendo la “Gestión del Riesgo” y la “Reducción de Riesgos y Vulnerabilidades” que no excluyen la respuesta ante desastres, pero si la ubican de forma integral en la gestión o manejo integral del riesgo (Omar Darío Cardona, 2004).

Las catástrofes (como Mitch) “desnudaron la pobreza”, es decir demostraron que los procesos de desarrollo que no se manejan de forma integral, realista, participativa y armónica con el ambiente, generan logros extremadamente frágiles y que tarde o temprano la agresión del ser humano contra la naturaleza, se vuelve en contra él mismo. Así descubrimos que los desastres son “grandes removedores de maquillaje”, Gustavo Wilches (1995), porque ponen al descubierto la vulnerabilidad social que está íntimamente ligada a la pobreza y a la marginalidad.

De estas experiencias, surge el nuevo enfoque de Gestión de Riesgos que considera la reducción del riesgo un factor indispensable para la sostenibilidad del desarrollo. El riesgo, que afecta de forma diferenciada a grupos sociales y a zonas distintas, se ve cada vez más como una construcción social, modelada por el acceso discriminatorio de las poblaciones a los beneficios y servicios básicos. Hoy, muchos lo entienden como un déficit en el desarrollo y no como una condición impuesta por la exposición a eventos físicos potencialmente dañinos. (Sanahuja Rodríguez, Eduardo Harris, 1999).

El glosario de términos sobre gestión de riesgos y desastres se remite al hallado en <http://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>

- **Nociones y concepciones del desarrollo**¹²

¹² Fuente: proyecto Binacional Catamayo-Chira **Guía de género y desarrollo**. Perú. 2007.

El término *desarrollo* se empezó a usar cuando los países industrializados del norte, después de la segunda guerra mundial, experimentaron una aceleración de su crecimiento económico. En primera instancia, el significado de la palabra se circunscribía a la multiplicación y creciente complejidad de las fuerzas productivas, provocadas por el avance científico-tecnológico (electrónica), la expansión de la comunicación (telecomunicaciones: satélites, internet, etc.) y el uso de combustibles derivados del petróleo.

Esta misma noción fue aplicada, en negativo, a los países cuyas economías se basan en producción primaria, con un mínimo de procesamiento, a los que se llamó “subdesarrollados”; más tarde, cuando la necesidad de mercados hizo que los organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID trataran de estimular el crecimiento de estos países, se reemplazó la denominación “subdesarrollo” por la expresión “en vías de desarrollo”.

Los mencionados y otros organismos de cooperación, -siguiendo a Roston- concibieron el desarrollo de los países del sur, como modernización y aumento de la producción. En las regiones más deprimidas se introdujeron nuevas tecnologías, fundamentalmente agrícolas (porque los países elegidos no tenían una infraestructura capaz de sustentar otro tipo de intervención) y nuevos modelos de producción, desechando como “irracional” la tecnología tradicional. Pero los resultados fueron pobres e innumerables los problemas que causaron los proyectos que llegaban prefabricados del norte con esta visión puramente económica y técnica; de modo que se hizo necesario revisar y modificar esta primera concepción del desarrollo, para incluir dos aspectos que, a criterio de los expertos internacionales, asegurarían el éxito en los proyectos de crecimiento económico, como construcción de infraestructura y mejora de condiciones de vida de la población.

La dependencia que creó en las comunidades este segundo tipo de intervenciones y sus igualmente escasos resultados, impulsaron a redefinir más profundamente el *desarrollo*, esta vez incorporando elementos culturales y políticos que antes fueron rechazados, unos por ser considerados obsoletos (como las técnicas tradicionales) y otros por peligrosos (como los mecanismos de organización). Esta última versión es el “desarrollo humano

sustentable”, DHS, que considera a las comunidades humanas, con su cultura, sus intereses propios y sus capacidades peculiares, como el factor central de crecimiento.

Hay varias interpretaciones del DHS, pero ciñéndose a la letra, desarrollo humano es: oportunidades, calidad de vida, participación y democracia, autonomía y control del espacio y sus recursos. Sustentable quiere decir que las acciones no agotan los recursos, de modo que su conservación garantiza la pervivencia de las operaciones y los logros; quiere decir también que hay conocimientos y prácticas sociales y culturales –como la prevención de desastres- que hacen factibles y mantienen tanto las acciones como los resultados.

3. Metodología

Como se dijo en la introducción, en esta tesis se han juntado las condiciones requeridas por Kooiman, cuando dice que su trabajo en el parlamento alemán “refuerza profundamente mi idea de que esta teorización sobre el gobernar y la gobernanza **solamente** puede ser desarrollada cuando existe una interacción entre teoría y práctica” (2006: 6) y aunque esta afirmación no es estrictamente verdadera, porque si lo fuera, los académicos no podrían estudiar los fenómenos políticos, hay que reconocer que el hecho de que el investigador haya sido actor en el tema que aborda, añade al menos dos posibilidades explicativas e interpretativas a su trabajo de investigación: la primera, gnoseológica, porque tiene acceso a una información del fenómeno “por dentro” y la segunda epistemológica, porque a más de manejarse en el plano de la teoría, tiene un interés vital en el tema y eso le abre la puerta a aspectos intencionales y subjetivos (colectivos, más que individuales) que son esenciales en el caso de la política, como se explicó anteriormente.

En este marco y en concordancia con la conceptualización de gobernanza, ya expuesta, en este trabajo no se buscará una explicación de los hechos, basada en cadenas causa-efecto, sino más bien una comprensión del fenómeno político-administrativo en su integralidad, con el propósito de descubrir las conexiones intrínsecas entre las *partes* del fenómeno, separadas sólo metódicamente para efectuar análisis.

La comprensión como opción metodológica implica: a) que el estudio tiene un carácter cualitativo y no cuantitativo; b) que las regularidades que se buscan son patrones de relación conceptual y no generalizaciones con carácter de ley; d) que los instrumentos y procedimientos analíticos, se utilizan en función de la síntesis.

Las técnicas a los que se recurrirá son: reconstrucción cronológica del proceso, análisis de componentes estructurales, entrevistas, recopilación técnico científica de fuentes secundarias, análisis de marcos legales y normativos.

CAPÍTULO II

EL NIVEL ESTRUCTURAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL PERÍODO ANTERIOR AL CAMBIO

Como se precisó anteriormente, el estudio se realiza sobre el lapso de 5 años, que van desde septiembre de 2004 a septiembre del 2009, período en el cual se concretizaron importantes cambios en el escenario nacional en cuanto a la gestión de riesgos.

1. Marco jurídico y estructura de la gestión de riesgos en el Ecuador

El presente capítulo pretende establecer los antecedentes históricos de la estructura institucional y de la gestión de los sucesivos gobiernos del Ecuador en cuanto a riesgos, en el período inmediatamente anterior al cambio de perspectiva técnica y política, esto es desde el 2003 hasta el 2006.

En la década de los 40 el país vivió conmociones de distinto tipo que alteraron irremediablemente su ritmo de desarrollo, el primero fue la guerra de 1941 que, además de las bajas causadas por la violencia de un conflicto armado, provocó una gran convulsión social causando, entre otras consecuencias, una gran ola de migración desde las provincias fronterizas que fueron afectadas directamente por la invasión o por las acciones de guerra. Poco después, en 1949, el Ecuador sufrió uno de los más grandes desastres registrados en el territorio nacional en el último siglo, el terremoto de Pelileo, que tuvo una magnitud de 6.9 en la escala Richter y dejó un saldo de aproximadamente 5.000 víctimas y 10.000 damnificados¹³. Estos eventos despertaron en el país la inquietud por contar con capacidades que habiliten al Estado para afrontar emergencias de menor, igual o mayor magnitud que las descritas en las anteriores líneas y es así que, en 1960, cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley de Defensa Nacional, se incorporaron en ella algunas

¹³ Se puede entender mejor el impacto psicológico y económico que tuvo la cifra de 5.000 muertos, si se considera que la población total del país, en ese año era de 3'202.757 habitantes, según al Anuario estadístico del INEN, 1998.

normas relativas a la Defensa Civil que, desde la perspectiva militar, se consideraban necesarias para garantizar la seguridad nacional.

Adicionalmente, el 10 de diciembre 1964, se dictó el Decreto Supremo No. 2871, en cuyo título III se estipulaba la creación y misión del Sistema Nacional de Defensa Civil, adscrito al Consejo de Seguridad Nacional. Pero solo el año 1973 se creó la Dirección Nacional de Defensa Civil, cuya misión incluye, además de lo anteriormente previsto, la prevención de desastres y su atención.

Al iniciar el período de este análisis (2004), el marco legal vigente era el promulgado en 1979, fecha en la que entró en vigencia la Ley de Seguridad Nacional, mediante Decreto Supremo 275, la cual definía los organismos responsables de las actividades entendidas como de defensa civil, a las que se consideraban necesarias para mantener la seguridad nacional, tema que, en lo que respecta a la gestión de riesgos, se estructuró de la siguiente manera:

A cargo de los temas de seguridad nacional estaban dos organismos que detentaban la autoridad máxima: el Consejo Superior de Seguridad Nacional con un papel asesor y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que era el ejecutor. De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, el primero de estos organismos, para actuar en defensa civil, contaba con las siguientes dependencias:

- a) La secretaría general.
- b) Los frentes de acción de seguridad nacional.
- c) Las direcciones de planeamiento de seguridad para el desarrollo nacional.
- d) Los organismos que estableciere el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confiere el Art. 7, literal m, de dicha Ley.
- e) Las comisiones especializadas que nombrara el Presidente de la República para estudio, planificación y ejecución de determinados asuntos de seguridad nacional.

Contaba, además, con el apoyo de los siguientes frentes de acción:

- a) El frente externo: conformado y presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

b) El frente interno¹⁴, conformado por los ministerios de Gobierno y Policía, Educación Pública y Deportes, Trabajo y Bienestar Social y Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda y Turismo. Para la conformación de este frente se crearon en estos ministerios las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional. Lo dirige por el Ministro de Gobierno y Policía.

c) El frente económico, conformado por los ministerios de Finanzas quien lo dirige; Recursos Naturales y Energéticos; Agricultura y Ganadería; Comercio, Industrias e Integración y Obras Públicas y Comunicaciones.

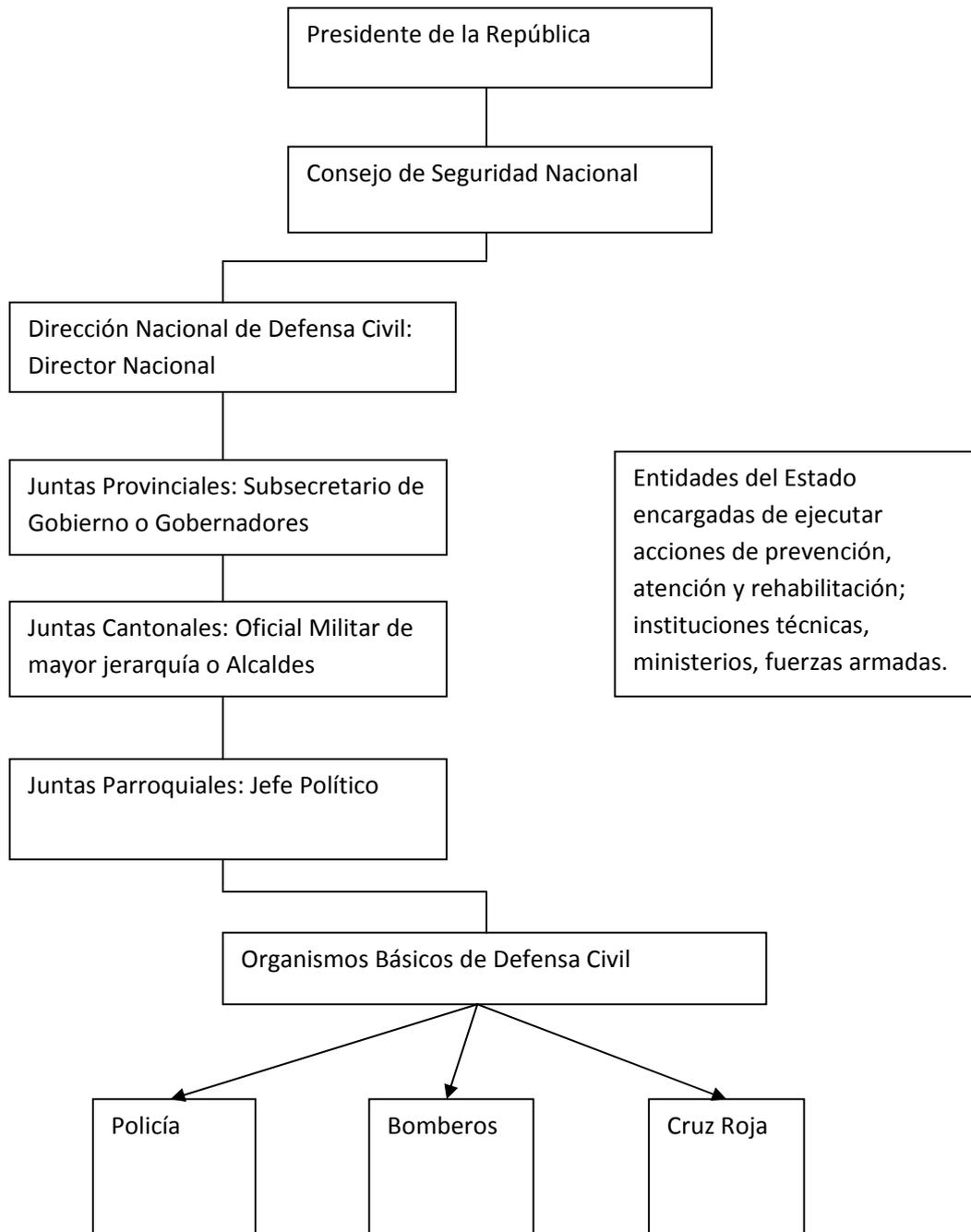
d) El frente militar: Conformado por el Ministro de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, bajo la dirección del Ministro de Defensa.

La Ley de Seguridad Nacional concebía a la Defensa Civil como una organización adscrita al frente militar y limitó su gestión a la atención de potenciales desastres ocasionados por fenómenos naturales o antrópicos, tales como el mencionado terremoto o una posible guerra.

El concepto de *defensa civil*, en el cual se sostenía el marco institucional, se entendió como “una actividad que desarrolla el Estado a favor de la comunidad para prevenir, atender y remediar desastres de origen natural y antrópico” (Defensa Civil - Ecuador), esta actividad se cumplía a través del Sistema Nacional de Defensa Civil, cuya máxima autoridad era el Presidente de la República y estaba integrado por la Dirección Nacional de Defensa Civil, sus juntas provinciales, jefaturas cantonales y parroquiales y todas aquellas entidades del Estado necesarias para ejecutar las acciones de prevención, atención y rehabilitación: Instituciones técnicas, ministerios, fuerzas armadas y los organismos básicos de la Defensa Civil: Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos y Cruz Roja. Además, formaban parte del sistema algunos organismos privados como medios de comunicación y radio aficionados.

¹⁴ Adicionalmente, en el Art. 30 de la misma Ley de Seguridad Nacional se estipula una responsabilidad específica del Frente Interno respecto a la Defensa Civil: “Art. 30.- El Frente Interno, con la colaboración de los demás Frentes de Acción de Seguridad Nacional, facilitará el cumplimiento de las medidas de previsión, preparación y ejecución de la Defensa Civil”.

Esta estructura fue pensada y armada desde la necesidad de trabajar en tres fases de un desastre: antes, durante y después, para lo cual se planteó un organigrama como el siguiente:



Tal como se evidencia en el organigrama y lo estipulaba la Ley de Seguridad Nacional en su Título III, Capítulo II, art. 86¹⁵, el Sistema estaba bajo la responsabilidad directa del Consejo de Seguridad Nacional y la Dirección Nacional de la Defensa Civil, que era parte de este Consejo, donde estaban también la Dirección Nacional de Movilización que, en materia de defensa civil, era la encargada de levantar y administrar el inventario de los bienes con que contaba el Estado, tanto en el campo militar como en el civil, para enfrentar cualquier emergencia o desastre que pueda suscitarse, y la Dirección Nacional de Inteligencia, encargada de proporcionar información estratégica para la elaboración de los planes de seguridad nacional, incluidos los que se necesitaran para enfrentar emergencias o desastres.

2. La Dirección Nacional de Defensa Civil

Esta institución funcionó al amparo de la Ley de Seguridad Nacional y su reglamento, cuerpo legal que determinaba en el artículo 82 que:

La Defensa Civil es una actividad de servicio permanente del Estado en favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo orden destinadas a predecir y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como a realizar en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad.

La Dirección Nacional de Defensa Civil tenía presencia en dos niveles de la administración pública: el nacional y el provincial, a través de 22 juntas provinciales de defensa civil, una por cada provincia. En cantones y parroquias no había juntas; quienes atendían las emergencias eran en su mayoría voluntarios de la institución o personal financiado por las alcaldías en el caso de pocas juntas cantonales.

Los voluntarios constituyeron la mayor fortaleza del Sistema Nacional de Defensa Civil y la única imagen de este sistema conocida y reconocida por la ciudadanía. Lo penoso es que al interior de la institución no tenían el mismo reconocimiento, como lo demuestra el hecho de que ni siquiera existiera una lista oficial de ellos/as (solamente a fines del 2008 se inició

¹⁵ “Art. 86.- La Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional orientará y coordinará las acciones de Defensa Civil con las específicas de Movilización y las de cada uno de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional”.

un registro que aún no está completo, pero que permite calcular que son aproximadamente 1500 personas, de diferentes edades, niveles de educación y ocupación, distribuidas en los cantones y parroquias del país).

La situación del voluntariado de la Defensa Civil era precaria, debido a que por ambigüedades legales era imposible que la institución pudiera ofrecerles algún tipo de beneficios o seguros que facilitaran su trabajo –excepto un refrigerio o su costo, por día de trabajo-, porque no existe ninguna relación laboral entre la institución y ellos. Esto, además de las limitaciones propias de la Dirección Nacional de Defensa Civil, ocasionó que a la fecha en que se inicia este análisis, los voluntarios no tuvieran un mínimo del equipamiento ni las instalaciones ni los medios logísticos necesarios para realizar su labor de manera adecuada.

Para conseguir la categoría de voluntario/a, las personas debían tomar un curso de formación inicial cuyo contenido, profundidad y en algunos casos también la concepción técnica, dependía de la provincia en la que se calificaran como voluntarios, ya que reclutar, capacitar y formar voluntarios era competencia de las Juntas Provinciales y, por tanto, estas actividades quedaban a discreción de los coordinadores provinciales. Esta norma impidió que los voluntarios recibieran capacitación permanente y progresiva, limitándose su formación en la gran mayoría de casos, a los conocimientos adquiridos durante el curso que tomaron para integrarse al voluntariado.

Los/as voluntarios/as estaban organizados/as, en todo el país, de acuerdo con la visión militar, esto es había mandos, jerarquías y rangos. Los mandos eran los coordinadores parroquiales y cantonales y los voluntarios podían ser:

Voluntarios/as activos/as, eran las personas que habían cumplido con los requisitos académicos y de formación que se impartían a través del curso, debían ser ciudadanos y ciudadanas de entre 18 y 55 años de edad. Voluntarios activos operativos, eran quienes realmente desempeñaban las labores de defensa civil.

Voluntarios/as cooperadores/as, se consideraba dentro de esta categoría a todas las personas que brindaban su contingente de manera solidaria -sea trabajando o sea donando alguna cosa- durante la fase de atención o recuperación de las emergencias o desastres.

Voluntarios/as reservistas eran las personas que luego de haber permanecido dos años en la categoría de voluntarios activos, se retiraban, pero brindaban su apoyo en caso de que las capacidades del voluntariado fueran excedidas o la emergencia o desastre que se enfrentaba fuera de gran magnitud.

Civilitos/as, dentro de esta categoría estaban las personas menores de 18 años que habían recibido instrucción en defensa civil y que por su minoría de edad estaban impedidas de participar en las operaciones de riesgo.

Aspirantes a voluntarios eran las personas que cumpliendo con los requisitos mínimos, se inscribían y participaban en los cursos impartidos por la Defensa Civil, es decir, eran los voluntarios en proceso de formación.

La institución como tal, compuesta por funcionarios públicos remunerados por el Estado, estaba formada por dos niveles: el nacional y el provincial, los dos tenían similitudes que vale la pena recordar:

La institución brindaba atención al público solamente los días laborables y durante 8 horas diarias (de 8 am a 4:30 p). Únicamente el nivel nacional contaba con personal (2 personas) que atendía llamadas de emergencia telefónicas con el fin de comunicar a las autoridades la ocurrencia de una emergencia que debía ser atendida.

Tanto la Dirección Nacional como las juntas provinciales funcionaban bajo una lógica burocrática, con excepción de algunas provincias como la de Pichincha, donde los mismos funcionarios atendían a la población afectada por emergencias o desastres. El 80% del personal de la institución era administrativo y si bien había recibido capacitaciones no tenía destrezas que lo facultaran para actuar en rescates o para atender emergencias.

La Defensa Civil estaba comandada por militares en estado pasivo, tal como lo establecía la Ley que regulaba su funcionamiento¹⁶, lo cual impedía que la institución contratara libremente, para dirigirla, a la persona que mayores capacidades técnicas y más conocimientos tuviera, puesto que estaba obligada a elegir solamente entre el grupo limitado de coroneles y generales retirados. Esto podía no ser un problema al nombrar esta autoridad por primera vez, ya que la persona elegida, siendo uno de los iniciadores de la gestión institucional, debe haber desarrollado una importante experiencia en la materia; sin embargo, las contrataciones siguientes no tomaban en cuenta los conocimientos sobre la materia ni el nivel de educación formal ni la experiencia. En cuanto a los mandos medios, aunque la ley no lo exigía, el reglamento señalaba en su artículo 85 que: “los jefes de departamento serán oficiales superiores de las Fuerzas Armadas diplomados de Estado Mayor, en servicio activo o pasivo, nombrados por el Ministro de Defensa Nacional o por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional” y, en tanto se les concedía un nombramiento, no podían ser removidos hasta que ellos decidían retirarse.

La Dirección Nacional, para cumplir con su misión contaba con ocho departamentos:

1. Departamento de coordinación y control: Se encargaba de controlar todas las actividades de la institución.
2. Técnico, responsable de la identificación y diagnóstico de amenazas naturales y contacto directo con las instituciones técnicas y con los gobiernos locales a fin de proporcionarles información sobre las amenazas en sus territorios. Este departamento

¹⁶ *Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, Título III, Capítulo II, Arts. 84.-* El Director Nacional de Defensa Civil será un Oficial de las Fuerzas Armadas en la jerarquía de General o Coronel de Estado Mayor o su equivalente en la Fuerza Naval, nombrado por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional si estuviere en servicio pasivo, o, a pedido de éste, por el Ministro de Defensa Nacional, si estuviere en servicio activo. *Art. 85.-* Los jefes de Departamento serán oficiales superiores de las Fuerzas Armadas diplomados de Estado Mayor en servicio activo o pasivo, nombrados por el Ministro de Defensa Nacional o por el Secretario General del Consejo de Seguridad Nacional, según el caso. Los demás funcionarios y empleados de la Dirección Nacional de Defensa Civil serán nombrados por el Director. *Art. 86.-* Los deberes y atribuciones del Director, Subdirector, jefes de Departamento y demás funcionarios y empleados de la Dirección Nacional de Defensa Civil, se fijarán en el Reglamento Interno.

tenía un subdepartamento de sistemas, encargado de los procesos informáticos internos de la institución y de administrar los nexos que se establecían con sistemas de información de otras instituciones.

3. Capacitación: Dictaba, bajo pedido, programas de capacitación producidos por organismos internacionales, sobre temas de defensa civil, a instituciones públicas y privadas, sin ningún tipo de adaptación a la realidad nacional o local. No tenía un plan de capacitación propio y, menos aún, alguna oferta para las poblaciones afectadas o en riesgo.
4. Comunicación Social, ocasionalmente desarrollaba campañas de concientización (2 en 20 años), publicaba una revista semestral y se encargaba de las relaciones públicas de la institución.
5. Proyectos Internacionales mantenía la relación con la cooperación internacional.
6. Operaciones coordinaba a nivel nacional la intervención de los funcionarios y voluntarios.
7. Servicios Institucionales se ocupaba de la logística interna.
8. Asesoría Jurídica prestaba sus servicios al COSENA y llevaba procesos legales.

Una de las mayores dificultades operativas de la institución fue su falta de autonomía administrativa y financiera. Si bien la Dirección Nacional de Defensa Civil fue creada con departamentos administrativo y financiero propios, para el 2003, estos departamentos habían sido absorbidos por el Consejo de Seguridad Nacional, lo cual anuló la capacidad de la Dirección Nacional de Defensa Civil para tomar decisiones en estos campos y le impidió realizar los movimientos internos y externos necesarios en asuntos claves, como por ejemplo el de personal a lo interno y el de transferencia de recursos a lo externo.

Este relevo de responsabilidades deterioró la dinámica de la institución, ya que todos los fondos que el Estado transfería para atención de una emergencia o desastre, debían pasar, por ley, a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil, pero como esta institución no tenía quien se ocupara de las finanzas, los recursos entraban las cuentas del Consejo de Seguridad Nacional, el cual, para transferirlos a la institución encargada atender o remediar las consecuencias del desastre suscitado (Gobiernos locales, entidades autónomas, ministerios, la misma Dirección Nacional a través de sus representaciones provinciales,

etc.), exigía varios requisitos, entre ellos un convenio de transferencia de gastos, firmado entre la institución y la Dirección Nacional de la Defensa Civil, lo que retrasaba, a veces por largo tiempo, la llegada de los recursos financieros al escenario del desastre o la emergencia.

