



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EN EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN
DE RIESGOS EN MANABÍ

Autora

María Daniela Viteri Galarza

Año
2017



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES: CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN EN EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN
DE RIESGOS EN MANABÍ

TRABAJO DE TITULACIÓN PRESENTADO EN CONFORMIDAD CON LOS
REQUISITOS
ESTABLECIDOS PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Tutor
DR. JOHANNES M. WALDMUELLER

Autora
MARÍA DANIELA VITERI GALARZA

Año
2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Dr. Johannes M. Waldmueller
P7403088

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Msc. Nelson Germán Nogales González

1754346599

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

María Daniela Viteri Galarza
1718055062

AGRADECIMIENTOS

A Dios, siempre en primer lugar.

A mi padres Byron y Magaly, por educarme desde la infancia para la búsqueda de la justicia y un mundo mejor, siendo ésta mi motivación para estudiar Ciencias Políticas.

A mis hermanos Javier y Viviana, mis primeros maestros de cultura General.

A mis compañeras, futuras colegas, amigas, seres de luz. Por su incondicionalidad, por ser núcleo de ideas nuevas, y por ser futuras coautoras.

DEDICATORIA

A todos los damnificados.
Familiares y víctimas de
desastres. Especialmente, al
pueblo de Manabí y Esmeraldas.
Cuya esencia permanece intacta,
Aún ante la adversidad.

A los miembros de la comunidad,
Los primeros en salvar vidas.

A todos aquellos, quiénes
extendieron su mano hacia los
damnificados. Para que ningún
movimiento telúrico, derrumba
un espíritu firme ni a una
sociedad estructurada.

RESUMEN

El problema central de la presente investigación consiste en determinar los elementos de implementación de las políticas públicas de gestión de riesgos y atención a emergencias en la provincia de Manabí al ser el lugar del epicentro. Para lo cual se analiza tanto los mecanismos de coordinación interinstitucional, como la relación de estas instituciones con la comunidad, todo esto observando las instancias nacionales y su relación con las locales.

La metodología utilizada es de tipo hermenéutica por una triangulación cualitativa para el rastreo y comprensión de distintas perspectivas, recopilando datos primarios y secundarios. La investigación se enmarca en la teoría del neoinstitucionalismo y en parámetros internacionales de gestión de riesgos. Así, se divide el caso a estudiar en un orden cronológico, partiendo de un contexto previo al sismo del 16A y otro posterior al mismo. Para esto se observan instituciones como el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, de las cuales surgieron ciertos hallazgos como una duplicidad de competencias. Adicionalmente, se observa un discurso con tendencia a la comunidad mas no su participación directa, diagnosticada en principio por la naturaleza top-down (de arriba hacia abajo) de las políticas públicas en Ecuador.

ABSTRACT

Systems for risk management and emergency response represent a high level of complexity due to their humanitarian dimension which implies a dynamic interaction between different levels of institutions and communities. The Ecuadorian case is particularly relevant after the devastating earthquake of April 16th, 2016, because it evidences a shifted institutional set-up in response. A major problem in this research consists in determining key elements of policy implementation for risk management and emergency response in the province of Manabí, which was closest to the epicenter. For this reason, this thesis analyzes the mechanisms of inter-institutional coordination as well as the relationship between key institutions and community from a national point of view, as it emerged during fieldwork.

Drawing on a primarily qualitative methodology which, together with some expert interviews and a review of international literature, aims for tracing the policy implementation as well as capturing relevant changes, this thesis is framed by a neoinstitutional approach. Therefore, the case study discussed is presented in chronological order, divided in a context pre-16A and another one post-seismic. In both instances, results from the analysis of institutions, such as the National Decentralized System of Risk Management (*Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos*) and the Committee for Reconstruction and Productive Reactivation (*Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva*) suggest an overlap of competences. In addition, while analyzed discourses highlight the importance of community-level approaches, their participation in reality remains limited. This is attributed to the top-down character of state policies in Ecuador.

ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. Metodología	3
2.1. Tipo de investigación.....	3
2.2. Instrumentos y técnicas de recolección y análisis de datos ...	4
3. Marco teórico.....	4
3.1. Institucionalismo.....	5
3.2. Políticas públicas.....	7
3.3. Riesgos, desastres y atención a emergencias.....	11
3.4. Estudios ex - ante.....	13
3.5. Estudios ex –post	15
3.6. Coordinación interinstitucional.....	16
3.6.1. Entre instituciones nacionales y sectoriales	17
3.6.2. Entre instituciones y la comunidad	18
4. Contexto de las políticas públicas en Ecuador	19
5. Situación previa al terremoto (ex-ante).....	23
5.1. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos .	23
5.1.1. Secretaría de Gestión de Riesgos	24
5.1.2. Unidades de Gestión de Riesgos	26
5.1.3. Comités de Gestión de Riesgos como mecanismos de coordinación	26
6. Atención a la emergencia (ex – post)	28
6.2. Informe de situación n° 65.....	29
6.3. Informe Comité de Reconstrucción	31
7. Una nueva institución	33
7.1. Lista de funciones y atribuciones.....	34
8. Conclusiones y recomendaciones	37

Referencias	39
Anexos	48

Índice de Figuras

Figura 1: Organigrama del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	23
Figura 2: Organigrama de la Secretaría de Gestión de Riesgos	25

Índice de Tablas

Tabla 1: Conformación del Plenario del CGR/COE	27
Tabla 2: Cuadro comparativo de atribuciones y competencias entre la SGR y la Secretaría Técnica del CRRP	35

1. Introducción

América Latina es una región de alto riesgo en lo que respecta a eventos naturales, según publicaciones de las Naciones Unidas (Vargas, 2002). Dichos eventos se consideran como desastres en función de la amenaza y vulnerabilidad del caso (Haque y Etkin, 2012; Vargas, 2002). Ecuador es considerado como un país donde existe un alto riesgo ante desastres naturales (United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2016); es así que las instituciones ecuatorianas deben saber responder a las demandas de la población ante una emergencia, especialmente cuando existen altas probabilidades de que ésta ocurra. La planificación estatal de la atención a emergencias tiene por tanto un carácter profundamente político que además evidencia algunos aspectos relacionados a debates, prácticas, discursos y estándares internacionales.

Así, el 16 de abril de 2016 se presentó un sismo de magnitud 7.8 con epicentro en la provincia de Manabí. Ante esto, se dieron respuestas en base a las políticas públicas del gobierno nacional (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016). Los datos presentan cifras de 663 personas fallecidas y 6.274 heridas (ibíd.) por lo cual se ha considerado pertinente un análisis de las instituciones ecuatorianas (nacionales y locales) encargadas de la gestión de riesgos y atención a emergencias, haciendo especial énfasis en los instrumentos de políticas públicas que se ejecutan para estos fines.

La importancia de esta tipología de políticas públicas recae en la inmediatez con la que se deben ejecutar frente a un evento fortuito; la coordinación entre las instituciones encargadas de la gestión de riesgos y por último, en la relación entre los funcionarios administrativos (a cargo de la formulación e implementación de las políticas) y la comunidad (Haque y Etkin, 2012; San Martín, 2014). De esta forma, el análisis de políticas públicas de atención a

emergencias aporta de una manera práctica a la Ciencia Política, contribuyendo de esta manera a cambios estructurales y desafíos contemporáneos también teóricos y metodológicos que la disciplina está enfrentando en luz del cambio climático y otros retos globales (Esnard y Sapat, 2014).

La dinámica de este documento destaca la relación entre Estado y sociedad, al canalizar las demandas de la población en una institución. El presente estudio de caso puede ser de utilidad para el análisis de situaciones similares y en futuros investigaciones relacionadas. Al nivel internacional, el número de las publicaciones de estudios en inglés y español está incrementando progresivamente. No obstante, en lo referente al ámbito nacional, representaría un aporte considerable el tener en Ecuador un estudio de esta índole, que permita observar el diseño e implementación de políticas públicas de atención a emergencias.

El caso presentado en Manabí es un suceso relativamente reciente, por lo que se puede asegurar que en el caso de existir investigaciones, han sido únicamente de carácter técnico y administrativo. Sin embargo, es de suma importancia que se realice un estudio al respecto ya que este tipo de políticas públicas, al ser de emergencias, tienen un carácter prioritario. Es primordial el tener una constante revisión y evaluación de este tipo de políticas, puesto que su principal objetivo es salvar vidas y reducir al máximo la vulnerabilidad de la población ante un evento natural.

Es importante mencionar que el presente trabajo forma parte del proyecto de investigación de la Universidad de las Américas, dirigido por el Dr. Johannes M. Waldmueller y titulado: “Análisis de las capacidades humanas comunitarias e individuales (resiliencia) en el proceso de la reconstrucción territorial pos-sísmica de cuatro localidades de las provincias de Manabí y Esmeraldas 2017-2018”, en el cual la autora participó durante el primer semestre de 2017.

El presente ensayo está dividido en siete capítulos. Primeramente, se delimita la metodología a utilizar en el caso (capítulo 2), para luego pasar la discusión teórica tanto en lo que respecta al análisis de políticas públicas como a lo referente a la gestión de riesgos y atención a emergencias (capítulo 3). Posteriormente, se realiza una contextualización normativa de las políticas públicas en Ecuador y bajo algunos parámetros internacionales (capítulo 4), para luego analizar los instrumentos de las políticas en la situación previa y posterior al evento sísmico (capítulos 5 y 6). Finalmente, se estudia la creación de una nueva institución en el marco de una existente para comparar las competencias de ambas (capítulo 7).

2. Metodología

2.1. Tipo de investigación

La investigación es de tipo analítico, haciendo uso de un método interpretativo-hermenéutico por una triangulación cualitativa de métodos, para (1) rastrear y (2) captar mejor las comprensiones y perspectivas de diferentes actores en cuanto a las políticas públicas de atención a emergencias y gestión de riesgos. Así, se procederá a observar los instrumentos de políticas públicas existentes en el país, las instituciones encargadas de ellas junto con sus niveles de coordinación (tanto entre sí como en relación a la comunidad).

El estudio se realizará tanto de manera documental como de campo, al recopilar datos primarios y secundarios (Arias, 2006, pp. 25-29) por un lado, mientras que por otro se acudirá al lugar de los hechos, para obtener información de actores que forman parte del proceso de las políticas públicas de prevención y atención a emergencias.

