



Escuela de Gobernabilidad y Administración Pública

**II Diplomado Superior en Gestión de Riesgos y
Desastres**

Monografía de Grado:

***Nuevos enfoques y herramientas de
educomunicación e información para el
manejo de la gestión del riesgo en la
Dirección de Gestión de Riesgos, DGR- MIES***

Autor

Lcdo. Francisco Ávila Paredes

Tutora

MSc. Ing. Gloria Roldán

D.M. Quito, marzo de 2010

Pensamiento

*"(...) A vosotros, los audaces buscadores e indagadores,
y a quienquiera que alguna vez se haya lanzado con astutas velas a mares terribles;
a vosotros los ebrios de enigmas, que gozáis con la luz del crepúsculo,
cuyas almas son atraídas con flautas a todos los abismos laberínticos;
pues no queréis con mano cobarde,
seguir a tientas un hilo y que,
allí donde podéis adivinar, odiáis el deducir."*

Ecce Homo. Friedrich Nietzsche

Dedicatoria

*A mi hermano Ramiro Edmundo,
compañero y luz de vida.*

*A Rosita Judith, María Sol y Santiago Javier,
quienes me acompañan y sostienen en todos mis proyectos.*

Agradecimiento

*Mi gratitud y agradecimiento a la
MSc. Ing. Gloria Roldán,
quien me acompañó y orientó en la construcción de esta investigación y
es también cómplice de sueños y proyectos
en el mundo de la gestión de riesgos.*

DM. Quito, marzo de 2010

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	6
CAPÍTULO I. PROBLEMA	7
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.2. UBICACIÓN DEL PROBLEMA EN UN CONTEXTO	7
1.3. CAUSAS DEL PROBLEMA	7
1.4. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	11
1.5. PLANTEAMIENTO	11
1.6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.7. JUSTIFICACIÓN	12
1.8. ACTORES SOCIALES A LOS QUE SE LES RESTITUYE SUS DERECHOS	12
CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO	13
2.1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE GESTIÓN DE RIESGOS	13
2.2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ECUADOR	16
2.2.1. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS	17
2.2.2. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL ECUADOR	18
2.2.3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.	19
2.2.4. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y SUS REFERENCIAS A LA GESTIÓN DEL RIESGO 2009	23
2.2.5. MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR	28
2.2.5.1. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA Y LA SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS COMO ENTE RECTOR DE POLÍTICAS NACIONALES	28
A) DECRETO 1046 CREACIÓN DE LA STGR	
B) UBICACIÓN DE LA SNGR DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL GABINETE	
C) VALORES Y PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO	
D) MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA	
E) MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO 2009 ELABORADO POR LA STGR	
2.3. LA INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN (ICE) EN LA GESTIÓN DEL RIESGO	39
2.3.1. HACIA UN NUEVO MODELO DE SOCIEDAD	41
2.3.2. EL LEGADO DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DE 1809	43
2.3.3. LOS VISIONES CULTURALES Y RELIGIOSAS FRENTE A LOS DESASTRES "NATURALES"	44
2.3.4. EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y SUS DERECHOS APORTA A LA CULTURA DE PREVENCIÓN DEL RIESGO.	45
2.3.5. EL ENFOQUE DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO	47
2.3.6. TEORÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE RIESGOS	49
2.3.7. LOS PROBLEMAS DEL ENFOQUE Y TRABAJO DE LA COMUNICACIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS CON RESPECTO A LA GESTIÓN DEL RIESGO	52

2.3.7.1. PROBLEMAS DE LA COMUNICACION EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION SOCIAL- MCS- (Prensa, radio, televisión)	54
2.3.8. EL MIEDO Y EL ESCÁNDALO VENDEN. DESESCANDALIZAR LA NOTICIA Y LA PALABRA. ANÁLISIS DE APROXIMACIÓN	56
2.3.9. LA MEMORIA Y EL REGISTRO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO	57
2.3.10. EDUCOMUNICACIÓN-ICE: INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN, EDUCACIÓN	59
CAPITULO 3 METODOLOGÍA	61
3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	61
3.2. FUENTES DOCUMENTALES	61
3.3. INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN	61
3.4. PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	62
3.5. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	62
3.6. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS	62
CAPÍTULO 4 PROPUESTA	63
“NUEVOS ENFOQUES Y HERRAMIENTAS DE LA EDUCOMUNICACIÓN E INFORMACIÓN PARA EL MANEJO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS DEL MIES”	
4.1. El papel del MIES en el proceso antiguo de gestión de riesgos (antes del 2007)	63
4.2. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS MIES-EX DIPLASEDE	69
4.2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	70
4.2.2. LOS RETOS DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS	70
4.2.3. CONCEPTUALIZACIONES BÁSICAS	71
4.2.4. MODELO DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS- MIES	71
4.2.4.1. MECANISMOS	71
4.2.4.2. NUEVO ROL DE LA DGR-MIES	72
4.2.4.3. LOS NUEVOS RETOS	72
4.2.4.4. OBJETIVOS Y COMPETENCIAS	73
4.2.4.5. POLÍTICAS DE GESTIÓN	73
4.2.4.6. EJES DEL MODELO DE GESTIÓN	74
4.2.4.7. ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL RIESGO EN EL MIES	75
4.2.4.8. ESTRUCTURA DE LA DIPLASEDE/ DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO	76
4.2.4.9. ACTORES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN MIES	76
4.2.5. PLAN DE TRABAJO DE LA DGR – MIES	77
4.2.5.1. PROCESO DE CAPACITACIÓN	78
4.2.6. ANÁLISIS DE RIESGO	79
4.2.7. RESPUESTA Y PREPARACIÓN	79
4.2.8. RECUPERACIÓN	80
4.2.9. EJES COMUNES	80
4.3. ACCIONES DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS A CUMPLIR EN LA ETAPA DE ATENCION DE UNA EMERGENCIA	81
4.4. ÁREA DE EDUCOMUNICACIÓN E INFORMACIÓN EN FUNCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE DGR-MIES	82
4.4.1 ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA DGR-MIES	82
4.4.2 MATRIZ DE ACTORES INVOLUCRADOS	83

4.4.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PÚBLICOS Y AUDIENCIAS INTERNAS	83
4.4.4. PÚBLICOS Y AUDIENCIAS EXTERNAS CARACTERÍSTICAS	84
4.4.5. POLÍTICA GENERAL	84
4.4.6. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA GENERAL DE EDUCOMUNICACIÓN	85
4.4.7. ESTRATEGIAS DE EDUCOMUNICACIÓN	85
4.4.8. FORMAS DE INTERVENCIÓN EDUCOMUNICACIONAL	85
4.4.9. LÍNEAS DE TRABAJO ESTRATÉGICAS	86
4.4.10. PLAN GENERAL DE ACTIVIDADES DE EDUCOMUNICACIÓN DGR-MIES	88
4.4.11. PRESUPUESTO	94
4.5. MANEJO DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN EN EL MIES	103
4.6. DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE LA COMUNICACIÓN EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL MIES	104
4.7. PROTOCOLO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA GESTIÓN DE RIESGOS DEL MIES	106
4.8. BITÁCORA 01 REGISTRO DE ACONTECIMIENTOS POR EVENTOS ADVERSOS	117
4.9. MANUAL OPERATIVO DE COMUNICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS	120
4.9.1. ¿CÓMO GESTIONAR LA INFORMACIÓN DURANTE UNA EMERGENCIA O DESASTRE?	120
4.9.2. FORMATO DE REPORTES DE SITUACIÓN-SITREP	121
4.9.2.1. BITÁCORA 02 REPORTE DE SITUACIÓN-SITREP	122
4.9.3. ¿CÓMO TRABAJAR Y RELACIONARSE CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?	123
4.9.3.1. RECOMENDACIONES CLAVE PARA LOS COMUNICADORES	127
4.9.3.2. ¿CÓMO LLEGAR A LOS MEDIOS?	128
4.9.4. DERECHOS DE PERSONAS Y COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES (PROPUESTA PARA DISCUSIÓN)	129
5. CONCLUSIONES	135
6. RECOMENDACIONES	135
7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	137
8. ANEXOS	139
8.1. ANEXO 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS	139
8.2. ANEXO 2. ACRÓNIMOS	148

PRESENTACIÓN

Esta investigación titulada *“Nuevos enfoques y herramientas de la educomunicación e información para el manejo de la gestión del riesgo en la Dirección de Gestión de Riesgos-DGR- MIES”* cumple una doble función: 1. como trabajo para la obtención del título “Diplomado en Gestión de Riesgos y Emergencias” que entrega el Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN; y 2, como el registro del aprendizaje alcanzado hasta el momento, en torno a la gestión de riesgos.