- **Las Juntas Provinciales**

El Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, señalaba que las Juntas Provinciales de Seguridad Nacional eran organismos interinstitucionales encargados de planificar, asesorar, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades de defensa civil en sus jurisdicciones territoriales; hasta hoy estas instancias interinstitucionales son conocidas como Centros de Operaciones de Emergencias, COEs, mientras se llamaba Juntas Provinciales, a las representaciones institucionales de la Dirección Nacional de Defensa Civil¹⁷.

Los COEs están conformados, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, de la siguiente manera:

- a) Gobernador de la Provincia, quien funge como presidente del COE. En el caso de Pichincha, donde no hay Gobernador, esta función la cumple el Subsecretario de Gobierno.
- b) Prefecto de la provincia.
- c) Alcalde del cantón capital de la provincia.
- d) Oficial de mayor jerarquía de la Fuerza de Tarea o de cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas, en cada una de las provincias y en el caso de Pichincha, el Oficial designado por el Ministro de Defensa.

¹⁷ Esta práctica contradice lo indicado por el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, Título III, Capítulo II, Sección 2ª, Art. 88

e) Oficial de mayor jerarquía de la Policía Nacional en cada una de las provincias y en el caso de Pichincha, el oficial designado por el Ministro de Gobierno y Policía.

f) Representante de la iglesia.

g) Representante de la Dirección Nacional de Defensa Civil.

h) Representante de la Dirección Nacional de Movilización.

i) Direcciones Provinciales de los Ministerios existentes en cada una de las provincias; y,

j) Representante de los medios de comunicación social, designado por la Unión Nacional de Periodistas.

En la práctica, a los COEs asistían también los alcaldes de los demás cantones cuando eran convocados, sobre todo si sus jurisdicciones sufrían alguna afectación y por el contrario, no acudían como miembros oficiales ni el representante de la iglesia ni el representante de la Dirección Nacional de Movilización. En lo que respecta a los medios de comunicación, la Unión Nacional de Periodistas no había nombrado delegados, por lo que los medios cumplían únicamente un papel externo de cobertura.

En cuanto a las representaciones institucionales de la Dirección Nacional de Defensa Civil en las provincias, conocidas como Juntas Provinciales, contaban con un coordinador provincial, un contador, una secretaria, un guarda-almacén y un conductor. Esta composición evidencia el carácter administrativo burocrático de estas delegaciones.

En esta punto, el problema era que el Reglamento excluía a varios actores importantes, como los alcaldes de los cantones que no eran cabecera provincial, los representantes de las juntas parroquiales y del sector privado y, sobre todo, los representantes de la ciudadanía, de modo que en estas juntas, se tomaban decisiones sin que los interesados pudieran opinar o al menos conocer en qué tipo de situaciones se iban a ver involucrados.

- **La Defensa Civil a nivel cantonal y parroquial**

Las pocas Jefaturas cantonales y parroquiales que existían, no contaban con funcionarios de la Dirección Nacional de Defensa Civil, estaban conformadas por voluntarios o por funcionarios municipales cuya actividad principal no era la gestión de riesgos; esto determinaba que en la mayoría de los casos, sus actividades en las juntas, para las que no contaban con directrices claras ni con agendas de trabajo, estuvieran relegadas al último lugar y fueran entendidas, desde un enfoque reactivo, como actividades puntuales que se desarrollan cuando ya ha sucedido la emergencia o desastre, antes que como un proceso de gestión permanente.

Según el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, las juntas cantonales eran organismos interinstitucionales que debían ejecutar y coordinar las acciones de defensa civil dentro de su jurisdicción territorial; estaban conformadas por los siguientes miembros:

- a) Alcalde del cantón, quien la presidía y podía activarla convocando a los integrantes y, si lo estima conveniente, a otros actores del sector público o privado.
- b) El Jefe Político del cantón.
- c) El Oficial de Fuerzas Armadas de mayor jerarquía en el cantón.
- d) El Oficial de la Policía Nacional de mayor jerarquía o antigüedad en el cantón.
- e) El Jefe del Cuerpo de Bomberos del cantón.
- f) El Presidente cantonal de la Cruz Roja y,
- g) El más alto representante de la iglesia del cantón.

La mayoría de estas Juntas Cantonales o COEs cantonales eran utilizadas por los alcaldes para gestionar recursos, al punto que era común que éstos tomaran decisiones en su nombre, sin convocar a una reunión, ni consultar a los demás actores.

Las parroquias tampoco contaban con representantes institucionales de la Dirección Nacional de Defensa Civil. De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, estos son organismos ejecutores en su jurisdicción territorial y están conformadas de la siguiente manera:

- a) Presidente de la Junta Parroquial, quien la preside.
- b) El Teniente Político de la parroquia.
- c) El Cura Párroco.
- d) Dos vocales nombrados de entre los pobladores de la Parroquia que deben pertenecer a los sectores público y privado.

En la práctica, estos COEs parroquiales no funcionaban, ni siquiera se convocaban¹⁸. Pero el Reglamento delimitaba sus competencias y atribuciones, así como las de los COEs o Juntas provinciales y cantonales¹⁹; pero, no se ocupaba de normar la funcionalidad interna de estos organismos ni tampoco establecía directrices técnicas para su trabajo, mucho menos, la periodicidad de las reuniones entre sus miembros, lo que dejaba abierta la puerta para que estos organismos funcionaran únicamente cuando su territorio se veía afectado por emergencias o desastres. En consecuencia, los COEs tampoco trabajaban en prevención y abordaban la recuperación solamente como reconstrucción o rehabilitación de las condiciones anteriores que, casi siempre, incluían el mismo riesgo al que estaban sometidas las personas y los bienes antes del desastre ya ocurrido.

- **Las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional**

Como se observa en el organigrama que se presentó antes, el sistema de riesgos no tenía relación directa con las carteras de Estado, pero como se consideró necesario contar con un vínculo, se crearon las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional –DIPLASEDES- dentro de los ministerios, con la misión de trabajar al interior de cada ministerio en materia de seguridad nacional, para lo cual se les dio responsabilidades

¹⁸ Datos tomados de los registros operativos de la Defensa Civil

¹⁹ Título III, Capítulo II, Art. 89: Juntas Provinciales, Art. 93: Juntas Cantonales, Decreto Ejecutivo 1213: Juntas Parroquiales.

en los tres campos referidos anteriormente: defensa civil, movilización e inteligencia. En el campo que nos ocupa, se estableció que la Defensa Civil, con su personal propio, liderara las actividades necesarias para enfrentar emergencias o desastres y cumpliera con el papel de macro asesora de los respectivos ministros, a fin de orientar las acciones de todas las carteras de Estado hacia objetivos coordinados que permitieran remediar los daños causados por las emergencias o desastres. Las unidades de Defensa Civil que comandaban las actividades inherentes a su área, dentro de los ministerios, estaban consideradas como parte del Sistema y se les asignaba alguna competencia específica dentro del marco de la atención de emergencias o desastres. En su interior, contenían las unidades de inteligencia y de movilización.

Los ministerios que contaba con DIPLASEDES eran: Gobierno y Policía, Educación, Trabajo, Salud Pública, Bienestar Social, Desarrollo Urbano y Vivienda. El Ministerio de Turismo, por Ley, debía tener una dirección de planeamiento de seguridad para el desarrollo nacional, sin embargo, esta dependencia no se creó.

Para el período de análisis, estas Direcciones tenían un limitado acceso a los funcionarios que tomaban las decisiones (ministros) y presentaban un alto índice de rotación de personal, lo cual dificultaba la continuidad de las acciones que se emprendían y que en muchos casos no concluían. Debido a estos factores, son pocos los casos en que efectivamente se haya incorporado la temática de riesgos a la actividad sectorial y, en los ministerios en que se logró crear instrumentos o metodologías para la gestión de riesgos, éstos no se usaban ni en la planificación ni en la gestión de las instituciones.

También había ministerios que tenían competencias directas y claramente establecidas para enfrentar las emergencias, por lo que fortalecieron a sus DIPLASEDES, tal como el Ministerio de Bienestar Social que se ocupa hasta hoy del manejo de albergues; competencia que ha asumido ampliamente, en especial durante el proceso eruptivo del volcán Tungurahua, a raíz de lo cual fueron desarrollados productos, tales como un manual para el manejo de albergues y otros similares.

- **Las Jefaturas en Zonas Especiales y otros organismos**

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, las instancias creadas bajo la figura de jefaturas se establecían en zonas de interés estratégico nacional, expuestas a amenazas, y dependían directamente de la Dirección Nacional de Defensa Civil²⁰. El Director de Defensa Civil nacional era quien designaba a los funcionarios que conformaban estas Jefaturas y también quien determinaba sus funciones.

- **Los organismos básicos y las unidades auxiliares de defensa civil**

Los organismos básicos de defensa civil eran aquellos que ejecutaban las acciones previstas dentro del marco de operaciones, en cada fase de los planes de emergencia²¹: la Policía, los cuerpos de bomberos y la Cruz Roja. Se responsabilizaban de la formación y capacitación de su personal y también de las respectivas Unidades Auxiliares de defensa civil.

Las Unidades Auxiliares estaban integradas por ciudadanos comprendidos en el artículo 114 de la Ley de Seguridad Nacional: “a) Los ecuatorianos calificados como idóneos para el Servicio Militar Obligatorio en las Fuerzas Armadas, que no hubieren sido favorecidos durante el proceso de selección y sorteo; b) Los calificados como no idóneos que estuvieren en capacidad de cumplir con las actividades compatibles con la defensa civil; y, c) Los voluntarios que se inscriban en cualesquiera de los Organismos de Defensa Civil y que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento General de esta Ley”. Lo mismo constaba en la Ley y Reglamento de Servicio Militar obligatorio.

Las personas que pertenecían a las Unidades Auxiliares y prestaban servicios en defensa civil por un lapso mayor a tres días consecutivos, eran consideradas como voluntarios y podían percibir los refrigerios señalados antes.

²⁰ Título III, Capítulo II, Arts. 94, 95 y 96

²¹ Reglamento a la Ley de Seguridad Nacional, Título II, Capítulo III, Art. 100

3. Coordinación con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales

Adicionalmente y con el fin de mantener una conexión con algunas otras organizaciones no gubernamentales, se crearon las Coordinaciones de Planificación de Seguridad para el Desarrollo - COPLASEDES, dentro de las instituciones que se consideraron aliados valiosos durante el proceso de enfrentar emergencias o desastres, como son:

Consejo Nacional de Salud, CONASA; Instituto Oceanográfico de la Armada, INOCAR; Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC; Dirección General de Aviación Civil, DAC; Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE; Instituto Geográfico Militar, IGM; Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos, CLIRSEN; PETROECUADOR; International Association for Volunteer Effort, IAVE-Ecuador; Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito; Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea; Servicio Geológico Nacional, Fondo de Solidaridad; Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, INAMHI; Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno El Niño, CIIFEN; Conferencia Episcopal Ecuatoriana; Consejo Provincial de Pichincha; Contraloría General del Estado; Cruz Roja Ecuatoriana; Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado, EMAAP-Q; Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS; Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional; PETROCOMERCIAL; Programa de Protección Social; Quito Radio Club; Save the Children-España; Corporación Internazionale.

Estas instituciones al mantener las COPLASEDES, ratificaban su disposición de apoyar al Estado Ecuatoriano en caso de suscitarse emergencias o desastres, así como en la ejecución de todas las acciones que se lleven a cabo para la prevención o recuperación pre o post desastre. Sin embargo, las COPLASEDES no desarrollaron planes de acción que guiaran un proceso sostenido de coordinación ni de gestión, lo cual limitó la respuesta institucional a los casos en que era requerida por alguna de las direcciones del COSENA.

En el año de 2004, se realizó un proceso tendiente a definir el rol y responsabilidades de las DIPLASEDES y COPLASEDES, dentro del marco institucional del Sistema de Defensa Civil. Sin embargo, este trabajo no obtuvo productos ni cronogramas para las Direcciones o

Coordinaciones²², por lo que la desigualdad entre las DIPLASEDES se mantuvo (DIPLASEDES fuertes y débiles dentro de sus instituciones), tampoco se logró establecer con claridad las responsabilidades mínimas de cada cartera de estado ni los mecanismos de coordinación que utilizarían entre ellas.

4. Las instituciones técnicas

Eran aquellas que proporcionaban a la Defensa Civil información o insumos técnicos, tales como cartografía o mapas, para orientar las decisiones y lo siguen haciendo. Si bien estas instituciones no eran parte del Sistema Nacional de Defensa Civil, algunas de ellas contaban con COPLASEDES, lo que aseguró su coordinación y enlace directo con el Sistema Nacional de Defensa Civil.

El Ecuador creó cuatro instituciones que se ocupan cada una de un tipo de amenaza que suscita riesgo en el espacio nacional, y una última que complementa el trabajo de las anteriores:

- a) Instituto Geofísico de la Politécnica Nacional: sísmica y volcanismo.
- b) Instituto Nacional de Meteorología: factores hidro-metereológicos.
- c) Instituto Nacional Oceanográfico de la Armada: fenómenos marinos.
- d) Dirección Nacional de geología: fenómenos geológicos.
- e) Instituto Geográfico Militar: cartografía.

Aunque existen otras entidades que investigan sobre los mismos temas, las aquí mencionadas son las que detentan la hegemonía del conocimiento científico y, además, monitorean las amenazas. Sin embargo, solo el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional, realiza este monitoreo las 24 horas al día, los 365 días del año.

A pesar de tener reconocimiento oficial, estas instituciones recibieron muy limitados fondos del Estado, debido a que durante décadas el país ha dado escasa importancia a la generación de conocimiento científico; la falta de financiamiento les ha impedido realizar las labores

²² Según constatación posterior a los avances de las DIPLASEDES en su homogeneización, realizado por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en octubre de 2008.

de investigación en la profundidad que podrían hacerlo y también ha limitado su capacidad de monitoreo de los fenómenos naturales o amenazas mencionadas.

Sin embargo es importante recalcar que pese a los insuficientes recursos con los que contaban, estas instituciones llevaron a cabo su labor con excelentes resultados, lo cual les ha merecido reconocimientos tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

5. La cooperación internacional

La cooperación internacional²³ cumplía un papel interesante en el sistema de defensa civil del Ecuador, debido en parte a factores externos tales como el auge que tomó la temática de riesgos en el ámbito internacional, desde aproximadamente finales de la década de los 90 y, por tanto, el mayor flujo de recursos destinados trabajar en esta problemática; pero también por razones internas como el hecho de que el Ecuador manejara aún los conceptos de defensa civil, con un enfoque primordialmente reactivo y que no trabajara desde una perspectiva de políticas públicas, porque el tema no era una prioridad para los gobiernos y la institución responsable de coordinar el Sistema Nacional, estaba debilitada al no contar con los recursos ni el respaldo político necesarios para incidir en las decisiones que tomaba la administración pública.

Si a esto se le suma el bajo nivel de educación de la población en materia de gestión de riesgos, el escenario que encontraban los actores externos era el de un país donde había muchas cosas por hacer y pocos lineamientos gubernamentales que normaran o dirigieran la acción de las diferentes agencias de cooperación internacional. Esto permitió que estas agencias u organismos asumieran, en algunos casos, el papel de tomadores de decisiones sobre el manejo de emergencias, con el beneplácito del gobierno nacional en funciones, pero sobre todo, fue la causa de que diferentes entidades de cooperación realizaran esfuerzos dispersos en varias localidades del país, con el fin de disminuir vulnerabilidades, generar capacidades en las poblaciones para que enfrenten los embates de la naturaleza o fortalecer la institucionalidad responsable o relacionada con el manejo de emergencias o desastres.

²³ Agencias de cooperación internacional, ONGs con financiamiento de gobiernos extranjeros, etc

Muchos de estos esfuerzos fueron valiosos y obtuvieron productos de buena calidad, pero, en tanto no existía un plan nacional para la reducción de riesgos o para el manejo de desastres, sus logros no apuntalaron ningún proceso ni contribuyeron a alcanzar ningún objetivo nacional que le abriera al país la posibilidad de encontrar un camino hacia la reducción de riesgos.

Por otro lado, las múltiples instituciones de cooperación que trabajaron en riesgos nunca intentaron compatibilizar y menos homogeneizar sus discursos técnicos y tampoco acercarlos al del Estado, de modo que cada actor hablaba un lenguaje particular, parecido al de los demás en el fondo, pero muy diferente en la forma; lo mismo sucedía con el trabajo que realizaron y que fue hecho sobre parámetros distintos. Esta falta de acuerdos no solo impedía aunar esfuerzos frente a objetivos comunes u objetivos del país, sino también causaba desconcierto en las poblaciones que recibían de cada institución enfoques y estándares diferentes, para aplicarlos a las labores que se realizaban bajo la misma consigna de defensa civil.

Hasta aquí, la descripción del sistema nacional de defensa civil que parecía inamovible, como señalan estudios realizados por la Contraloría General del Estado y también por consultores de la cooperación internacional, hasta el año 2005. Todos ellos identificaban como la mayor dificultad de este sistema, la debilidad de la entidad coordinadora y su escasa capacidad para actuar. La gravedad del problema era mayor si se consideraba, como lo hicieron los estudios mencionados, que la estructura institucional estaba blindada por un cuerpo legal fundamentado en la Ley de Seguridad Nacional que hasta entonces, era incuestionable.

Esta estructura concebida como si fuese por sí sola la respuesta a la problemática de riesgos, responde al ejercicio del gobernar jerárquico que pretende imponer el orden enfilando el aparato militar contra los “enemigos externos e internos”, sean estos últimos insurgentes o terremotos. Con esa lógica, el aparato estatal de defensa civil fue concebido para mantener el comando y el control de la sociedad, a través de la ley del Estado, en un campo donde los grupos humanos necesitan, más bien, conocer las leyes naturales y crear

mecanismos regulatorios colectivos y autónomos que aumenten su capacidad de hacer frente a las amenazas que existen en su entorno.

CAPÍTULO III

DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS AL INICIO DEL PERÍODO DE ANÁLISIS

1. Imagen de la defensa civil

En el capítulo anterior se describió el escenario institucional de la gestión de riesgos, vigente hasta enero del 2007, en el presente capítulo es necesario abordar cómo se accionaba en gestión de riesgos durante los primeros años del período en análisis, para obtener una comprensión más holística del proceso de cambio del país en este campo.

Hasta el 2006, los gobiernos nacionales actuaban a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil, organismo que coordinaba las DIPLASEDES de 14 ministerios, que eran las únicas instancias que se ocupaban de las emergencias y desastres.

Estas instancias, habían definido tres momentos de trabajo: “el antes”, “el durante” y “el después”, del desastre; en la práctica, la gestión giraba en torno a la posibilidad de que suceda un evento catastrófico, a la ocurrencia del evento y a la recuperación de las poblaciones afectadas, después del evento. Sin duda, esta visión puede ser calificada como desastre-centrista.

Esto se evidencia al analizar el mecanismo de interacción por medio del cual se trataba el tema, los Centros de Operaciones de Emergencias, COEs, que se activaban únicamente en situación de emergencia y además, no tenían personería jurídica ni disponían de personal de planta, por lo cual las decisiones que se tomaban en su seno no tenían carácter vinculante, es decir, no eran obligatorias, lo cual iba en desmedro de la efectividad que deberían tener las acciones en situaciones de crisis.

Al no tener obligación de asistir y de cumplir lo acordado, muchas instituciones simplemente no participaban y las otras, en muchos casos no mantenían delegados permanentes, por tanto quienes acudían a las reuniones, eran delegados ocasionales que no tenían conocimiento del tema ni de los compromisos adquiridos por su propia institución y mucho menos de los resultados que estos compromisos habían arrojado. Esto ocasionaba

que el trabajo careciera de continuidad y en la mayoría de los casos, se perdía. Adicionalmente hay que mencionar que no se habían definido mecanismos de toma de decisiones, ni la forma de interacción entre sus miembros.

Pero quizás el mayor problema del que adolecían los COEs era la falta de voluntad o capacidad política de sus miembros para tomar decisiones, sobre todo en los ámbitos locales. Esto tiene una explicación lógica: cada dirección provincial, a cualquier cartera de Estado que pertenezca, cuenta con un presupuesto que está previamente comprometido, es decir, maneja los recursos que se requieren para ejecutar las obras, programas o proyectos previsto para ese año fiscal. Como el país no contaba con mecanismos que permitan un flujo de recursos hacia la atención de emergencias o para procesos de recuperación, estas direcciones se verían en la obligación de redireccionar los recursos de que disponían y por tanto, sacrificar su programación anual para atender la emergencia, lo que, por supuesto, les causaría serios problemas si llegaran a evaluar su gestión. Lo mismo ocurre con los gobiernos locales y seccionales, quienes aunque no tengan instancias superiores que los evalúen por ser autónomos, responden ante las poblaciones, en función del cumplimiento de las ofertas que sus máximos representantes hicieron durante la campaña electoral.

Esta circunstancia hacía que los representantes institucionales, a la hora de participar en un COE, evitaran tomar decisiones (esperaban que se decidiera en el nivel nacional) para no comprometerse, y si se comprometían, luego no cumplían estos compromisos, y como el COE no contaba con una instancia de seguimiento, esos compromisos no cumplidos quedaban en el olvido.

Existió un esfuerzo interesante para corregir esta situación, llevado a cabo por diferentes actores²⁴ y resumido en un manual del COE que no fue suficientemente socializado ni aplicado por las instituciones y que, por tanto, no es conocido hasta hoy, ni siquiera por los miembros de los COEs centrales, peor aún por los COEs cantonales o parroquiales. Este manual contiene los protocolos operativos para el manejo de emergencias, aunque se limita

²⁴ Principalmente del sector público relacionados con el manejo de emergencias, de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional

a las acciones de respuesta, sin involucrar por tanto a los actores que no participan en esta fase del ciclo de gestión de riesgos.

2. Instrumentación e interrelaciones de la Defensa Civil

La visión desastre-centrista ignoraba también las dinámicas propias de la sociedad, que, si bien no están condicionadas por la ocurrencia de un desastre, son generadoras de vulnerabilidad, creando escenarios donde se producen desastres. Si la ciudadanía tuviera mayor conciencia y conocimiento del papel que juega en la ocurrencia de un desastre, posiblemente los fenómenos naturales causarían menores daños de los que actualmente causan en sociedades como la nuestra, ya que la misma gente tomaría medidas prácticas para reducir los factores de vulnerabilidad.

Para ejemplificar este punto, tomemos una invasión de tierras por parte de un grupo de 30 familias. En estos terrenos sin uso al momento de ser invadidos, en no más de 15 días, se levantaron 30 casas, convirtiéndolos así en una urbanización. Sin embargo, las familias que se asentaron allí no estaban conscientes de que este terreno tiene un nivel más bajo que el del río cercano y, por tanto, está expuesto a inundaciones. Esta falta de información y conciencia de las condiciones ambientales, determinó que las familias generaran vulnerabilidad para ellas mismas y sus viviendas.

Muchos casos de este tipo se registran en el Ecuador y en otros países latinoamericanos, sin embargo las circunstancias empeoran aun más, cuando los municipios, encargados del ordenamiento territorial, por razones de diferente índole, legalizan la invasión, dándole entonces la categoría de barrio y le asignan recursos públicos para la instalación de servicios básicos. Es así que los mismos factores de vulnerabilidad afectarán ya no 30 familias sino a todas aquellas que gracias al reconocimiento municipal se asentaron en terrenos aledaños con la certeza de contar con servicios básicos a corto plazo.

Cuando el municipio dispuso de fondos, invirtió en alcantarillado, redes de agua, vialidad y equipamiento urbano, lo mismo hicieron otras instituciones como las que proveen de electricidad o de teléfono; otra vez sin conciencia de que se estaba realizando una inversión en una zona en alto riesgo de inundaciones.

Llegó un invierno fuerte y las emergencias no se hicieron esperar, no solamente fue necesario evacuar a las familias, sino que estas, en su mayoría, perdieron el menaje de su casa que fue destruido por las aguas (si no alcanzaron a sacarlo a tiempo), sus casas se destruyeron o quedaron muy dañadas y la infraestructura de servicios del lugar se inutilizó, convirtiendo esa inversión en malgasto.

El trabajo de las instituciones que constituyen la fuerza operativa del país para enfrentar desastres: Defensa Civil (voluntariado), Policía Nacional, Bomberos y Cruz Roja se realizaba de manera aislada y descoordinada, sus procedimientos se interferían unos con otros, porque no contaban con protocolos interinstitucionales para la atención de la emergencia o desastre, lo cual genera en muchos casos un trato diferenciado a los afectados –según la institución que los atendiera-, duplicación de esfuerzos y baja calidad de intervención, debido a los desacuerdos entre estos actores. En todos los casos, las consecuencias de la falta de coordinación las terminaba pagando la población afectada.

En cuanto a la atención del desastre, las acciones de las mencionadas instituciones se limitaban a la evacuación de las personas en riesgo, establecimiento de albergues temporales, principalmente en locales educativos, eclesiásticos y casas comunales y asistencia alimentaria, mediante la entrega de raciones alimenticias. Esas medidas temporales, no rosaban siquiera los problemas de supervivencia de las personas y las familias, tales como la pérdida de sus viviendas o de sus medios de vida. Nunca se pensó en iniciar procesos sostenidos de reinserción social, económica o productiva; simplemente la ayuda humanitaria y los organismos de socorro se retiraban cuando el desastre dejaba de ser noticia, abandonando a los afectados o damnificados a su suerte.

Para perfilar mejor el estilo de trabajo, hay que añadir que todas las decisiones sobre la intervención gubernamental se tomaban de manera centralizada, desde Quito, por funcionarios que no conocían las particularidades ambientales, sociales, económicas de la

zona afectada, ni las peculiaridades culturales de los pobladores y, en muchos casos, sin información sobre el carácter y la magnitud de afectación. Algo peor ocurría con la asignación de recursos y la definición de líneas de trabajo, ya que estas decisiones se tomaban en el ámbito político, con la mira en mejorar la imagen del gobierno, antes que en las necesidades de los afectados.