Así, lo que pretende el presente documento es determinar los elementos de implementación de las políticas públicas de gestión de riesgos y atención a emergencias en la provincia de Manabí, analizando en primer lugar, los

mecanismos de coordinación interinstitucional a niveles nacionales y locales; y en segundo lugar, la relación de las instituciones con la comunidad.

En esta investigación se parte de un principio de multicausalidad, donde distintos factores pueden determinar el resultado de dicha política (Marx, Rihoux y Ragin, 2014). Esto se aplicaría únicamente a un número limitado de casos, que comprenda políticas de esta tipología especial e instituciones semejantes a las que las elaboraron.

2.2. Instrumentos y técnicas de recolección y análisis de datos

Para realizar un análisis de contenido de documentos, se pretende buscar la información requerida para la investigación, en los instrumentos propuestos por el ejecutivo, en los Planes Nacionales elaborados por la Secretaría de Gestión de Riesgos y por el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva.

Por otro lado, resultó necesario realizar entrevistas a los actores que forman parte del proceso de las políticas de gestión de riesgos, por lo cual se propone entrevistar a funcionarios de las siguientes instituciones:

- Secretaría de Gestión de Riesgos
- Gobierno Provincial de Manabí
- Sistema ECU 911 Portoviejo
- Mesa Técnica de Trabajo del COE

A continuación se procederá a recopilar y analizar distintos puntos de vista desde el ámbito académico, que serán convenientes para enmarcar el estudio de la presente investigación y llegar a una aproximación que permita entender las preguntas realizadas.

3. Marco teórico

Los aportes teóricos seleccionados establecen un camino hacia las maneras de entender el caso del terremoto en Manabí y las políticas públicas utilizadas,

partiendo desde el punto de vista del institucionalismo para proceder al debate respecto a una definición de políticas públicas. A continuación, con una dirección específica hacia el tema de riesgos, desastres y atención a emergencias, el documento propone algunas definiciones clave para avanzar hacia una división cronológica: los estudios previos a un evento natural (ex – ante) y los posteriores al evento (ex – post). Estos últimos incluyen al tema de la participación comunitaria. Finalmente, se presentan algunas aclaraciones adicionales en referencia a la coordinación interinstitucional, a pesar de que el tema se encuentra presente de manera general a lo largo de esta revisión.

3.1. Institucionalismo

Según Immergut (1998), las instituciones políticas proveen un marco de acción que nos ayuda a comprender el porqué en las decisiones de los actores. Como dato adicional, Meyer y Rowan (1977) afirman que las instituciones son una manifestación simbólica de las necesidades de legitimación de una sociedad o de un grupo dentro de ella, y pueden considerarse separadas de la acción.

Para empezar, no se ha definido de manera generalizada el término “instituciones”, aunque se pueden hacer ciertas aproximaciones como la que propone North (1990) al afirmar que las instituciones son “restricciones idealizadas en el ser humano” que moldean su interacción, o bien simplemente las “reglas de juego en una sociedad. También pueden ser entendidas como “reglas, supuestos y rutinas interconectadas que definen las relaciones en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989 citado en Montenegro 2015, p.17). Varios autores concuerdan en que suele ser más simple expresar lo que “no son” las instituciones en lugar de definir las.

Con la aparición del neoinstitucionalismo, también se distinguen tipologías del mismo, como lo explican Hall y Taylor (1996), quienes clasifican a esta corriente de tres maneras: Primeramente, está el neoinstitucionalismo histórico, el cual considera que las instituciones perduran en el tiempo. En segundo lugar, se analiza al neoinstitucionalismo de acción racional, donde el actor se convierte en la principal unidad de análisis y ciertos actores relevantes son

fuentes de instituciones. En tercer y último lugar, se encuentra el neoinstitucionalismo sociológico, quien expresa que la cultura y los valores se convierten en costumbre, influyendo en la toma de decisiones de actores sociales. (Peters, 1999).

En la comparación que realizan Hall y Taylor (1996) se destacan razones que han motivado a abordar esta investigación con el neoinstitucionalismo sociológico. Por un lado, el histórico no se dedica lo suficiente a entender cómo las instituciones afectan el comportamiento, cosa que efectivamente realiza el neoinstitucionalismo de acción racional, quien a su vez, tiene fallas cuando hace una imagen simplista de la motivación humana y, adicionalmente, sus predicciones son sensibles a cambios pequeños que otorgan cierta inestabilidad. Es por esto que, partiendo del neoinstitucionalismo sociológico, se continuará el proceso de este estudio, específicamente haciendo uso de una de sus subdivisiones como es el institucionalismo normativo.

Dicho carácter normativo es el resultante de la relación entre las instituciones y la acción (Montenegro, 2015). March y Olsen (1989) argumentan que las acciones de los individuos están motivadas por valores institucionales. En otras palabras lo explica Peters (2012) al afirmar que el neoinstitucionalismo normativo hace referencia al rol central asignado a las normas y valores dentro de las organizaciones.

Un notable aporte del institucionalismo normativo es la distinción que realiza entre procesos políticos agregativos y procesos políticos integrativos. Los agregativos se manejan de manera contractual, es decir, los actores participan para obtener cierto beneficio. En contraste, los procesos integrativos se basan en tomar los objetivos y valores de la organización e “integrarlos” como propios. (March y Olsen, 1984). En esta diferencia se fundamenta, por un lado, la “lógica de lo apropiado” y por otro lado la “lógica instrumental”, conceptos que Salvador (2003) explica de la siguiente manera: “Frente a una misma situación, la lógica instrumental se preguntaría ‘¿cuáles son mis intereses en esta

situación?’ mientras que la lógica de lo apropiado se plantearía ‘dado mi rol en esta situación, ¿qué se espera de mi actuación?’” (Salvador, 2003, p. 57)

Así, esta discusión teórica provee un marco de estudio para observar a las políticas públicas como instituciones, para proceder a definir las, a estudiar sus etapas y otros conceptos clave en la siguiente sección.

3.2. Políticas públicas

Desde las discusiones clásicas sobre el concepto de políticas públicas, se puede traer a colación la propuesta de Lasswell (1950) quien afirma que las políticas son decisiones que toma un gobernante, compuestas de dos elementos interrelacionados: los objetivos y los medios, operando en distintos niveles de abstracción. Por otro lado, Kraft y Furlong (2012) manifiestan que una política pública es lo que el Estado decide hacer o no, frente a un problema público, basándose en valores ordenados de manera prioritaria, a lo que Easton denomina “la distribución autoritativa de valores de la sociedad” (citado en Olavarría, 2007, p. 16).

Al compilar aportes de distintos autores, Olavarría (2007, p.23) se aproxima a una definición de política pública “como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses”. Esta última frase es importante al resaltar el carácter político de las políticas, es decir, la tensión entre responder a los problemas de la sociedad o el hacer políticas públicas con fines ligados al poder (Fontaine, 2015). Se puede afirmar que existe confrontación de intereses en torno al reconocimiento de una carencia social como problema público, a la demanda por intervenciones del Estado y a los contenidos específicos que adopta una política pública, los que satisfarán unos intereses y no otros.

Continuando con esta discusión, es necesario conocer los pasos para obtener una política pública. Los autores Howlett, Ramesh y Perl (1995) establecen un concepto llamado “policy cycles” determinado por etapas: la primera, al definir y reconocer el problema, incorporarlo a la agenda política (*agenda-setting*); en la segunda, se propone una solución en la formulación de alternativas y toma de decisiones (*policy formulation*); en la tercera, se toma las decisiones (*decision making*); en la cuarta, se ejecuta la solución decidida (*policy implementation*); y finalmente, en la quinta etapa, los resultados son evaluados y monitoreados (*policy review*). Aunque, este sistema ha recibido varias críticas, al ser considerado descriptivo, legalista y poco realista (Montenegro, 2015, p. 23), nos servirá de todas formas para entender las partes en el establecimiento de una política pública, sin importar si el orden de las etapas se cumple bajo esta propuesta cíclica.

Ahora bien, en cuanto al análisis de las políticas, Dunn (1981) lo define como una disciplina social aplicada que utiliza varios métodos y argumentos para producir y transformar información relevante, la cual puede ser utilizada en decisiones políticas para resolver problemas públicos. Mientras que para Olavarría “es un campo de análisis multidisciplinario orientado a la comprensión de los problemas, a la identificación de posibles soluciones y a determinar la efectividad de las intervenciones.” (2007, p. 26). Así, la utilidad del análisis de políticas públicas recae tanto en el aspecto académico como en instancias técnicas, de manera que sirve como base para los actores que participan en el proceso de diseño e implementación.

Recapitulando, en el diseño de las políticas públicas se detallan los objetivos y medios de las mismas, y es precisamente en esta etapa donde se estipulan los procesos y los instrumentos mediante los cuales se llevará a cabo la implementación (Howlett, 2011). Esta fase también puede ser llamada “post-decisional” puesto que, ya no son únicamente los políticos que participan en esta etapa, no es competencia única de quienes toman decisiones, sino también del cuerpo administrativo que las ejecuta. (Montenegro, 2015). Ahora

bien, la implementación es importante debido a que es en ella donde verdaderamente se lleva a cabo la solución planteada. Consecuentemente, se puede afirmar que las ideas de “diseño” y “objetivos” van de la mano, así como las de “medios” e “instrumentos” (Howlett, 2011).

Asimismo, los instrumentos son una parte fundamental al momento de la implementación de las mismas. Pueden definirse como técnicas de gobierno que emplean recursos del Estado para obtener resultados de política (Howlett y Rayner, 2007) y conceptualizándolos bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico los instrumentos son considerados como instituciones debido a que “constituyen un conjunto de reglas, normas y procedimientos que gobiernan las interacciones y comportamientos de los actores y las organizaciones” (Montenegro, 2015, p. 38) y son útiles para estructurar la acción política de manera más clara y que se facilite anticipar el comportamiento de actores sociales y políticos. (Lascoumes y LeGalès, 2004).