En 1997 fui autor del folleto “Desastres Naturales y niños. Intervención de la Policía Nacional” (texto de lectura complementario), publicado con el auspicio de Radda Barnen de Suecia y Defensa de los Niños Internacional-DNI. En el proceso de investigación, acudí en varias ocasiones a las oficinas de la ex Dirección Nacional de Defensa Civil de Quito para solicitar información y capacitación sobre lo que en ese entonces se conocía como “manejo de riesgos naturales y desastres”. En cada una de esas ocasiones solicité registrar mi nombre y dirección para que me tomaran en cuenta en talleres de capacitación, pues como comunicador social con amplia experiencia en derechos humanos y en especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes me preocupaban las amenazas y vulnerabilidades a las que están expuestos en nuestro país. Nunca recibí ninguna respuesta.

Esta investigación aborda en cuatro capítulos los siguientes temas: el primero ubica el problema de la gestión de riesgos en el Ecuador, sus causas y actores sociales involucrados. El Segundo capítulo se refiere al marco conceptual, la legislación internacional y nacional relacionada con la gestión del riesgo; la Información, comunicación y educación ciudadana en relación con la gestión del riesgo, varias reflexiones sobre la necesidad de construir un nuevo modelo de sociedad, sobre los legados que dejó el Bicentenario de la Independencia de 1809, las visiones culturales y religiosas; las teorías de la comunicación y el papel de los medios de comunicación en la gestión del riesgo, el registro, la importancia y trascendencia del uso y aplicación de la memoria histórica para fortalecer la cultura de prevención.

La tercera parte se refiere a la metodología utilizada en la investigación de la monografía. El capítulo cuatro expone la propuesta de los nuevos enfoques y herramientas de educomunicación e información, el modelo de gestión de riesgo para la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES, el plan de trabajo y las actividades que impulsará el área de educomunicación, varias propuestas de protocolos y un manual de comunicación e información.

La parte final presenta las conclusiones y recomendaciones, la bibliografía utilizada, dos anexos: un glosario de términos de gestión de riesgos y un listado de acrónimos.

Con esta investigación culmina esta que considero mi primera etapa de actualización de conocimientos y formación académica en el tema de gestión de riesgos. La siguiente etapa, corresponde a la aplicación y puesta en práctica de lo adquirido para fortalecer así la cultura de prevención del riesgo en el MIES y en el Ecuador.

Finalmente, agradezco de manera especial por el apoyo técnico y el acompañamiento desinteresado, brindado por la MSc. Ing. Gloria Roldán, funcionaria con larga y reconocida trayectoria profesional en ex Dirección Nacional de Defensa Civil, como ahora en la Secretaría Técnica y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, quien me acompañó y orientó en la construcción de esta investigación monográfica.

Quito, marzo de 2010

CAPÍTULO I. PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para el Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES, las políticas del Buen Vivir demandan superar la visión asistencialista y paternalista, responder con políticas y acciones concretas a la exigibilidad de los derechos de hombres, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas de la tercera edad vinculados a los programas y servicios que ofrece.

Por ello, inicia desde el año 2008 una reestructuración de sus programas y servicios: 1. Une los temas relacionados con niñez, juventud, capacidades diferentes y gerontología para juntar al Programa Operación Rescate Infantil-ORI, Fondo de Desarrollo Infantil-FODI, Instituto Nacional del Niño y la Familia-INNFA, DAINA, Dirección Nacional de la Juventud, Dirección de Gerontología y Discapacidades en uno solo, el Instituto de la Niñez y la Familia-INFA público; 2. el PRODER-Programa de Desarrollo Rural muda a Instituto de Economía Popular y Solidaria-IEPS, que entre otros servicios presta asistencia técnica y microcréditos; 3. el Programa Aliméntate Ecuador cambia su modelo de gestión; y 4 el Programa de Protección Social-PPS trabaja en un reenfoque del Bono de Desarrollo Humano; todo ello en **a la Reforma democrática del Estado y el Plan Nacional del Buen Vivir, 2010-2014 elaborado** por la SENPLADES.

En este **contexto la Dirección de Planeamiento para la Seguridad y el Desarrollo-DIPLASEDE** del MIES no escapa a esta realidad y también vive un momento de cambio, no solo en cuanto a su denominación, hacia Dirección de Gestión de Riesgos, sino y sobre todo a incorporar de manera estratégica, entre otros aspectos, a la educomunicación como un componente fundamental. Las condiciones legales, políticas y técnicas están dadas para poder concretar ese cambio que demanda la Constitución de la República en el tema de gestión de riesgos.

Así mismo, al asumir el mandato constitucional en el sentido de que se debe fortalecer la cultura de prevención de riesgos, los públicos internos del MIES y sus programas adscritos deben convertirse en agentes de cambio; y que los públicos objetivo externos o actores sociales vinculados al MIES y sus programas se incorporen a un proceso de educación a mediano y largo plazo en relación a la gestión del riesgo en sus propios territorios.

1.2. UBICACIÓN DEL PROBLEMA EN UN CONTEXTO

Esta investigación se desarrolla para el Ministerio de Inclusión Económica-MIES, específicamente para la Dirección Nacional de Planeamiento para la Seguridad y del Desarrollo-DIPLASEDE de la ciudad de Quito. Vale mencionar que su ámbito de acción es de carácter nacional y puede ser aplicada en las direcciones provinciales del MIES.

1.3. CAUSAS DEL PROBLEMA

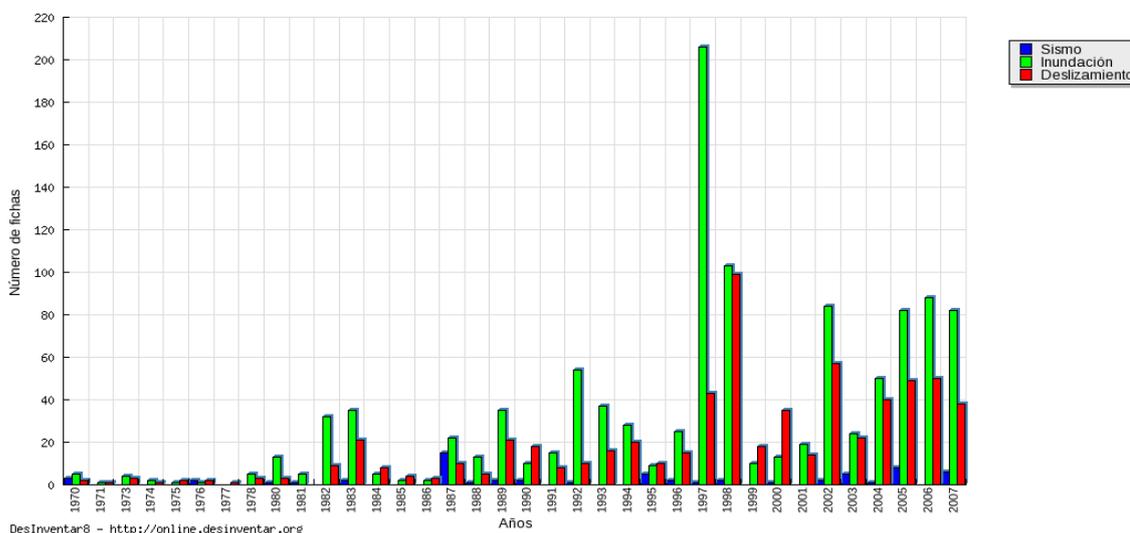
El Ecuador, al igual que los países de la Región Andina, presenta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo ante diversas amenazas naturales como sismos, erupciones volcánicas, amenazas hidrometeorológicas, inundaciones, vendavales, sequías,

deslizamientos de tierra y maremotos; y las causadas por la actividad humana como incendios, explosiones, derrames químicos o de combustibles, entre otros.