Esta forma de trabajar corresponde al menguado presupuesto que el Estado le asignaba a la atención a desastres y emergencias (estaba en el orden de \$1'500.000,00 anuales para todo el país), pero también responde a una dinámica de trabajo netamente reactiva que no tenía ningún horizonte más allá del evento dañino, lo que se expresaba en diferentes ámbitos de la estructura y la acción pública, tales como el legal, político, administrativo, presupuestario y otros.

Resumiendo lo se dijo en el capítulo anterior, el marco normativo establecía una estructura interinstitucional de coordinación débil pues sus miembros no estaban obligados ni a participar ni a actuar; limitaba el trabajo interinstitucional a las situaciones de emergencia, dejando de lado la prevención; involucraba únicamente a los actores nombrados en el Reglamento General a la Ley de Seguridad Pública. Estas deficiencias se derivan de la visión sobre el tema que se mantuvo desde la época en que se construyó la normativa hasta el inicio del período de análisis.

En lo administrativo, el plan de la gestión de riesgos de la Dirección Nacional de Defensa Civil, era un listado de las actividades institucionales que se realizarían durante el año en curso, con el restringido presupuesto que se les asignaba. No contenía una visión a futuro de la gestión de riesgos ni objetivos propuestos para mejorar las capacidades del país frente a emergencias, reducir las vulnerabilidades o incorporar la gestión de riesgos en el quehacer público en general.

La ausencia de una agenda que marcara los objetivos nacionales, el plazo para obtenerlos y los lineamientos técnicos, fue una de las mayores debilidades de la gestión de riesgos y tuvo consecuencias adicionales, por ejemplo, en el caso de las organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional que no contaban con términos oficiales dictados desde el gobierno para trabajar en gestión de riesgos y, como se señaló

en el capítulo anterior, en esas condiciones muchas veces tomaban decisiones y ejecutaban acciones fuera del ámbito de su competencia²⁵, para reemplazar la acción que el Estado no desarrollaba. Otras consecuencias indeseables de la falta de objetivos en la acción de los organismos nacionales o internacionales de cooperación fueron: que las prioridades nacionales y la agenda de trabajo las definían los mismos organismos; cada uno de ellos se enfocaba a lo que consideraba la mejor forma de hacer gestión de riesgos en el país: preparar a las comunidades, escuelas y demás actores, trabajar con las autoridades locales, realizar planes de contingencia frente a diferentes amenazas, fortalecer la entidad rectora; abarcaban un ámbito local, provincial o nacional sin contacto con las autoridades de esas jurisdicciones.

Como un ejemplo tomemos a dos organizaciones que trabajaban en la misma línea: preparación de la comunidad²⁶. Las dos organizaciones tenían su propio marco técnico-conceptual y por tanto, capacitaban con su concepción de gestión de riesgos a las comunidades; para ello utilizaban métodos e instrumentos distintos: la primera organización lo hacía a través de planes de contingencia, la otra utilizaba mapas parlantes de riesgos, esto era bueno porque incrementaba la disponibilidad de instrumentos de capacitación. Lo propio ocurría con las medidas destinadas a evaluar las consecuencias de un desastre, o respecto a las medidas de prevención que debe tomar la población en los momentos de ocurrencia de un desastre o inmediatamente después.

Estas diferencias no causan inconvenientes en la fase de preparación, pero cuando se suscita una emergencia, las comunidades evalúan las consecuencias con criterios distintos, por ejemplo: la primera comunidad registra los damnificados en número de personas y la segunda los registra por número de familias y esta incompatibilidad, esto constituye un disturbio que dificulta la recolección y consolidación de la información y retrasa la elaboración de estados de situación del escenario post desastre que son imprescindibles para tomar decisiones y negociar recursos. Más problemático aún es que la heterogeneidad

²⁵ Acciones tales como diseño de herramientas e instrumentos de gestión de riesgos, por ejemplo ficha EDAN: Evaluación de Daños, Análisis de Necesidades. U otras como organización de COEs o implementación de metodologías de organización comunitaria, entre otras.

²⁶ Las dos organizaciones pueden muy bien personificar a cualquiera de las organizaciones de cooperación internacional que trabajan en el territorio nacional en esa línea de acción.

de los términos, conceptos, metodologías, medidas y demás elementos propios del trabajo en gestión de riesgos, obstaculiza la comunicación entre las comunidades y la ayuda mutua que puedan prestarse. Esto no solamente sucedió entre las comunidades, sino también y con peores consecuencias, a lo interno entidad gubernamental a cargo de atender el desastre, generando desentendimientos y descoordinaciones.

En suma, el débil liderazgo de la entidad responsable de la defensa civil provocaba que los muchos esfuerzos y recursos utilizados por diferentes organizaciones, sean gubernamentales o no gubernamentales, no se articularan en un proceso sostenido de atención y remediación que habría sido el logro ideal del modelo que sustentaba. Muy probablemente, una imagen débil, el bajo perfil de desempeño de esta institución y su rol secundario en la estructura estatal constituían los mayores impedimentos para que el país diera el paso hacia una gestión de riesgos integral, considerando que cualquier reforma que se planteara, hasta el año 2006, solo podía provenir de la vertiente estructural-técnica, porque la clase política ecuatoriana no conoce del tema ni de su importancia.

A la debilidad de la entidad en cuestión, debe sumársele el hecho de que las acciones que realizaban las demás instituciones del Estado eran producto de la decisión de algún funcionario, a quien le parecía apropiado o pertinente llevarlas a cabo, mas no respondían a sus competencias o capacidades ni a procesos institucionalizados. Por tanto, estas contribuciones tampoco seguían procedimientos técnicos probados, ni mucho menos eran sometidas a evaluaciones que permitan mejorarlas.

La ausencia de institucionalidad de la gestión de riesgos respondía a la ausencia de políticas públicas, pues si se quiere que las Carteras de Estado asuman competencias o actividades relativas a la gestión de riesgos, ellas deberían estar incorporadas dentro de los programas o procesos que constan en sus planes y que responden a objetivos de la institución o del sector²⁷ determinados por las políticas sectoriales dictadas por el organismo rector.

²⁷ Hay ministerios o carteras de estado que son rectores de los diferentes sectores (Ej. Salud, educación, minas y petróleo, etc.)

Tampoco los gobiernos locales y seccionales y demás instancias de los otros niveles de gobierno²⁸ contaban con políticas de gestión de riesgos y por tanto su determinación del uso del suelo, carecía de consideraciones sobre el riesgo al que están expuestas las circunscripciones territoriales en su jurisdicción. Adicionalmente, al no existir un marco legal que obligue a los gobiernos locales y seccionales a asumir responsabilidades en el marco de una emergencia, muchos de ellos preferían no participar en la atención a las poblaciones afectadas ni en la reconstrucción de bienes dañados y dejándole esas responsabilidades al gobierno central.

Otra complicación práctica importante y que se evidenciaba durante las emergencias era la incompatibilidad de procedimientos administrativos de las distintas instituciones y la inexistencia de canales interinstitucionales que permitieran a los diferentes actores interactuar en campos de interés común.

Por otro lado, estas instituciones enfrentaban más inconvenientes para actuar en el campo de la defensa civil:

- No disponían de recursos de manera oportuna, ya que las emergencias no se presupuestan, en tanto el monto de recursos financieros necesarios para atenderlas se determina cruzando los datos de evaluación de las consecuencias del desastre, con los datos de disponibilidad de fondos. En el Ecuador, existía el Fondo de Ahorro y Contingencia, FAC, pero su reglamento únicamente señalaba los procedimientos internos del Ministerio de Economía y Finanzas, mas no los procedimientos para determinar técnicamente el monto que requiere atender una afectación, lo que significaba que ninguna entidad que hacía gestión de riesgos en el país, tenía posibilidades de incidir en uso del Fondo y las decisiones de asignar o no recursos, el monto asignado y a qué institución se le asignaban se tomaban en el plano político o quedaban a discreción de los funcionarios del Ministerio de Finanzas.

²⁸ Los niveles de gobierno en el Ecuador son: Nacional, Regional, Provincial, Cantonal y Parroquial. En el caso de los Ministerios o Carteras de Estado, la mayoría de estos tienen representación nacional, regional y provincial; siendo la instancia nacional la encargada de dictar las políticas públicas que regirán su accionar.

- El problema no se detiene ahí, porque las instituciones locales o regionales que recibían los recursos, para poder utilizarlos, debían seguir los trámites regulares, puesto que en el país no existían procedimientos especiales para movilizar recursos públicos en situaciones de emergencia²⁹, y esos procedimientos duraban en promedio entre uno y dos meses, dados los requisitos precontractuales y contractuales que establecía la normativa vigente. Esto, por supuesto causaba un estancamiento de la acción, en situaciones de emergencia, cuando, por obvias razones, se necesita usar más cantidad de recursos con urgencia. La gravedad de este problema se pudo estimar durante las inundaciones del 2008, cuando algunos alcaldes, prefirieron mantenerse al margen de la atención de la emergencia, aun teniendo fondos disponibles, por temor a ser observados por la Contraloría General del Estado³⁰.
- Otra de las dificultades más visibles con las que debían lidiar los representantes de los gobiernos locales y seccionales era la ambigüedad en los procedimientos de las entidades del gobierno central para conocer y aprobar proyectos de recuperación postdesastre y el consecuente desembolso de recursos. No había institución del Estado que detentara la competencia de analizar técnicamente estas propuestas o proyectos y emitir un dictamen favorable o desfavorable, lo que ocasionaba que los proponentes visitaran varias instituciones sin lograr obtener información sobre el trámite de sus solicitudes. Tampoco existía un mecanismo inter institucional que viabilizara los requerimientos de fondos de los actores locales, pues, aun si la institución a cargo de la defensa civil hubiera aprobado técnicamente los proyectos y emitido un informe favorable, nada garantizaba que estos serían financiados.

Para complementar la descripción de las debilidades institucionales del gobierno central, estaba el escaso o nulo (en la mayoría de los casos) seguimiento que se le daba a las

²⁹ Los fondos públicos se dividen en fondos corrientes y fondos de inversión; los primeros están destinados a pago de sueldos y demás gastos que garantizan el funcionamiento de las instituciones, mientras los segundos se destinan a adquirir bienes o servicios que incrementan el patrimonio de las instituciones o les permitan ejecutar su planificación.

³⁰ La Contraloría General del Estado es el organismo de control encargado de fiscalizar el uso de los recursos fiscales.

acciones de atención a emergencias y al empleo de recursos. Pese a que los recursos utilizados en las emergencias eran públicos, no existía una normativa que señalara cómo, en donde y en qué tiempo podían ser utilizados; es así que en más de una ocasión, estos recursos han sido utilizados por los gobiernos locales para resolver asuntos pendientes en sus cantones, antes que para atender a la emergencia para la que solicitaron los fondos, es frecuente que en vez de atender a la población afectada, se haya remodelado el municipio o asfaltado alguna vía o cualquier otra obra que le diera mayor popularidad a quién ejercía la alcaldía. La ausencia de normativa ocasionó que los equipos que auditan o controlan el buen uso de los fondos públicos no pudieran verificar el cumplimiento o incumplimiento de una norma inexistente; en este punto hay que señalar que las entidades de control tampoco habían desarrollado instrumentos especiales para los fondos de emergencia. Es así que la carencia de normas, criterios e instrumentos de control imposibilitaba determinar si estos fondos fueron utilizados adecuada, honesta y prolijamente³¹, así como no había medio de evaluar el impacto de las acciones sobre las comunidades afectadas.

La gestión de las instituciones estaba librada a la voluntad política de las autoridades que decidían actuar o no durante una emergencia o desastre y en la recuperación posterior, y como ya se dijo anteriormente, muchos gobiernos locales y seccionales preferían no asumir esas responsabilidades por temor a las glosas, pero también por otras razones, entre las que se destacan las siguientes:

- La prevención está ligada a la competencia de los gobiernos locales y, en ciertos casos, de los seccionales, de reglamentar el uso del suelo. Dado el déficit habitacional y los niveles de pobreza del Ecuador³², los barrios urbano-marginales se originaron en invasiones que posteriormente fueron legalizadas por los municipios, en lugar de responder una lógica de planificación urbana. Esta historia sigue repitiéndose en el país y para las autoridades municipales, tanto antes como

³¹ Véase el detalle en el siguiente capítulo: Estudio de caso de la emergencia del proceso eruptivo del volcán Tungurahua.

³² Según el índice del Sistema Integrado de Indicadores Sociales – SIISE, 16 de cada 100 ecuatorianos viven en condiciones de pobreza, de acuerdo al índice de pobreza humana – IPH, de acuerdo al INEC, el 38,3% de los ciudadanos ecuatorianos están en condiciones de pobreza y el déficit habitacional de vivienda es del 18,3%.

ahora, definir y hacer cumplir ordenanzas que impidan los asentamientos humanos en lugares de peligro, implica un alto costo político.

- Otra línea de prevención es el adecuado y oportuno control y mantenimiento de la infraestructura social y el equipamiento urbano, por ejemplo: limpieza periódica de alcantarillas, mejoramiento del sistema recolección de aguas lluvias, estabilización de taludes, aplicación de las normas de construcción de edificaciones, etc. Todo esto requiere recursos y, en la mayoría de los casos, no era un rubro contemplado dentro de los presupuestos municipales que, con el dinero que recibían, buscaban más bien construir obras nuevas, visibles que solucionaran problemas ciudadanos y reportaran réditos políticos. El mantenimiento no se ve ni se premia con votos.
- En cuanto a la recuperación post desastre, en la gran mayoría de los casos, los recursos se invertían en infraestructura. Estas obras no eran consensuadas con las comunidades a las que debían brindar servicios y, por lo tanto no cabía esperar que los habitantes de la zona asumieran el mantenimiento de dicha infraestructura, entonces, como los municipios tampoco tenían presupuesto para el mantenimiento, la vida útil de ese bien era corta.

Este diagnóstico no se puede cerrar sin advertir que quizá la debilidad más grande del país en este tema radica en que la gestión de riesgos no es un elemento cultural, introyectado por los/as ecuatorianos/as. No estamos acostumbrados a pensar en lo que puede pasar, en los riesgos a los que estamos expuestos, preferimos pensar que no nos sucederá nada o no queremos hablar del tema por temor a que al nombrarlo se haga realidad. Dichos populares como “no ha de pasar nada, Dios no ha de querer”, “no seas pájaro de mal agüero” o “calla no digas muy duro, no llames a la desgracia” reflejan esta forma de ser colectiva. Esa cultura, arraigada en todos los ámbitos (ciudadano, institucional público, privado, etc.), determina los bajos niveles de prevención de nuestra sociedad.

Otro factor cultural derivado de esta misma tendencia es aquel que inhibe de responsabilidad a los ciudadanos y ciudadanas, es decir, la mayoría de ecuatorianos/as, que sufre un desastre, espera ser objeto de atención, es decir está acostumbrado a jugar un rol

pasivo frente a las acciones que, en el imaginario colectivo, debe tomar el Estado, para protegerlo, sea a través del gobierno nacional o de los gobiernos locales y seccionales.

Esta percepción de que los/as ciudadanos/as no tienen ninguna responsabilidad frente a la ocurrencia de un desastre, influye también en cuanto al comportamiento de la sociedad como generadora de riesgos. En el país no nos preguntamos siquiera si aquello que hacemos día a día en nuestras labores cotidianas genera riesgos ni mucho menos si aporta a mitigarlos.

Lo explicado hasta este momento constituye el escenario vigente durante los cuatro primeros años del período en estudio, sin embargo hay que destacar la presencia en este campo de la Secretaría Técnica del Frente Social, en el año 2006. Fue esta entidad quien produjo y estableció, por primera vez, estándares técnicos para la evaluación de los proyectos en la zona de afectación del volcán Tungurahua, antes de financiar las solicitudes hechas bajo el rubro de emergencias.

Esta institución cumplió durante ese año, un papel fundamental de apoyo a la Defensa Civil, al incorporar criterios técnicos de gestión de riesgos en los informes de priorización de acciones, realizados por primera vez en la historia del país. Este trabajo obligó a la Secretaría Técnica a realizar inspecciones de campo y a trabajar directamente con las comunidades afectadas por la actividad eruptiva, en un diagnóstico social de la situación. Posteriormente, emprendió un trabajo orientado a recuperar la confianza de la población afectada, a la que diferentes funcionarios de sucesivos gobiernos habían hecho ofrecimientos -tales como reubicación de los habitantes de la zona de alto riesgo, implementación de mecanismos de reactivación productiva, protección al ganado menor y mayor, etc.- que nunca fueron cumplidos durante siete años, desde el inicio del proceso eruptivo en 1999.

Como se puede apreciar, uno de las mayores dificultades para que la Defensa Civil pudiera ofrecer soluciones eficaces a las poblaciones en riesgo o afectadas por emergencias/desastres fue que en los 26 años transcurridos desde su creación, hasta el año en que comienza este análisis, no logró desarrollar un cuerpo coherente de instrumentos

legales, administrativos, de comunicación y técnicos que viabilizaran los objetivos con los que se creó y dieran origen a políticas públicas definidas sobre el tema de riesgos.

CAPÍTULO IV

UNA NUEVA VISIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL PAÍS

En enero del 2007, se instauró el gobierno de Alianza País, cuya fuerza política devenía de su compromiso de cambio, en especial de las prácticas gubernamentales, y para cumplir esta oferta, la nueva administración creó siete Ministerio Coordinadores:

- a) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
- b) Ministerio Coordinador de los Sectores Estratégicos
- c) Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa
- d) Ministerio Coordinador de la Política
- e) Ministerio Coordinador del Patrimonio Natural y Cultural
- f) Ministerio Coordinador de la Política Económica
- g) Ministerio Coordinador de la Producción

Uno de ellos, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa recibió, desde la presidencia, el encargo de enfrentar el repunte de la actividad eruptiva del volcán Tungurahua en el primer trimestre del 2007, así como los demás problemas causados por fenómenos naturales, por considerarlos asuntos relativos a la seguridad de la ciudadanía.

Este Ministerio inició la coordinación con todas las instituciones, incluyendo la Defensa Civil, en la que inicialmente encontró resistencia y, para darle continuidad a esta acción, creó una asesoría en Gestión de Riesgos que trabajaba de manera directa con el Ministro, desde una perspectiva técnica; así se inician las transformaciones en el tema riesgos.

El primer paso fue la construcción de un nuevo marco conceptual y la formulación de una propuesta que contiene cambios sustantivos en la distribución de responsabilidades en la gestión de riesgos, en la estructura institucional y en el marco normativo.

A continuación se presenta un recuento del proceso de transición, así como de la primera fase de implantación de esta nueva perspectiva para la gestión de riesgos, el análisis de la propuesta presentada, las consideraciones que se tuvieron en cuenta en su construcción y los avances en su ejecución.

1. Factores de cambio

El cambio de enfoque sobre la gestión de riesgos en el país se hizo posible por decisión política de la cúpula administrativa del país, que adquirió, durante los primeros meses de Gobierno, conocimiento sobre la gestión de riesgos, sus impactos, su incidencia en los demás sectores y los resultados positivos del trabajo en prevención; y porque el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa era un actor político de relevancia que tenía la fuerza política necesaria para convocar a otros actores, proponer nuevas visiones y trabajar en ellas de manera sostenida.

Sin embargo, también hubo dos factores de hecho que respaldaron el cambio de visión sobre la gestión de riesgos: los resultados positivos del proceso llevado a cabo con las poblaciones en riesgo en la zona del volcán Tungurahua en el 2007 y la atención brindada a la población de la región Litoral durante las inundaciones de inicios del 2008.

En el primer caso los resultados positivos provinieron de las interacciones con las autoridades locales, quienes a partir de la intervención del Min.CSIE conformaron una plataforma de trabajo que, junto a los funcionarios del gobierno central, planificó y ejecutó acciones y proyectos que permitieron darles soluciones definitivas a problemas tales como pérdida de producción, población asentada en zonas de alto riesgo, pérdidas económicas relacionadas con la caída de las actividades productivas debido al proceso eruptivo (por ejemplo el turismo) que no habían sido resueltos en los siete años y medio transcurridos desde que inició el proceso eruptivo. Estas soluciones bajaron el nivel de conflicto en los cantones y parroquias afectadas y eliminaron problemas de seguridad, al reasentar a las comunidades en zonas protegidas de los potenciales eventos de erupción.

En cambio, la atención a la población afectada por las inundaciones del 2008, se llevó a cabo de manera intersectorial, con la participación de varios ministerios, a través de acciones coordinadas que permitieron paliar de manera efectiva los impactos negativos en las comunidades y recintos, pero sobre todo, lograron salvar vidas.

Estos procesos pusieron en evidencia, ante los personeros del Gobierno Nacional, el grado de exposición del Ecuador a fenómenos naturales de riesgo y la alta vulnerabilidad de la

población, por lo que el primer mandatario avaló la idea de que la gestión de riesgos debía abordarse de manera integral, para que fuera eficiente a la hora de enfrentar un desastre y que, a la vez, se determinaran los lineamientos bajo los cuales el Estado debía trabajar a fin de no generar más vulnerabilidades. En marzo de 2008, tras la constatación de que el país requiere una nueva visión, el Gobierno decidió transformar la estructura institucional para que esta sustente la nueva visión de gestión de Riesgos, institucionalizada como una política de Estado.

2. Retos que asumió el Ecuador en materia de gestión de riesgos

Dado el escenario descrito en el acápite anterior, el primer desafío para el país era salir de la lógica de emergencia y construir un sistema que le permitiera estar mejor preparado para enfrentar los desastres cuando se presentaran. Esto requería no solamente inversión en equipos o capacitación para quienes hacen tareas de rescate, sino también contar con un marco legal y una estructura que permita a todos los actores involucrados actuar de manera coordinada, lo que se logra solamente cuando todos asumen el rol de actores participantes comprometidos que actúan en conjunto y sobre todo, cuando están bien delimitadas las responsabilidades de cada uno; con lo cual se maximiza el esfuerzo, se aumenta la cobertura de atención, se evita el uso duplicado de recursos de todo tipo y se consolida un accionar más rápido y eficiente.

Pero si bien ese era el reto más urgente, no era el más importante. La clave del cambio necesario e impostergable para el país, era la construcción sostenida de capacidades en cada actor institucional, para disminuir, en el día a día, los riesgos existentes; lo que quiere decir mejorar la calidad de nuestras prácticas cotidianas para que éstas sean menos agresivas y más respetuosas con la naturaleza, a fin de causar menos factores de riesgo y construir –con la confluencia de todos los actores de este país– un desarrollo más sostenible, frente a potenciales amenazas y desastres a los que éste están expuestas las diferentes zonas del territorio nacional.

La base de esta propuesta fue la idea de que todos/as los ecuatorianos/as debemos comprender que hemos heredado un país vulnerable, por lo que es tarea de todos disminuir los niveles de vulnerabilidad existente, para lograr sostenibilidad. Esto puede y debe hacerse en la vida cotidiana, siempre y cuando las actividades diarias de todo tipo se ajusten a los criterios y normas de gestión de riesgos. Por tanto, este reto no se limita a mejorar las condiciones heredadas del pasado, sino que requiere una reforma estructural que permita institucionalizar prácticas, instrumentos y procedimientos apropiados para que todos los actores institucionales e individuales, públicos y privados, se responsabilicen de la parte que les toca en la construcción de un desarrollo con bajos niveles de vulnerabilidad.

El Estado ecuatoriano invierte en infraestructura un alto porcentaje de su presupuesto anual³³ y, adicionalmente, debe canalizar cientos de millones de dólares para la reconstrucción post desastres. Ni los proyectos de inversión ni los de gastos contemplan la variable de riesgo³⁴ para decidir sobre la estructura, diseño o ubicación de aquello que se construye o se repara y esta ausencia de criterios, determina que la infraestructura, una y otra vez, presente una alta vulnerabilidad ante las amenazas a las que está expuesta. Cuando ocurren los eventos amenazantes, causan el daño o la pérdida de esta infraestructura, debido justamente a su elevado nivel de vulnerabilidad. Cabe entonces la pregunta, si un organismo estatal que ejecuta una obra o desarrolla un proceso, sabía que esa zona está expuesta a amenazas³⁵ ¿por qué no incorporó estudios sobre gestión de riesgos para determinar si la ubicación era apropiada o para mejorar los diseños y las técnicas de construcción de la obra y, como complemento, lineamientos para la fiscalización que aseguraran que el diseño tiene características que elevan la sostenibilidad y mejoran la seguridad de la infraestructura?

La respuesta es sencilla, porque no existen políticas sectoriales de gestión de riesgos, que en su operativización prevean instrumentos como estudios de gestión de riesgos y otros.

³³ De acuerdo con los montos del presupuesto fiscal destinados a las carteras de Estado y otras entidades cuya razón de ser es la generación de infraestructura: Ministerio de Obras Públicas, CORPECUADOR, etc.

³⁴ Esto se constató durante la gestión de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

³⁵ Generalmente esta es información histórica de fácil recopilación y al menos en los procesos de reconstrucción, esa infraestructura se ha destruido por la ocurrencia de un fenómeno natural (en algunos casos recurrente) como por ejemplo la crecida de un río que se lleva un puente.

3. Reforma de la estructura institucional de gestión de riesgos en el país

El cambio de la estructura institucional de gestión de riesgos tuvo como meta que el país cuente con un organismo capaz de elevar la gestión de riesgos a una política de Estado, realizando un trabajo prospectivo y coordinado con todos los actores a nivel nacional, para construir y fortalecer las capacidades de gestión de riesgos en cada área de interés público e institucionalizar dicha gestión; lo que quiere decir, capaz de liderar la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el país.

Una vez dada la disposición presidencial y mediante Decreto Ejecutivo No. 1046-A, del 26 de mayo de 2008, se creó la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos –STGR–, organismo que absorbió a la Dirección Nacional de Defensa Civil que, hasta ese momento, era una dependencia del Consejo de Seguridad Nacional, sin representación política y sin autonomía administrativa ni financiera, como se señaló en un capítulo anterior.

El decreto de creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos le atribuye el rango de vice ministerio, adscrito al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, pero con autonomía administrativa y financiera. La calidad de vice ministerio le aproxima al nivel donde se toman decisiones estratégicas, lo que es fundamental para su gestión.