Específicamente, desde el lado de la implementación se puede definir como un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos (Subirats, 1994). Adicionalmente, para Meny, Thoenig y Morata (1992) la implementación se trata de ejercer un programa de acción frente a un problema existente. La manera en la que se implementan estas políticas públicas, es mediante el aparato administrativo estatal, quienes se encargan de traducir lo planeado en acción concreta. Este proceso no se deslinda de la importancia de las instituciones, como afirma Olavarría (2007), éstas actúan como normas y reglas que distribuyen competencias.

Siguiendo esta línea, es necesario estudiar a fondo el resultado de la implementación, para eso se partirá del concepto de *implementation success* (Peters, 2015, p. 96) o “éxito de implementación”. Al contrario, también se puede hablar de una política pública con una falla de implementación. Estos términos no se definen únicamente como una cuestión empírica sino en relación hacia las aproximaciones teóricas a la implementación (ibíd.). Desde

una perspectiva top-down, el fracaso de implementación puede evidenciarse como un resultado que no cumpla las intenciones iniciales en la formulación de la política o algunas incoherencias en comparación con los propios objetivos definidos para la evaluación. Incluso, mientras el concepto de implementación sea más severo y rígido, se asume que pretenderá actuar lo más apegado posible al diseño inicial de la política pública, en lugar de que el programa siga un camino evolutivo durante la implementación (ibíd.).

En la literatura académica existen algunas discusiones en referencia a las formas de implementación de las políticas públicas. Predominantemente, se habla de dos modelos de implementación: top-down y bottom-up.

En primer lugar, se puede utilizar un modelo donde la implementación se lleva a cabo desde el ámbito administrativo, donde son las autoridades quienes deciden los mecanismos mediante los cuales se ejercerán las políticas (Sabatier, 1986). Este modelo se denomina *top-down* (o desde arriba hacia abajo) debido a que se hace énfasis en una cadena de mando, donde una autoridad da órdenes a sus funcionarios y se establecen normas a cumplir (Matland, 1995).

Dicho esto, el éxito de implementación de un modelo top-down sería cuando se cumplen los objetivos establecidos en el diseño de la política, cuando existe sinergia entre las autoridades e instituciones y cuando se asignan los recursos requeridos (Birkland, 2005 citado en Olavarría, 2007, p. 82). Una de las críticas a este enfoque señala que el implementador no está preparado ante las variables que existen en el campo, ni se puede llevar a la práctica en su totalidad a todo aquello que establecen las instituciones (Olavarría, 2007). Otra crítica emergió a partir de los años noventa desde el enfoque del desarrollo humano que destacó la importancia de tomar en cuenta las realidades concretas, así como las aspiraciones y deseos de los individuos para los cuales se diseñan las políticas públicas con el fin de brindar un marco general que permite ampliar las capacidades individuales según lo que las personas 'tienen razón de valorar' (Sen, 1999).

En este sentido, el modelo bottom-up (desde abajo hacia arriba) enfatiza un estudio inicial basado en los grupos a quienes van dirigidas las políticas públicas y en los actores que la implementan de primera mano, sin dejar de lado los conflictos que surgen a lo largo del proceso y la resolución de los mismos (Olavarría, 2007). A su vez, el enfoque ha recibido críticas que manifiestan un posible desvío de los funcionarios a los objetivos principales de las políticas, además de una diferencia en la capacidad de influencia que tienen los grupos alrededor de la política (ibíd.).

En la realidad no se puede afirmar con certeza que se utilice realmente sólo uno de los enfoques en la totalidad del tiempo. Por consiguiente, algunos autores han traído a colación el uso complementario de ambas perspectivas. Por ejemplo, Elmore (1985) sostiene que la forma del diseño, sobretudo en cuanto a los medios y herramientas, es posible de comprender mediante la combinación de los dos enfoques. Esto también permite entender las motivaciones de los funcionarios encargados de implementar la política de manera operativa (Olavarría, 2007).

3.3. Riesgos, desastres y atención a emergencias

Es pertinente recalcar que las políticas públicas de atención a emergencias tienen una particularidad que las diferencia de las políticas públicas en general, puesto que no se sabe con certeza en qué momento puede ocurrir un fenómeno natural que ponga en riesgo a la sociedad. Es recomendable partir de una delimitación de conceptos como desastres, amenazas y vulnerabilidad, que serán útiles para llevar a cabo la discusión.

La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas define a un desastre como: “una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer

frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos.” (UNISDR, 2009, p. 13). Mientras que para Vargas (2002): “Desastre es la destrucción, parcial o total, transitoria o permanente, actual o futura, de un ecosistema. Es por tanto, destrucción de vidas humanas y del medio y las condiciones de subsistencia.” (p. 13).

Ambas fuentes establecen posteriormente una relación entre amenaza y vulnerabilidad, como condición necesaria para un desastre, para lo cual se definirá en los próximos apartados cada uno de estos términos de manera separada, con fines de clarificar este enunciado.

Por otro lado, se puede definir a una amenaza desde dos perspectivas: por un lado, como “la magnitud y duración de una fuerza o energía potencialmente peligrosa por su capacidad de destruir o desestabilizar un ecosistema o los elementos que los componen, y la probabilidad de que esa energía se desencadene” (Vargas, 2002, p.15). Mientras que desde otro punto de vista, una amenaza se trata de un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden tener como consecuencia la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que pérdidas materiales (implicando una afectación socioeconómica) y ambientales (UNISDR, 2009, p. 5).

A su vez, la vulnerabilidad puede ser entendida como las características y las circunstancias de una comunidad, de un ecosistema o de algunos de sus componentes, que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza. (UNISDR, 2009, p. 34; Vargas, 2002). Para Haque y Etkin (2012), estas características pueden ser de tipo física, social, económica y ambiental. En otras palabras, “la vulnerabilidad es la predisposición interna a ser afectado por una amenaza. Si no hay vulnerabilidad, no hay destrucción o pérdida” (Vargas, 2002, p.16). En fin, la conexión de estos conceptos nos ayuda a entender que existen dos condiciones para que exista un desastre en una comunidad: primeramente, una fuerza o energía con potencial destructivo (amenaza); y en segundo lugar, una situación de debilidad ante esa fuerza o sus efectos (vulnerabilidad). Sin tales condiciones, no se daría verdaderamente

un desastre, o al menos sus efectos serían de menor magnitud. Así, Vargas manifiesta que “La vulnerabilidad determina la intensidad del desastre, es decir, el grado de destrucción de la vida” (Vargas, 2002, p.11).

Para un manejo más preciso de estas situaciones fortuitas como son los desastres naturales, es conveniente realizar una división. Tras una tendencia popularizada en Estados Unidos, ahora varios autores (por ej. Altay y Green, 2006; Green, 2002; Waugh, 2000; Godschalk, 1991; Waugh y Hy, 1990; Petak, 1985) utilizan una taxonomía de cuatro etapas:

- Mitigación: decidir qué hacer ante una amenaza e implementar un plan de reducción de riesgos.
- Preparación: elaborar un plan de respuesta que involucre una coordinación interinstitucional.
- Respuesta: proveer asistencia durante la emergencia y tratar de reducir al máximo los daños secundarios.
- Recuperación: continuar con la provisión de apoyo en niveles operativos con el objetivo del retorno a la vida cotidiana.

No obstante, en esta tesis por límites de espacio separaremos la clasificación en dos etapas una previa a la emergencia (incluyendo la mitigación y la preparación) y una segunda, posterior a la emergencia (incluyendo la respuesta y la recuperación).

3.4. Estudios ex - ante

Los objetivos que cualquier administración pública debería buscar, en términos generales, son reducir al mínimo posible el impacto que pueda ocasionar un evento fortuito sobre la sociedad. Para esto, existen parámetros internacionales que actúan como base para la Reducción de Riesgos ante Desastres. Así, tenemos por ejemplo a la UNISDR (2002) quien define a la DRR como “un marco conceptual de elementos considerados posibles para minimizar las vulnerabilidades y riesgos en una sociedad; para evitar (prevención) o limitar

(atención) los impactos adversos de riesgos, en el contexto del desarrollo sostenible” (p. 17). En su defecto, según Haque y Etkin (2012), la reducción de riesgos se trata de disminuir la destrucción causada por calamidades naturales, donde las familias de la comunidad, agencias externas y los gobiernos proveen ayuda humanitaria.

Como elemento implícito de la definición sobre DRR destacamos el nivel socio-económico, es decir del desarrollo, de las poblaciones afectadas. Es por tanto crucial ahondar en este tema de relevancia para analizar cualquier contexto previo a una emergencia: la situación de desarrollo en su relación con los desastres y la pobreza como factor de vulnerabilidad.

Como fue mencionado anteriormente, la vulnerabilidad se refiere a un conjunto de factores que favorecen a que una comunidad sea afectada (o no) por una amenaza. Consecuentemente, se ha optado por considerar a la situación socioeconómica y al desarrollo como indicadores clave para analizar el nivel de vulnerabilidad de una población y así tener un cuadro probable de su situación ante un desastre. Además, no es cuestión de discutir solamente sobre el desarrollo como tal, sino un desarrollo sostenible a largo plazo, mismo que involucre planeamiento, monitoreo y evaluación de resultados (San Martín, 2014).

Se puede afirmar que el número de catástrofes naturales ha aumentado durante el final del siglo XX. No obstante, los desastres con mayores pérdidas humanas ocurren en los países en desarrollo, en contraste con los países industrializados (San Martín, 2014, p. 7; Ferrero y Gargantini, 2003, pp. 74-75).

El estadounidense especialista en atención a emergencias, Fred Cuny (1983) afirma que la reducción de vulnerabilidad para los pobres es una cuestión de desarrollo, ya que los desastres son eventos devastadores, pero a la vez una oportunidad para que las comunidades puedan levantarse, organizarse y salir adelante. El autor sostiene además que, a diferencia de lo que se creería comúnmente, una crisis refuerza los mecanismos de resiliencia locales e

incluso las organizaciones suelen trabajar mejor que en los períodos normales (ibíd.).

Así, se puede inferir que en la mayoría de casos donde efectivamente ocurra un desastre, será porque existió previamente una situación de pobreza o segregación humana y esta no había sido considerada hasta el momento del siniestro: “Desnuda los problemas, hace más visibles las carencias, diferencias y los problemas estructurales no resueltos (...) poniendo en evidencia la debilidad de las instituciones para revertirlas” (Angulo, 2002, citado en Ferrero y Gargantini, 2003, p. 76). Dicho esto, es importante recalcar que los efectos de un evento natural no están ligados únicamente a la atención inmediata del caso, sino que existen factores que requieren una observación previa, como por ejemplo la vulnerabilidad de la población. Ahora bien, se procederá a analizar qué medidas implican los estudios posteriores a un evento natural.