El siguiente cuadro síntesis da cuenta de la frecuencia de los desastres más importantes ocurridos desde la década de los 70's hasta el año 2007. En el territorio ecuatoriano, durante los últimos 37 años, han ocurrido sismos (barras de color azul), inundaciones (barras de color verde) y deslizamientos (barras de color rojo)¹.

Claramente se observa que las inundaciones son el fenómeno natural que más presencia y daños produce en el territorio ecuatoriano, seguido por los deslizamientos de tierra, que juntos provocan el mayor número de pérdidas humanas y económicas al año. Información más detallada sobre desastres naturales ocurridos en el Ecuador, puede leerse en el Anexo 1.

FRECUENCIA DE EVENTOS EN EL ECUADOR DEL PERIOD 1970 -2007



LOS GRANDES TERREMOTOS ECUATORIANOS

Los terremotos de intensidad igual o mayor a VIII constituyen aquellos eventos cuyos efectos son considerables o catastróficos. Se ha extraído del Catálogo de Terremotos del Ecuador aquellos sismos que caen en estas categorías (Tabla 1) ocurridos entre 1541 y 1999. Se debe recordar que el último terremoto de esta categoría ocurrió en la provincia de Manabí en 1998, el cual afectó la ciudad de Bahía de Caráquez (la intensidad máxima de este evento fue de VIII).

¹ La información presentada en este cuadro, fue desarrollada por el sistema de información DesInventar que se encuentra en <http://online.desinventar.org>

TERREMOTOS DEL ECUADOR CON INTENSIDADES VIII ²

N°	FECHA	EPICENTRO Lat. Lon.	Z km.	INT MAX	ZONA MACROSISMICA
1	1541 04 00	-0.10 -77.80		VIII	Napo
2	1587 08 31	0.00 -78.40		VIII	Pichincha
3	1645 03 15	-1.68 -78.55		IX	Chimborazo, Tungurahua
4	1674 08 29	-1.70 -79.00		IX	Chimborazo, Bolívar
5	1687 11 22	-1.10 -78.25		VIII	Tungurahua
6	1698 06 20	-1.45 -78.30		VIII	Tungurahua, Chimborazo
7	1736 12 06	-0.78 -78.80		VIII	Pichincha, Cotopaxi
8	1749 01 20	-4.00 -79.20		VIII	Loja
9	1755 04 28	-0.21 -78.48		VIII	Pichincha
10	1757 02 22	-0.93 -78.61		IX	Cotopaxi, Tungurahua
11	1834 01 20	1.30 -76.90		XI	Carchi, Nariño*
12	1786 05 10	-1.70 -78.80		VIII	Chimborazo
13	1797 02 04	-1.43 -78.55		XI	Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, y parte de Bolívar y Pichincha.
14	1859 03 22	0.40 -78.40		VIII	Pichincha, Imbabura, Cotopaxi
15	1868 08 15	0.60 -78.00		VIII	Carchi
16	1868 08 16	0.31 -78.18		X	Imbabura, Carchi, Pichincha
17	1896 05 03	-0.51 -80.45		IX	Manabí
18	1906 01 31	1.00 -81.30	25	IX	Esmeraldas. Nariño (Colombia)
19	1911 09 23	-1.70 -78.90		VIII	Chimborazo, Bolívar

² Extraído de: "Los terremotos y su incidencia en el Ecuador.- Instituto Geofísico, E.P.N, José Egred A.". Si se desea información más detallada, se puede recurrir al mencionado trabajo y a los Catálogo de Terremotos del Ecuador del Instituto Geofísico.

N°	FECHA	EPICENTRO Lat. Lon.	Z km.	INT MAX	ZONA MACROSISMICA
20	1913 02 23	-4.00 -79.40		VIII	Loja, Azuay
21	1914 05 31	-0.50 -78.48		VIII	Pichincha, Cotopaxi
22	1923 02 05	-0.50 -78.50		VIII	Pichincha
23	1923 12 16	0.90 -77.80		VIII	Carchi, Nariño (Colombia)
24	1926 12 18	0.80 -77.90		VIII	Carchi
25	1929 07 25	-0.40 -78.55		VIII	Pichincha
26	1938 08 10	-0.30 -78.40		VIII	Pichincha
27	1942 05 14	0.01 -80.12	20	IX	Manabí, Guayas, Bolívar
28	1949 08 05	-1.25 -78.37	60	X	Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi
29	1953 12 12	-3.40 -80.60		VIII	Loja, norte del Perú
30	1955 07 20	0.20 -78.40		VIII	Pichincha, Imbabura
31	1958 01 19	1.22 -79.37	40	VIII	Esmeraldas
32	1961 04 08	-2.20 -78.90	24	VIII	Chimborazo
33	1964 05 19	0.84 -80.29	34	VIII	Manabí
34	1970 12 10	-3. 79 -80.66	42	IX	Loja, El Oro, Azuay, norte del Perú
35	1987 03 06	-0.87 -77.14	12	IX	Napo, Sucumbíos, Imbabura
36	1995 10 02	-2.79 -77.97	24	VIII	Morona Santiago
37	1998 08 04	-0.55 -80.53	39	VIII	Provincia de Manabí.

* Intensidad máxima en Nariño, Colombia: XI

FUENTE: CATALOGO DE TERREMOTOS DEL ECUADOR - INTENSIDADES.- Escuela Politécnica Nacional - Instituto Geofísico.

ELABORADO.: José Egred A..

Lat. = Latitud: + = Norte, - = Sur. Lon. = Longitud: - = Oeste

PRO = Profundidad focal en kilómetros

INT = Intensidad máxima

FECHA = En Tiempo Universal (GMT)

El MIES en consecuencia de lo que establece la Constitución de la República en sus artículos 389 y 390, debe adaptar su gestión a estas políticas y a las que emanan de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Por ello debe fortalecer la gestión de la DIPLASEDE, estableciendo su modelo de gestión, capacitando a todos las y los

funcionarios de los programas, institutos y servicios adscritos, mediante la inclusión de la educomunicación como un componente integral estratégico.

1.4. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Esta investigación está centrada en el marco jurídico y normativo de la gestión de riesgos a nivel nacional y de las políticas y directrices del MIES y considerando la reestructuración del ministerio y de la DIPLASEDE

1.5. PLANTEAMIENTO

“Nuevos enfoques y herramientas de la educomunicación e información para el manejo de la gestión del riesgo en la DIPLASEDE del MIES”

1.6. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

La presente monografía tiene los siguientes propósitos:

1. Evidenciar cómo el cambio jurídico y político de la gestión de riesgo, marca un nuevo momento que obliga a las instituciones del estado a cambiar y modificar su estructura y políticas de gestión;
2. Demostrar que debe ser incorporada la Información, la Comunicación y Educación como ejes estratégicos y transversales para la gestión del riesgo, pues posibilitan y fortalecen la cultura de prevención; y
3. Proponer al menos dos productos de comunicación que sea aplicable en la gestión de los comunicadores del MIES y en relación a los temas de gestión de riesgos relacionados con la acción de la DIPLASEDE-MIES.