Una de las principales ventajas de la reorganización institucional fue que se consolidó el papel de las instancias que trabajaban en gestión de riesgos (hasta entonces “Defensa Civil”) bajo la coordinación y dirección de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, considerando qué juntas podrían desarrollar una sinergia que beneficiaría al país.

A partir de esta consolidación, se generaron cambios en otras instancias, como en el caso de las Direcciones de Planificación y Seguridad para el Desarrollo –DIPLASEDES– que dentro de los ministerios se hacían cargo de movilización, inteligencia y defensa civil. Estas direcciones pasaron a ser coordinadas por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, mediante Decreto Ejecutivo No. 1475 del 11 de diciembre de 2008, con una sola tarea: la gestión de riesgos. Al interior de sus ministerios, fueron adscritas a las Subsecretarías de Planificación y se les encargó la tarea de incorporar la gestión de riesgos en la planificación sectorial del país.

El papel de las fuerzas operativas, también cambió. Los cuerpos de bomberos, pasaron a ser coordinados por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, el 14 de abril de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 1670. El cambio tuvo dos modalidades, la primera fue total, esto es que los cuerpos de bomberos no descentralizados que administra el Gobierno Central, por intermedio del Ministerio de Inclusión Económica y Social pasaron a depender administrativa, técnica y legalmente de la Secretaría; en la segunda modalidad entraron los cuerpos de bomberos descentralizados (una minoría) que dependían de los municipios; en este caso, la coordinación se da únicamente a nivel técnico y legal. En el capítulo V se da una explicación más detallada del tema bomberos, los avances obtenidos y lo que se tenía previsto para su fortalecimiento.

Más de un año después, por Decreto Ejecutivo No. 42, publicado en el Registro oficial No. 31 del 22 de septiembre de 2009, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos se transformó en una Secretaría Nacional de Gestión de riesgos, obteniendo así el rango de Ministerio³⁶ y, por mandato de una de las disposiciones transitorias de la Ley de Seguridad Pública, aprobada por la Asamblea Nacional en su sesión No. 7; la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos absorbió a la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño – CORPECUADOR³⁷, reordenamiento que se ejecutará en un plazo no más allá de 365 días luego de publicada la Ley en el Registro Oficial y le permitirá a la Secretaría Nacional contar con un brazo ejecutor de obras de infraestructura.

³⁶ De acuerdo a la reforma democrática del Estado (SENPLADES, 2008), los Ministerios y las Secretarías Nacionales tienen el mismo rango (Carteras de Estado) y se diferencian únicamente en su ámbito de gestión, mientras los Ministerios se ocupan de sectores específicos, las Secretarías Nacionales se ocupan de temas transversales que incumben a todos los sectores.

³⁷ Creada por Ley No. 120. RO/ Sup. 378 de 7 de Agosto de 1998. Su misión es: Promover bienestar y seguridad a la comunidad y a los sectores productivos de la región litoral, insular e interandina hasta la cota 1000 msnm, afectadas por el fenómeno el niño 1997- 1998, a través de la reconstrucción de puentes, carreteras, aulas escolares, viviendas, centros de salud y obras de prevención, a cuyo efecto sus colaboradores deben cumplir y hacer cumplir las leyes y normas institucionales en un ambiente organizado, en el que se respetara su derecho a percibir una remuneración justa, libertad de expresión y trato equitativo.

Actualmente CORPECUADOR cuenta con 80 funcionarios más aproximadamente 200 personas que colaboran bajo la figura de contratos profesionales u ocasionales (es decir sin relación de dependencia). El presupuesto asignado a esta institución para el Plan de Reconstrucción de Infraestructura, después de las inundaciones del 2008, bordeó los 300 millones de dólares.

Otro cambio institucional del mismo sector público realizado durante el proceso, fue la creación de 16 Unidades de Gestión de Riesgos cantonales y provinciales, principalmente en la zona de influencia del volcán Tungurahua, tal como se explica con mayor detalle en el capítulo V del presente documento.

4. Mandato de la Constitución Política del Ecuador

Es importante comprender que este proceso de cambio se produce en un entorno nacional cambiante en el que, mediante consulta popular del 20 de abril de 2007, se aprobó la modificación de la estructura legislativa para dar paso a una estructura temporal, la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar una nueva Carta Magna que más tarde fue aprobada por los/as ecuatorianos/as a través de una consulta popular, realizada el 20 de septiembre de 2008.

Esta nueva constitución incorpora, por primera vez en la historia del país, los artículos 389 y 390, Título VII, Régimen del Buen Vivir, principios constitucionales sobre gestión de riesgos y genera mandatos claros sobre la creación de un sistema interinstitucional para enfrentar la problemática de riesgos, fundado en que las instituciones del Estado asuman de manera transversal y permanente sus tareas en este campo.

Entre los más valiosos preceptos, se destaca aquel ligado a los principios de responsabilidad de todos los actores del Estado, cada uno de acuerdo a sus posibilidades, competencias y campos de acción, así como el principio de descentralización subsidiaria, por medio del cual se responsabiliza a los actores locales, dentro de su jurisdicción, de realizar el proceso de gestión de riesgos, a fin de prevenirlos, y también de manejar las emergencias, sin

perjuicio de ser apoyados cuando sus capacidades sean rebasadas por los eventos nocivos. Este principio subsana la ausencia de obligatoriedad de las autoridades locales y otros actores institucionales a la que se hizo referencia en el capítulo II, como un obstáculo para lograr eficiencia en cuanto a la gestión de riesgos, por lo cual es uno de los pilares más sólidos del proceso de incorporación de la gestión de riesgos como política de Estado.

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

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley. Tendrá como funciones principales, entre otras:

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

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

5. El primer paso: formación de una imagen del organismo rector del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos

Una vez creada, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos se aplicó a delimitar su campo acción a través de la formulación de la visión y la misión que enuncian para qué fue creada, cuál era su tarea y cuáles sus responsabilidades frente al país. Los enunciados de misión y visión que mejor correspondían al mandato con el cual fue creada, se transcriben a continuación:

Misión

Liderar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para garantizar la protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastre; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales emergencias o desastres

Visión:

En un lapso de cinco años, ser reconocida en el ámbito nacional e internacional, por la implementación y consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el Ecuador, provisto de un conglomerado humano competente dentro de cada una de las entidades responsables y con recursos suficientes y oportunos para su funcionamiento.

Sin embargo, posteriormente, fue importante la comprensión de que este rol estaba sujeto a las circunstancias del país, es decir, en ese momento era prioritario liderar la construcción, implementación e institucionalización del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos en el país, pero cuando este sistema ya estuviera habilitado y funcionando, se requerirá otro tipo de apoyo desde el órgano rector, enfocado más al liderazgo que a su desarrollo. Como se ve, otro rol fundamental de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos era la atención de las emergencias o desastres que ocurrían día a día en el territorio nacional³⁸.

Se evidenció en ese momento la necesidad de construir una propuesta estratégica a largo plazo que determinara objetivos de corto y mediano plazo y que diera al país la capacidad

³⁸ Las emergencias menores en el territorio nacional ecuatoriano, se presentan en un promedio de 1 por semana (tomado de los registros operativos, Despacho Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos).

de enfrentar con solvencia los desastres que pueden ocurrir; sobre la base de que los actores de la sociedad y el Estado, asuman la parte de responsabilidad que les corresponde.

Pero para que los actores del país asuman sus responsabilidades se requiere también establecer acuerdos legitimados por todos, esos acuerdo constituirán el sustento político-intencional del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos, creado en concordancia con el mandato constitucional, art. 389.

Para formular la propuesta de definición de responsabilidades, se consideraron los problemas institucionales, en todos los niveles, que debían ser solucionados:

- El principal factor que estaba por trabajar, era la misión de cada tipo de institución, dentro del proceso de gestión de riesgos; ya que tradicionalmente, cuando ocurría un desastre, las distintas instituciones del país lo veían como “un problema de la defensa civil”; pero ni la Defensa Civil antes, ni la Secretaría Nacional ahora, detentan todas las competencias necesarias para solucionar los problemas causados por un desastre; por ejemplo, no tiene competencia ni capacidad para construir reasentamientos que acojan a personas que se quedan sin hogar, eso sólo lo puede hacer el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Lo mismo ocurre con las vías dañadas que debían ser objeto de medidas de prevención para evitar daños mayores o, si esto no ocurrió, debían ser reconstruidas; el responsable en estos casos, por ser ese su mandato y tener las competencias y capacidades necesarias, es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- En segundo lugar se necesitaba eliminar la discrecionalidad, para lo cual era necesario que las instituciones contaran con políticas, procedimientos e instrumentos institucionalizados, de modo que el cumplimiento de la tarea que a cada una le correspondía en el proceso de gestión de riesgos, no dependiera de los funcionarios de turno, cuyo criterio, conocimiento o experiencia en el tema no siempre serán óptimos.
- Otro problema que se debía evitar la duplicación acciones y el uso de recursos provenientes de distintas fuentes en una sola área o acción, ya que, frecuentemente,

la falta de coordinación provocaba que casi todas las instituciones que se involucraban en la atención a desastres, destinaran sus esfuerzos y recursos a distribuir raciones alimenticias en la misma comunidad y a veces al mismo tiempo, mientras otras áreas o poblaciones quedaban desatendidas. La solución es que existan y se cumplan procedimientos interinstitucionales claros que faciliten y regulen las operaciones en una emergencia.

Después de identificar estos factores y contar con un diagnóstico de la problemática de la gestión de riesgos en el país, se consideró imprescindible elaborar una propuesta de construcción del sistema que plantee los cimientos conceptuales, la estructura, la normativa, los métodos, procedimientos y límites de su acción. Esta propuesta tuvo dos funciones: al interior de la institución sirvió como eje organizador desde el cual se fueron definiendo los roles político y técnico de la STGR, se identificaron las capacidades para la acción que era preciso crear y fortalecer y se produjeron o adaptaron instrumentos de gestión técnica y operativa; hacia afuera, la propuesta se utilizó como insumo en el debate que era preciso sostener con la mayor cantidad de actores posible, con el fin de ajustar y consensuar sus elementos. De esta forma, se entablaron interacciones³⁹, entre actores gubernamentales, primero, y luego con actores privados y del tercer sector. Estas interacciones dieron los resultados deseados: se puso en práctica el estilo de gobernar participativo, implícito en la propuesta; se pusieron las bases para la integración de todos esos actores en el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, y se legitimaron los esfuerzos hechos hasta entonces y los que se preveía en el futuro para establecer dicho Sistema.

6. Consolidación de la imagen: La propuesta de una Estrategia Nacional para la reducción de riesgos y desastres

Como primer paso, se consolidó un marco conceptual que establecía los principios y delimitaba el enfoque, los conceptos y las principales políticas de acción sobre los cuales se llevaría a cabo la gestión. Este marco conceptual se apoyó en el enfoque definido por la

³⁹ Reuniones interinstitucionales, talleres, socialización y discusión de los primeros elementos de la propuesta.

Estrategia Internacional para la reducción de Riesgos y Desastres – EIRD, cuyos elementos constituyen la base de la acción política y administrativa que emprendió el país en materia de gestión de riesgos.

Uno de los incentivos que impulsó a la STGR a prefigurar la ruta que seguiría el país para implementar esta nueva visión, fueron los compromisos adquiridos por el país en enero del 2005, durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, realizada en Kobe, Japón, en la cual los Estados acordaron:

“Los Estados”⁴⁰

30. Todos los Estados deben esforzarse por llevar a cabo las siguientes tareas en los planos nacional y local, asumiéndolas como propias y en colaboración con la sociedad civil y otras partes interesadas, en la medida de su capacidad financiera, humana y material y teniendo en cuenta sus disposiciones jurídicas internas y los instrumentos internacionales existentes relacionados con la reducción de los riesgos de desastres. Los Estados contribuirán también activamente en el contexto de la cooperación regional e internacional, en consonancia con los párrafos 33 y 34:

- a) Preparar y publicar evaluaciones nacionales de referencia de la situación de la reducción de los riesgos de desastres, de conformidad con la capacidad, las necesidades y las políticas de cada Estado, y, según corresponda, compartir esa información con los órganos regionales e internacionales pertinentes.
- b) Designar un mecanismo apropiado de coordinación nacional para la aplicación y el seguimiento del presente Marco de Acción y comunicar la información a la secretaría de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres.
- c) Publicar y actualizar periódicamente un resumen de los programas nacionales para la reducción de los riesgos de desastres relacionados con el presente Marco de Acción, incluida la cooperación internacional.
- d) Elaborar procedimientos para el examen de los avances nacionales en la aplicación del presente Marco de Acción que comprendan sistemas para efectuar análisis de costo-beneficio y vigilar y evaluar de manera constante la vulnerabilidad y los riesgos, en particular en las regiones expuestas a amenazas hidrometeorológicas y sísmicas, según corresponda.
- e) Incluir información sobre los progresos en la reducción de los riesgos de desastres en los mecanismos de presentación de informes de los marcos internacionales y de otra índole existentes sobre el desarrollo sostenible, según proceda.
- f) Considerar, según corresponda, la posibilidad de adherirse a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes a la reducción de los desastres, aprobarlos o ratificarlos y, si ya son Estados partes en esos instrumentos, adoptar medidas para su aplicación efectiva¹⁸.
- g) Promover la integración de la reducción de los riesgos asociados a la variabilidad actual del clima y el futuro cambio climático en las estrategias de reducción de los

⁴⁰ Tomado del Extracto de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (A/CONF. 206/6): *Marco de Acción de Hyogo para 2005 – 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones ante los desastres.*

riesgos de desastres y de adaptación al cambio climático; velar por que la gestión de los riesgos relacionados con las amenazas geológicas, como los terremotos y los deslizamientos de tierra, se tengan plenamente en cuenta en los programas de reducción de los riesgos de desastres.”

En la novena sesión plenaria de esta Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, se aprobó el Marco de Acción de Hyogo 2005–2015, cuyo punto más relevante es el aumento de resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, para lo cual adopta las siguientes cinco prioridades de acción:

1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación.
2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana.
3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel.
4. Reducir los factores de riesgo subyacentes.
5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de lograr una respuesta eficaz.

Este cuerpo conceptual fue tomado por la STGR como base para el proceso de institucionalización de la nueva visión de gestión de riesgos en el país. En este sentido, la propuesta preveía la ejecución de acciones dirigidas a adecuar las condiciones estructurales y normativas para que el país pueda asumir las prioridades señaladas y solucionar sus falencias en materia de gestión de riesgos –por ejemplo respecto a investigación sobre fenómenos naturales, información sobre vulnerabilidades, etc.–, considerando nuestras propias condiciones políticas, económicas y culturales.

Los elementos técnicos, conceptuales y de política pública recogidos por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en la “Propuesta de Estrategia Nacional para la reducción de riesgos y desastres”, fueron puestos a consideración de la sociedad y el Estado, a través de la página web, donde se abrió un portal interactivo para receptor aportes, críticas y comentarios. Luego se hizo un lanzamiento oficial de esta propuesta, como táctica para promover el interés de los actores institucionales del sector público, antes de entregarla y

someterla a debate, principalmente a través de talleres de socialización en todas las provincias del país.

Esta metodología de discusión, buscaba obtener la mayor retro-alimentación posible por parte de todos aquellos actores que quisieran aportar, considerando que la gestión de riesgos es un tema de interés general y que todos los/as ecuatorianos/as, desde nuestros diferentes roles (ciudadano/a, familiar, miembro de una institución, empresario/a, trabajador, etc.) estamos en capacidad de opinar sobre esta propuesta, sobre las políticas consideradas prioritarias, dadas las circunstancias del país, y acerca de los principios que fundamentarán la estrategia nacional y se pondrán en práctica con el liderazgo del gobierno nacional, en la figura de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

A continuación, se detallan los principios propuestos y posteriormente validados para la Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos y Desastres⁴¹.

Obligatoriedad: Las medidas que se tomen para reducir los riesgos y atender las emergencias y los desastres son de carácter obligatorio, con la finalidad de salvaguardar la vida y los procesos de desarrollo del País;

Descentralización y Subsidiariedad: bajo el principio de gestión descentralizada se establece que las capacidades y responsabilidades deben ser asumidas por los gobiernos locales. Pero cuando las capacidades técnicas y de recursos de las autoridades territoriales subnacionales fueren rebasadas, deberán generarse mecanismos de apoyo y soporte a nivel provincial, regional y si correspondiere a nivel nacional, respetando la autoridad local o regional;

Interés colectivo: la reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son actividades de interés colectivo, ya que los impactos de una deficiente gestión se hacen sentir en todos los estratos de la sociedad;

Transversalidad e Integralidad: las acciones de reducción de riesgo y atención de emergencias y desastres competen a todos los organismos de la sociedad y deben ser integradas a todas las etapas de la planificación del desarrollo para lograr resultados integrales. La inserción debe hacerse a través de los procesos sociales en curso, en coordinación y respetando las autonomías institucionales;

Responsabilidad compartida y Participación: según este principio, quienes generen riesgos deberán responder por ellos en todas sus consecuencias y según su grado de responsabilidad. Además, la sociedad en su conjunto debe ser partícipe de

⁴¹ Tomados de la Propuesta de Estrategia Nacional para la reducción de riesgos y desastres. Noviembre 2008.

las acciones e iniciativas tendientes a reducir los riesgos y manejar las emergencias y desastres;

Permanencia: las acciones de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son de carácter permanentes con un énfasis particular en todas aquellas que buscan asegurar una gestión prospectiva del riesgo;

Transferencia del riesgo: El riesgo no está repartido de manera uniforme en el territorio nacional, por lo que resulta necesario generar los mecanismos adecuados para transferir riesgos y soportar su carga de manera solidaria. Además, el Estado debe asegurar que sus activos no se vean destruidos sin capacidad real de recuperación.

Acceso a información: para una adecuada actuación de las instituciones y de la sociedad, es prioritario que la toma de decisiones tanto colectiva como individual se base en información verificada, validada y de libre acceso.

Junto a los principios que sustentan la estrategia propuesta, se identificaron nueve macro-problemas considerados como prioritarios:

1. Las prácticas cotidianas de la ciudadanía no incorporan mecanismos de gestión de riesgos, por lo que provocan mayor vulnerabilidad.
2. La educación no transmite suficientes contenidos ni habilidades para que los/as estudiantes puedan hacer frente a los riesgos.
3. Las comunidades, aun las que tienen una organización fuerte, no están preparadas para enfrentar los riesgos de desastres.
4. En la planificación de los centros urbanos, incluyendo ordenamiento territorial, inversión y gestión ambiental, no se incorporan criterios ni métodos de gestión de riesgos de desastres.
5. La investigación en el ámbito de la Gestión de Riesgos está poco desarrollada.
6. En el país no se produce suficiente información para la adecuada Gestión de Riesgos y la que existe no está suficientemente consolidada, difundida ni es asequible para todos los actores que la requieren.
7. No existe un marco normativo para la Gestión de Riesgos.
8. El país no cuenta con capacidades institucionales, instrumentos fiscales y protocolos establecidos para enfrentar las emergencias y desastres.
9. La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos tiene una estructura incompleta y necesita más capacidades, debido a su reciente creación.

Frente a estos problemas se plantearon los propósitos básicos que deberían recoger las políticas de la STGR y las líneas de acción correspondientes a cada una de ellas⁴², estos propósitos fueron:

1. Fomento de una cultura de prevención y preparación frente a riesgos y desastres.
2. Incorporación de la gestión de riesgos a los programas de educación y capacitación, en todos los niveles.
3. Creación de capacidades comunitarias para que realicen gestión de riesgo en su territorio
4. .
5. Integración de la gestión de riesgos de origen natural y antrópico en los planes de desarrollo, como eje transversal.
6. Apoyo a acciones sostenidas de investigación y generación de información de la temática de gestión de riesgos en las instituciones, organismos colegiados, grupos técnico científicos, centros de educación superior, etc.
7. Creación y funcionamiento de un Sistema nacional de información para la gestión del riesgo.
8. Implantación de un cuerpo normativo legal, que sustente el proceso de gestión de riesgos y su aplicación obligatoria a nivel nacional, regional y local.
9. El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, debe contar con capacidades de respuesta fortalecidas, para enfrentar los eventos de emergencias o desastres naturales o antrópicos.
10. Contar con una entidad rectora del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, fortalecida técnicamente y consolidada en sus niveles administrativos y de gestión interna.

Este análisis, así como los principios descritos anteriormente, fueron examinados y criticados por los actores sociales y estatales, lo cual permitió a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, validar la ruta que había trazado para llevar a cabo su misión.

⁴² Las líneas de acción definidas para cada política constan en el cuadro que se adjunta a esta disertación, como anexo # 1.

Como último componente de esta estrategia, se plantearon dos áreas de acción que debían ser trabajadas paralela y simultáneamente:

1. Fortalecimiento de capacidades del país frente a emergencias y desastres, y
2. Elevar la gestión de riesgos a una política de Estado.

La primera área responde a una lógica de emergencias, es prioritaria, urgente y no puede ser descuidada, ya que no es evitable que ocurran fenómenos causantes de emergencias o desastres en el territorio nacional, mientras se está construyendo el Sistema, lo que requiere un proceso de mediana duración. Por lo tanto esta línea de acción se enfoca hacia las operaciones, mecanismos interinstitucionales y transferencia de riesgo que integran la conocida fase de “respuesta”.

La segunda línea responde a una lógica de desarrollo, es un objetivo instrumental dentro del proceso de construcción del sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, ya que para que una política pública, en este caso de Estado, pueda ser concretizada, cada actor institucional, en los diferentes niveles de gobierno, así como el sector privado y la ciudadanía, deben definir cómo la llevarán a cabo en su ámbito de acción y luego, para aplicarla, requerirán de una instrumentalización que posibilite su accionar.

La estrategia y por tanto sus elementos, fue examinada, debatida y validada por más de 800 actores institucionales, ciudadanos, empresariales y de la cooperación internacional. Se realizaron talleres provinciales de socialización y discusión con actores locales y nacionales y adicionalmente se estableció un canal a través de la página web para receptor las observaciones y comentarios a la propuesta. Todas las observaciones recibidas fueron incorporadas a la propuesta, de diversas maneras; y una vez que se logró llegar a los consensos que legitiman la “Propuesta de Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos y Desastres”, se dio el siguiente paso: la propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.

La intención que guiaba esta segunda propuesta era crear un sistema en el cual, todos los actores de la sociedad y el Estado no solamente participen, sino que conozcan con certeza cuáles tareas le corresponde hacer a cada uno, y en qué momento del ciclo de la gestión de

riesgos, entendiendo este ciclo como un proceso permanente que atraviesa la planificación y gestión institucional, así como también es transversal al quehacer ciudadano y empresarial. Esto permitiría a los actores desarrollar o adoptar las políticas, instrumentos, procedimientos y mecanismos óptimos para asumir sus competencias y cumplir sus responsabilidades en gestión de riesgos, institucionalizando la gestión de riesgos y actuando bajo las disposiciones legales que, como se dijo, no admiten discrecionalidad en este tema.

Para que el sistema, una vez construido, tenga esta virtud, era necesario que la propuesta contuviera la descripción de tareas o competencias de cada uno de los actores, según el nivel administrativo en el que esta ubicado, y esas descripciones debían ser discutidas con todos ellos o con sus representantes, a fin de lograr consensos sobre la base organizativa que sostendrá el sistema.

Sin estos acuerdos o consensos, los actores difícilmente se involucrarán en la construcción ni participarán adecuadamente en el sistema, aun si la ley les obliga, porque sentirán que las tareas propuestas son una imposición. Más adelante se explicará con detalle las tácticas y metodología utilizadas para el proceso de discusión de la propuesta.

Las primeras interrogantes, previas a la elaboración de la propuesta, giraron en torno al tipo de sistema que podría funcionar en el país, a la estructura que debería tener y la manera en que esta estructura se acoplaría a la del Estado. La estrategia de construcción debía responder a esas preguntas y definir por donde comenzar, quienes debían hacerlo y quizá lo más importante, cómo lograr que los actores del sistema den prioridad a las líneas de acción diseñadas para sostener el Sistema. La decisión se inclinó por comenzar con los actores del sector público institucional.

Se considero que era necesario crear un modelo cuya primera característica debía ser la agilidad para brindar atención inmediata a las emergencias; por la índole emergente de esta tarea, las fuerzas operativas debían trabajar de manera coordinada, profesional y eficiente y contar con los medios y equipos necesarios, y con personal especializado.

La segunda característica debía responder a la definición del Ecuador que contiene la nueva Constitución: “...un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático,

soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada". Este artículo de la Constitución se constituye en un reconocimiento de la gran diversidad cultural, étnica y social existente en el Ecuador, misma que debía ser un elemento básico a considerarse a la hora de construir la propuesta, ya que solamente respetando las peculiaridades de cada región, etnia, etc., sería posible contar con una propuesta que pueda funcionar para todos los actores. Esta definición por tanto, exigía que para trabajar en gestión de riesgos, era necesaria una estructura mixta: con una base "dura" que concentre los elementos que tienen en común todos los territorios del país, y una dinámica de interacción suficientemente flexible como para acomodarse a las diversas condiciones sociales, culturales, climáticas, topológicas, incluso administrativas, de las regiones y localidades del país.

La tercera característica que se consideró necesaria fue que las decisiones para prevenir la generación de riesgos, mitigar los existentes, atender desastres durante su ocurrencia y gestar un proceso de recuperación que no multiplique vulnerabilidades, deben tomarse con perspectiva territorial y con participación activa⁴³ de todos los actores existentes en el territorio afectado, lo cual cualificará el esfuerzo conjunto, aportará conocimientos específicos sobre las particularidades geográficas y sociales de la zona, y posibilitará la cooperación entre los actores locales y el apoyo de los actores de nivel regional y nacional. Son los actores locales quienes mejor conocen su realidad y quienes están obligados, en primer lugar, a proteger a la población de su jurisdicción y también a responder por sus acciones y omisiones.