3.5. Estudios ex –post

En cuanto a lo que se refiere a la atención de la emergencia en sí, es decir, inmediatamente tras el evento, Twigg, Steiner, Myers y Benson (2000) identifican nueve formas de mitigación del desastre y actividades que pueden realizar varias Organizaciones no Gubernamentales (ONGs): *advocacy, environment, food security, housing, information, microfinance, preparedness, research, and training*. Mientras que Atlay y Green (2006, p. 481) añaden ocho aspectos adicionales: (1) códigos de construcción, (2) infraestructura protectora de emergencia, (3) equipos de rescate y atención médica, (4) evacuación de población amenazada, (5) manejo de fatalidades, (6) seguros, (7) delimitación de uso de tierra y (9) incentivos fiscales. Todos los parámetros mencionados si fuesen usados de manera idónea, existirían organismos y comunidades preparados para actuar ante alguna eventualidad y manejarla internamente de primera mano (Haque y Etkin, 2012, p. 76).

Entre los problemas que existen al momento de mitigar el desastre, encontramos en primer lugar, una falta de estrategias a largo plazo, como se mencionaba anteriormente, con el tema del desarrollo sostenible. Al nivel internacional, esto se puede ejemplificar con el caso de la inundación en Mozambique en el año 2000, donde se reconoce que la respuesta a la emergencia fue diseñada como una solución temporal y de hecho impidió una recuperación sostenible de las comunidades en riesgo (Matsimbe, 2003).

Un segundo problema que se puede mencionar es referente a la estructura top-down que poseen ciertos programas de atención a emergencias. Existen agencias o instituciones que continúan realizando acciones de manera independiente a las víctimas, expandiendo la brecha entre partes (Mulwanda, 1992). Es posible que la ausencia de un enfoque más abierto a la participación (bottom-up) explique la ausencia de una voz participativa de la sociedad civil en la mitigación de desastres y que contribuya a separar cada vez más los grupos de respuesta de los afectados (Ahrens y Rudolph, 2006).

Para resumir, las políticas públicas de gestión de riesgos y atención a emergencias existen en un ambiente variante, determinado por la amenaza o la vulnerabilidad del caso, con el objetivo de reducir al máximo los efectos del evento natural y evitar así que se convierta en un desastre. Una forma práctica de estudiar a estas políticas es mediante la división temporal: ex – ante y ex – post. A continuación, se procederá a revisar aportes en torno a la sinergia entre instituciones encargadas de seguir los lineamientos propuestos, para evitar al máximo los riesgos y vulnerabilidades de la población.

3.6. Coordinación interinstitucional

Al hablar de una coordinación interinstitucional cabe aclarar que pueden ser observados dos distintos ámbitos de coordinación: (1) Entre instituciones nacionales, provinciales y locales. (2) Entre las instituciones y la comunidad.

3.6.1. Entre instituciones nacionales y sectoriales

Para la implementación de toda política es clave el estudiar a las instituciones encargadas y cómo interactúan a nivel nacional y local, es decir a través de escalas de administración. Especialmente para este caso, la respuesta inmediata a una emergencia es crucial para minimizar los efectos negativos a la misma y éste carácter de inmediatez puede ser favorecido por un sistema de agencias coordinadas. Independientemente de las causas, la respuesta a una crisis es multifacética y la coordinación juega un rol fundamental (San Martín, 2014, p. 10). Así, para determinar por qué es tan importante dicho rol, se ha encontrado oportuno al aporte de Crane, Gramlich y Peterson (2004) expresando que:

Ninguna institución tiene los recursos fiscales o personales, el conocimiento o el mandato legislativo, para planear o proveer la cantidad de servicios esenciales en un proceso efectivo de planeación y transición. Los acuerdos interinstitucionales implementados por equipos interinstitucionales productivos, organizados y versátiles son los fundamentos de un programa efectivo y cohesivo de transición (ibíd., p. 3).

La *interinstitucionalidad* se hace presente también en las recomendaciones propuestas por organismos internacionales como es en el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al estipular que un sistema moderno de atención a emergencias debe tener ciertas características generales. En primer lugar, un sistema debe ser sinérgico, definiendo individualmente las responsabilidades de cada entidad nacional, sectorial, provincial y local, a nivel público, privado y comunitario (Vargas, 2002, p. 64). En segundo lugar, este sistema también se debe considerar como coordinado, nuevamente a nivel local, provincial y nacional, con un equipo mínimo de funcionarios que se especialicen en la asignación de funciones especializadas. Lo que se busca es una coordinación que evite la duplicidad de funciones y a su vez, aproveche las capacidades de cada institución (ibíd.).

Recordando el ciclo de las políticas, los encargados del diseño toman decisiones en base a la información disponible. A su vez, la implementación de los planes tienen que ser monitoreados y finalmente, la respuesta debe reducir su intensidad progresivamente. (San Martín, 2014, p. 10). Para esto, es imperativo que exista una coordinación entre instituciones que fluya de tal manera que no existan vacíos de información ni de acción.

3.6.2. Entre instituciones y la comunidad

Conociendo que el tipo de enfoque top-down es el que se usa de manera predominante en la temática de atención a emergencias y ha sido sujeto de críticas, se ha escogido una propuesta de aproximación a una alternativa. Como se discutió anteriormente, cuando la implementación de las políticas se da a forma de cadena de mando entre los altos cargos de las instituciones, hasta los funcionarios que las aplican realmente, se deja de lado los imprevistos y las variables que surgen en el camino. Además, puede darse una visión unidireccional de parte de los formuladores de las políticas, ignorando el aporte que puede dar la comunidad, tanto en información como en acciones. Otra de las críticas al enfoque top-down expresa que tiende a no alcanzar a los más afectados por el desastre, lo que incluso los torna más vulnerables, más expuestos a ser manipulados por intereses políticos y en general, es poco probable que este tipo de implementación responda a todas las necesidades reales de la población. (Haque y Etkin, 2012, pp. 78-79)

Es por esto que se propone un método de implementación llamado *Community-based Disaster Risk Reduction* o Reducción de Riesgos en Desastres basado en la Comunidad (Haque y Etkin, 2012). El Instituto Internacional para el manejo de Reducción de Desastres describe al CBDRR como “un enfoque que involucra la participación directa de la población más probable de estar expuesta a riesgos, haciéndola parte del planeamiento, la toma de decisiones y actividades operacionales en todos los niveles de responsabilidad de manejo de desastres.” (UNCRD 2003, 11).

Según Twigg (2001) en los casos donde se ha intentado llevar a cabo un trabajo participativo, han aprendido que las comunidades locales tienen capacidades que las personas de afuera ignoran notablemente. Entre estas capacidades se destacan la valoración y análisis de circunstancias; el planeamiento de medidas adecuadas para sus necesidades; la implementación y manejo de proyectos; y finalmente, la evaluación de resultados. De hecho, la información que ha sido reunida hasta ahora en enfoques participativos ha sido comprobada de ser válida y confiable (Twigg, 2001, p. 6).

No obstante, existen también dificultades al momento de llevar a la práctica este modelo. Por ejemplo, algunas organizaciones insisten en mantener su plan de atención a emergencias de una manera top-down, debido a la urgencia que involucra la respuesta a un siniestro, de igual manera que las ideas enraizadas entre los sistemas de división de poder y recursos permanecen estáticas. (Haque y Etkin, 2012, pp. 78). Adicionalmente, las personas en posiciones de poder (ya sea de carácter político, institucional o profesional) suelen ser renuentes a ceder su autoridad (Twigg, 2001).

Como conclusión, existen varios autores (Burkey 1993; Fowler 1997; Twigg 2004) que ratifican el carácter esencial que tiene el desarrollo comunitario, la cooperación con miembros de la comunidad y las instituciones locales.

4. Contexto de las políticas públicas en Ecuador

Para entender mejor el caso a estudiar, es pertinente contextualizar el papel que tienen las políticas públicas en Ecuador, para posteriormente contrastarlas bajo marcos de referencia y parámetros internacionales, mismos que proponen lineamientos elementales para la elaboración de estas políticas. A primera vista, entendemos como política pública a una acción del Estado frente a una problemática específica, expresada en decisiones de una autoridad pública, en un contexto de confrontación y articulación de intereses (Olavarría, 2007, p. 23).

Así, partiendo del nivel internacional se puede argumentar la relevancia que tiene el estudio de políticas públicas de atención a emergencias y prevención de riesgos, debido a que se consideran como aporte a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (especialmente cuando se trata de riesgos relacionados al cambio climático). Como consecuencia, dados los factores de población, infraestructura, condiciones geográficas y meteorológicas, se vio una necesidad de establecer lineamientos a nivel internacional para contrarrestar los efectos de un desastre natural. Así, se llevó a cabo en 2015 la Conferencia Mundial en Reducción del desastre en Japón, donde se debía acordar un marco de acción para esta temática, mismo que sería considerado como una base de parámetros sistemáticos de reducción de vulnerabilidades y riesgos ante amenazas, mediante un énfasis en factores de resiliencia comunitaria. (UNISDR, 2005, p. 1).

Entre las recomendaciones hechas para llegar a este acuerdo, se tratan de temáticas referentes al establecimiento de estándares, orden de prioridades, alineamiento de objetivos e indicadores, planificación financiera para uso de incentivos, compartir y exportar el conocimiento entre Estados, mismo que debe ser aplicado entre los distintos niveles de gobierno. (Kellett, Mitchell, Lovell, Le Masson, Peter, Wilkinson, & Murray, 2014, p. 11).

Ahora bien, en el ámbito nacional, con la Constitución aprobada en Ecuador en el año 2008, se estableció que “El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 280). Posteriormente, dicho Plan Nacional de Desarrollo fue sucedido por el primer Plan Nacional del Buen Vivir, presentado en 2009. Cuando este documento propone una definición del Buen Vivir, la primera frase mencionada es “la satisfacción de necesidades” (Ramírez, 2008, p. 387 citado en PNBV, 2008, p. 10). En lo que concierne al tema de gestión de riesgos, este Plan Nacional contiene en su objetivo número uno el “reforzar la articulación entre la planificación nacional y territorial al

identificar las dinámicas y particularidades específicas para la formulación de políticas públicas.” (PNBV, 2008, p. 12).