Conceptos clave que serán abordados

- Gestión del riesgo (nuevos enfoques y conceptos).
- La comunicación estratégica incorpora y combina de manera estética todas las formas y herramientas de educomunicación en la gestión del riesgo.
- Ciudadanía y exigibilidad de derechos como elementos clave para fortalecer la cultura de prevención por medio de la educación, organización y participación y, para romper con los paradigmas del asistencialismo y paternalismo del Estado.
- Reducción de los riesgos.

Los contenidos de esta monografía están pensados en términos prácticos y útiles para la DIPLASEDE-MIES; sus públicos internos y actores sociales relacionados con sus programas y servicios.

1.7. JUSTIFICACIÓN

El Ecuador, al igual que los países de la Región Andina, presenta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo ante diversas amenazas naturales como sismos, erupciones volcánicas, amenazas hidrometeorológicas, inundaciones, vendavales, sequías, deslizamientos de tierra y maremotos, y las causadas por la actividad humana, de tipo antrópico como incendios, explosiones, derrames químicos o de combustibles, entre otros; por tanto, está expuesto a graves riesgos que amenazan el ejercicio de los derechos y la preservación de las condiciones del buen vivir.

Frente a esas amenazas y vulnerabilidades³, resulta urgente y necesario fortalecer la capacidad de la sociedad y de sus actores sociales para modificar las condiciones de riesgo existentes y potenciales, actuando prioritariamente sobre las causas que las producen, esto es, adoptando el proceso de gestión de riesgos, en todos los niveles de la planificación para el desarrollo.

El Gobierno de la Revolución Ciudadana, a partir del año 2007, propone un nuevo modelo de Estado y de desarrollo basado en el concepto del “Buen Vivir” establecido en la nueva Constitución Política, la cual fue aprobada mediante referendo en octubre del 2008. Para ello impulsa un sin número de reformas, la reestructuración de los órganos del Estado y sus instituciones públicas.

Los Artículos 389 y 390 de la Constitución de la República del Ecuador definen nuevas disposiciones sobre la gestión del riesgo en el Ecuador, tanto en el ámbito público como en el privado. La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, mediante Decreto Ejecutivo No. 1046-A y se convirtió en que en el año 2009 en Secretaría Nacional como ente rector del tema, quien debe establecer políticas, lineamientos y disposiciones para el manejo integral de la gestión de riesgos en el país.

A esta nueva realidad se sumó la Ley de Seguridad Pública del Estado, aprobada en septiembre de 2009, que entre otros aspectos, obliga a que se reestructuren en cada ministerio las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional-DIPLASEDE, constituidas en 1979 por la Ley de Seguridad Nacional en época de la Dictadura Militar; y, se organicen como unidades o direcciones de gestión de riesgo en las nuevas instituciones públicas y privadas del país.

1.8. ACTORES SOCIALES A LOS QUE SE LES RESTITUYE SUS DERECHOS

Tres son los actores sociales que se beneficiarán de esta investigación:

- a) las y los servidores públicos vinculados a los programas, institutos o servicios de atención directa del MIES;
- b) los ciudadanos que acceden a los servicios del MIES (INFA, IEPS, PPS, Aliméntate Ecuador); y
- c) toda la población vulnerable vinculada o no al MIES.

³ El texto que se expresa en este párrafo corresponde al Segundo Considerando del Ante-Proyecto de Ley de Gestión de Riesgos, redactado por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en el año 2008.

CAPÍTULO II. MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

En los últimos 20 años han ocurrido grandes desastres en el mundo que han generado pérdidas de vidas, económicas, de infraestructura y ambientales. Esto ha provocado que los organismos internacionales se estructuren en plataformas mundiales, regionales y nacionales, de las cuales el Ecuador es miembro.

Históricamente el concepto de gestión de riesgos (GdR) se acuerda en la Declaratoria del Marco de Acción de Hyogo el cual es ejecutado internacionalmente por el IERD Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos y Desastres, y ha sido adaptada por los países miembros de la región andina conformados en su plataforma regional denominada Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres CAPRADE; quien define su Estrategia Andina y los lineamientos generales de educomunicación.

Sobre la base de estos antecedentes, aparecen o se redefinen un sin número de términos acordes con los enfoques y propuestas de la gestión de riesgos. Dada su importancia, en este capítulo citaremos los términos que a nuestro juicio son más importantes y tienen directa relación con el tema de esta monografía de grado.

2.1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE GESTIÓN DE RIESGOS

El siguiente listado de conceptos y términos sobre gestión de riesgos se ha basado o han sido tomados del Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos Naturales, Socio Naturales y Antrópicos. Título Primero. DISPOSICIONES PRELIMINARES⁴.

De esta manera queremos adherirnos y respaldar la institucionalidad que emana de la SNGR. Uno u otro término puedan que aun estén en debate, entonces que esta mención sirva también para ello.

A continuación los siguientes conceptos:

Alarma. Aviso o señal para cumplir instrucciones específicas, debido a la presencia real o inminente de un evento adverso, se pueden utilizar medios auditivos y visibles.

Alerta. Estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un evento adverso, con el fin de que las instituciones y organismos operativos de emergencia activen procedimientos de acción preestablecidos y para que la población tome precauciones específicas debido a la inminente ocurrencia del evento previsible.

Amenaza. Factor externo potencialmente peligroso al cual el sujeto, objeto o sistema está expuesto. De presentarse, se manifiesta en un lugar específico con una intensidad, magnitud y duración determinada, puede ser de origen natural, socio natural o antrópico (generada por la actividad humana).

⁴ Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos Naturales, Socio Naturales y Antrópicos. Título Primero. DISPOSICIONES PRELIMINARES. Capítulo I. Objeto y ámbito de la Ley. Art. 3.- Definiciones.- "para efectos de esta Ley y su reglamento se entenderá por:..." s/No. Página. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Quito, 2008.

Amenaza natural. Proceso o fenómeno latente asociado con la posible manifestación de un evento adverso de origen natural.

Amenaza socio-natural. Se expresan a través de fenómenos de la naturaleza, pero en su ocurrencia e intensidad dependen de la acción humana.

Amenaza Antrópica o antropogénico, se derivada de las actividades propias del ser humano.

Análisis de Riesgos. Análisis que relaciona la amenaza con los factores de vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos y consecuencias físicas, sociales, económicas y ambientales asociadas a una o varias amenazas en un territorio y con referencia a unidades sociales y económicas particulares.

Desastre. Es la alteración de las condiciones normales de funcionamiento de un individuo o grupo humano, causada por un evento adverso que ocasiona alteraciones intensas, graves y exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.

Emergencia: Alteraciones de las condiciones normales de funcionamiento de un individuo o grupo humano, causada por un evento adverso o por la inminencia del mismo, cuyas acciones de respuesta pueden ser manejadas con los recursos disponibles localmente.

Evento adverso. Suceso natural, socio-natural o antrópico que se describe en términos de sus características, su severidad, ubicación y área de influencia. Es la materialización en el tiempo y el espacio de una amenaza.

Gestión de Riesgos. Proceso integral de planificación, organización, dirección, ejecución y control dirigido al análisis, reducción de riesgos, manejo de emergencias y recuperación ante eventos adversos, orientado al desarrollo humano, económico, ambiental, territorial y sostenible.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador⁵, propone que *la gestión de riesgos debe ser entendida como la planificación, la organización, la dirección y el control dirigidos al análisis y la reducción de riesgos, el manejo de eventos adversos y la recuperación después de eventos catastróficos.*

El Gobierno de la Revolución Ciudadana asume a la gestión de riesgos como un instrumento técnico que permite enfrentar la vulnerabilidad del país frente a las diversas amenazas naturales, socio naturales y antrópicas.

Mitigación. Medidas o acciones de intervención implementadas sobre la amenaza y vulnerabilidad para reducir el riesgo existente, y así disminuir los daños y el impacto potencial.