Sin embargo, las decisiones están sujetas a diferentes criterios, ya que cada actor ve la situación desde su óptica particular. Por esta razón, la cuarta característica propuesta, debe asegurar que las decisiones se discutan, se acuerden y se monitoreen por parte de diferentes actores; esto significa que el sistema incluirá espacios formales donde se efectúen estas interacciones y cuya reglamentación prevea que las decisiones que allí se tomen sean de cumplimiento obligatorio para los actores, en su respectivo campo de acción.

⁴³ Se recalca la palabra *activa* que quiere decir no solo en presencia de los actores, sino contando con su voz y voto.

La quinta característica es instrumental y responde a la necesidad de trabajar en la reforma del marco legal a fin de respaldar la gestión del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

La sexta característica definida es coherente con la convicción de que un sistema de gestión de riesgos no se construye creando una estructura institucional paralela a la existente, sino generando y fortaleciendo capacidades en las instituciones existentes, a fin de que los actores asuman responsabilidades dentro de su ámbito de acción y de acuerdo con sus competencias. Por tanto, este sistema estará anclado a la estructura gubernamental, donde comenzará el proceso de construcción del sistema, refuncionalizando la interacción de los actores institucionales del sector público, en los cinco niveles de gobierno⁴⁴.

Una vez definidas estas características, se hizo evidente que la propuesta del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos debía contemplar el desarrollo paralelo de cuatro aspectos fundamentales:

- El modelo operativo para la atención de emergencias (protocolos de acción entre las fuerzas operativas del país para evacuación, búsqueda y rescate).
- El ciclo de construcción e implementación de políticas públicas de gestión de riesgos.
- La instrumentación de las interacciones entre los diferentes actores del sector público, así como la definición de las responsabilidades y competencias de cada actor, dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tanto en situaciones de emergencia como en tiempos de normalidad.
- El marco normativo que regulará el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (Ley Orgánica de Gestión de Riesgos); y
- El Sistema Nacional de Información para la Gestión de Riesgos.

⁴⁴ Los cinco niveles de gobierno establecidos por la Constitución del 2008 son: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial.

Es importante recalcar que en apoyo a estos esfuerzos, la entidad rectora cuenta con la cooperación del proyecto EC-L1003: Sistema de Alerta Temprana y Gestión de Riesgo Natural, que dispone de un monto total de \$6'250.000,00.⁴⁵ Este proyecto busca “Reducir la vulnerabilidad de las zonas afectadas por la actividad presente y potencial de los volcanes Cotopaxi y Tungurahua. Este objetivo se logrará mediante la implantación de un sistema de alerta temprana y la modernización del marco institucional de la gestión del riesgo, bajo la premisa de que la prevención es un tema de desarrollo que debe abordarse desde el nivel de planificación”.⁴⁶

El proyecto tiene dos propósitos importantes: reducir la vulnerabilidad de las zonas de influencia de los volcanes Cotopaxi y Tungurahua (componente I: Sistema de Alerta Temprana) y apoyar al país en la construcción del sistema nacional de gestión de riesgos, a través de su componente II: Sistema Nacional de Gestión de Riesgos Naturales que ha brindado gran apoyo a la institución rectora en esta tarea, durante el período de ejecución que, en principio, era de cinco años y se ha extendido a seis, de modo que terminará el 25 de mayo del 2011.

7. Instrumentación

- **El modelo operativo para atención inmediata de emergencias y desastres**

A nivel nacional, la población del Ecuador está familiarizada con la Defensa Civil como la institución que apoya a la población al momento de un desastre, la imagen de la institución está posicionada, todo el mundo la conoce y se ha mantenido gracias a la labor de los voluntarios, quienes llegan al lugar de la emergencia, incluso con sus propios recursos, movidos por su vocación de servicio. Cuando se creó la figura de la Secretaría Técnica de

⁴⁵ \$ 5'000.000,00 provenientes de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y \$1'250.000,00 como contraparte del Estado ecuatoriano.

⁴⁶ Tomado de la página de proyectos del BID: <http://www.iadb.org/projects/project.cfm?id=EC-L1003&lang=es>. El hecho de que el proyecto sea ejecutado por tres entidades públicas: la STGR, el IGEPN y la SENPLADES, asegura que los recursos serán usados en apoyo a los objetivos nacionales. Esta es una ventaja, pero también representa un riesgo, por las complicaciones que se presentan a la hora de compaginar los tiempos de la administración pública con los plazos de ejecución previstos en el mismo proyecto.

Gestión de Riesgos, se optó por mantener y fortalecer la imagen de la Defensa Civil, como el brazo operativo de esta dependencia que es quien coordina las operaciones -durante las emergencias- en todo el territorio nacional.

Si bien la atención de emergencias o desastres no termina en los procesos de búsqueda, rescate y evacuación, estas tareas son las que salvan vidas y es por eso que se tornan prioritarias. Por lo tanto, es indispensable que el Ecuador cuente con procedimientos y protocolos oficiales unificados, necesarios para que sus fuerzas operativas⁴⁷ trabajen con la coordinación y la sinergia que deben existir entre ellas. Para ello, se requieren algunas condiciones mínimas que hagan posible la coordinación, por ejemplo: a) que la totalidad de los miembros de las cinco fuerzas operativas del país compartan una base mínima de capacidades y destrezas, necesarias para la atención primaria; b) que cada uno se especialice en su campo; c) que hablen el mismo lenguaje, es decir que la terminología sea consensuada d) que también sus procedimientos sean consensuados; e) que establezcan canales de comunicación y los utilicen de manera permanente; f) que cada fuerza defina los límites de sus tareas y conozca las de las otras fuerzas.

Para alcanzar estas condiciones, se diseñó y comenzó la ejecución de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas operativas, que contempla los siguientes pasos:

- a. Definición y consenso sobre la ruta a seguir (a nivel general) en cada tipo de evento.
- b. Diagnóstico de las fuerzas operativas (capacidades, recursos, tipo de intervención que realiza).
- c. Definición y acuerdos sobre la distribución de responsabilidades en las tareas previstas y la forma de interacción cuando intervienen varias fuerzas.
- d. Elaboración o adaptación de procedimientos y protocolos para la atención primaria de emergencias y para conectar ésta a las siguientes fases de la emergencia.

⁴⁷ Actualmente, las fuerzas operativas son: Defensa Civil, Fuerzas Armadas, Bomberos, Policía, Cruz Roja, apoyadas por el CIREM.

- e. Programa de capacitación, de acuerdo a las tareas comunes y a las tareas específicas de cada institución (base y de especialización).
- f. Adquisición de equipos para las fuerzas operativas, de acuerdo con las tareas que deben cumplir y las amenazas a las que está sujeto el territorio en que actúan.
- g. Evaluación permanente de las intervenciones realizadas.

Los tres primeros puntos de este proceso se llevaron a cabo a través de la consultoría contratada por el PREDECAN, órgano ejecutor del CAPRADE⁴⁸, denominada “Consultoría Nacional para el fortalecimiento de la organización y la coordinación de la gestión de riesgo en el nivel local, a través del análisis de procesos – Ecuador”. Dentro de esta consultoría se realizaron cuatro talleres en los que participaron los equipos designados por las cinco entidades operativas, con el fin de diseñar las tareas básicas de la atención primaria en las siguientes emergencias: incendios, sismos, vendavales, erupciones volcánicas, deslizamientos, inundaciones y percances por manejo de materiales peligrosos. En torno a cada una de estas potenciales amenazas, se fijaron las acciones mínimas generales que deben ser efectuadas. Posteriormente, se definieron las capacidades, recursos y tipo de intervención de las instituciones operativas, para terminar con la delimitación de las tareas que cada institución debe desempeñar en cada tipo de evento. Hay cuatro formas de asumir dichas tareas: responsable de la tarea, apoyo en la tarea, responsable único de la tarea (no puede recibir colaboración) y responsable único, que puede convertirse en coordinador, cuando sus capacidades hayan sido rebasadas y necesite apoyo de las otras instituciones. Como resultado de este trabajo, se obtuvieron las matrices de tareas por cada evento que puede constituirse en una amenaza, las cuales aparecen en el anexo II.

Una vez definidas las responsabilidades de cada una de las instituciones, se dio paso a la siguiente fase del programa en la que se definieron las estrategias descritas a continuación:

⁴⁸ Comité Andino para la Prevención y Reducción de Riesgos y Desastres, de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, a la cual pertenece el Ecuador. Su órgano ejecutor, de 2004 a junio de 2009, fue el proyecto de apoyo a la prevención de desastres de la CAN – PREDECAN, que se ejecutó con fondos de la Comunidad Europea. No tuvo un carácter operativo, se enfocó a generar lineamientos comunes para los cuatro países, para que avancen en gestión de riesgos.

- Alianza estratégica con la OFDA, perteneciente a la USAID, para la elaboración de procedimientos y protocolos; la atención primaria de emergencias y para conectar esta fase de la emergencia con las siguientes; esta institución se encargará de formular participativamente los procedimientos y protocolos, así como de capacitar al personal de las fuerzas operativas que los pondrán en práctica. Tal decisión se tomó considerando que la OFDA ha realizado la misma tarea en otros países y en dos ciudades del Ecuador (Guayaquil e Ibarra) y ha obtenido resultados exitosos en tanto las fuerzas operativas lograron actuar coordinada y técnicamente.
- Respecto al programa de capacitación, por lo pronto, la estrategia será dictar capacitaciones a través de convenios con las distintas universidades del país. Para ello se han diseñado los contenidos programáticos de la capacitación básica y de las especializaciones requeridas por las diferentes instituciones. A partir de que reciban la capacitación, los miembros de las fuerzas operativas se registrarán en un sistema en el cual interesa a que institución pertenezcan, ya que en lugar de la representación institucional, tendrán un rango dentro de las fuerzas operativas, determinado por su nivel de capacitación y por su experiencia. De esta manera se espera que sobre la camiseta institucional, todos vistan la camiseta del país. Más tarde, durante el quinto año de implantación del modelo, se prevé poner en funcionamiento una Escuela Nacional de rescatistas.
- La entidad rectora ha iniciado un proceso agresivo de equipamiento de los equipos y medios de trabajo realmente imprescindibles. Para programar esta adquisición se han tomado en cuenta tres factores: a) la gran carencia de equipos y medios que experimentan las fuerzas operativas del país; b) la importancia de que las fuerzas operativas cuenten con los medios y equipos que hagan posible las tareas de su especialidad (por ejemplo: los bomberos en su lucha contra el fuego), y c) la recurrencia del o los fenómenos que ocasionan emergencias o desastres. Las adquisiciones que llenarán las necesidades del país, se realizarán a partir del segundo año de iniciado el proceso de implementación del modelo operativo para atención de emergencias y desastres.

- Finalmente, respecto a la evaluación permanente de las intervenciones realizadas, es necesario determinar indicadores y variables cuantificables e incorporarlas al Sistema Nacional de Información sobre gestión de Riesgos. A partir de ello, se evaluarán, de manera periódica y por parte de los actores involucrados, las intervenciones realizadas por las fuerzas operativas, poniendo especial interés en la evaluación de las personas atendidas. La evaluación obligará a la fuerza operativa a someterse a un proceso de mejoramiento permanente.

- **Políticas públicas de gestión de riesgos, su ciclo de construcción e implantación**

Las primeras aproximaciones al proceso de construcción de políticas públicas en gestión de riesgos fueron planteadas en la “Propuesta de Estrategia Nacional para la Reducción de Riesgos y Desastres”. Gracias a la presentación y validación de este documento, se logró el primer acuerdo sobre las prioridades que en esta materia debe enfrentar el país (dado el momento), así como sobre la manera de hacerlo; aunque esto no es suficiente para operativizar un proceso de construcción e implementación de política pública, solo constituye el primer paso.

Tal como se definió en el marco conceptual, las políticas públicas perfilan las líneas de acción las instituciones gubernamentales, por lo tanto, resultan el instrumento idóneo para regular al interno de los actores gubernamentales, su participación en la gestión de riesgos. En otras palabras, para que el sistema funcione, las instituciones públicas del país deben señalar en su propio programa de acción las responsabilidades, la manera de asumirlas y la forma de llevar a cabo las tareas que, según de su ámbito de acción, jurisdicción y competencias, van a desempeñar para bajar los niveles de vulnerabilidad, reducir los riesgos y controlar los desastres, y esto lo pueden hacer a través de sus políticas (públicas) institucionales.⁴⁹

⁴⁹ Tanto los actores institucionales como la ciudadanía deben tener en mente que un desastre no hace distinciones, mucho menos en países tan vulnerables como el Ecuador. Todas las personas que tienen el mismo nivel de exposición -sean analfabetas o tengan un PHD, ricas o pobres⁴⁹, infantes o adultos mayores- durante la ocurrencia del desastre son iguales y, de la misma forma, todos son responsables de prevenirlo.

Para asegurar que las políticas creadas respondan a necesidades reales dentro del campo de acción de cada institución, es necesario saber cuales son los “puntos ciegos” de los que la institucionalidad pública no se ocupa al momento, así como los problemas fundamentales que requieren solución y, en respuesta, diseñar la forma de instaurar prácticas que aseguren que todas las instituciones amplíen su cobertura y pongan a funcionar su propia gestión de riesgos tanto en tiempos de normalidad (prevención) como durante las emergencias.

La información servirá a cada institución para delimitar su campo de acción y los puntos donde sus acciones se acoplan con las de otras instituciones con las que interactúa, logrando de esta manera generar una sinergia sistémica; lo que, a su vez, permitirá establecer el contenido de los acuerdos nacionales de carácter interinstitucional que luego deben oficializarse. Para ello es necesario tomar en cuenta que dada la diversidad del país, las rondas de negociación deberán respetar las dinámicas territoriales. Esto quiere decir que no en todos los territorios, los acuerdos que se logren serán los mismos, como ya se dijo, esto exige que el sistema sea flexible, aunque tenga como base aquellos acuerdos comunes a todos los territorios.

Una vez delimitados estos campos de acción y generados los acuerdos interinstitucionales, cada institución debe definir sus políticas, para lo cual, la institución rectora señaló los siguientes 21 lineamientos de política pública sectorial que apuntan a la transversalización de la gestión de riesgos en el quehacer institucional público:

1. La entidad rectora del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos generará participativamente instrumentos técnicos y operativos de gestión de riesgos que serán de aplicación obligatoria por parte de todos los actores de la sociedad y del Estado.
2. La entidad rectora del sistema nacional de planificación asegurará la incorporación de criterios de reducción de riesgos en los planes de desarrollo territorial de los distintos niveles del Estado.
3. La entidad responsable de priorizar la inversión pública del Estado, verificará la existencia de criterios de gestión de riesgos como parte fundamental de los planes, programas y proyectos.

4. La entidad rectora del sistema económico asegurará el diseño e implementación de medidas, mecanismos e instrumentos que permitan a los diferentes actores institucionales el adecuado, necesario y oportuno flujo de recursos para la atención de emergencias o desastres.
5. Todas las instituciones públicas y privadas destinarán de manera oportuna los recursos necesarios para responder adecuadamente a situaciones de emergencia o desastre.
6. Todas las instituciones públicas incorporarán en su planificación y presupuesto, las acciones y recursos necesarios para garantizar la ejecución de procesos permanentes de reducción de riesgos.
7. La entidad rectora del sistema nacional de cultura promoverá la generación de una cultura de prevención, bajo el principio de responsabilidad común.
8. La entidad rectora del sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos generará los lineamientos e insumos necesarios para que cada actor de la sociedad y el Estado desarrolle procesos continuos de generación de capacidades de gestión de riesgos.
9. Todas las entidades públicas y privadas del país serán responsables de llevar a cabo las acciones necesarias para disminuir los niveles de vulnerabilidad existentes en todo aquello que tengan a su cargo.
10. La entidad rectora del sistema nacional de educación garantizará la incorporación de la gestión de riesgos como uno de los ejes transversales de la educación en todos sus niveles y modalidades.
11. La entidad rectora del sistema nacional de salud garantizará la continuidad de la prestación los servicios de salud en situaciones de emergencia o desastre.
12. La entidad rectora del sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales garantizará la generación de investigación y estudios, el monitoreo de amenazas, el desarrollo de tecnología relacionada con la gestión de riesgos, y la recuperación de saberes ancestrales para la gestión de riesgos, así como garantizará el acceso a la información oficial de manera oportuna.

13. La entidad rectora del sistema nacional de inclusión y equidad social asegurará la incorporación del enfoque de gestión de riesgos en el proceso de generación de condiciones para la protección integral social.
14. Todos los actores que participen en los procesos de generación de obras de infraestructura física, deberán asegurar la incorporación de medidas y especificaciones técnicas tendientes a minimizar sus niveles de vulnerabilidad y el riesgo que pudieran generar en su entorno.
15. La entidad rectora del sistema de comunicación social asegurará que los medios de comunicación difundan de manera permanente información sobre gestión de riesgos, de acuerdo con las políticas comunicacionales establecidas por el ente rector; y en caso de emergencia o desastre que brinden a la población información oficial.
16. Los organismos públicos competentes generarán y aplicarán el marco jurídico e institucional necesario para evitar la impunidad ante las pérdidas económicas y de vidas humanas, derivadas de la ocurrencia de una emergencia o desastre
17. Los organismos de control diseñarán y aplicarán mecanismos de seguimiento y fiscalización que permitan controlar la aplicación de medidas de gestión de riesgos por parte de cada una de las entidades del sector público.
18. Las entidades rectoras de los Sectores Estratégicos del Estado deberán desarrollar medidas de reducción de riesgos, así como planes e instrumentos necesarios para disminuir el nivel de vulnerabilidad de sus sectores.
19. Las acciones de respuesta frente a emergencias y desastres, serán coordinadas por el ente rector y llevadas a cabo de manera oportuna y obligatoria por los organismos de respuesta, de acuerdo al modelo operativo de emergencias.
20. Todas las instituciones que participen en procesos de recuperación, posteriores a una emergencia o desastre, seguirán los lineamientos establecidos en el Plan de Recuperación que será liderado por el ente rector y definido en función de la magnitud y tipología de la afectación.
21. El riesgo no está repartido de manera uniforme en el territorio nacional, por lo que se deberán generar los mecanismos adecuados para transferir riesgos y

soportar su carga de manera solidaria o transferir parte de esta carga a un agente externo.

Estos lineamientos son insumos producidos por la STGR –en cumplimiento de su misión– que servirán de base a las instituciones públicas del país para su proceso de construcción de políticas en gestión de riesgos.

Cabe recalcar que si bien la entidad rectora promoverá la formulación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno, cada institución será responsable de diseñarlas y promulgarlas; y, ya que cada institución tiene su propia metodología, se recomienda poner énfasis en la participación. Cuando las políticas de gestión de riesgos hayan sido promulgadas, los organismos gubernamentales deberán establecerlas a manera de programas, proyectos o tareas permanentes dentro de los planes institucionales, así la gestión de riesgos se habrá incorporado a la gestión institucional, pero para que funcione, cada institución deberá adoptar también instrumentos administrativos, técnicos, legales y financieros que aseguren el cumplimiento de los programas y proyectos planificados.

Una vez dados estos pasos, las políticas públicas de gestión de riesgos podrán ser ejecutadas y evaluadas periódicamente por los distintos actores sociales, privados, públicos, de cooperación internacional, etc., a fin de mantener su vigencia o modificarlas si la situación lo amerita.

- **Mecanismos para la interacción entre los diferentes actores del país**

Tal como se describe al inicio del presente trabajo, los COEs presentan debilidades como la no obligatoriedad de asistencia por parte de sus miembros, poca continuidad en el trabajo debido al cambio permanente de delegados y ausencia de mecanismos de funcionamiento e interacción en su seno y, el problema más grave, la poca disposición o voluntad de sus miembros para ceder espacios y asumir nuevas responsabilidades, en aras de lograr una mejor coordinación.

No obstante, se espera que, una vez resueltas las carencias estructurales culpables de tales debilidades, el mecanismo funcione, permitiendo la toma de decisiones coordinadas, puesto que los COEs tienen su lado positivo, lo más relevante es que constituyen una práctica interinstitucional de interacción y coordinación tanto para tomar decisiones, como para actuar en la atención de emergencia y desastres, y además, son el espacio donde la información fluye hacia los actores, quienes pueden discutirla, mejorarla y utilizarla para tomar decisiones conjuntas.

Existe un manual de los COEs que, a pesar de no haber sido suficientemente socializado ni aplicado por la mayoría de actores del país, constituye un insumo interesante desde la perspectiva operativa de atención a las emergencias y se toma como referente para esta fase del ciclo de gestión de riesgos. Por tanto, se puede decir que esta práctica ha calado en la cultura institucional de nuestro país y este factor político de nivel intencional puede ser aprovechado cuando se resuelvan los problemas mencionados en el párrafo anterior.

A partir de estas consideraciones, la STGR propone que los espacios interinstitucionales se ocupen del ciclo completo de la gestión de riesgos, articulando este trabajo con el quehacer institucional cotidiano de las instituciones que los constituyen, en las distintas circunscripciones territoriales. Para que esto se haga realidad hay que realizar las siguientes modificaciones al modelo de los COEs:

1. Pasarán de ser Centros de Operaciones de Emergencia a ser Comités de Gestión de Riesgos que funcionarán de manera permanente, por medio de reuniones periódicas. Elaborarán una agenda anual que en principio les permita incorporar la gestión de riesgos en su quehacer cotidiano, operativizando de esta manera las políticas institucionales, y que, posteriormente, asegure que la gestión institucional se atenga a criterios de gestión de riesgos, en todas sus fases.
2. Cuando deban enfrentar una emergencia o desastre, los Comités activarán sus apéndices operativos, denominados Centros de Operaciones de emergencia.

3. Contarán con el apoyo de un Comité Técnico Científico, cuyas observaciones y opiniones serán vinculantes para la toma de decisiones, tanto en tiempos de normalidad como en emergencia.
4. Los Comités de Gestión de Riesgos tendrán un respaldo legal que dictamine la obligatoriedad para sus miembros (instituciones) de participar en las reuniones a través de delegados estables y también del cumplimiento de los compromisos, fruto de las decisiones tomadas en su seno.
5. Estas instancias seguirán siendo organismos interinstitucionales de hecho, es decir, no contarán con personal de planta, sin embargo sus miembros se organizarán para llevar a cabo las tareas que aseguren su funcionamiento y el seguimiento a las acciones definidas en su agenda.
6. Esta instancia debe ser apoyada por mecanismos nacionales que aseguren el adecuado y oportuno flujo de recursos.

Esta propuesta, al igual que los demás elementos mencionados hasta el momento, será el insumo para una discusión a nivel nacional. Con los resultados de esta discusión, se construirá una propuesta participativa del modelo del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, que deberá ser sometida a rondas de socialización y acuerdos con los actores hasta obtener un modelo consensuado, flexible y estructurado en sus distintas dimensiones (operativo, institucional, político, social, en el ámbito privado, no gubernamental, de cooperación internacional, etc.).

Cuando este modelo de interacción sea probado en la acción, debe ser evaluado y tras el análisis de esta evaluación por parte de los actores, se podrá establecer su validez o no, con conocimiento de causa, porque los participantes serán quienes más claro tengan las debilidades y fortalezas de ese espacio de coordinación interinstitucional, así como los elementos para proponer modelos alternativos que lo sustituyan o, si es un modelo válido, las reformas que necesitará para asegurar su óptimo funcionamiento.

- **Nuevo marco normativo para la gestión de riesgos**

El marco normativo de la gestión de riesgos en el país debe respaldar el accionar de los diferentes actores en este ámbito, así como garantizar sus derechos y obligaciones en caso de la ocurrencia de un desastre, causado por fenómenos naturales, socio naturales o antrópicos. Se considera que sin perjuicio de que incorpore otros elementos, este marco normativo debe tener como base una Ley Orgánica que regule la organización de las diferentes instancias del Estado y que oficialice -frente a los diferentes entes del gobierno y la sociedad- el mecanismo de interacción para la gestión de riesgos; es decir, que confiera un estatus legal al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tal como lo prevé la Constitución.

La aprobación y vigencia de esta Ley permitirá llenar un vacío en la legislación ecuatoriana que proviene de la ambigüedad y la ausencia de contenidos sobre gestión de riesgos, de los instrumentos jurídicos vigentes⁵⁰ hasta septiembre de 2009; los cuales se ocupaban únicamente de la estructura institucional que regentaba el tema, en el país.

La propuesta de Ley preparada para presentarla a la Asamblea Nacional, es un producto del mismo proceso de construcción del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y por tanto, en parte, ha sido diseñada por la institución rectora, pero el diseño ha sido complementado en su forma y contenido por los actores que participaron en la primera fase de construcción del sistema.

A continuación se detallan las principales consideraciones de las que partió el primer proyecto de Ley Orgánica de Gestión de Riesgos:

Ya se señaló que una de las principales falencias de la estructura anterior era que los marcos regulatorios y normativos no consideraban vías para que los actores tomen decisiones y actúen con la rapidez y coordinación que amerita una emergencia. Igualmente se anotó que ese marco legal no establecía vínculos claros entre los organismos técnico científicos y los COEs, de modo que, muchas veces, no se usaba

⁵⁰ La Ley de Seguridad Nacional, derogada en septiembre de 2009.

información que es determinante para el proceso de toma de decisiones al interior de esta instancia coordinadora.

La propuesta de Ley busca suplir este vacío y establecer la obligatoriedad, para todos los actores del Estado, de participar activamente de manera organizada en el ciclo de la gestión de riesgos, por lo cual es eminentemente organizativa y su reglamento deberá detallar las competencias y responsabilidades de cada una de las instituciones del sector público.

En otro aspecto del tema, el texto de la ley propuesta, contiene disposiciones para la formación de un comité técnico flexible, integrado por los organismos técnico-científicos, como universidades e instancias de investigación, cuyos pronunciamientos deberán ser vinculantes para el resto de instituciones.