Adicionalmente, siguiendo la línea de discusión previa en referencia a la coordinación con la comunidad, en Ecuador también se evidencia un enfoque normativo en esta temática. Así, se establece una división más inclinada hacia lo local, como fue la meta de formular agendas para las diferentes zonas de planificación, de manera que se intente conocer la realidad de las poblaciones, sus necesidades y su relación con el territorio (ibíd.). Así, se puede colegir que Ecuador es un país donde se busca elaborar políticas públicas basándose en los requerimientos de la población. Partiendo de los mismos objetivos que el anterior, el nuevo PNBV propuesto para 2013-2017 sirve como la hoja de ruta actual para las políticas públicas. Particularmente, el Objetivo número 3, que se plantea “mejorar la calidad de vida de la población” (PNBV, 2012) es el que abarca un enfoque más relacionado a la creación de las políticas públicas en temas de prevención y atención de emergencias.

Si bien, el discurso de estas instituciones manifiesta constantemente un interés en responder y satisfacer a las necesidades de la población, no se puede tener certeza de se cumpla en su totalidad, ya que la dirección en la que se implementan estas políticas es de manera top-down. En otras palabras, se hace un especial énfasis en el orden administrativo sobre lo local y las variables que pueden surgir en las realidades de cada población.

Ahora bien, bajo un marco Constitucional en lo que respecta a la gestión de riesgos se pueden mencionar algunas normas. Primeramente, el inciso 8 del artículo 261 de la Constitución (2008) establece que “El Estado Central tendrá competencia exclusiva sobre el manejo de desastres naturales”. Más adelante, en el Título VII referente al Régimen del Buen Vivir, existe toda una sección dedicada a la Gestión de Riesgos (Anexo 1), donde nuevamente se establece la responsabilidad de protección del Estado. Además, se enumeran 7 funciones estatales principales, pero ninguna posee un enfoque comunitario. Dicha

sección concluye manifestando que “Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 390).

En ese sentido, el 26 de abril de 2016, el Presidente de la República, Rafael Correa, emitió el Decreto Ejecutivo N°1004, mediante el cual se crea el Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva (Presidencia de la República del Ecuador, 2016). Así, en el primer informe trimestral emitido por esta institución se afirma que el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa se encargará de las intervenciones en el eje de Emergencia, se han coordinado los requerimientos por parte de las entidades ejecutoras para dar atención inmediata del post-desastre en rescate, salud, alimentación, albergues, remoción de escombros y demolición de edificaciones inhabilitadas. La asignación de recursos, responden a proyectos priorizados por la Secretaría Técnica, dentro de los ejes de intervención aprobados por el Comité (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2016).

Asimismo, las instituciones que se encuentran en el Ecuador en lo que concierne a las políticas públicas de gestión de riesgos, son enmarcadas en la Constitución. A partir de este ordenamiento jurídico y según el Manual del Comité de Gestión de Riesgos (2015); se establecen los demás como La Ley de Seguridad Pública y del Estado, El Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP). Es importante analizar no sólo cómo estas leyes se alinean a La Constitución sino también al PNBV y al Plan Nacional de Seguridad Integral.

Finalmente, puesto que la coordinación interinstitucional es un tema prioritario en esta investigación, se ha considerado pertinente revisar su referencia a nivel Constitucional. Así se lo trae a colación en el numeral 5 del Art. 389. “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.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Se ha propuesto una breve revisión de las normativas nacionales e internacionales bajo las que se formulan e implementan las políticas públicas de gestión de riesgos y atención a emergencias. Ahora partiendo de la división presentada anteriormente, se continuará el análisis con un estudio de dichas políticas y sus instrumentos, empezando cronológicamente por los planes establecidos antes de que ocurriera el terremoto del 16 de Abril.

5. Situación previa al terremoto (ex-ante)

Para iniciar la observación institucional de los instrumentos de gestión de riesgos, es oportuno recordar que se han combinado las etapas propuestas de mitigación y preparación (Altay y Green, 2006) en un espacio previo conjunto. A continuación se analizará el marco de trabajo, la organización y planes para la gestión de riesgos contenidos en los instrumentos existentes.

5.1. Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

En cuanto al aspecto institucional para analizar la implementación de las políticas públicas, se determina en los Art. 3 y 18 del Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2014, pp. 2-5) que corresponde a la SGR la ejecución del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, mismo que tiene por objeto “integrar los principios, objetivos, estructura, competencias e instrumentos que lo constituyen, para su eficaz funcionamiento”. Así, se muestra en la Figura 1 la organización institucional que posee este Sistema Nacional:



Figura 1: Organigrama del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

En el siguiente apartado, se procederá a analizar las instituciones que forman parte de la implementación de estas políticas y los posibles mecanismos de monitoreo.

5.1.1. Secretaría de Gestión de Riesgos

En el año 2008, en Ecuador mediante Decreto Ejecutivo se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil y se crea la Secretaría técnica de Gestión de Riesgos, la cual en 2009 pasa a llamarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y fue finalmente rebautizada en 2013 como Secretaría de Gestión de Riesgos, teniendo un rango equivalente a un Ministerio de Estado (Manual del Comité de Gestión de Riesgos, 2015). El objetivo principal de esta institución es “Establecer las políticas, regulaciones y lineamientos estratégicos de gestión de riesgos, que incluye la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, recuperación y transferencia del riesgo.” (SGR, s.f.). Adicionalmente, el marco legal que establece las competencias de esta institución, se fundamenta en el Art.389 de La Constitución (2008) y en el Art. 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2014).

Ahora bien, en términos de las políticas públicas de la Secretaría, se puede partir desde el año 2015, donde se deroga el Manual de Gestión de Riesgos para Emergencias y Desastres aprobado en 2011 y se acoge en su lugar al

contenido del MCGR, siendo éste el principal documento que posee la SGR en lo que respecta a las políticas públicas de atención a emergencias (Andrade, 2017). En este instrumento se presenta la información oficial y será sujeto de análisis como el ente rector de las políticas públicas a nivel nacional en esta temática. Estos lineamientos fueron elaborados bajo un discurso que categoriza a la gestión de riesgos como un componente del Buen Vivir, por lo cual también se enmarcan bajo el PNBV.

Existen nueve principios que proponen un marco normativo de trabajo para las unidades de gestión de riesgos y otros mecanismos, sin embargo, únicamente se considera pertinente destacar los dos más relevantes para la presente investigación. En primer lugar, está el principio de Complementariedad durante emergencias y desastres, que se trata del complemento de esfuerzos entre las entidades públicas y privadas, tanto dentro como fuera de su ámbito territorial, para atender las emergencias de la manera más eficiente. En segundo lugar, se presenta 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.” (MCGR, 2015, p.14).



Figura 2: Organigrama de la Secretaría de Gestión de Riesgos

Tomado de: MCGR, 2015, p.22.

5.1.2. Unidades de Gestión de Riesgos

El MCGR (2015) define estas Unidades como “mecanismos que deben asegurar que la gestión de riesgos se transversalice en la planificación y en la gestión de sus instituciones.” (p. 23). En términos generales, las UGR no se encargan de atender a la emergencia en sí, sino de monitorear los planes y acciones de sus dependencias (ibíd.).

Entre sus competencias se pueden destacar la determinación de estándares y normas técnicas para la reducción de riesgos, además del monitoreo en términos del cumplimiento de los mismos. Sin embargo, según las afirmaciones de César Andrade (2017), estas unidades no existen todavía.

5.1.3. Comités de Gestión de Riesgos como mecanismos de coordinación

Estos comités tienen dos roles: por un lado está la función permanente y global de reducción de riesgos, denominado CGR mientras que por otro lado, se encuentran los Comités de Operaciones de Emergencias, los cuales se enfocan en la atención de la respuesta y se activan únicamente para responder a la emergencia. Así, se puede definir a los COE como “instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre.” (Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2014).

Los Comités funcionan a nivel cantonal, provincial y nacional, operando con dos mecanismos: (1) El plenario, y (2) Las mesas técnicas de trabajo. En primer lugar se tratará el plenario que nos permite entender mejor el entrelazamiento entre distintas escalas de administración partiendo del nivel nacional. Se considera importante para entender primeramente a los actores de implementación y por otro lado a la coordinación interinstitucional existente entre ellos.

Entre las funciones del plenario destacan la preparación y aprobación de la agenda de reducción de riesgos, la coordinación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas. En la siguiente sección se presenta la Tabla 1, que muestra detalladamente las instituciones que conforman el Plenario especificando en cada nivel geográfico que participan y quiénes son los principales encargados:

Tabla 1: Conformación del Plenario del CGR/COE

PLENARIO DEL CGR/COE NACIONAL	PLENARIO DEL CGR/COE PROVINCIAL	PLENARIO DEL CGR/COE CANTONAL	MECANISMOS DE NIVEL PARROQUIAL
Presidente de la República.	Gobernador Provincial.	Alcalde.	Presidente de la Junta Parroquial.
Ministros Coordinadores.	Prefecto Provincial.	Jefe Político Cantonal.	Teniente Político.
Ministros Sectoriales y Secretarios de Estado con rango de ministros, Agencias Nacionales de Tránsito, Control Minero y Control de Hidrocarburos.	Coordinadores Zonales y Directores Provinciales de las entidades del Estado.	Representantes de ministerios y secretarías de Estado, presentes en el cantón; más el representante de la UGR municipal y empresas municipales.	Delegados de ministerios y secretarías de Estado presentes en las parroquias; más delegados de los comités y redes de GR y de la SGR.
Secretaría de Gestión de Riesgos.	Direcciones zonales y delegados provinciales de la SGR.	Delegados de la SGR, y Jefes de las entidades de socorro (Bomberos, Comisión de Tránsito, Cruz Roja).	Delegado de los organismos de socorro en la parroquia.
Secretaría Técnica de Discapacidades SETEDIS.	Direcciones zonales y Delegados provinciales de la SETEDIS.	Delegados de la SETEDIS o Federaciones de personas con discapacidad.	Delegados en la parroquia.
Ministro de Defensa (transversal).	Oficial de las FF.AA. de mayor rango.	Delegado FF.AA. en el cantón.	Delegado FF.AA.
Ministro del Interior (transversal).	Oficial de la Policía de mayor rango en la provincia.	Delegado de la Policía Nacional en el cantón.	Delegado de la Policía Nacional en la parroquia.
Presidente de AME.	Representantes provinciales de AME y CONAGOPARE.	Representante cantonal de las Juntas Parroquiales.	Delegados de las ONG.
Otros a criterio del ente Rector.	Coordinadores de las mesas técnicas.	Coordinadores de las mesas técnicas.	Responsables de grupos de trabajo.
	Otros a criterio del CGR/COE provincial.	Otros a criterio del CGR/COE cantonal.	Otros invitados por el Mecanismo.