Plan de contingencia. Según Giraldo Rincón un Plan de Contingencia *es el conjunto de políticas, organizaciones y métodos que indican la manera de enfrentar una situación de emergencia en lo general y en lo particular, en sus distintas fases (DGPAD, 1998)... El Plan de contingencia es un componente del Plan de Emergencias que contiene los procedimientos para la pronta respuesta en caso de presentarse un*

⁵ Op. Cit

evento específico, definido a través de un escenario de riesgo probable” (DGPAD, 1998)⁶

Preparación. Conjunto de medidas, acciones para generar capacidades y reducir al máximo la pérdida de vidas humanas y otros daños, organizando oportuna y adecuadamente la respuesta ante una emergencia o desastre.

Prevención. Conjunto de medidas y acciones para evitar o impedir la ocurrencia de daños a consecuencia de un evento adverso, para lo cual se debe intervenir sobre la amenaza, la vulnerabilidad, o ambas, hasta eliminar el riesgo.

Reconstrucción. Es el proceso de restablecimiento a mediano y largo plazo, de las condiciones físicas, sociales y económicas, para alcanzar un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre, evitando que se repitan las condiciones que condujeron al mismo, o construir nuevos factores de riesgo.

Recuperación. Proceso de reestablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos interrumpidos o deteriorados en el área afectada y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad.

Reducción de riesgos. Son medidas y acciones que tienen la función de minimizar los riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o reducir (mitigación) el impacto de un evento adverso, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible.

Rehabilitación. Restablecer temporalmente y a corto plazo las condiciones normales de vida, mediante la reparación de los servicios sociales básicos.

Resiliencia. Capacidad de un ecosistema, sociedad o comunidad de absorber un impacto negativo o de recuperarse una vez haya sido afectada por un evento adverso.

Respuesta. Comprende las acciones de atención llevadas a cabo durante una emergencia o desastres, tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento humano y disminuir las pérdidas de bienes y servicios.

Riesgo. Es la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso que podría provocar pérdida de vidas humanas, pérdidas económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un tiempo de exposición determinado.

Según los estudiosos y científicos Riesgo es la resultante de las Amenazas existentes, multiplicadas por la Vulnerabilidad a la que está expuesto un grupo humano, multiplicado para la historia de eventos y sus magnitudes; dividido para las capacidades de reacción

La fórmula es:

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZAS X VULNERABILIDAD x EVENTOS HISTORICOS}}{\text{Capacidades de reacción (resiliencia)}}$$

Vulnerabilidad.⁷ Factor interno de un sujeto, objeto o sistema expuesto a una amenaza, que incrementa su probabilidad de sufrir daños.

⁶ Op cit, pag. 81

De los documentos investigados en La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos quien asumió las competencias de la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos indica que: *la vulnerabilidad del país es consecuencia directa del modelo administrativo que aplicaban las instituciones públicas y privadas, caracterizado por la dispersión y fragmentación de roles y responsabilidades y por la ausencia de un órgano nacional que ejerciera la rectoría del tema riesgos.*

Esto hizo que la mayor preocupación del país frente a los riesgos se centrara “en lograr una efectiva reacción posterior a los eventos catastróficos”, sin realizar estudios históricos, de predicción y casi ninguna acción para la prevención. “Esta forma de enfrentar los riesgos causó cuantiosas pérdidas económicas, debido a que los recursos del país – muchas veces destinados a la ampliación y fortalecimiento de políticas sociales o a la inversión productiva- debieron ser empleados en reparar o reconstruir la infraestructura, servicios y equipamiento dañados por los eventos catastróficos y no solo en una ocasión, sino cada vez que se repetía el evento”.

2.2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN EL ECUADOR

El marco jurídico que norma la gestión del riesgo en el Ecuador vive un reciente proceso de renovación de enfoques, conceptos y valores. Y el concepto de gestión del riesgo se lo asume recién a partir de la última década del siglo XX, o sea desde la Convención de Hyogo en Japón. Antes de ella, por ejemplo, lo más común era referirse a los efectos que causan los fenómenos naturales, como desastres, llegando incluso a identificarlos únicamente como sinónimo: desastres naturales. Y bien sabemos ahora que los desastres no son naturales.

En este capítulo citamos de manera completa los artículos, normas y disposiciones que están relacionadas con la gestión del riesgo, en la legislación internacional e internacional y que el Estado Ecuatoriano al ratificarlas, las asume como parte de su propia legislación. Estas legislaciones en algunos casos son antecedentes clave para la legislación ecuatoriana actual y que en este capítulo hacemos referencia, pues no solo están vigentes y su observancia es obligatoria para los gobiernos y las sociedad, sino que también marcan nuevos enfoques y visiones que dejan de lado el asistencialismo y el paternalismo y, definen su aplicación sobre la base del enfoque de derechos.

Todos los seres humanos somos personas y como tales tenemos derecho a todos los derechos y a una variedad y especificidad de ellos, según nuestra edad, condición cultural, sexo, etc. Por ejemplo, para el caso de los niños, niñas y adolescentes se establece que sin distinción de sexo, raza, condición social o económica, cultural o religiosa, todos tienen derecho a recibir atención y cuidados especiales en casos de desastres producidos por la acción de la naturaleza y de las personas.

A continuación citamos los principales instrumentos jurídicos internacionales y nacionales y hacemos referencia a las instituciones públicas que dictan las políticas y normas la acción de la gestión de riesgo en el Ecuador: la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU (1989), El Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador (2003), la Constitución de la República del Ecuador (2008), La Ley de

⁷ Ibid, Factores institucionales y económicos. s/No. Página. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Quito, 2008.

Seguridad Nacional (1979), la Convención y Marco de Acción de Hyogo , Japón, La nueva Ley de Seguridad Pública del Estado (2009), Decreto Presidencial que crea la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos del Ecuador y su transformación en Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador.

Al hacerlo queremos contribuir dando a conocer el soporte y andamiaje jurídico que hoy tiene a la legislación ecuatoriana en materia de gestión del riesgo, recordar que esta legislación está vigente y por tanto su observancia y cumplimiento es obligatoria y, que lo que hoy existe es fruto o producto de un proceso de concienciación social avalado por las instituciones del Estado ecuatoriano.

2.2.1. LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS

“El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales...”⁸

Varios son los antecedentes históricos que dan cuenta de la evolución de la visión y enfoques que han tenido los estados y gobiernos, sobre las medidas especiales de protección que merecen niños, niñas y adolescentes. Ya en 1918 la Liga de las Naciones, antecedente histórico a la conformación de la Organización de Naciones Unidas, en su carta constitutiva expuso la necesidad de que los niños sean objeto de protección especial. En el año 1924 en Ginebra se hizo referencia específica a que las niñas, niños y adolescente tenían derechos y por ello aprobó la Declaración los Derechos del Niño, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959 y, reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Art. 23 y 24), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10) y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado.

La Convención sobre los Derechos del Niño aprobada el 20 de Noviembre de 1989, en el marco de la Reunión General de la Organización de Naciones Unidas, fue ratificada en tercer lugar en el mundo y en primer lugar en América por el Ecuador, el 7 de marzo de 1990. Constituye el primer instrumento jurídico de carácter internacional que obliga a los Estados Partes no solo a adaptar la legislación nacional conforme a los enfoques y postulados de la Convención, sino también para que tomen las medidas administrativas y técnicas que permitan su aplicación dentro de su territorio.

La Convención sobre los Derechos del Niño contiene 54 artículos, de los cuales 41 son derechos. Da un giro a los enfoques tradicionales que los Estados tenían sobre las niñas, niños y adolescentes: a) al reconocer la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; b) a que todos los seres humanos, incluidos los niños, niñas y adolescentes, tienen todos los derechos y libertades sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica; c) reconoce que la infancia tiene derechos a cuidados y asistencia especiales; d) que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento, y el bienestar de sus miembros, debe recibir la atención y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades y sus hijos deben crecer en el seno de la familia y en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, entre otros.