Una vez armada esta propuesta y teniendo en cuenta que en ella se compendian los principales dictámenes que permitirán que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos funcione⁵¹, se prevé que será entregada al Ministerio Coordinador de Seguridad para su análisis y pronunciamiento, a partir del cual, pasó a la segunda fase en la que se amplía el proceso de discusión para poder interactuar con los demás actores del sistema, a fin de lograr una propuesta de Ley consensuada que, sólo entonces, se enviará a la Asamblea Nacional, para su debate y aprobación.

- **Sistema Nacional de Información de Gestión de Riesgos**

En el país existe valiosa y diversa información dispersa (aunque ha sido catalogada como oficial) que no se usa para la toma de decisiones, porque no existe una herramienta en la cual los distintos actores puedan depositar la información que cada uno tiene, para que sea consolidada y sirva para prevenir y atender emergencias y desastres.

⁵¹ Hasta este punto llegó el curso de acción en el aspecto jurídico, al finalizar el período de análisis de esta tesis.

La Secretaría Técnica, en su calidad de ente rector de la temática, tiene a su cargo algunas de las iniciativas que representan avances significativos en cuanto al manejo de información, entre ellas están: herramientas como el SIAPAD, DESINVENTAR y BiVAaPad, de carácter regional, producto del proyecto PREDECAN, en apoyo a los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

El Sistema de Información Andino para la Prevención y Atención de Desastres (SIAPAD) cuenta con el portal <http://GEORiesgo.net>, este portal web es una herramienta de búsqueda orientado a facilitar el descubrimiento, visualización y acceso a la información cartográfica y documental concentrada en instituciones generadoras de información de los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú); información que es utilizada para la planificación de tareas relacionadas con las diferentes fases de la gestión del riesgo. Este portal permite simplificar los procedimientos de localización, acceso y utilización de la información geográfica, por lo que se prevé que incidirá en la disminución de costos de la gestión de riesgos.

El inventario de desastres DESINVENTAR, produce mapas temáticos, cuadros estadísticos, gráficos de la información ingresada en la base de datos y así permite visualizar cada evento individualmente. Esta también es una aplicación sub regional que reúne a los países de la Comunidad Andina de Naciones.

La Red BiVaPad, Biblioteca Virtual Andina para la Prevención y Atención de Desastres tiene como misión recopilar, organizar, conservar y diseminar información utilizada en las actividades propias de la gestión del riesgo (mitigación, prevención, atención, respuesta y recuperación), así como la relacionada con la prevención y atención de desastres, para promover el acceso equitativo, rápido y eficiente a esta información que puede contribuir a la mejora de la gestión del riesgo. Presta servicios –desde la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos por vía virtual– como la sistematización de materiales informativos que pone a disposición de múltiples usuarios que los requieren para investigar, planificar y tomar decisiones en el ámbito de la gestión del riesgo.

La clave del éxito de estas herramientas es la adecuada recopilación y actualización de la información.

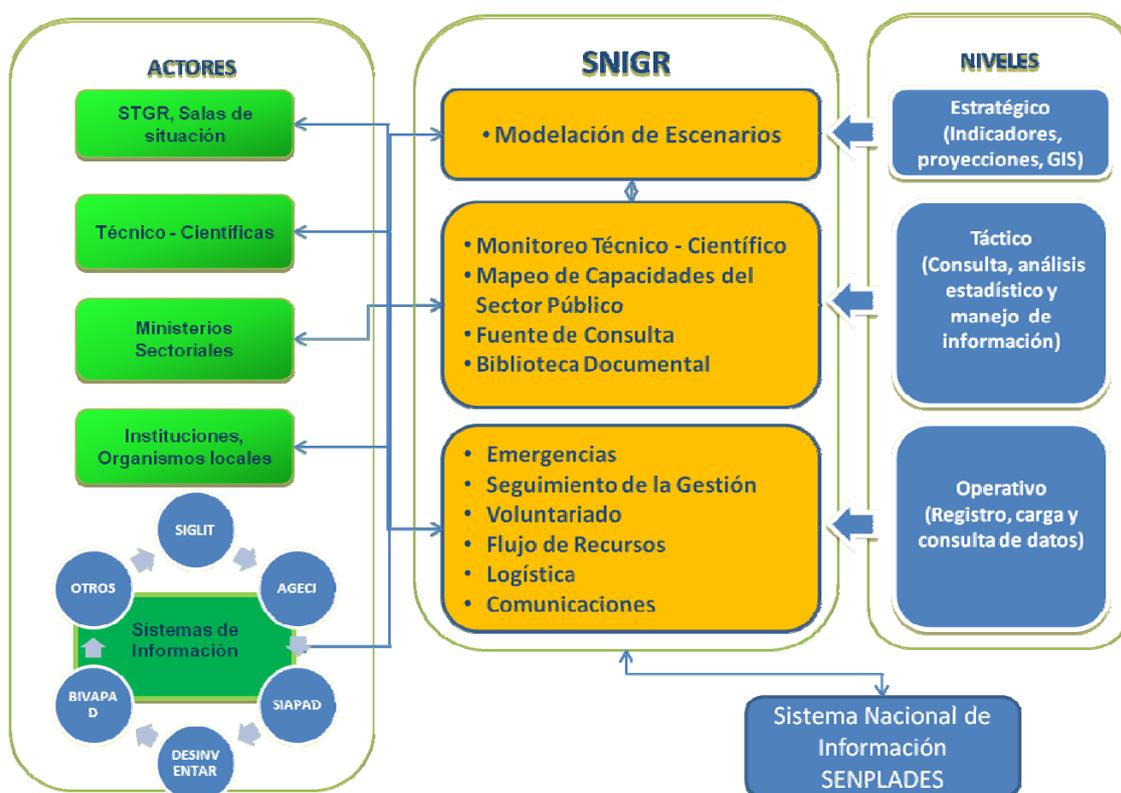
A nivel nacional se han realizado esfuerzos para contar con plataformas de manejo de información para que sea utilizada en la toma de decisiones, uno de ellos es el Sistema de Información Georeferenciada del Litoral, el cual, desde una perspectiva territorial, busca mapear también las capacidades físicas y de infraestructura con que cuenta el Litoral. Otras instituciones e instancias del país cuentan también con sistemas de información, enfocados a su ámbito de acción, planificación y gestión. Estos sistemas, en su mayoría, no han sido diseñados con consideraciones de gestión de riesgos, pero brindan información valiosa para esta temática.

En el contexto de estas acciones internacionales e internas, el Ecuador está desarrollando el software del Sistema Nacional de Información, a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– que servirá como un nodo capaz de interconectar todos los sistemas de información del sector público. El Sistema Nacional de Información para la gestión de riesgos, es un módulo del Sistema Nacional de Información, por lo que se creará y administrará en coordinación con la SENPLADES, a través de la ejecución del segundo componente del Proyecto “Sistema de alerta temprana y gestión de riesgo natural”⁵².

El propósito es contar con un instrumento que provea de información a niveles estratégico (indicadores, proyecciones, GIS), táctico (consulta, análisis estadístico y manejo de información) y operativo (registro, carga y consulta de datos). El esquema sobre el que se desarrollará es el siguiente:

⁵² Proyecto número EC-L1003, operación No.1707/OC-EC

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS



Cuadro elaborado por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, 2009.

Para una mejor comprensión, estos once módulos se explican brevemente a continuación:

- Modelación de escenarios.- Este módulo permite la modelación de escenarios combinando información técnico científica con información demográfica y sobre las poblaciones y sus actividades.
- Monitoreo técnico científico.- En conexión permanente con las entidades técnico científicas del país, este módulo permite contar con la información relacionada con el monitoreo de las diferentes amenazas del país en tiempo real.

- Mapeo de capacidades del sector público.- Este módulo permite contar con un inventario georeferenciado de los recursos de todo tipo, de cada entidad e instancia del sector público, a fin de saber de qué recursos dispone cada territorio y el país a nivel nacional, a la hora de prevenir o enfrentar una emergencia o desastre.
- Fuente de consultas.- Este módulo, contendrá la descripción de los procedimientos que constituyen canales de interacción entre los diferentes actores de la sociedad y el Estado. Por ejemplo, se encontraría aquí el proceso que sigue un proyecto de reconstrucción, presentado por un gobierno local: en qué institución debe presentarse, bajo qué formato, con qué documentos de respaldo, cuál será el siguiente trámite una vez recibido, cuál es el plazo para cada trámite al que será sometido, etc.
- Biblioteca documental: Este módulo permite la recopilación de todos los documentos sobre gestión de riesgos, de distintas fuentes, de diferente naturaleza, a fin de constituirse en una fuente de consulta para todos los actores en materia de gestión de riesgos.
- Emergencia: Este módulo prevé la posibilidad de realizar un seguimiento detallado a las situaciones de emergencia, en cualquier parte del territorio nacional, empezando por los actores involucrados, los recursos y las acciones realizadas y demás elementos que apoyen un adecuado manejo de situaciones de este tipo.
- Seguimiento de la gestión.- Este módulo permite conocer el avance de las instituciones del sector público en su proceso de incorporación de la gestión de riesgos. Lo cual permitirá dimensionar las capacidades del sector público para reducir riesgos y atender emergencias o desastres.
- Voluntariado.- Permite contar con toda la información respecto al voluntariado de Defensa Civil y de los diferentes organismos operativos del país; cuantos son, donde están, que capacidades tienen, con que equipos cuentan, como están avanzando en su especialización, etc.

- Flujo de recursos.- Permite dar seguimiento a los fondos destinados a diferentes instituciones públicas para prevención, preparación, mitigación, manejo de emergencias y recuperación: a quien se entregaron los recursos, en qué monto, qué destino debían tener, cómo fueron utilizados. Prevé la rendición de cuentas por parte de los ejecutores.
- Logística.- Este módulo, eminentemente operativo, permite a las fuerzas operativas diseñar, planificar y ejecutar las operaciones para enfrentar emergencias o procesos de recuperación.
- Comunicaciones.- Permite realizar un seguimiento a los canales de comunicación usados durante emergencias, a fin de establecer redes permanentes interinstitucionales y en caso de que estas fallen, tener redes alternas que permitan sostener las comunicaciones.

El diseño de la plataforma tecnológica estará listo en febrero del 2010, se probará y validará hasta agosto del mismo año. Se prevé que todas las instituciones públicas del país sean usuarias activas del sistema de información, para ello se requerirá de procesos de instalación y capacitación en cada institución, los cuales se llevarán a cabo en un plazo de tres años a partir de su validación.

8. Proceso de discusión del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

Los cinco elementos mencionados (modelo operativo para atención de emergencias, políticas públicas de gestión de riesgos, mecanismo de interacción entre actores, marco normativo para la gestión de riesgos y sistema nacional de información) son considerados como las bases instrumentales que permitirán generar un proceso de discusión nacional en torno a la gestión de riesgos, ya que al estar estos aspectos interconectados, sin uno de ellos, el modelo quedaría cojo.

La propuesta por tanto, es únicamente el primer paso frente a la innegable necesidad de que el país cuente con mecanismos que nos permitan disminuir los niveles de vulnerabilidad existentes, estar mejor preparados, minimizar el daño cuando ocurra una emergencia o desastre y recuperarnos luego de su ocurrencia sin reproducir los mismo niveles de vulnerabilidad. La propuesta es básicamente un insumo que puede analizarse en conjunto, un punto de partida sobre el cual se puede discutir y alcanzar acuerdos.

La única forma de llevar a cabo de manera sostenida un proceso tan complejo como el propuesto es contando con la participación de los diferentes actores o al menos de la mayoría de ellos, desde el inicio. El proceso de discusión proporcionará a estos actores institucionales la oportunidad de escucharse unos a otros y lograr acuerdos interinstitucionales, ya que lo medular en esta primera fase de construcción del sistema, es el involucramiento y compromiso de los diferentes actores, con el proceso.

- **Primera Fase**

Se dividió el territorio nacional para obtener grupos regionales de actores, en siete regiones, sin embargo, por facilidades logísticas, se subdividieron dos de ellas, efectuando así, un total de nueve talleres regionales para el proceso de discusión.

A la hora de diseñar el proceso de discusión, se plantearon los siguientes resultados esperados de cada ronda de discusión:

- Revisión del mecanismo de interacción (COE): problemas tradicionales del mecanismo, análisis de las soluciones planteadas, formulación de otras posibles soluciones.
- Acuerdos sobre la validación o cambios de las acciones consideradas prioritarias en esta primera fase, por parte del conjunto de actores en cada nivel de gobierno, a fin de contribuir al proceso nacional.
- Listado de actores en los distintos niveles de gobierno (sociales, privados, públicos, de cooperación internacional, de servicio, etc.), con una breve mención o descripción de sus competencias.

- Complementando este listado, sugerencias respecto a lo que debería hacer cada uno de estos actores en materia de gestión de riesgos, tanto en tiempos de normalidad como en situaciones de emergencia.
- Registro del respaldo legal que se requiere para el sistema y de qué tipo debe ser.

Cada taller duró un día, comenzó con tres presentaciones en las cuales se explicó a los asistentes la nueva visión de gestión de riesgos, su anclaje constitucional, el planteamiento de construir el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y cómo proponía la STGR llevar a cabo este proceso de construcción, por último una corta explicación de la propuesta de Ley y lo que esta busca. El acento en estas presentaciones se puso en la responsabilidad común, teniendo a la participación como eje central.

La primera parte de las presentaciones era netamente informativa (la nueva visión de gestión de riesgos, su incorporación en la constitución, etc.) pero la segunda es donde radicó el planteamiento del modelo de gestión. Para esta segunda parte se diseñó un modelo de gestión que muestra cómo se anclará el sistema a la estructura del Estado y lo que debería ser prioridad en este momento en cada nivel de gobierno.

Este modelo contó también con una descripción de las acciones prioritarias que debería llevar a cabo cada actor institucional, tanto en el marco de la atención de una emergencia, como en tiempos de normalidad, es decir, en el marco del desarrollo cotidiano de la gestión institucional, sobre el conocimiento de que en cualquier momento puede presentarse una situación adversa que podría causar una emergencia o desastre. Una vez que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos entre en funcionamiento, el ciclo de gestión de riesgos deberá cumplirse en todos los niveles de gobierno; las acciones prioritarias responden al momento de inicio en que se encuentra el proceso de construcción, y deben cumplirse de igual manera.

Para facilitar el proceso de discusión, el modelo de gestión se presentó a través de un esquema gráfico que marca la estructura sobre la que se construirá el sistema (niveles de gobierno), los dos enfoques (emergencia y desarrollo) y las acciones prioritarias que se desarrollarán en conjunto, por los actores de este nivel, en la primera etapa.

Sobre este esquema se logró, en conjunto con los actores institucionales de las diferentes regiones del país, validar o modificar el modelo, así como complementarlo a través de la construcción de una lista completa de actores (públicos, privados y sociales) por niveles de gobierno y hacer una lista de las competencias de cada actor, a fin de que logren en conjunto, gestar el ciclo de gestión de riesgos en todos los niveles de gobierno y así se asegure el cumplimiento de las acciones establecidas como prioritarias.

A continuación, el cuadro resumen de la propuesta de modelo de gestión presentada y discutida con los actores públicos institucionales regionales, donde -para facilitar la discusión- se incorpora el ámbito comunitario o ciudadano y no se incluye el ámbito nacional en el que se entiende las instituciones públicas cumplen el rol principal de dictar políticas.



Una vez concluidas las presentaciones, se dio paso a una ronda de preguntas donde se discutió la pertinencia de las acciones prioritarias propuestas.

Después de la discusión, se conformaron cuatro grupos que trabajaron bajo una misma metodología, en los ámbitos parroquial, cantonal, provincial y regional. El trabajo en grupos se inició con un breve diagnóstico donde se identificaron los elementos socio culturales, económicos, políticos, etc., más relevantes de esa región, cómo ha funcionado la gestión de riesgos hasta ese momento (fortalezas y debilidades) y principales eventos desastrosos que han afectado a la región.

Luego se trabajó sobre una ficha guía, diseñada para este efecto que contenía las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los actores que existen en esta región en el ámbito (parroquial, cantonal, provincial, regional)?
- ¿Qué hacen esos actores normalmente (de que se ocupan, cuáles son sus responsabilidades, a cargo de que están, etc.)?
- ¿Qué debería hacer cada uno de esos actores cuando hay una emergencia o desastre?
- ¿Qué deberían hacer esos actores cuando no hay emergencia, si saben que puede haberla en cualquier momento?
- ¿Es necesario un respaldo legal para el cumplimiento de estas acciones? y de ser así ¿cómo debería ser planteado?

Cada grupo contó con un moderador que facilitó la discusión sobre las preguntas guía y un moderador que registró los resultados.

Al entrar los diferentes actores institucionales en esta dinámica, tuvieron que interactuar ente ellos y con la institución rectora, fue entonces que sus intereses y objetivos institucionales y hasta personales divergentes salieron a flote.

Las reglas claras y el campo bien delimitado impidieron que estos intereses tanto institucionales como personales se superpusieran al interés del país, representados en la propuesta de construcción de un sistema eficiente que sirva a todos de acuerdo a sus necesidades y en el que todos aporten o colaboren desde sus capacidades. Pese a esto, los

acuerdos siempre reflejaron la distribución del poder vigente en las diferentes jurisdicciones representadas en los talleres. Esto no es necesariamente un punto negativo, sino más bien, confirma la necesidad de que el Sistema sea flexible para que pueda incorporar y manejar las particularidades en la interacción, que constituyen el canal preestablecido por el cual discurre el quehacer institucional y la única vía por la que podría fluir la gestión de riesgos, con la condición de que no se desvirtúen los objetivos fundamentales del Sistema.

De esta fase se obtuvieron resultados que enriquecen enormemente la propuesta en sus diferentes dimensiones. Se validó el modelo de interacción, puntualizando en la propuesta de Ley los elementos necesarios para mejorar su funcionamiento. Se logró obtener un listado consensuado a nivel nacional de lo que se considera debería ser hecho por cada una de las instituciones e instancias de cada nivel de gobierno para implementar el ciclo de la gestión de riesgos de manera transversal, tanto en emergencia como en el marco del desarrollo.

- **Segunda fase**

Esta fase estuvo compuesta por varias acciones paralelas, un taller del equipo técnico de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos con la asesoría de expertos internacionales a cargo de sistemas de protección civil y gestión de riesgos de distintos países del mundo, tales como Cuba, Estados Unidos, Filipinas, México, países del Caribe, Chile y Colombia.

Este taller, comenzó con una explicación a los expertos de otros países sobre la propuesta y los avances obtenidos hasta ese momento, las exposiciones de los visitantes enriquecieron la propuesta con el relato y las reflexiones sobre sus experiencias y prácticas exitosas y no exitosas. Para concluir se elaboró en conjunto una lista de chequeo que contenía todo aquello que es indispensable para el buen funcionamiento de un sistema de gestión de riesgos, en especial los ejes de trabajo y alrededor de ellos las actividades encaminadas a ese objetivo.

Adicionalmente, en esta fase, en conjunto con la Agencia (nacional) de Cooperación Internacional –AGECI, se llevaron a cabo talleres de diagnóstico con las instituciones de

cooperación internacional con el fin de identificar el área de trabajo de estas entidades en gestión de riesgos en el país, sus líneas de acción y el tipo de intervención que realizan. En los mismos eventos se les hizo conocer la propuesta nacional y en ese espacio, las agencias y ONGs propusieron cuál podría ser su rol dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Para finalizar esta fase, con todos los insumos obtenidos, se logró formular por escrito la propuesta de la Ley de Gestión de Riesgos lista para entrar en la segunda ronda de debate institucional y ciudadano, por un lado; y por otro, la propuesta de construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; el logro más relevante de este segundo documento es la tabla en la que se definen las competencias de los actores públicos institucionales por nivel de gobierno, tanto para situaciones de emergencia como para los procesos cotidianos de desarrollo. Los dos documentos constan como anexos III y IV en esta tesis.

- **Tercera fase**

La propuesta de creación del sistema y la propuesta de Ley fueron enviadas a todas las carteras de Estado para su análisis y comentarios, y debían ser enviadas también a los gobiernos locales y seccionales y las entidades técnico-científicas con quienes se había planificado llevar a cabo sendos talleres de discusión. Hasta aquí llegó el proceso del que da cuenta este documento que dispone de información hasta la fecha de creación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos⁵³.

- **Cuarta fase**

Se preveía que en esta fase se realizaran 24 talleres provinciales para la socialización de las propuestas consensuadas y su validación, además de la integración -por medio de grupos focales- de los demás actores sociales, privados e institucionales que aun no habían participado en el proceso. En esta fase debía llevarse a cabo la elaboración de los documentos finales del proyecto de Ley Orgánica de Gestión de Riesgos y del Sistema

⁵³ La Secretaría Técnica fue creada en mayo de 2008 y dio paso a la Secretaría Nacional que se inició con nuevas autoridades, en septiembre de 2009.

Nacional de Gestión de Riesgos, para concluir con su presentación a la Asamblea Nacional y al COE Nacional, respectivamente, y una vez obtenida su aprobación, iniciar el proceso de instrumentación que permitiera su aplicación.

Como se puede apreciar, la STGR en el período de un año y cuatro meses dedicó su esfuerzo fundamental a iniciar e impulsar los procesos de instrumentación para crear un nivel estructural capaz de sustentar una transformación de la perspectiva científica, técnica y administrativa del área de gestión de riesgos, pero sobre todo, un cambio en la cultura intrainstitucional y política (en el sentido de relación mediada por el poder) que volviera más participativas las interacciones con los demás actores y, en especial, con la ciudadanía. Este propósito se concretizó, en cierta medida, en los diseños y debates de la Estrategia para la Reducción de Riesgos y Desastres y de la Ley Orgánica de Gestión de Riesgos, puesto que a pesar de los conflictos que suscitaron, la propuesta y el proyecto, al interior de la institución y en el entorno gubernamental, ambos instrumentos permitieron recoger las visiones y objetivos particulares de distintos sectores y niveles del gobierno y la sociedad, para definir dos instrumentos del gobernar, consensuados y, por lo tanto, con mayor posibilidad de que se los utilizara, una vez aprobados.

CAPÍTULO V

ACCIONES COMPLEMENTARIAS DESDE LA NUEVA VISIÓN

Paralelamente a la construcción e instrumentación del sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, se establecieron interacciones que (en forma similar a los procesos antes mencionados) pretendían afianzar una nueva práctica en las relaciones del Estado con los actores nacionales e internacionales, para concretar el cambio de práctica gubernativa que se estaba gestando en el país:

1. Interacciones en el ámbito nacional

- Atención a las emergencias: durante el período que analiza esta tesis, la STGR atendió de manera directa con su fuerza operativa o en coordinación con las otras, aproximadamente una situación de emergencia por semana.⁵⁴
- En coordinación con los ministerios locales y seccionales y con los ministerios responsables de los sectores afectados por las emergencias, la institución rectora ejecutó programas para solucionar de manera definitiva las afectaciones causadas por eventos desastrosos.
- La STGR elaboró y socializó el instructivo para declaratorias de emergencias⁵⁵, que detalla los procedimientos previos a la declaratoria de emergencia, los trámites administrativos que tiene que atravesar esta emergencia para que sea validada y pueda acceder a recursos adicionales del presupuesto central del país⁵⁶ y los instrumentos que se deben utilizar durante este trayecto.

⁵⁴ Registros operativos de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos: 2007 – 2009.

⁵⁵ Instructivo para declaratoria de emergencia, STGR, 2008. www.stgestionriesgos.gov.ec

⁵⁶ Quien valida la emergencia es la entidad rectora, basada en un informe técnico de la situación, el acta del COE recomendando la declaratoria de emergencia y la resolución del Presidente del COE. Esta validación es el requisito para que las instituciones que van a atender la emergencia reciban o puedan disponer de los recursos que necesitan, poniendo en acción las políticas fiscales establecidas para el manejo de emergencias. Está establecido que la validación no tomará más de 48 horas, pero mientras tanto, las instituciones operativas deben atender con sus propios recursos a la población afectada.

- En conjunto con el Ministerio de Finanzas se construyeron tres políticas para el flujo de recursos financieros durante emergencias, las cuales fueron institucionalizadas a través de la adopción de procedimientos e instrumentos administrativos que una vez conocidos por los actores, han facilitado la obtención de recursos en un tiempo record, si se compara con el lapso que demoraba este trámite hasta antes de la promulgación de estas políticas⁵⁷.
- A través de un encuentro nacional que contó con la presencia de más de 1000 voluntarios de la Defensa Civil, se validó el programa de capacitación para las fuerzas operativas del país y se afinaron mecanismos e instrumentos internos que permitirán aplicar parámetros mínimos de seguridad para los voluntarios, cuando desarrollan sus labores, tales como seguro de vida y asistencia médica durante los operativos.
- Para reducir el riesgo urbano, se llevó a cabo el programa piloto “Mi barrio seguro y solidario”, ejecutado con el apoyo del Banco Mundial y en convenio con el Municipio de Quito, este proyecto inició con un proceso de capacitación al sector centro oriental de la ciudad, compuesto por once barrios que, con asistencia técnica, elaboraron pequeños proyectos para solucionar de manera comunitaria, situaciones de riesgo existentes en su territorio. Los proyectos fueron calificados y los cuatro ganadores fueron premiados con \$10.000,00 para que pudieran ser ejecutados. La STGR hizo el seguimiento hasta que concluyeron, en adelante el barrio asume la responsabilidad del mantenimiento que requieran las obras que se construyeron. Entre los parámetros de calificación, se concedió mayor peso a la participación y compromiso de los vecinos del barrio. Esta primera experiencia permitió probar una metodología que resultó exitosa y que puede ser replicada en otros centros urbanos del país.
- Para reducir el riesgo en los sectores rurales, se realizó un diagnóstico en las 24 provincias del país, luego del cual, con un criterio multiamenaza se identificaron 432 comunidades que presentaban condiciones de mayor vulnerabilidad, cuyo

⁵⁷ Instructivo para el flujo de recursos en emergencia, STGR, 2008. www.stgestionriesgos.gov.ec

listado aparece en este documento como anexo V. Estas comunidades aplicaron el Programa Comunitario para Reducción de Riesgos cuyos componentes fueron: capacitación, elaboración de mapas comunitarios de riesgos, planes de contingencia y formación de brigadas comunitarias de gestión de riesgos. La STGR planificó dotar a las comunidades organizadas del equipamiento mínimo para la atención primaria de emergencias, esta tarea quedó lista para que la ejecute la Secretaría Nacional. La primera fase de este piloto permitió probar una metodología de trabajo en gestión de riesgos con comunidades rurales, la cual iba a ser aplicada en la segunda fase que se extendería paulatinamente al resto de comunidades del país. El presente estudio no abarca el momento en que debe concluir la primera fase del Programa.