Tomado de: MCGR, 2015, p.28.

Por otro lado, las Mesas Técnicas de Trabajo actúan como mecanismo integrador y coordinador para la reducción de riesgos. Son ocho mesas enfocadas en distintas áreas de acción; Acceso y distribución de agua; Salud, Saneamiento e Higiene; Infraestructura; Atención integral de la población; Seguridad integral de la población; Productividad y medios de vida; Educación Cultura, Patrimonio y Ambiente; y Sectores Estratégicos. Cada mesa está integrada por instituciones presentes en cada territorio y sus funciones principales se basan en tres ejes: son encargadas de preparar la agenda de

reducción de riesgos para los CGR, de atender las emergencias y de ejecutar las acciones de recuperación (MCGR, p. 30).

Una vez entendida esta estructura institucional, es importante observar la coordinación entre la SGR y los CGR/COE. La relación entre estas instituciones se da bajo los Principios de gestión de riesgos. Así, en cuanto al Principio de Complementariedad, es necesario que se garantice la división clara de competencias y la no duplicidad de acciones de respuesta, de manera que se proporcione una atención eficiente y oportuna en uso de recursos. Mientras que, en el marco del Principio de Subsidiariedad, la SGR deberá actuar en respuesta a emergencias en coordinación con las autoridades respectivas de las entidades a nivel nacional, provincial, cantonal y parroquial.

6. Atención a la emergencia (ex – post)

6.1. Servicio Integrado de Seguridad ECU 911

Según el sitio web oficial, esta institución “es un servicio de respuesta inmediata e integral a una determinada emergencia. Coordina la atención de los organismos de respuesta articulados en la institución para casos de accidentes, desastres y emergencias.” (Servicio Integrado de Seguridad ECU 911, s.f.).

Según Vicente Sánchez, Director de Operaciones del ECU 911 Portoviejo, esta institución sigue los lineamientos impuestos por el Ministerio Coordinador de Seguridad, separando sus competencias de la SGR pero buscando un objetivo en común que es el precautelar la vida y la seguridad de los ciudadanos (Sánchez, 2017). Si bien, su función principal es dar atención a las emergencias, existe también un Departamento de Vinculación, encargado de socializar la prevención de riesgos, aunque esta competencia al igual que la conexión directa con la comunidad, se le atribuye a la SRG (Sánchez, 2017).

En lo que respecta a la normativa internacional, se afirmó que en el ECU 911 Portoviejo existen parámetros externos que son puestos en práctica en el país.

Por ejemplo, se mencionaron dos normas que existían antes del terremoto del 16A: EDAN (Organización Panamericana de la Salud, 2010), que se enfocan en temas de rescate y normas y ESFERA (El Proyecto Esfera, 2011) que fue direccionada a la creación de albergues.

Según el Director Zonal, una posible forma de analizar los resultados de las políticas públicas de atención a emergencias, es mediante el porcentaje de personas que fueron atendidas de manera inmediata. Sostuvo que en este caso, se dio atención al 95% aproximadamente, mientras que el siguiente paso para considerar eficaz al proceso de reconstrucción, sería observar el número de reasentamientos o albergues cerrados (Sánchez, 2017).

Por otro lado, con el terremoto del 16A, se pudieron realizar modificaciones al Sistema Integrado de Portoviejo. Así, hubo complicaciones como fue en el caso de las telecomunicaciones de la institución, las cuales se vieron afectadas por el movimiento telúrico, al igual que el sistema eléctrico. Adicionalmente, los documentos y planes de atención se encontraban dentro del edificio, mismo que fue evacuado por motivos de seguridad. Así, las innovaciones que se realizaron en base a la experiencia, fue la creación de un sistema de enrutamiento automático o enlaces redundantes, es decir, si ahora fallan las conexiones del ECU 911 de Portoviejo, inmediatamente se dirige a la unidad de otro territorio. Además, ahora se promueven los simulacros periódicos para estar preparados en caso de otro evento similar, facilitado por el sistema de domótica que funciona en el edificio y alertado por alarmas que detectan sismos. Finalmente, se actualizó la biblioteca virtual de manera que el acceso a la información sea independiente a los documentos físicos que existen dentro de las instalaciones de la institución (Sánchez, 2017).

6.2. Informe de situación n° 65

El 16 de Mayo de 2016, exactamente un mes tras el terremoto registrado en la costa ecuatoriana, la Secretaría de Gestión de Riesgos emite un informe de situación, el mismo que ha sido tomado en cuenta para esta investigación dado

que presenta datos a mediano plazo que son útiles para evaluar la primera respuesta del gobierno ante la emergencia.

La información que contiene dicho documento fue proporcionada por cada una de las MTT del COE Nacional (SGR, 2016, p. 1). en términos generales es la siguiente: (1) Detalles geográficos y técnicos del sismo, (2) Reporte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, (3) Afectaciones a la población y Respuesta Integral a la misma, (4) Afectación, daños y respuesta de la infraestructura (ibíd.).

El informe evidencia un seguimiento de los parámetros propuestos por el MCGR, demostrando que en efecto se activó el COE Nacional una hora después de haber ocurrido el terremoto, junto con las MTT, quienes a su vez emitieron el primer informe situacional aproximadamente horas tras el siniestro (SGR, 2016, p. 4). El documento señala también la instalación del COE Provincial en Manabí y Guayas, junto con proceso de operatividad de los COEs Cantonales de los sitios afectados junto con sus respectivas MTT (ibíd.).

Este documento provee un aporte importante en relación a la búsqueda de un enfoque dirigido hacia los aspectos comunitarios, ya que manifiesta que: “En este sentido hay que reconocer también las miles de vidas salvadas por la propia población en los primeros minutos posteriores al terremoto. Fue la misma comunidad que hizo labores de rescate, las mismas que nos son contabilizadas por los canales oficiales pero que se las tiene que mencionar” (SGR, 2016) Esto corrobora lo propuesto por Twigg (2001) Haque y Elkin (2012) cuando sostienen que la comunidad es el primer actor en asistir a la población ante un desastre y tienen conocimientos de los cuales las instituciones nacionales carecen, por este motivo, su participación es crucial en la atención a emergencias.

6.3. Informe Comité de Reconstrucción

Como se mencionó anteriormente, en el Decreto Ejecutivo N°1004 se estipula la creación del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva (en adelante, CRRP) “con la finalidad de ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto (...) y de implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación y producción de empleo en las zonas afectadas por el referido evento natural.” (Presidencia de la República del Ecuador, 2016). Se crea con el mismo decreto la Secretaría Técnica del CRRP como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción del CRRP (ibíd.). Una parte relevante de esta institución para los fines de la presente investigación es su tercera atribución: “Coordinar intersectorialmente las necesidades logística, operativa, de financiamiento y técnica que requieran los responsables de cada eje de trabajo para el cabal cumplimiento de los objetivos del Comité.” (ibíd.). Lo cual denota un carácter prioritario de la institución, en términos de coordinación interinstitucional.

El recién creado Comité, emitió su primer Informe Trimestral de Gestión, comprendiendo una revisión de su gestión entre mayo y agosto de 2016, mismo que fue presentado a la Asamblea Nacional. El informe contiene esencialmente: (1) Descripción del evento sísmico, (2) Afectaciones en la población e infraestructura, (3) Marco normativo y de acción, (4) Acciones realizadas frente a la emergencia. (5) Ejes de reconstrucción y reactivación productiva, (6) Asignaciones y Devengo Presupuestarios para la atención del Terremoto (CRRP, 2016).

En primer lugar, el informe de la CRRP coincide con el informe de la SGR en lo que se refiere a la instalación del COE. “La coordinación interinstitucional a través del COE, permitió que durante las primeras 72 horas se restituyan los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica, telecomunicaciones, y canalizar de forma eficiente el abastecimiento de vituallas para la población afectada.” (ibíd.). Sin embargo, este documento en particular no muestra datos

específicos de la atención a la población, a diferencia del Informe de Situación de la SGR, previamente analizado. Adicionalmente, el 6 de mayo de 2016, en la primera sesión la Secretaría Técnica presentó al CRRP el modelo de acción utilizado y entre otros temas “se resaltó la importancia de alcanzar una gestión articulada entre los diferentes niveles de gobierno, con la finalidad de garantizar los derechos de la ciudadanía.” (Resolución No. CRRPE-001-2016, 2016, citado en CRRP, 2016, p. 29).

En lo que respecta al enfoque hacia la comunidad, se estudió el informe y el único ámbito donde se dice haber tomado una participación con la población, es donde se manifiesta la información recopilada para establecer un Registro Único de Damnificados (En adelante RUD). Dicho registro según el CRRP (2016) consiste en una herramienta para obtener información sobre la población damnificada. El CRRP consideró pertinente este instrumento para identificar a la población más afectada y poder satisfacer sus necesidades, para lo cual fue necesario recabar información de carácter social, económico y demográfico. Los resultados que tuvo fue el registro 231.120 damnificados agrupados en 68.098 familias (ibíd.).

A primera impresión, el RUD parece ser un instrumento que se encarga justamente de buscar una conexión con la comunidad y de dar un carácter participativo a las políticas de gestión de riesgos. De hecho, fue definida como “una herramienta que guía la articulación intersectorial y acción en el territorio por parte de las instituciones del Estado, en la implementación de programas y proyectos sociales que propicien la recuperación y mejoramiento de las condiciones” (ibíd.). No obstante, se pueden notar algunos vacíos. Por ejemplo, el documento no menciona cambios que se hayan hecho a raíz de la información propiciada por la población. Inclusive, a pesar de que implique una participación pasiva de los afectados, se puede interpretar como una herramienta limitada a lo cuantitativo, es decir, se requiere saber cuántos damnificados existen y en qué zonas, mas no precisamente sus necesidades y especialmente, una retroalimentación con lo que ya está haciendo el Estado.