⁸ Declaración Universal de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, 1959.

Vale mencionar que la Convención considera o entiende por niño o niña a todo ser humano menor de 18 años de edad. Por tanto, el Estado ecuatoriano respetará los derechos y asegurará su aplicación a cada niño; tomará todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño sea protegido y velará en todos los ámbitos y decisiones por el interés superior del niño.

Derechos relacionados con la protección especial en casos de desastres

Varios son los artículos que hacen referencia a la protección especial, en cuanto a la materia de gestión del riesgo:

Art. 6 Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida y garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño.

Art. 13. 1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

Art.23. 2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles...

Art. 24. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud...

Art. 29. Los Estados Partes convienen que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, ...
- e) Inculcar al niño el respeto al medio ambiente natural.

Cada tres años los Estados Partes deben informar y rendir cuentas, mediante un Informe Oficial de la Aplicación de los Derechos del Niño en el Ecuador, a un Comité Especial de Naciones Unidas sobre lo que se ha hecho o dejado de hacer para el cumplimiento de los derechos. Este Comité invita a la sociedad civil de cada país para que también presente un Informe no Oficial, convoca a las partes para realizar el examen y dictamen y sus resoluciones son vinculantes para el Estado y la sociedad civil. Vale mencionar que recientemente el Comité, por primera vez desde 1989, felicitó al Estado ecuatoriano no solo por haber incluido las últimas recomendaciones, sino también por los grandes logros en materia de derechos humanos de los niños y niñas.

2.2.2. CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL ECUADOR

En 1938 el Estado ecuatoriano expidió el Código de Menores, legislación exclusiva para los niños que tenían problemas de conducta familiar o social, estaban abandonados, eran mendigos o tenían alguna malformación. Ese código fue aprobado bajo la visión y enfoque de la doctrina irregular y de la visión de que los niños son irresponsables, no son personas y deben ser objeto de protección y asistencia especiales.

Como ya mencionamos, a partir del año 1989 y el momento que el Ecuador, como Estado Parte de NN.UU. aprobó y ratificó al Convención sobre los Derechos del Niño, debió adecuar no solo su legislación nacional, sino también su enfoques y políticas. Uno de los primeros resultados fue la Reforma al Código de Menores de 1938, realizada el año 1992 y la posterior redacción del Código de la Niñez y Adolescencia que fue aprobado el 3 de enero de 2003, en el que se adoptan los nuevos enfoques de derechos, los considera como personas ciudadanas, sujetos de derecho y de derechos; es decir que no solo son titulares de derechos, al amparo de la ley, sino que también pueden ejercerlos y hacerlos cumplir por sí mismos o por la intermediación de un adulto.

Por tanto, el Código de la Niñez y Adolescencia asume los enfoques y disposiciones establecidas en los 41 derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Con respecto a la gestión del riesgo establece:

Artículo 57. Derecho a la protección especial en casos de desastres y conflictos armados.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a protección especial en casos de desastres naturales y de conflictos armados internos e internacionales. Esta protección se expresará, entre otras medidas, en la provisión prioritaria de los medios de evacuación de las zonas afectadas, alojamiento, alimentación, atención médica y medicinas.

El Estado garantiza el respeto irrestricto de las normas del derecho internacional humanitario a favor de los niños, niñas y adolescentes a lo que se refiere este artículo; y asegurará los recursos medios y mecanismos para que se integren a la vida social con la plenitud de su derechos y deberes.

2.2.3. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

La Constitución de la República del Ecuador, fue redacta en ciudad Alfaró-Montecristi, Manabí por 110 Asambleístas elegidos expresamente para cumplir con ese mandato, bajo la dirección de los presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente Alberto Acosta y Fernando Cordero. Contó con la más amplia participación social y fue aprobada por referéndum en octubre de 2008.

Contiene IX Títulos y cada título varios capítulos, 444 artículos, 30 Disposiciones Transitorias, una Disposición que deroga la Constitución de 1998 y el Régimen de Transición compuesto por 30 artículos.

A continuación se citan todos los artículos que tienen relación o hacen referencia al tema de la gestión del riesgo y su institucionalidad⁹.

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

⁹ La selección de los artículos constitucionales relacionados con el tema de la gestión del riesgo fue realizada por Giovanni Egas, Director de la DIPLASEDE-MIES y formó parte de la primera versión de la propuesta de Modelo de Gestión de la Dirección de Gestión del Riesgo del MIES, elaborado por Giovanni Egas y Carmita Bucheli de la DIPLASEDE del MIES y por Esteban Moreno y Francisco Ávila del MIES-INFA. Quito, enero de 2010.

Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

5. En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.

6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

Art. 35.- (Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria)

Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 38.- El Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas adultas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas.

En particular, el Estado tomará medidas de:

6. Atención preferente en casos de desastres, conflictos armados y todo tipo de emergencias.

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

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

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 260.- *El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.*

Art. 261.- *El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:*

8. El manejo de desastres naturales.

Art. 277.- *Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado:*

1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza.

2. Dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo.

3. Generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento.

Art. 278.- *Para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde:*

1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles.

Art. 280.- *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; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.*

Art. 281.- *La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.*

Para ello, será responsabilidad del Estado:

12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación.

Art. 340.- *El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.*

El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación.

El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Art. 341.- *El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.*

La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social.

Art. 342.- *El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.*

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.

2.2.4. LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y SUS REFERENCIAS A LA GESTIÓN DEL RIESGO 2009

ANTECEDENTES

En 1979 y en el marco de un gobierno militar, bajo en la Doctrina de Seguridad Nacional, publicó la LEY DE SEGURIDAD NACIONAL DEL ECUADOR, en la que se aborda el concepto antiguo y equivocado de atención a la población damnificada por causa de los “desastres naturales” a diferencia de lo que posteriormente se establecerá que los desastres no son naturales. El enfoque de esta Ley para la atención y manejos de desastres¹⁰ fue asistencialista y paternalista, desconocía la capacidad de resiliencia de los ciudadanos y de su capacidad de organización y participación.

La Ley de Seguridad Nacional en su Art. 82., define que: *“La Defensa Civil es una actividad de servicio permanente del Estado a favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo orden destinados a predecir y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como a realizar en las zonas afectadas, las acciones de emergencia, para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad”.*

Para concretar esa forma de atención implementó en cada ministerio la Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional DIPLASEDE, cosa que ocurrió también en el entonces Ministerio de Bienestar Social, hoy MIES.

En esta Ley se define a la DIPLASEDE o Dirección de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional con la siguiente misión:

“Organizar, Planificar y Asesorar en asuntos de Seguridad Interna y Externa; Movilización y Gestión del Riesgo, para prevenir y mitigar los impactos provocados por eventos adversos de origen natural, antropico y socio-tecnológicos, en los ámbitos y responsabilidades del Ministerio de Educación, para coadyuvar al logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, superando oportunamente los antagonismos y las presiones dominantes, aplicando correctamente el Poder Nacional, con la participación de los actores educativos”.

Con el advenimiento del Gobierno de la Revolución Ciudadana, el Presidente Rafael Correa inició un proceso de cambio de la estructura del Estado y su mayor logro en ese sentido fue la aprobación mediante referéndum de la Constitución de la República.

Con la vigencia de la nueva Constitución, todas las leyes vigentes deben adecuarse a los enfoques, visiones y políticas establecidas en ella. En cuanto se refiere a al tema de la gestión del riesgo el Gobierno Nacional y la Asamblea Nacional promulgó una nueva ley que reemplaza a la Ley de Seguridad Nacional de 1979, en noviembre de 2009 se publicó en el Registro Oficial la Ley de Seguridad del Estado.