- A manera de pilotaje y a través de la Unidad de Gestión de Riesgos de la Zona de Influencia del Volcán Tungurahua, se crearon unidades municipales y provinciales de gestión de riesgos en los gobiernos locales y seccionales de la zona afectada. Este punto será desarrollado con más detalle en el siguiente capítulo. La metodología e instrumentos que se desarrollaron, constituyen herramientas tipo que permitirán a la entidad rectora impulsar el proceso de creación de unidades de gestión de riesgos en los cantones y provincias del territorio nacional. El rol fundamental de estas unidades será incorporar la gestión de riesgos como un eje transversal en la planificación y acciones de estas entidades, incidiendo principalmente en el ordenamiento del territorio.
- Se reactivó el sistema de auxilio telefónico 911 en Guayaquil, para atender a la provincia de El Guayas y en situaciones extremas, brindar apoyo a las provincias colindantes (Los Ríos, El Oro y Manabí). Actualmente en el país existen tres diferentes sistemas 911 y pero sólo uno de ellos cuenta con apoyo de todas las instituciones que prestan ayuda a la ciudadanía (bomberos, policía, defensa civil, etc.). Por mandato presidencial, estos sistemas serán unificados en un solo programa nacional, coordinado por la entidad rectora en conjunto con los gobiernos municipales y provinciales. La STGR afinó el proyecto que debía presentarse en

octubre de 2009, como parte de su programación anual cuya ejecución estaba programada para enero de 2010. De acuerdo con los estudios y la planificación realizada, tomará aproximadamente dos años contar con un 911 nacional.

- Durante este período, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos asumió también la coordinación administrativa sobre los 201 cuerpos de bomberos centralizados en el país, que hasta entonces dependían del Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES; esta transferencia se dio en consideración a que los bomberos son una fuerza operativa y podrían establecer una sinergia con las otras fuerzas, si están coordinadas por la institución rectora.

El traspaso (principalmente de carácter administrativo) de la Dirección Nacional de Defensa contra Incendios, junto con todas sus competencias, a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, se realizó en aproximadamente tres meses, el mismo tiempo que tomó levantar un diagnóstico de la situación que dio origen a un proyecto de reforma organizativa y fortalecimiento de los cuerpos de bomberos, desde la nueva perspectiva de gestión de riesgos. A continuación un breve resumen de los resultados del diagnóstico y de la propuesta de reforma:

La regionalización política tradicional del país⁵⁸, dividió en 3 zonas a las que se circunscribieron los diferentes cuerpos de bomberos del país (que son principalmente cantonales y algunos pocos parroquiales). Estas regiones, fueron comandadas por los cuerpos de bomberos de Quito, Guayaquil y Cuenca. Cuando estas comandancias se descentralizaron, los cuerpos de bomberos cantonales que seguían dependiendo del Estado central, desconocieron su coordinación y se agruparon en diversos tipos de organización.

Este hecho, sumado a la reestructuración de las representaciones provinciales y zonales de los cuerpos de bomberos y a la influencia de algunas organizaciones internacionales fueron perfilando diferentes líneas técnicas adoptadas por los cuerpos de bomberos, lo que marcó una ruptura entre los diferentes cuerpos de

⁵⁸ Estos son los tres departamentos que se reconocían cuando el país se independizó: Quito, Guayaquil, Cuenca; olvidando a la Amazonía y a la Región Insular.

bomberos del país, en consecuencia, no siempre pueden establecer lazos de cooperación entre ellos.

Este rompimiento ha ocasionado además, que los cuerpos de bomberos en este momento presenten un desarrollo técnico heterogéneo, hoy en día el país cuenta con cuerpos de bomberos muy capacitados, bien equipados, con locales, transporte e infraestructura necesaria y con otros que apenas cuentan con un mínimo de personal, un par de mangueras y equipos en mal estado para realizar su trabajo.

Frente a esta realidad la STGR propone trabajar conjuntamente con los cuerpos de bomberos del país para delimitar las características deseables para todas las organizaciones bomberiles del Ecuador, las condiciones básicas para que puedan desarrollar su labor y un plan de fortalecimiento que les permita, bajo el liderazgo de la entidad coordinadora, lograr un estatus adecuado.

La STGR, siguiendo los mandatos constitucionales, debe impulsar paralelamente a estas acciones, la descentralización de los cuerpos de bomberos, traspasando sus responsabilidades administrativas a los municipios y garantizando que los bomberos reciban los recursos que los gobiernos locales recaudan a través de tasas añadidas a las tarifas de servicios básicos y, de la misma manera, se garantice que la fuerza operativa adscrita al municipio está preparada, equipada y capacitada para enfrentar contingencias, emergencias o desastres.

De acuerdo a lo previsto, los cuerpos de bomberos serán parte de las unidades de gestión de riesgos municipales y, a la vez, una de las fuerzas operativas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. El proyecto mencionado deberá ser socializado para que los diferentes cuerpos de bomberos del país puedan discutirlo, a partir de noviembre de 2009. Se espera lograr consensos para ejecutar el proyecto desde marzo del 2010.

- Con esta misma lógica, la institución rectora respondió a la disposición presidencial de prepararse para absorber a la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectadas por el Fenómeno de El Niño – CORPECUADOR, formulando

un plan de transición. Esta absorción, oficializada en septiembre de 2009 por medio de la Ley de Seguridad Pública, se efectivizará en un plazo no mayor a 365 días. El objetivo de esta fusión es dotar a la entidad rectora de un brazo que coordine a nivel nacional la prevención, atención y reconstrucción, en el plano de la infraestructura.

Hasta antes de la aprobación de la Ley de Seguridad Pública, CORPECUADOR era una unidad ejecutora, autónoma, cuya misión era reconstruir las zonas afectadas por el Fenómeno de El Niño en la Región Costa. Recibía un financiamiento directo correspondiente al 7% del impuesto sobre las exportaciones de banano, contaba con un personal mínimo y no manejaba ni equipos ni activos que le permitieran cumplir directamente su misión. Una vez terminado el proceso de reconstrucción, debía transferir las obras bajo su coordinación a las entidades que detentaban esa competencia (de acuerdo al tipo de obra) y luego desaparecer. Sin embargo, CORPECUADOR no realizó la transferencia de estas obras, ni cesó en sus funciones, aprovechando el alto déficit de infraestructura social en el país y la ocurrencia de eventos dañinos de pequeña magnitud, en la última década, se dedicó a contratar la ejecución de obras para solucionar ambos tipos de problema.

Adicionalmente, por su constitución, a partir del 2008, esta corporación es la única institución del gobierno central que al momento de la emergencia dispone de liquidez inmediata⁵⁹, lo cual le permite contratar rápidamente la ejecución de acciones necesarias para la rehabilitación post desastre en emergencias, por ejemplo, la reparación de un dique dañado por el desbordamiento de un río.

A la finalización del período de análisis de esta tesis, se realiza un estudio para determinar el estado de las obras a cargo de CORPECUADOR, determinar problemas en su funcionamiento y cuantas presentan condiciones de vulnerabilidad que necesiten atención inmediata. Si bien aun no se cuenta con una valoración técnica de las obras ni se ha determinado el número de obras que presentan

⁵⁹ En el 2008 se instala en el país el sistema E-SIGEF, que consolida las operaciones financieras de todo el sector público por medio de una cuenta única del tesoro. CORPECUADOR, al ser autónoma por Ley, mantiene su sistema de cuentas independientes, lo cual le permite ejecutar procesos rápidos y directos para la utilización de recursos.

problemas, sí se han podido establecer los factores causantes de la disfuncionalidad de las obras:

- CORPECUADOR no cuenta con un presupuesto para mantenimiento de las obras que ha contratado, por lo que, después de ponerlas en funcionamiento, no ha podido evitar su deterioro y en algunos casos, hasta inutilización.
- La ejecución de las obras no ha sido acordada con los gobiernos locales o seccionales, por tanto ninguna de estas entidades han considerado como competencia suya cuidar y mantener lo hecho por CORPECUADOR.
- Las obras no han sido entregadas a las comunidades para las que se construyeron, de modo que a éstas les es indiferente si se deterioran o no y en algunos casos, hasta contribuyen para que esto pase.

Como ejemplo, está el puente sobre el río Vinces (cantón Vinces, provincia de Los Ríos) cuya construcción incluyó la protección de las márgenes del río con piedras grandes, colocadas a manera de muro natural. En tanto la población del barrio y del cantón no conoce la razón de la colocación de las piedras y frente a la escasez de ese tipo de materiales de construcción en la zona, se acerca con camionetas a las márgenes del río para llevarse la piedra “gratis”, dejando el puente y las viviendas cercanas, desprotegidos.

- Algunas obras se construyeron en acuerdo con los gobiernos locales o seccionales, quienes se comprometieron a realizar las obras complementarias para su funcionamiento integral. Estas instituciones no cumplieron los acuerdos, y CORPECUADOR no hizo el seguimiento correspondiente, por lo tanto, estas obras de infraestructura no pudieron ser utilizadas nunca, por falta de elementos complementarios, al pasar del tiempo, las obras se deterioraron y finalmente se inutilizaron.

- Algunas obras fueron construidas sobre estudios previos y términos de referencia mal determinados que establecían costos de referencia irreales y diseños inadecuados. Esta falencia se tradujo en elevaciones del presupuesto asignado a la obra por el Estado y en obras defectuosas, el error solo se evidenciaba cuando la ejecución estaba ya muy avanzada o finalizada y no se contaba con fondos para corregir o terminar las obras, como sucedió con el muro de protección del malecón del cantón Río Verde, en la provincia de Esmeraldas que ha producido a la comunidad problemas antes inexistentes por la falta de tres metros de construcción.
- CORPECUADOR no tiene ni aplica parámetros, estándares o lineamientos técnicos de gestión de riesgos que regulen la acción de los contratistas y la de su propio personal en las diferentes fases de construcción de infraestructura: estudios preliminares, diseño de la propuesta, fase precontractual, contratación, ejecución, fiscalización, etc. Esta es la causa de que muchas obras realizadas reproduzcan las vulnerabilidades que ya existían o produzcan otras peores.
- Actualmente CORPECUADOR ejecuta las últimas obras de su Plan Maestro y el Programa de Recuperación Invernal – PRI, activado para reparar los daños que causaron las inundaciones del 2008 en el Litoral ecuatoriano. Antes al proceso de absorción por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, CORPECUADOR deberá haber finalizado ambos procesos, lo cual, se calcula, sucederá en julio de 2010.

A continuación se detallan las acciones previstas por la entidad rectora para utilizar las capacidades que le aporta CORPECUADOR:

Las primeras acciones que se consideran necesarias a partir de los resultados del diagnóstico, son determinar y conseguir el presupuesto para habilitar las obras que presentan falencias, para ponerlas a punto y entregarlas a las instituciones

competentes; paralelamente hay que gestionar el presupuesto anual para su mantenimiento y transferir las respectivas partidas presupuestarias. (Ejs: Muro de protección al gobierno local, escuela al Ministerio de Educación, carretera inter cantonal al Consejo Provincial, etc.).

Una vez liberada CORPECUADOR de las obras a su cargo, se prevé fusionarla bajo la figura de una subsecretaría de infraestructura y servicios, dentro de la entidad rectora, que cumpla con las siguientes funciones:

- Elaborar guías metodológicas nacionales para la incorporación de la gestión de riesgos en el ciclo de la infraestructura, a través de un equipo técnico de investigación y estudios. Esas guías metodológicas abordarían temas como: términos de referencia estándares para estudios preliminares, claves para el diseño de la infraestructura, procedimientos para la fiscalización de las obras verificando que la ejecución haya incorporado los criterios necesarios de gestión de riesgos, asesoría técnica, etc.
- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, para que en la fase de prevención, sean estos organismos quienes se encarguen del ciclo de infraestructura, una vez que el gobierno les transfiera los recursos, de acuerdo con los estudios y términos de referencia establecidos. Mientras este proceso no haya concluido, las obras se contratarán desde la subsecretaría por constituirse.
- Elaborar y aplicar planes de servicios de infraestructura para atender emergencias, a través de este instrumento, las representaciones locales contarán con recursos que puedan ser rápidamente movilizados, pero también con acuerdos pre establecidos con proveedores de materiales, servicios, etc., a fin de dar atención inmediata a las emergencias.

Ej: La contratación de volquetas y material para reparar un dique cuyo rompimiento está causando la inundación de una zona no tradicionalmente inundable. En este caso, no se

requiere la contratación de obras sino la disponibilidad de recursos o la ejecución de acuerdos preestablecidos para que tanto las volquetas como el material puedan estar disponibles de inmediato y así solucionar el problema a tiempo.

- En cuanto a los procesos de reconstrucción, si las capacidades de la entidad responsable son rebasadas, la Subsecretaría intervendrá a fin de que la reconstrucción se realice en el menor tiempo posible y una vez concluido, se entregará la obra a la entidad competente.

Esta planificación fue presentada en líneas generales al Presidente de la República durante el taller de seguridad interna y externa realizado en Puenbo (Pichincha) en agosto de 2009.

El proceso de cambio relativo a la gestión de riesgos en el que se ha visto inmerso el país a partir del 2007 y que son recogidos en la presente tesis, han tenido – adicionalmente a los efectos internos - también una repercusión en el posicionamiento internacional del país en materia de gestión de riesgos. Para comprender esta variante en el ámbito internacional es necesario conocer sobre la participación del país en este ámbito así como algunas de las acciones relevantes realizadas en el mismo.

Se recopila también en esta sección, los puntos clave de los tratados y marcos internacionales a los cuales el país está adscrito y que han servido de base genérica para implementar el proceso de cambio registrado en este documento.

2. El Ecuador en el ámbito internacional

En el escenario internacional, podrían destacarse, sin ser los únicos, dos espacios importantes en los que el país tiene logros significativos: la subregión Andina y el escenario Mundial.

- **Región Andina**

Mediante Decisión 529, de fecha 9 de julio de 2002, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores crea el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE-, con el propósito de “reunir en una sola institucionalidad a las principales entidades relacionadas con la prevención y atención de desastres en la Subregión Andina, a fin de sistematizar la cooperación y la acción conjunta en procura de prevenir y atender los efectos generados por los desastres de origen natural y antrópicos;⁶⁰”

Mediante Decisión 591 de julio de 2004, el mismo Consejo aprobó la “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres – EAPAD”, a fin de promover la prevención de desastres en la Subregión.

El 27 de junio de 2003, por medio de Decisión 555, aprobó el Proyecto “Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN”, financiado con recursos de cooperación de la Comisión Europea, y contraparte de los países miembros, a fin de implementar la EAPAD; En esta misma resolución, los países se comprometen a aportar con un monto determinado que constituirá en un Fondo de Contraparte para la ejecución del PREDECAN durante sus cinco años de duración.

Gracias a una exitosa ejecución del proyecto, que se evidencia en los avances del CAPRADE en la implementación de la EAPAD, y en vista de que hacia el 2008 existían todavía procesos en marcha y fondos por ejecutarse, el proyecto se extendió en su plazo hasta junio de 2009.

El Ecuador, como miembro de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, integra también el CAPRADE y participa en la ejecución del proyecto PREDECAN. En el 2008, asume la presidencia pro t mpore del CAPRADE, en un momento en el que el proyecto PREDECAN – su principal herramienta de ejecución- está a un año de su término, y sin este, el CAPRADE, perderá totalmente su capacidad de gestión, viéndose limitado a funcionar dentro del marco geo político, sin herramientas para ejecutar ninguna de sus decisiones.

⁶⁰Decisi n 713 de la Décimo cuarta reunión extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. 19 de agosto, 2009. Lima, Perú.

Esta fue la principal preocupación de la presidencia del CAPRADE durante el período 2008 – 2009 ya que, si bien a través de la ejecución del proyecto PREDECAN se han logrado importantes avances que han apoyado a los países en sus propios procesos y a la sub región en su totalidad, estos esfuerzos no son sostenibles, puesto que dependen de la existencia de un proyecto coyuntural que a su vez se sostiene en la decisión de los países de aportar fondos, que caducará junto con el cierre del proyecto.

Frente a esta situación, Ecuador en su ejercicio de la presidencia pro t mpore, propuso crear una instancia institucionalizada en la Secretaría General de la Comunidad Andina, que se ocupe de los temas de riesgos de manera exclusiva y a tiempo completo. Para que esta instancia funcione se requiere contar con un portafolio de proyectos que puedan captar fondos de la cooperación internacional.

Para este efecto se actualizó la EAPAD de modo que pudiera establecer la agenda de los países miembros en el siguiente período, y se recomendó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mantener los aportes de los países miembros a fin de contar con un fondo que sostenga las actividades de negociación de los recursos que se requieren para la ejecución de la EAPAD, y que funcione como contraparte para obtener el financiamiento internacional.

Considerando que “en ocasión de la Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres, realizada en Japón, en enero de 2005, 168 estados integrantes de la Asamblea de las Naciones Unidas, incluyendo los países de la Subregión Andina, suscriben el “Marco de Acción de Hyogo (MAH)” (2005-2015): “Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres”, como un marco estratégico global para su implementación por parte de los países, las regiones, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil...”

La nueva EAPAD, se armoniza con el Marco de Acción de Hyogo - MAH, con el propósito de generar una mayor articulación entre las acciones desarrolladas por los países andinos y los lineamientos del MAH.

De manera paralela, se propone a la Secretaría General de la CAN, la creación de una instancia institucional en su seno que se ocupe exclusivamente de los temas de riesgos, cuyo equipo pueda ser fortalecido en función del financiamiento obtenido.

Este trabajo, de actualización de la EAPAD y su armonización con el MAH, así como el compromiso verbal del Secretario General de la CAN de brindarle apoyo institucional a este tema, garantizando así su sostenibilidad y por último la elaboración de un portafolio de proyectos, se llevaron a cabo durante el período 2008 – 2009, luego de lo cual, mediante DECISION 713, del 19 de agosto de 2009, durante su décimo cuarta reunión extraordinaria, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, aprueban la EAPAD y ratifican el apoyo de la Secretaría General de la CAN para su implementación.

- **Marco estratégico Internacional para la Reducción de Desastres**

Como uno de los países suscriptores del MAH, el Ecuador participa de manera activa en las actividades previstas por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y, gracias al apoyo de varios países hermanos, a los avances del país en gestión de riesgos y al excelente trabajo de la diplomacia ecuatoriana, el país forma parte de la troika que conjuntamente con Argentina (saliente) y Suecia (vigente) preside el grupo de apoyo a los países, para la implementación del MAH.

Los avances del país en cuanto a la aplicación del MAH se evidenciaron en el informe realizado en el 2008⁶¹, a pesar de que éste se realizó a tan sólo cuatro meses después de iniciado el proceso de transición del país hacia la implementación de la nueva visión de gestión de riesgos.

A continuación se sintetizan los avances del país (desde la perspectiva de cada prioridad de acción señalada por el MAH) desde el cambio de visión hasta que finalizó el período que analiza la presente tesis.

Prioridades:

⁶¹ Este informe se difundió a través del FA Monitor, se encuentra en la página web: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/hfa-monitoring/hfa-monitor/>

1. Velar por que la reducción de riesgos de desastres se constituya como una prioridad nacional y local con una sólida base institucional de aplicación

Quizá uno de los mayores avances del país se ha dado en este campo, como lo demuestran la incorporación de la temática en la Constitución y la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, así como su posterior transformación en Secretaría Nacional que refuerzan la responsabilidad del gobierno de hacer funcionar una estructura institucional rectora que, ahora sí, cuenta con suficiente influencia como para introducir reformas en la administración pública, porque forma parte de la cúpula política de alto nivel. Por otro lado, el proceso descrito en el capítulo anterior ha consolidado una propuesta que constituye un primer paso firme para la institucionalización de la gestión de riesgos en el sector público del país y que está lista para ser llevada a la práctica.

2. Identificar, evaluar y seguir de cerca el riesgo de desastres y potenciar la alerta temprana

El gobierno nacional ha emprendido la reorganización y fortalecimiento de las entidades técnico científicas, a través de la Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología – SENACYT, buscando mejorar las capacidades del país para la detección y monitoreo de los riesgos de desastres.

La implantación de sistemas de alerta temprana en las zonas de influencia de los volcanes Cotopaxi y Tungurahua, es una muestra de los avances del país en cuanto a esta prioridad.

Por último y dentro de los avances significativos en esta línea prioritaria, se cuenta el diseño y avances logísticos en la creación del Sistema Nacional de Información para la Gestión de Riesgos que técnica y administrativamente está listo para empezar a funcionar.

3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para establecer una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel

La construcción de elementos educativos-comunicacionales para la difusión de mensajes de prevención y preparación para cada amenaza frente a eventuales desastres, es uno de los avances. Al término del período de análisis de esta tesis, la entidad rectora cuenta con el diseño de personajes infantiles y la campaña de prevención contra sismos lista para su reproducción.

Se trabajó con el Ministerio de Educación, la reforma del currículo que está llevando a cabo, a fin de incorporar en este instrumento técnico-pedagógico, temas de gestión de riesgos en la educación básica y media, de manera transversal; y como complemento a la Red Latinoamericana de Universidades, consolidada a través del PREDECAN, se está desarrollando en el país una Red Nacional de Universidades comprometidas con la incorporación transversal de la gestión de riesgos en el pensum universitario.

En cuanto a la educación no formal, el proceso de construcción del Sistema Nacional de Riesgos ha desencadenado cambios en la cultura institucional, la cual, por primera vez, comienza a tener en cuenta la gestión de riesgos como uno de sus elementos.

4. Reducir los factores subyacentes del riesgo

Esta línea se ha trabajado principalmente en cooperación con otras entidades del sector público. Con la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, la STGR trabajó en el diseño de planes cantonales de ordenamiento territorial, que contienen variables de gestión de riesgos. Con el Ministerio del Ambiente que lidera las iniciativas para remediar los efectos del cambio climático, se trabajó una agenda conjunta que incorpora el tema de riesgos.

5. Fortalecer la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz a todo nivel

La construcción del modelo operativo se considera un logro importante dentro de esta línea, porque permitirá organizar la intervención de las instituciones operativas a fin de maximizar su eficiencia. El programa de fortalecimiento al voluntariado constituye un avance de los más importantes en el proceso de fortalecimiento de las capacidades del país para enfrentar desastres. Otro logro es el diseño del programa de capacitación para

las fuerzas operativas, que prevé una base común y especializaciones de acuerdo a las tareas que cada fuerza realiza.

Quizá el más importante de los esfuerzos realizados, para preparar al país frente a desastres, radica en la ejecución del programa comunitario de capacitación, a través del cual se incide directamente en las poblaciones vulnerables, para que identifiquen los riesgos a los que están expuestas, transfiriéndoles elementos técnicos de protección y sobre todo, facilitando o fortaleciendo procesos de organización social que les permitan contar con una estructura propia capaz de enfrentar posibles situaciones adversas.

Estas son, a breves rasgos, las acciones más destacadas que suponen avances en la implementación del Marco de Acción de Hyogo que ha servido como un paraguas internacional para la gestión de los países, guiándolos en este largo camino hacia el aumento de la resiliencia y la reducción de vulnerabilidades.

CAPÍTULO VI

INTERACCIÓN CON POBLACIONES Y ACTORES AFECTADOS POR EL PROCESO ERUPTIVO DEL VOLCÁN TUNGURAHUA



Foto: El Comercio

El análisis que conforma este capítulo busca principalmente registrar los cambios que se dieron a nivel local –en el caso particular del proceso eruptivo del volcán Tungurahua– como producto de las de las prácticas, instrumentos y dinámicas propios de la nueva visión de gestión de riesgos; la forma en que esto modificó la interacción entre los diferentes actores locales (gobiernos locales y seccionales, comunidades, sector privado, ciudadanos y ciudadanas) y de estos con el Gobierno Central, así como la distribución del poder.

El período de análisis de esta tesis es menor que el tiempo que ha durado el proceso eruptivo⁶², por tanto, podemos considerar el desastre generado por efectos de la erupción volcánica, como un escenario constante, cuya duración permite analizar situaciones y dinámicas derivadas del manejo de la emergencia y la recuperación por parte de las instituciones competentes, antes del cambio en la visión de gestión de riesgos que vive el

⁶² El Tunguraha inició su proceso eruptivo el 15 de agosto de 1999. Desde esa fecha se ha mantenido activo.

país, para compararlas con las situaciones y dinámicas derivadas de la aplicación del nuevo sistema de gestión de riesgos con el fin de extraer las conclusiones pertinentes.

Para facilitar la exposición de la señalada contrastación, se comienza por la información básica de la amenaza, así como, manera breve, las circunstancias políticas y económicas que vivía la zona afectada y el país cuando comenzó el fenómeno volcánico.

1. El contexto

• Caracterización básica del fenómeno

El Tungurahua es un volcán joven de forma cónica, que se eleva a 5020 metros sobre el nivel del mar, en el centro del país. Está formado por tres edificios volcánicos.

Durante los últimos 1300 años, este volcán ha presentado un episodio eruptivo por siglo, bajo un patrón cíclico observado en las tres erupciones registradas en la historia como las más grandes: 1773, 1896 y 1916 – 1918; de acuerdo con este patrón, las erupciones inician con caídas de lapillo y actividad piroclástica de composición heterogénea y terminan con flujos de lava o tapones de lava en el cráter.⁶³

Las erupciones son estrombolianas y estrombolianas sostenidas⁶⁴, hay poca evidencia de erupciones más explosivas. Tiene un período no lineal de aproximadamente 175 años por aceleración (alimentación sostenida del magma) y el sistema abierto de cañerías que hace que el magma encuentre camino abierto hacia la superficie. Las principales expresiones del proceso eruptivo son flujos piroclásticos, lahares, caída de ceniza, lluvia de cascajos y nubes ardientes.