De esta forma cabe resaltar lo mencionado por Ahrens y Rudolph (2006) sobre la falta de participación de la sociedad civil en la mitigación de desastres por la ausencia de un enfoque con tendencia hacia una perspectiva bottom-up.

En fin, el Informe del CRRP es útil para explicar una predisposición del Estado ecuatoriano por incluir a la comunidad en las políticas públicas de gestión de riesgos, pero en la práctica no lo alcanza por completo. Así lo afirma Twigg (2001) al manifestar que las personas en una posición de poder se encuentran renuentes a entregar la autoridad desde su raíz y a pesar de llamar “participativas” a sus políticas, no cambian en su esencia. También, el documento pretendía mostrar que hubo un intento de coordinación entre instituciones ecuatorianas de atención a emergencias a nivel de lo preestablecido por la SGR, más la coordinación entre la SGR y el reciente CRRP ha estado ausente en ambos informes. Justamente, en el próximo capítulo se procederá a ahondar en la relación entre estas instituciones.

Tras este breve recuento de instituciones y actividades de atención a una emergencia que coexisten en el Estado ecuatoriano, ha sido digno de consideración el carácter de paralelismo entre los reportes de la SGR y del apartado de atención a emergencias del CRRP. Por este motivo, en el siguiente apartado se procederá a examinar con más detenimiento este fenómeno.

7. Una nueva institución

Como se mencionó previamente, mediante Decreto Ejecutivo se crea el CRRP como una nueva institución. Sin embargo esto surge en el marco de una ya existente: la SGR. Para ello, se considera relevante el enlistar las atribuciones de cada institución de manera comparativa y así lograr identificar los nexos y similitudes.

7.1. Lista de funciones y atribuciones

Para comparar de la manera más clara posible las competencias de cada institución, se ha enlistado sus objetivos y atribuciones como lo muestra la tabla 2. En primer lugar, cabe realizar una aclaración de términos e instancias administrativas. Así, cuando la SGR hace referencia a las MTT, éstas incluyen ciertas instituciones ministeriales quienes actúan también en el marco del CRRP bajo el nombre de “eje de emergencia” (CRRP, 2016, p. 33). De esta forma, a primera vista se puede afirmar que a ambas instituciones se les atribuyen temas de planeación, seguimiento y coordinación de los organismos competentes en la atención a emergencias. Exceptuando el ámbito de prevención (atribuido únicamente a la SGR) la tabla demuestra que los objetivos siguen direcciones similares.

Tabla 2: Cuadro comparativo de atribuciones y competencias entre la SGR y la Secretaría Técnica del CRRP

	Secretaría de Gestión de Riesgos	Secretaría Técnica del CRRP
Competencias / Atribuciones	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las políticas, regulaciones y lineamientos estratégicos de gestión de riesgos que incluye la prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción, recuperación y transferencia del riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar la planificación de trabajo que realicen los responsables de cada eje de acción del Comité.
	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar que la gestión de riesgos sea incorporada como eje transversal en el proceso de gestión, planificación y desarrollo de las instituciones públicas y privadas en todos los niveles. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la complementariedad y armonización de los procesos institucionales en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, en un marco de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar el seguimiento del avance de los trabajos en cada eje de acción del Comité y presentar informes trimestrales de avance de los trabajos de construcción, reconstrucción.
	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades institucionales en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para la toma de decisiones políticas y técnicas en relación con los procesos de análisis, investigación, prevención, mitigación, preparación, generación de alertas tempranas, construcción de capacidades sociales e institucionales para la gestión de riesgos, respuesta, rehabilitación, recuperación y reconstrucción. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos sea preventivo, integrador, flexible; que posea canales de comunicación abiertos, basados en la definición de responsabilidades y en institucionalización de la gestión de riesgos en toda la estructura del Estado, con participación de la ciudadanía y del sector privado. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la investigación y estudios pertinentes para el desarrollo e implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar y realizar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades para prevenir, mitigar, atender y recuperar efectos negativos derivados de emergencias y/o desastres en el territorio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar intersectorialmente las necesidades logística, operativa, de financiamiento y técnica que requieran los responsables de cada eje de trabajo para el cabal cumplimiento de los objetivos del Comité.
	<ul style="list-style-type: none"> • 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 para reducirlos (Mandato Constitucional). 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar capacidades, instrumentos y mecanismos para responder adecuadamente ante la inminencia y/o la ocurrencia de eventos adversos. 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la acción de las Entidades del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en situaciones de desastre, para preservar la vida y coordinar las acciones de recuperación. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalizar el modelo de gestión integral de gestión de riesgos con todos los actores estratégicos. 		

Precisamente, es notable esta sobreposición institucional ya que permite observar un conflicto en la coordinación interinstitucional ecuatoriana, relativa a la gestión de riesgos y atención a emergencias. Inclusive los parámetros internacionales recomiendan fortalecer la coordinación entre instituciones para reducir el riesgo de la población ante desastres (San Martín, 2014, p. 10). Para un sistema de esta naturaleza, es de las principales preocupaciones el no duplicar funciones especializadas, sino tener competencias delimitadas para aprovechar los recursos invertidos de cada institución y ser complementarios (Vargas, 2002, p. 65). Es importante recalcar que los recursos invertidos en una nueva institución podrían haber sido utilizados para solventar otras necesidades o bien, si se daba esta creación, invertir en una institución con competencias distintas.

En una entrevista el Secretario Nacional del Agua, quien es parte de la primera MTT del COE, manifestó que el terremoto del 16A fue una prueba para el sistema de gestión de riesgos del país (Sánchez, 2017). Sin embargo, nunca se pudo probar en sí a las instituciones existentes puesto que casi inmediatamente, se crea una nueva. Además, el mismo Secretario afirmó que las políticas públicas que dieron respuesta al terremoto fueron completamente exitosas y que las formas de medir este éxito fue la cantidad de albergues cerrados e incluso en comparación con otros países como Haití y también la ausencia de epidemias o enfermedades de origen hídrico. Es por esto que para él, la creación de la nueva institución representa una de las razones de éxito de la atención a esta emergencia. (Sánchez, 2017). Es así que se evidencia un nivel de respuesta rápido a acciones concretas emitidas por las Secretarías Técnicas mas no se puede saber sobre aspectos que no están incluidos en estos medibles, como por ejemplo, se toma en cuenta el número de personas que salieron de los albergues pero no se sabe si las casas entregadas fueron a las personas de la misma comunidad o hubo intervenciones externas. Es precisamente en este tipo de variables donde es necesaria la participación de la comunidad y su información sobre la particularidad de cada caso.

Adicionalmente, se puede observar que al crear la Secretaría Técnica del CRRP al mismo nivel ejecutivo de la SGR, continúa fortaleciendo el enfoque top-down. En este caso se aumentó otra institución a nivel nacional en lugar de fortalecer aquellas ubicadas a nivel local, mismas que para Vargas (2002, p. 64) deberían representar la base del sistema y a partir de ellas, replicar las funciones a nivel provincial y nacional. Así, en el caso de Manabí, hubo la participación de varias instituciones en los distintos niveles e incluso de ONGs, apoyo de otros Estados, entre otros (Alcívar, 2017). Esto otorga varias vías posibles de ayuda a la población y podría ralentizar el proceso ya que los pobladores no sabrían a quién acudir de acuerdo a las competencias. O al contrario, puede que se entregue ayuda doble a una misma familia mientras otras siguen en necesidad. Estas complicaciones podrían ocurrir por una falta de coordinación.

8. Conclusiones y recomendaciones

La investigación realizada hizo uso del uso del método interpretativo-hermenéutico mencionado previamente, lo cual permitió un rastreo y agilidad para la comprensión de perspectivas de diferentes actores en cuanto a las políticas públicas de atención a emergencias y gestión de riesgos. La obtención de información resultó preliminar hasta cierto punto por la naturaleza y concepción temporal del proyecto de investigación en cuyo marco se realizó este análisis. Sin embargo, se logró recopilar datos primarios y secundarios para llevar a cabo la revisión de políticas públicas y las relaciones interinstitucionales en la atención a emergencias. Adicionalmente, fue útil el desplazamiento al campo para obtener declaraciones de los actores por medio de entrevistas. Esta metodología permitió observar a la dinámica de las políticas públicas bajo el marco de la multicausalidad, ya que no fue posible el encontrar una única explicación a los fenómenos hallados.

Existen algunas observaciones importantes que se pueden recalcar del presente estudio. Primeramente, resaltamos un discurso estrechamente relacionado con la comunidad y el Buen Vivir presente en varios instrumentos

de políticas públicas de gestión de riesgos. Sin embargo, en la práctica se pudo evidenciar que la aproximación de las instituciones hacia el aspecto comunitario aún se encuentra bastante limitada por la naturaleza top-down de las políticas en el Ecuador. Por un lado, lo que aportó este enfoque en el caso presentado fue una inmediatez a la respuesta y un alcance mayor a la atención de la emergencia, esto en términos de los medibles proporcionados (número de albergues cerrados, por ejemplo). Especialmente, en este tipo de casos, demandaría mucho tiempo el involucrar a la comunidad en la toma de decisiones y tal vez obstaculice el proceso de ayuda inmediata. Así, se puede afirmar también que el asunto sin duda ha llegado a ser un problema público, incluso cuando una de las decisiones involucra una nueva institución, demuestra interés de los gobernantes por resolver el problema de la sociedad.

Pero por otro lado, el enfoque top-down emitía soluciones y políticas sin la certeza de que fueran realmente a solucionar las necesidades verdaderas de la comunidad, además de una falta de comunicación con los niveles núcleo de cada cantón o parroquia. Lo cual podría ocasionar problemas como irregularidades entre las casas entregadas y los ciudadanos que las reciben. En otras palabras, el MIDUVI puede contabilizar el número de viviendas reconstruidas pero no descifrar si los beneficiados se encontraban en necesidad o si existieron personas no registradas en los albergues que aún continúan sin hogar. De esto es posible concluir que las políticas públicas pueden estar fuertemente establecidas a nivel macro, pero los problemas parten desde los indicadores, así, se desarrollan los problemas a nivel micro. Existe sí, una respuesta del gobierno a la emergencia pero no significa que necesariamente resuelva el problema de la población, o bien, lo resuelve de manera parcial.