Esta nueva Ley, a diferencia de la Ley de Seguridad Nacional del año 1979, tiene muy pocas disposiciones sobre la gestión del riesgo, pues reconoce el ámbito de acción de

¹⁰ Guía para el Manejo y Organización de la Gestión del Riesgo. MIES, febrero de 2008

la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos como una instancia que responde su accionar a otro ámbito y tiene su propia legislación.

La Ley de Seguridad del Estado de 2009, en el cuarto considerando hace referencia al Art. 389 de la Constitución:

Es deber del Estado proteger a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de los desastres, la recuperación y mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad.

En el séptimo considerando establece que

Es necesario renovar la doctrina de seguridad nacional para adaptarla a las demandas del mundo contemporáneo, al marco constitucional vigente, siendo menester contar con un nuevo Sistema de Seguridad Integral bajo una óptica civilista, dinámica y adecuada para el nuevo entorno geopolítico internacional.

En el Capítulo III De los órganos ejecutores, Artículo 11. De los órganos ejecutores.- Literal d. De la gestión de riesgos.-

La prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad, corresponde a las entidades públicas nacionales, regionales o locales. La rectoría la ejercerá el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Por tanto, quita de su competencia la definición, organización, estructura, funcionamiento y control a las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional, DIPLASEDE. Con ello y una vez que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos proponga a la Asamblea Nacional la LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE GESTIÓN DE RIESGOS NATURALES SOCIO NATURALES Y ANTROPICOS, las DIPLASEDE ubicadas en cada ministerio del gobierno no solo cambiará de denominación, sino que modificarán sus roles, funciones y ámbitos de acción, esta vez centradas de manera exclusiva a la gestión del riesgo y ya no a cumplir otras funciones de “seguridad nacional” como la movilización y la “inteligencia” como lo establecía la Ley de Seguridad Nacional del año 1979.

Título VI. De los estados de excepción. Capítulo I. De la definición y declaratoria de los estados de excepción. Art. 28.- De la definición.-

Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades con pretexto de su declaración.

Art. 29. De la declaratoria.- La facultad de declarar el estado de excepción corresponde al Presidente o Presidenta de la república y es indelegable.

El Decreto Ejecutivo motivado declarando el estado de excepción cumplirá con los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad establecidos en la Constitución. El Decreto será dictado en cada caso de estricta necesidad, es decir, si el orden institucional no es capaz de responder a las amenazas de seguridad de las personas y del Estado.

El Decreto expresará la causa, motivación, ámbito territorial, duración y medidas. Deberá contener en forma clara y precisa las funciones y actividades que realizarán las instituciones públicas y privadas involucradas.

La declaración del estado de excepción no interrumpirá el normal funcionamiento de las funciones del Estado.

Art. 30. De los requisitos para decretar el estado de excepción.-

El proceso formal par decretar el estado de excepción será el contemplado en la Constitución de la República, la Ley y los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

Las medidas de excepción deberán estar directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas que generan el hecho objetivo y a impedir la extensión de sus efectos.

Toda medida que se decrete durante el estado de excepción deber ser proporcional a la situación que se quiere afrontar, en función de la gravedad de los hechos objetivos, naturaleza y ámbito de aplicación.

No se podrán dictar medidas que atenten contra obligaciones internacionales asumidas por el Ecuador en tratados internacionales de derechos humanos.

El ámbito de aplicación del decreto de estado de excepción debe limitarse al espacio geográfico donde dichas medias sean necesarias.

La duración del estado de excepción debe ser limitada a las exigencias de la situación que se quiera afrontar, se evitará su prolongación indebida y tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta (60) días, pudiendo renovarse hasta por treinta (30) días adicionales como máximo.

Capítulo II. De los casos de estado de excepción. Art. 32.- De los casos de estado de excepción.-

Los casos previstos en la Constitución de la República para declarar el estado de excepción son: agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural.

Art. 33. De la responsabilidad.-

Durante los estados de excepción, el abuso del poder, por cualquier agente o funcionario del Estado, debidamente comprobado será sancionado administrativa, civil y penalmente, y considerando los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

Las autoridades civiles, militares y policiales serán responsables de las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten, conforme lo prevé el último inciso del artículo 166 de la Constitución de la República.

Art. 34. De la coordinación en casos de desastres naturales.-

En el caso de desastres naturales la planificación, organización, ejecución y coordinación de las tareas de prevención, rescate, remediación, asistencia y auxilio estarán a cargo del organismos responsable de la defensa civil, bajo la supervisión y control del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces preservando el mantenimiento del orden público y el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas garantizados en la Constitución.

El organismo responsable de la defensa civil actuará en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil, también contará con el apoyo de las fuerzas Armadas y otros organismos necesarios para la prevención y

protección de la seguridad y contará con las medias de prevención y mitigación necesarias para afrontarlos y minimizar su impacto en la población.

Capítulo III. De las movilizaciones y requisiciones.- At. 36.- De la movilización.-

Decretado el Estado de Excepción, el Presidente de la República podrán ordenar la Movilización Nacional, que se implementará a través de la Dirección Nacional de Movilización.

La Movilización Nacional, ya sea total o parcial, comprende el paso de las actividades ordinarias del Estado a las de crisis, conflicto o cualquier otra emergencia nacional, por factores humanos o naturales e implicará la orden forzosa de prestar servicios individuales o colectivos, sean a nacionales o extranjeros o personas naturales o jurídicas

La desmovilización será decretada por el Presidente o la Presidenta de la República, en cuanto se restablezcan las condiciones de seguridad que hubiesen sido afectadas.

Art. 37.- De las requisiciones.-

Para el cumplimiento de la movilización, en los estados de excepción, el Presidente de la República mediante decreto, podrá disponer, en todo o en parte del territorio nacional, la requisición de bienes patrimoniales que pertenezcan a personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

Los bienes no fungibles requisados serán devueltos a sus propietarios una vez satisfecha la necesidad que motivó la requisición o al término del estado de excepción, según corresponda.

Toda requisición de bienes y prestación de servicios, al finalizar el estado de excepción, deberá ser compensada inmediatamente, con la indemnización con el justo valor del servicio, de los bienes o trabajos prestados al Estado. También se indemnizará con el justo valor de los bienes fungibles requisados.

El reglamento a la Ley establecerá los procedimientos de requisición, los responsables, uso de bienes y servicios, valores de la indemnización que correspondan, plazos y formas de pago que se deriven por el uso de los mismos.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA.-

Fusionase por absorción la Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción de las Zonas Afectas por el Fenómeno de El Niño- CORPECUADOR, a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Dentro del plazo de trescientos sesenta (360) días, el Presidente de la República expedirá, mediante Decreto Ejecutivo, el procedimiento para su ejecución, momento a partir del cual se entenderá derogada su Ley de creación, con excepción de lo previsto en el siguiente inciso.

El Ministerio de Finanzas transferirá inmediatamente al organismos fusionado los fondos que requiera CORPECUADOR para el cumplimiento de las obras planificadas, adjudicadas y contratadas por ésta hasta el 31 de diciembre de 2009, además de otras que se requieran para la prevención de posibles inundaciones. Los fondos originados en la letra g) del Artículo 9 de la Ley de creación de CORPECUADOR serán asignados al Ministerio de Agricultura, para desarrollar programas de incremento en la productividad de los pequeños productores bananeros.