⁶³ Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional: Entrevista al Director, página web: www.igepn.edu.ec

⁶⁴ El tipo de erupción Estromboliano contiene una gran cantidad de gases o fluidos que se desprenden espasmodicamente en explosiones moderadas.



Foto: Instituto Geofísico, EPN

- **Somera descripción de la situación de la zona**

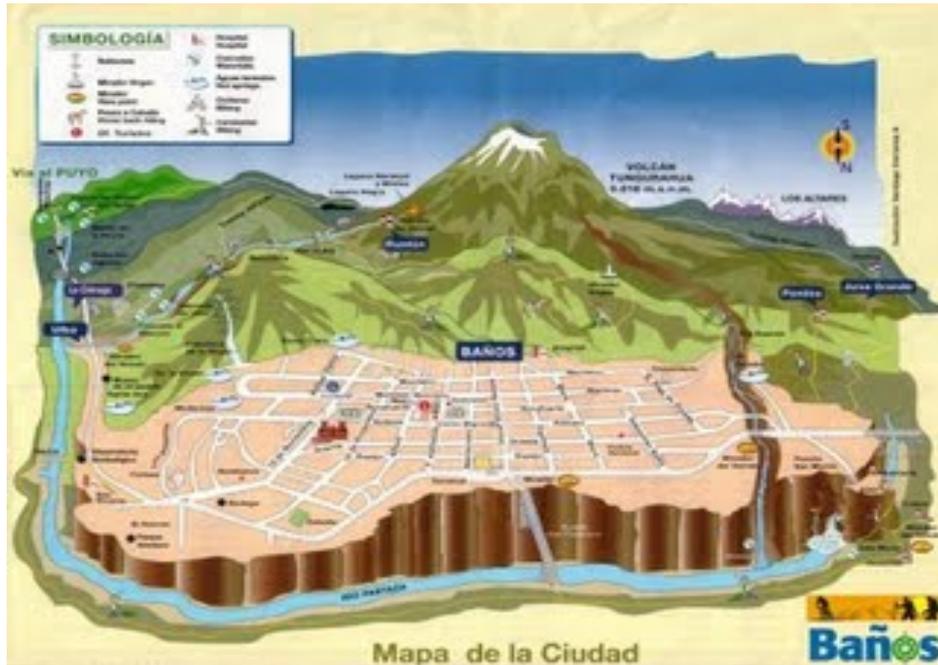
La zona de influencia del Tungurahua se ubica en la región central del país, concentra territorio de dos provincias (Tungurahua y Chimborazo) cuya principal actividad productiva gira en torno a las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, de crianza de ganado menor, artesanales y turísticas.

La zona de influencia más fuerte del Tungurahua se extiende a nueve cantones: Pelileo, Patate, Baños, Mocha, Quero, Cevallos y Tisaleo, en la provincia de Tungurahua, Guano y Penipe, en la provincia de Chimborazo.

El peligro de afectación más directa está relacionado con los asentamientos de comunidades rurales –principalmente agrícolas– en las faldas del volcán que corresponden a los cantones Baños, Pelileo y Penipe. En el caso del cantón Baños, además de las comunidades rurales, está la ciudad de Baños.



Foto: http://gerdbreitenbach.de/anden/ecuador_1/tungurahua.jpg



- **El escenario nacional en el que se produjo el proceso eruptivo**

Es importante conocer en qué escenario empezó la actividad eruptiva del Tungurahua, para una mejor comprensión del fenómeno y el tratamiento que los sucesivos gobiernos dieron a este proceso durante diez años.

En 1999 el país vivía una atmósfera de desconcierto e inestabilidad debido a fenómenos naturales y políticos: se había activado el volcán Pichincha, a cuyas faldas se encuentra Quito, capital del Ecuador; el ambiente político estaba convulsionado por la crisis del sistema de justicia; el movimiento indígena protagonizó un fuerte levantamiento; el gobierno decretó un feriado bancario que afectó a miles de ciudadanos y, además, la economía nacional se dolarizó, hasta el punto que la moneda nacional, el sucre, dejó de ser el referente para un gran porcentaje de población. En este contexto, el 15 de agosto, el Tungurahua empezó su proceso eruptivo.

2. Afectación en la zona de influencia

Las poblaciones cercanas al volcán fueron y son permanentemente afectadas por diferentes fenómenos, de acuerdo con posición geográfica respecto al volcán: las comunidades de la

zona de alto riesgo, los principales problemas han sido los daños y pérdida de sus cultivos, pastizales, viviendas, la infraestructura vial y servicios básicos por los flujos piroclásticos, las nubes ardientes, la lluvia de cascajo y la caída de ceniza. En cuanto a las poblaciones aledañas, la lluvia de cascajo y la caída de ceniza igualmente dañaron sus medios de vida, constituyeron los mayores peligros derivados del evento natural.

En cambio, Baños de Agua Santa, cuya principal actividad ha sido tradicionalmente el turismo interno y externo, cuando la población retornó, se vio afectada fuertemente por el tratamiento que los medios de comunicación locales, nacionales e internacionales dieron al evento eruptivo. Baños pasó de ser un paraíso de descanso a ser un lugar peligroso. Muchas embajadas lo sacaron de las opciones turísticas y aconsejaron a sus conciudadanos mantenerse alejados del lugar.

Pese a que la magnitud máxima de los eventos eruptivos ha llegado a 3, el volcán, en permanente actividad, arroja ceniza casi a diario, hasta hoy y, si bien esta ceniza, en aproximadamente 6 años, fertilizará la tierra, cuando cae es nociva y mata casi todas las hortalizas, frutas y vegetales de la zona. También tiene efectos nocivos sobre el ganado: al comer hierba con ceniza, los animales se intoxican lentamente y su dentadura se destruye, quedándose sin poder arrancar del suelo ni masticar su alimento, lo que ocasiona que enflaquezcan, enfermen y mueran.

Efectos similares tiene la ceniza en la avicultura, que es la principal fuente de ingresos de la población de Cotaló, parroquia ubicada al frente del volcán –eminente avícola– y que si bien no está expuesta a flujos piroclásticos, en cambio, es fuertemente afectada por la lluvia de cascajos y la permanente caída de ceniza que mata a las aves y destruye los galpones al acumularse en los techos que, con el peso, terminan por ceder.

- **Situación de los afectados por la emergencia, hasta fines del 2006**

Estos estragos no bastaron para que las poblaciones aledañas al volcán buscarán otras formas de actividad económica, más bien, durante el tiempo de la erupción (7 años 4 meses hasta el 2006), en varias ocasiones, los afectados recurrieron a créditos de la banca privada para reactivar el mismo tipo de producción; pero, los periódicos embates del volcán,

volvieron dañar o destruir los cultivos y hatos ganaderos y a reproducir la situación de desastre, en peores condiciones que antes de la inversión de los recursos obtenidos como crédito, debido a que la mayoría de afectados mantenía deudas con la banca pública y privada y ya no podía ser sujeto de otro crédito, justamente porque en ocasiones anteriores había empeñado o dado en garantía lo que poseía para recibir el préstamo bancario que no podía pagar. El proceso eruptivo del volcán, en lugar de ser un motivo para que la banca privada y pública abriera líneas de crédito especiales para las poblaciones afectadas, fue una justificación para la discriminación, pues en vista de que la gente de esa zona no podía pagar un crédito con las condiciones normales, la banca tomó la opción de no prestarles, sin siquiera pensar en que podía modificar su oferta de crédito para apoyar a la recuperación definitiva de esas personas y familias.

En cuanto a la zona de alto riesgo, las comunidades de la falda del volcán se niegan, hasta hoy⁶⁵, a salir de sus tierras, alegando que el suelo es ahora el más fértil de la zona y que siendo ese su sustento, no están dispuestos a abandonarlo; a más de este motivo de índole económica, esgrimen razones culturales, de arraigamiento, ya que muchos de ellos nacieron en esas tierras y fueron sus padres quienes se las dejaron. Los diferentes gobiernos que tuvo el país, desde el inicio del proceso eruptivo hasta finales del 2006, no lograron llegar a un acuerdo con los moradores de las comunidades para reubicarlos en zonas de menor riesgo.

Durante el tiempo que ha durado el proceso de erupción, los habitantes de la zona de influencia han sido atendidos por el aparato institucional público con diferentes resultados.

3. Recuento del accionar gubernamental frente al proceso eruptivo, hasta el 2006

El presente acápite, además de la información secundaria registrada, sobre el proceso eruptivo, recoge información recopilada en entrevistas con diversos actores de la zona de afectación directa, así como a autoridades locales actuales y de turno antes y después del cambio.

⁶⁵ La fecha considerada como hoy corre hasta finales del 2006.

Al inicio de la actividad eruptiva y pese a que el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional entregó información a las autoridades locales y nacionales respecto a los posibles escenarios de afectación, esta información no fue utilizada para tomar decisiones. El mensaje que manejaban los funcionarios y que llegó a la población, era: “la ciudad de Baños va a ser destruida”.⁶⁶

En esa ciudad, pesar de contar con información técnica, las autoridades locales no tomaron decisiones de ningún tipo, por lo que la población protestó y exigió protección y seguridad. Frente a esta presión ciudadana, las autoridades nacionales decidieron evacuar a toda la población, a pesar de no contar con las capacidades necesarias para una operación de esta envergadura y lo hicieron el 16 de octubre de 1999. Mientras tanto, la población de otros cantones y parroquias, con mayores niveles de exposición y afectación por estar ubicados justamente en las faldas del volcán, permaneció en los lugares que habitaba y fue atendida únicamente con raciones alimenticias cuando los episodios eruptivos eran más fuertes.

Estas decisiones fueron pensadas como intervenciones del gobierno central en la zona afectada, para disminuir la incertidumbre de los actores internos (de la zona), alejar a la población de la zona de exposición y disminuir la amenaza de los posibles efectos que podría causar un conato eruptivo mayor.

Por casi tres meses la población de Baños se mantuvo fuera de su ciudad en condiciones deplorables; hasta que los ciudadanos y ciudadanas por sí solos, decidieron regresar a su ciudad el 04 de enero de 2000, en contra de las disposiciones de las autoridades nacionales. Para entonces, igual que en los años siguientes, Baños no solamente no había sido destruida sino que, además, presentaba bajos niveles de afectación, pues su único problema era la caída de ceniza. Esta incoherencia entre los sucesos naturales, los mensajes y las decisiones gubernamentales, causó desconfianza, primero, y total pérdida de credibilidad de la población en las autoridades, después.

⁶⁶ Baños de Agua Santa es el centro urbano más importante de la zona de afectación, capital del cantón Baños, provincia de Tungurahua. Cuenta con 16.112 habitantes⁶⁶ y por sus atributos naturales se dedica principalmente al turismo.

En tanto tal decisión muestra una ausencia de comunicación y una incompatibilidad entre los intereses de los responsables de la defensa civil, los afectados y las autoridades locales, no fue una intervención, sino una interferencia y así la consideró la población de Baños que, durante aproximadamente tres meses, no permitió a ninguna autoridad del gobierno central, civil, militar o policial entrar a la ciudad. El mal manejo de la emergencia, provocó un rechazo tan fuerte hacia las autoridades, incluyendo a las locales que, durante ese tiempo, la población de Baños vivió en un estado de anarquía⁶⁷ porque el alcalde renunció antes del retorno a la ciudad.

Los testimonios recogidos⁶⁸, evidencian que muchos bañeros recuerdan el episodio como lo más relevante la decepción de la población frente a la ineficiencia de sus líderes y a la constatación de la despreocupación total acerca de su destino, expresada mediante hechos, por el gobierno nacional. En otros casos, la sensación de desprotección y desamparo fue lo más marcado. Pero todos coinciden en que el manejo fue en sí mismo un caos, que se agravó con la ejecución de decisiones como la evacuación.

Posteriormente a estos hechos y en toda la extensión de la zona de mayor afectación o alto riesgo, el manejo de la emergencia y la atención a los afectados se limitaron a la entrega de raciones alimenticias y capacitaciones enfocadas principalmente hacia los procesos de evacuación. Esta fue la única acción ejecutada de manera sostenida por parte del aparato estatal.

Las poblaciones del área de influencia del volcán, principalmente las ubicadas en la zona de alto riesgo recibían visitas de las autoridades, pero los ofrecimientos⁶⁹ que les hacían nunca llegaron a concretarse. El hecho de que las víctimas del desastre permanecieran siete años y medio (desde el inicio del proceso eruptivo) sin esperanza de una solución viable a la situación adversa por la que atravesaban, repercutió en una pérdida de confianza general, en las instituciones locales de gobierno, en los políticos y en el Estado, por un lado y, por otro,

⁶⁷ Más bien podría decirse que vivió en un estado de democracia directa, porque la población se organizó y tomó el control, sin delegar su poder en ninguna persona ni institución.

⁶⁸ Ver ANEXO V: Listado de personas entrevistadas

⁶⁹ Principalmente los ofrecimientos giraban en torno a medidas para la reactivación productiva de la zona, condonación de deuda por servicios públicos de las poblaciones, reasentamientos poblacionales, etc.

provocó y afirmó la decisión de las comunidades de la zona de alto riesgo, de permanecer en sus tierras sin considerar siquiera cualquier propuesta de ser reasentadas.



Foto: Instituto Geofísico EPN

Cabe señalar que si bien desde el inicio del proceso eruptivo, el gobierno nacional asumió toda la responsabilidad y era en ese nivel que se tomaban las decisiones; durante el período 2004–2006, los actores locales se involucraron más en el proceso y participaron en los COEs, aunque acudían únicamente cuando se suscitaba una emergencia y no buscaban generar procesos enfocados a la prevención ni la remediación. Esta falta de acciones de prevención en el nivel local, se debía principalmente a que la gestión de riesgos no se consideraba parte de la gestión de las autoridades locales en su jurisdicción, aunque era un tema estrella en las agendas políticas de esas mismas autoridades a la hora de solicitar recursos al gobierno central.

De acuerdo a lo manifestado por quienes se desempeñaban como autoridades locales en ese entonces (Listado de entrevistados: Anexo VI), algunos de los cuales han sido reelegidos y continúan en funciones, la división de responsabilidades estaba siempre presente en la relación de los actores políticos locales con el gobierno central, lo que no obstaba para que cada prefectura o municipio solicitara fondos a diferentes entidades del gobierno central, tanto para la atención a la emergencia, como para diferentes tipos de proyectos de recuperación. En este punto, la mayor dificultad que debían sortear los actores locales, era

la ausencia de un canal definido para tramitar sus solicitudes, ya que ninguna de las dependencias del gobierno tenía competencias para analizar, calificar, priorizar o ejecutar proyectos de emergencias o de recuperación. La Defensa Civil tampoco era el canal para que los recursos llegaran a la zona, porque no podía erogarlos de su precario presupuesto y las decisiones respecto a la asignación de recursos extra presupuestarios, las tomaba el Ministerio de Economía y Finanzas, sin contar con la opinión de esta entidad.

Uno de los elementos más reiterados por las autoridades locales, así como por los moradores de la zona (durante las entrevistas realizadas) es la imposibilidad de participar en las decisiones que se tomaban en cuanto al manejo de la emergencia. Las decisiones no les eran siquiera informadas, peor consultadas por los representantes del gobierno central que las tomaban y las imponían a la ciudadanía.

Esta dinámica configuró un juego de poder que giraba en torno a los contactos, influencia y relaciones personales de los actores locales con los personeros del gobierno central y en el que además, las autoridades locales cedieron un espacio legítimo de poder y decisión sobre el tratamiento y destino de su jurisdicción. En esta interacción clientelar, los proyectos que cada actor institucional presentó y los fondos que obtuvo, dependieron de las vinculaciones políticas de sus representantes y variaron de un período a otro.

Otra debilidad de las instituciones locales era que, en lugar de coordinar entre ellas, competían unas con otras; así las prefecturas que contaban con más recursos que las municipalidades, realizaban acciones principalmente de remediación en los cantones afectados, sin contar con las municipalidades y sin que dichas acciones apuntaran nunca hacia soluciones definitiva. Pero la descoordinación era general y afectaba principalmente a la fase operativa de atención de las emergencias, porque el voluntariado de Defensa Civil, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, dependían del gobierno central, de modo que para lograr que las poblaciones de su jurisdicción recibieran atención, las juntas parroquiales debían acudir directamente a los representantes locales del gobierno central. De la misma forma, los recursos asignados por el gobierno central para atender a las poblaciones eran utilizados directamente por los ministerios (Ej. construcción y rehabilitación de vías, a cargo del MOP) sin que los actores locales y menos los/as

pobladores/as fueran consultados sobre la forma y el lugar en que se debían utilizar estos recursos y menos aún, participaran en la toma de decisiones.

Como se dijo anteriormente, en el segundo semestre del 2006 la Secretaría Técnica del Frente Social, diseñó una metodología para análisis y evaluación de proyectos de emergencia, en apoyo a la Defensa Civil. Con este instrumento fueron calificados proyectos por \$25 millones para que los municipios y ministerios ejecutaran la recuperación, sin embargo, pese a haber sido aprobadas las propuestas, el gobierno central no entregó los recursos.

Una vez registrado el escenario y su dinámica hasta el 2006, es posible, en base a los mismos componentes, realizar una comparación cuyos resultados permitan dilucidar si los cambios de visión, cultura institucional, instrumentación legal, práctica política y ejercicio presupuestario en la gestión de riesgos, transformaron también las interacciones con los actores locales afectados por esta emergencia. Esto es, si el cambio tuvo realmente la profundidad necesaria para que el Estado asumiera su responsabilidad con las poblaciones en situaciones de emergencia o desastre de forma diferente o, si en su defecto, el proceso descrito en los capítulos anteriores se dio solo a nivel del discurso y de las estructuras institucionales, sin que esto repercutiera en la atención a las poblaciones, principales destinatarias de los servicios del Estado.

4. Atención a la población afectada

- **Escenario del país en cuanto a la gestión de riesgos a partir del 2007**

En el 2007, el escenario nacional en cuanto a gestión de riesgos, cambió radicalmente cuando el Ministerio Coordinador de Seguridad asumió la coordinación directa de los temas de emergencia y transformó la distribución de poder, incluso en el ámbito local. La Dirección Nacional de Defensa Civil que hasta ese momento había tenido la dirección absoluta del tratamiento del proceso eruptivo, debió incorporar nuevos instrumentos y cambiar sus prácticas de comunicación con otras entidades del gobierno central.

El primer obstáculo que frenó la acción del Min. Coordinador de Seguridad fue el cuerpo legal que normaba la gestión estatal en emergencia y que, como se dijo en un capítulo anterior, carecía de consideraciones preventivas y adicionalmente, no definía las responsabilidades de los actores locales ni la obligatoriedad de participar en el proceso. Sin embargo, para generar procesos sostenidos de solución definitiva, era necesario contar con la participación de las autoridades locales, por lo cual, se inició un trabajo coordinado, que comenzó por la conformación de una plataforma política integrada por los alcaldes de la zona de influencia del volcán. Esta plataforma comenzó a su trabajo por el diagnóstico de la situación de la zona afectada y un plan coordinado, con dos líneas de acción: fortalecimiento de las capacidades de respuesta y ejecución de acciones para la recuperación de las poblaciones afectadas por el proceso eruptivo. Adicionalmente, se retomó la cartera de proyectos aprobada el año anterior, para depurarla antes de iniciar una reforma en los trámites de asignación de recursos.

Estas acciones, renovaron las relaciones entre actores locales y gobierno central procurando crear una imagen institucional de alto nivel al frente del manejo de la situación en la zona de influencia, lo cual transmite un mensaje diferente a los actores involucrados, principalmente a los locales. La coordinación de la plataforma la retuvo el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa hasta la creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos que, en su rol de entidad rectora, asumió la interacción con los actores políticos de la zona. El liderazgo de una entidad del gobierno central, facilitó la cooperación en el manejo de la emergencia, porque establecía las reglas y las tareas tanto las fuerzas operativas, como las de los gobiernos locales. En esta línea, se diseñaron y aplicaron procedimientos y flujos interinstitucionales que facilitaban la presentación, análisis y evaluación de proyectos, así como el desembolso de recursos en emergencia, de esta manera los municipios obtuvieron recursos financiero que les fueron entregados directamente, bajo la figura de un fondo de reposición que califica los pedidos, con criterios como el nivel de afectación de cada cantón y el nivel de alerta del proceso eruptivo.

Adicionalmente el Ministerio inició la construcción de políticas públicas, a través de un acercamiento directo a las poblaciones de la zona de alto riesgo, con las que se realizaron

talleres y asambleas de negociación para establecer reglas claras, líneas de acción que respondan a intereses colectivos y compromisos mutuos gobierno-comunidad.

Este proceso culminó en la creación de la Unidad de Gestión de Riesgos en la zona de influencia del volcán Tungurahua, bajo figura de un proyecto a cargo de los Consejos Provinciales de Tungurahua y Chimborazo, con la participación de delegados de los municipios de la zona de influencia y de los representantes locales de los ministerios, a fin de consolidar un espacio de coordinación interinstitucional permanente para incorporar la gestión de riesgos a la planificación y gestión de todas estas entidades.

Los objetivos de esta Unidad fueron: contar con una sistematización de la experiencia del proceso eruptivo del Tungurahua; apoyar a los gobiernos locales (municipios) y seccionales (prefecturas) en la creación de su estructura de gestión de riesgos (unidades permanentes cantonales y provinciales de gestión de riesgos), y realizar un seguimiento a los proyectos y procesos de recuperación que se realicen en la zona.

Debido a las restricciones presupuestarias y de personal, no fue sencillo contar de manera permanente con miembros de todas las instituciones, sin embargo, se fueron adaptando dinámicas de trabajo que permiten aprovechar el tiempo disponible de los diferentes funcionarios. Al finalizar el segundo período, esta unidad zonal conformaba ya las unidades de gestión de riesgos en los cantones de la zona de influencia del Tungurahua.

A través de estos procesos se concretó la coordinación y se aplicaron las políticas públicas construidas, para atender a los afectados y reactivar la producción de la zona, lo que, a su vez, necesitó de instrumentos idóneos, cuya creación se describe en los siguientes acápite.

- **Interacción directa con las poblaciones afectadas**

La primera acción del nuevo gobierno, por medio del Ministerio Coordinador de Seguridad, fue un acercamiento a las poblaciones en las zonas de alto riesgo, para intentar reconstruir la confianza de las comunidades en el gobierno nacional, mediante una interacción directa. Gracias al diálogo permanente se logró el objetivo que a su vez estuvo sustentado sobre cinco procedimientos que resultaron fundamentales:

- Hablar con la gente, pero sobre todo, escuchar a la gente.
- Sensibilizar a las personas acerca del peligro en el que están, enfatizando en los grupos más vulnerables y también respecto al legado que dejarán a las futuras generaciones que, más adelante en este siglo, igualmente se verán afectadas por otro proceso eruptivo.
- Discutir con ellos/as sobre los objetivos más convenientes, hasta llegar a acuerdos sobre lo que se hará en conjunto.
- Realizar acciones puntuales, cumplidas de acuerdo con lo pactado con las comunidades, para crear hitos de confianza.
- Acompañar permanentemente la construcción de las obras y el desarrollo de los procesos que se ejecutan.

Esta práctica de comunicación llevada a cabo desde inicios del 2007, hasta mediados del 2008, permitió el establecimiento del programa de recuperación que definió 5 objetivos principales:

1. Vivienda (reasantamientos), con la posibilidad de que las familias sigan trabajando en sus tierras pero vivan en zonas de mayor seguridad.
2. Protección de fuentes de agua.
3. Adecuación y reparación de vías de evacuación.
4. Crédito para la reactivación productiva en tres ramas: agropecuaria, turística y comercial.
5. Microempresas, en coordinación con las municipalidades.

En cuanto al primer punto, se diseñó y ejecutó el Programa Vivienda Segura, en convenio con el Consejo Provincial de Tungurahua que tuvo dos objetivos: Solucionar el problema de alojamiento de toda una comunidad (Cusúa) que ocupaba un albergue desde el 2003, y crear condiciones para que estas personas se desapeguen paulatinamente de sus tierras en la

zona de alto riesgo, al valorar el hecho de que sus familias viven en condiciones de seguridad.

Este programa constituye el hito más importante en la reafirmación de confianza, ya que se cumplió tal como estaba acordado con las comunidades. Muchos comuneros no confiaban en que se hiciera realidad y no se acogieron al proyecto, sin embargo, al comprobar que era ejecutado y ver los resultados, decidieron posteriormente acceder a sus beneficios.

El tiempo que le tomó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda la construcción de casas en zonas protegidas de la erupción, mientras tanto, las familias que habitaban en zonas de alto riesgo se alojaron en viviendas arrendadas, en zonas seguras. El Estado pagó un canon de arrendamiento máximo de \$100,00 mensuales por familia y además cubrió los gastos de transporte disponible en horarios pactados con las mismas comunidades, para que los/as agricultores/as fueran diariamente a sus tierras a seguir cultivándolas y regresaran a su vivienda. En octubre de 2008, se entregó el último de 4 reasentamientos que iniciaron la reubicación de 7 comunidades de la zona de alto riesgo.

El éxito del programa fue decisivo, porque las personas, después de vivir lejos de las faldas del volcán y escapar del miedo que sentían al oírlo tronar, cambiaron su percepción respecto a las condiciones de seguridad mínimas que querían para ellos mismos y sus familias. Los resultados fortalecieron la cooperación entre el gobierno y las poblaciones y consolidaron la naciente confianza de las comunidades en sus autoridades, tanto locales como nacionales.

En cuanto a la protección de fuentes de agua y reparación de vías de evacuación, el gobierno nacional financió a las autoridades locales, para que ejecutaran estas acciones. La mayoría de vías recibió mantenimiento del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y las de orden secundario fueron atendidas por los gobiernos seccionales y locales, también con financiamiento del gobierno nacional.