Además, se encontró un caso de sobreposición o doble institucionalidad, con la duplicidad de ciertas competencias entre la SGR y la Secretaría Técnica del CRRP, lo cual complicó determinar el funcionamiento del plan establecido por el SDGR ya que una nueva institución intervino en la atención de la

emergencia. EL principal problema de este fenómeno radica en la doble inversión en gastos administrativos mientras pudieran ser utilizados en aspectos sociales, o en su defecto, invertir en una vía de comunicación y organización comunitaria. Otro problema puede ser que se dificulte el acceso ciudadano a la ayuda, por la similitud de competencias entre instituciones o la falta de un personal técnico especializado que determine las particularidades de distintas comunidades, caso que podría ser resuelto con una planeación empírica en adelante.

Adicionalmente, se pudo encontrar cambios realizados a raíz del terremoto como fue en el caso del Sistema ECU911, cuya infraestructura y coordinación tuvo avances a raíz del 16A, como fueron los aspectos tecnológicos, de enrutamiento y de prevención.

Ahora bien, indiscutiblemente hubo limitaciones a la investigación, por lo cual se deja abierta la discusión a otros estudios que se realizaren a futuro en la presente temática. Principalmente, existen temas como la coordinación entre instituciones internacionales y el Estado o la evaluación de las políticas públicas tras su implementación, mismos que serán tomados en cuenta para una investigación de posgrado para poder abarcar a profundidad dichos factores.

Referencias:

- Aguilar, L. (1992), "Estudio introductorio". In: L. Aguilar Villanueva (Ed.), El estudio de las políticas públicas. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 15-74.
- Ahrens, J., & Rudolph, P. M. (2006). The importance of governance in risk reduction and disaster management. *Journal of contingencies and crisis management*, 14(4), 207-220.
- Alcívar, A. (2017) Entrevista realizada por la autora a la Analista de procesos 1 responsable en el área comunitaria en la Dirección de Desarrollo Humano del Gobierno Provincial de Manabí, Alexandra Alcívar, realizada por el día 12 de Abril en la ciudad de Portoviejo, 2017.
- Altay, N., & Green, W. G. (2006). OR/MS research in disaster operations management. *European journal of operational research*, 175(1), 475-493.
- Andrade, C. (2017). Entrevista con realizada por la autora al Coordinador Zonal 9 de la SGR, César Andrade el día 11 de Abril en la ciudad de Quito, 2017.
- Angulo, L. (2002). LA VIVIENDA Y LA PREVENCIÓN DE DESASTRES-en: Perspectivas y posibilidades para una política de vivienda en Perú-Centro de Investigaciones y Proyectos Urbanos y Regionales.
- Arias, F. G. (2012). El Proyecto de Investigación. Introducción a la metodología científica. 5ta. Fidas G. Arias Odón.
- Asamblea Constituyente (2008), Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods*. University of Michigan Press.

- Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016) Informe Trimestral de Gestión mayo-agosto 2016.
- Crane, K., Gramlich, M., & Peterson, K. (2004). Putting interagency agreements into action. Issue Brief, 3(2).
- Cuny, F. C. (1994). Disasters and Development. Intertect Press.
- Dunn, W. N. (1981). An introduction to public policy analysis. Englewood Cliffs, NJ: Rentice Hall.
- El Proyecto Esfera. (2011). Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria. Northampton, Reino Unido.
- Elmore, R (1985). "Forward and Backward Mapping", en K. Hanf y T. Toonen, Editores., "Policy Implementation in Federal and Unitary System". The Netherlands: Martinus Nijhoff; pp. 33 – 70.
- Esnard, A. M., & Sapat, A. (2014). Displaced by disaster: Recovery and resilience in a globalizing world. Routledge.
- Ferrero, A., & Gargantini, D. (2003). El riesgo como oportunidad. Revista INVI, 18(47)
- Fontaine, G. (2015) El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos. Anthropos-FLACSO Sede Ecuador
- Godschalk, D.R. (1991). Disaster mitigation and hazard management. In: Thomas, E.D., Hoetmer, G.J. (Eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government. International City Management Association, Washington, DC, pp. 131–160
- Grau, M. (2002) El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis. En Aracelly Mattos: Análisis de Políticas Públicas en España: Enfoques y casos.

- Green, W.G. (2002). Four phases of emergency management. *Electronic Encyclopedia of Civil Defense and Emergency Management*.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Haque, C. E., & Etkin, D. (Eds.). (2012). *Disaster risk and vulnerability: Mitigation through mobilizing communities and partnerships*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- Hellpap, C., & Beck, M. (2002). El papel de la construcción apropiada en la ayuda de emergencia orientada al desarrollo. *GATE/GTZ Basin*, 25.
- Hood, C & Margetts, H. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 21-116.
- Hood, C. (1986). *The Tools of government*. Chatham. NJ: Chatham House.
- Howlett, M & Rayner, J (2007), *Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in "New Governance Arrangements"*. *Policy and Society*.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems (Vol. 3)*. Toronto: Oxford University Press.
- Immergut, E. M. (1998). The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, 26(1).
- Jackson, P. T. (2016). *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Routledge.
- Kellett, J., Mitchell, T., Lovell, E., Le Masson, V., Peter, K., Wilkinson, E. & Murray, V. (2014). *The future framework for disaster risk reduction*. A

guide for decision-makers. London: Climate Development Knowledge Network and Overseas Development Institute.

Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2012). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*.

Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2009). Quito: Registro Oficial Suplemento, 35.

Lascombes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.

Lasswell, H. D. (1950). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: P. Smith.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78(03).

Marx, A., Rihoux, B., & Ragin, C. (2014). The origins, development, and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years. *European Political Science Review*, 6(01), 115-142

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174.

Matsimbe, Z. (2003). *Assessing the Role of Local Institutions in Reducing the Vulnerability of At-Risk Communities in Buzi, Central Mozambique*. Cape Town: DiMP, University of Cape Town.

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.

- Montenegro, V. (2015). Análisis de las fallas de implementación de la política pública de lucha contra la trata de personas en Colombia, a partir de los instrumentos de política. FLACSO, Ecuador.
- Mulwanda, M. 1992. "Active participants or passive observers?" *Urban Studies* 29 (r): 89-97.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- Olavarria, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. INAP: Instituto de Asuntos Políticos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública. N°11 Diciembre de 2007. Chile.
- Organización Panamericana de la Salud. (2010). *Evaluación de daños y análisis de necesidades de salud en situaciones de desastre: Guía para equipos de respuesta*. Washington, DC.
- Petak, W. (1985). *Emergency Management: A Challenge for Public Administration*. *Public Administration Review*, 45, 3-7. doi:10.2307/3134992
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Bloomsbury Publishing USA.
- Peters, G. (1999). "El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política". Gedisa Editorial. Barcelona, España. pp.13-207
- Presidencia de la República del Ecuador. (2016). *Decreto ejecutivo N°1004*. Manta, Ecuador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe 1990*. Pub. PNUD-Tercer Mundo. Edics. Bogoti.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 6.

- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of public policy*, 6(01), 21-48.
- Salvador, M. (2003) *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las Comunidades Autónomas*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Carles Ramió Matas. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona.
- San Martín, R. (2014). *Information management in disaster and development: geographic information systems*.
- Sánchez Silva, M. (2005) *La metodología en la investigación cualitativa (Artículos y Miscelánea)*. *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 1: 115-118.
- Sánchez, A. (2017) Entrevista con realizada por la autora al Secretario Nacional del Agua, Alexis Sánchez, el día 3 de Mayo en la ciudad de Quito, 2017.
- Sánchez, V. (2017) Entrevista con realizada por la autora al Director de Operaciones del Sistema ECU911, Vicente Sánchez, el día 12 de Abril en la ciudad de Portoviejo, 2017.
- Servicio Integrado de Seguridad ECU911. (s.f) Obtenido de: <http://www.ecu911.gob.ec/la-institucion/>
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (s.f) Obtenido de: <http://www.gestionderiesgos.gob.ec/objetivos/>
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016) Informe de situación n°65 16/05/2016 Terremoto 7,8° Pedernales.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016) Informe de situación n°71 19/05/2016 Terremoto 7,8° Pedernales.

- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2015) Manual del Comité de Gestión de Riesgos.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional del Buen Vivir (2008), Quito.
- Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Plan Nacional del Buen Vivir (2012), Quito.
- Sen, A. (1999) Development as Freedom: Oxford University Press, Oxford y New York.
- Subirats, J. (1994). "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Twigg, J. 2001. "Sustainable livelihoods and vulnerability to disasters." Disaster Management Working Paper 2/2001. Benfield Greig Hazard. Research Centre, University College London. www.bghrc.com
- Twigg, J., Steiner, D., Myers, M., & Benson, C. (2000). NGO natural disaster mitigation and preparedness projects: a study of international development and relief NGOs based in the UK. British Red Cross.
- UNISDR (2009). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.
- UNISDR. (2005). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. www.unisdr.org/wcdr
- United Nations Centre for Regional Development (UNCRD) (2003)Sustain-ability in Grass-Roots Initiatives: Focus on Community-Based Disaster Management. Hyogo, Japan: UNCRD

- United Nations University Institute for Environment and Human Security. (2016) World Risk Report. Obtenido de: <http://ehs.unu.edu/blog/articles/world-risk-report-2016-the-importance-of-infrastructure.html>
- Vargas, J. E. (2002). Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales (Vol. 50). United Nations Publications.
- Waugh, W.L. & Hy, R.J. (1990). Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters. Greenwood Press, New York, NY.
- Waugh, W.L. (2000). Living with Hazards, dealing with Disasters: An Introduction to Emergency Management. M.E. Sharpe, Armonk, NY.
- Weber, M. (2002), Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica, 1237 p.

ANEXOS

Anexo 1

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sección novena Gestión del riesgo

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 de 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.