DISPOSICIÓN FINAL.-

Deróguense todas las disposiciones generales y especiales que contravinieren de modo expreso a la presente Ley, en especial, las siguientes:

1. *La Ley de Seguridad Nacional promulgada en el Registro Oficial No. 892 de 9 de agosto de 1979 y todas sus reformas;*
2. *Reglamento General a Ley de Seguridad Nacional, promulgada en el Registro Oficial no. 642 de 14 de marzo de 1991 y todas sus reformas; y,*
3. *El artículo 7 y las letras d) y l) del artículo 15 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, promulgada en el Registro Oficial No. 04 de 19 de enero de 2007.*

2.2.5. MARCO INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR

2.2.5.1. CREACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA Y LA SECRETARÍA NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGOS COMO ENTE RECTOR DE POLÍTICAS NACIONALES

La historia de la gestión de riesgos en el Ecuador, tiene tres hitos: 1. La Colonia; 2. La República hasta el 2007; y 3. Desde el 2007 con la creación de La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

1. La Colonia. Algunas Actas del Cabildo de Quito, dan cuenta de las medidas tomadas por las autoridades sobre las indicaciones y precauciones que tomaron antes y después de un terremoto o erupción. Queda para la historia el mensaje que dejó tallado en piedra en el frontispicio de la iglesia de San Agustín de la ciudad de Quito, en el que alguna autoridad da cuenta una de las erupciones del volcán Pichincha.

He leído alguno que otro relato. Sin duda que ha sido un gran aporte la Serie de Estudios de Geografía, que ha publicado más de 12 volúmenes publicada por la Corporación Editora Nacional y el Colegio de Geógrafos del Ecuador. Pese a esos y otros esfuerzos importantes, me atrevo a decir que aun está por escribirse una historia más completa de los desastres ocurridos en Quito y en el Ecuador, importante literatura que ayudará a comprender lo que hoy sucede y lo que podrá suceder.

2. La República. No conozco mayor información como para citarla en esta monografía, pero sin duda que el solo hacer referencia a ello, apunta en la misma dirección de la propuesta anterior.

3. La nueva historia desde el 2007. Con la llegada del gobierno de la Revolución Ciudadana del Presidente Rafael Correa Delgado, se creó mediante Decreto Ejecutivo 1046-A, de 26 de abril de 2008, publicado en el Registro Oficial 345 de 26 de mayo de 2008 la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos como una entidad adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, asumiendo todas las obligaciones, responsabilidades, obligaciones y derechos, que en materia de defensa civil, le correspondían a la Dirección Nacional de Defensa Civil y a la Secretaria General del COSENA

A continuación se reproduce de manera íntegra del mencionado Decreto Ejecutivo con el propósito de destacar la nueva visión y política que mantiene el Gobierno Nacional sobre el tema de la gestión del riesgo para el Ecuador.

A) DECRETO 1046 CREACIÓN DE LA STGR

N° 1046-A

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

parte de la Iniciativa Privada, los apartados h) e i) del artículo 11 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

DECRETA:

Artículo 1.- Reorganizase la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, con jurisdicción nacional y domicilio en la ciudad de Quito.

El Secretario Técnico de Gestión de Riesgos será un funcionario de libre nombramiento y remoción designado por el Ministro de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, y ejercerá la representación legal de la entidad.

Artículo 2.- Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones, constantes en leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos, que hasta esta fecha eran ejercidas por la Dirección Nacional de Defensa Civil o por la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional en materia de defensa civil, pasan a ser ejercidas en bloque por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Artículo 3.- Los servidores que vienen prestando sus servicios, con nombramiento o contrato en la Dirección Nacional de Defensa Civil pasarán a formar parte de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, previa evaluación y selección del Secretario o su delegado, de acuerdo a los requerimientos de esta dependencia.

Nº 1046-A

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

En el caso de existir cargos innecesarios, el Secretario podrá aplicar un proceso de supresión de puestos para lo cual observará las normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, su Reglamento y las Normas Técnicas pertinentes expedidas por la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público –SENRES-.

Así mismo, los voluntarios que se hayan inscrito en cualesquiera de los organismos de la Defensa Civil pasarán a formar parte de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Artículo 4.- El presupuesto, los auxilios, donaciones, subvenciones y contribuciones, fondos, bienes muebles e inmuebles, equipamiento, mobiliario, y demás activos de propiedad de la Dirección Nacional de Defensa Civil pasan a formar parte del patrimonio institucional de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Artículo 5.- Los derechos y obligaciones, constantes en convenios, contratos u otros instrumentos jurídicos, nacionales o internacionales, y las exenciones tributarias y arancelarias vinculadas con la Dirección Nacional de Defensa Civil, serán asumidos por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos.

Artículo 6.- El Ministro de Finanzas expedirá las regulaciones presupuestarias necesarias, dispondrá las acciones y emitirá las resoluciones que considere pertinentes para la aplicación del presente Decreto Ejecutivo, y asignará los recursos que sean necesarios para cubrir las eventuales indemnizaciones que correspondan por la supresión de puestos.

Artículo 7.- Deróguese todas las disposiciones y normas de igual o menor jerarquía que se opongan al presente Decreto Ejecutivo.

Nº 1046-A

RAFAEL CORREA DELGADO

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

Artículo Final.- De la ejecución de este Decreto, que entrará en vigencia a partir de esta fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial, encárguese a los Ministros de Finanzas, de Defensa Nacional y de Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 26 de abril de 2008



Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA



María Elsa Witeri

MINISTRA DE FINANZAS (E)



Javier Ponce Cevallos

MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL



Gustavo Larrea Cabrera

MINISTRO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

B) UBICACIÓN DE LA SNGR DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL GABINETE

C) VALORES Y PRINCIPIOS PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO¹¹

La Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos tiene establecido los siguientes principios sobre los cuales diseñó el Plan Plurianual 2008-2010:

- **Obligatoriedad:** *Las medidas que se tomen para reducir los riesgos y atender las emergencias y los desastres son de carácter obligatorio con la finalidad de salvaguardar la vida y los procesos de desarrollo del País;*
- **Descentralización y Subsidiariedad:** *bajo el principio de gestión descentralizada se establece que las capacidades y responsabilidades deben ser asumidas por los gobiernos locales. Pero cuando las capacidades técnicas y de recursos de los autoridades territoriales subnacionales fueren rebasadas deberán generarse mecanismos de apoyo y soporte a nivel provincial, regional y si correspondiere a nivel nacional, respetando la autoridad local o regional;*
- **Interés colectivo:** *la reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son actividades de interés colectivo, ya que los impactos de una deficiente gestión se hacen sentir en todos los estratos de la sociedad;*
- **Transversalidad e Integralidad:** *las acciones de reducción de riesgo y atención de emergencias y desastres competen a todos los organismos de la sociedad y deben ser integradas a todas las etapas de la planificación del desarrollo para lograr resultados integrales. La inserción debe hacerse a través de los procesos sociales en curso, en coordinación y respetando las autonomías institucionales;*
- **Responsabilidad compartida y Participación:** *según este principio, quienes generen riesgos deberán responde por ellos en todas sus consecuencias y según su grado de responsabilidad. Además, la sociedad en su conjunto debe ser partícipe de las acciones e iniciativas tendientes a reducir los riesgos y manejar las emergencias y desastres;*
- **Gestión permanente:** *las acciones de reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres son de carácter permanentes con un énfasis particular en todas aquellas que buscan asegurar una gestión prospectiva del riesgo;*
- **Transferencia del riesgo:** *El riesgo no está repartido de manera uniforme en el territorio nacional, por lo que resulta necesario generar los mecanismos adecuados para transferir riesgos y soportar su carga de manera solidaria. Además, el Estado debe asegurar que sus activos no se vean destruidos sin capacidad real de recuperación.*
- **Acceso a información:** *para una adecuada actuación de las instituciones y de la sociedad, es prioritario que la toma de decisiones tanto colectiva como individual se base en información verificada, validada y de libre acceso.*

¹¹ En el 2008 la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, hoy Secretaría Nacional, desarrolló una serie de talleres internos que concluyeron con la elaboración del Plan Bianual para la Gestión del Riesgo 2008-2010. En esas deliberaciones y en los contenidos escritos se establecieron los principios para la gestión del riesgo en el Ecuador

D) MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA

MISIÓN, VISIÓN, OBJETIVOS

VISION

En un lapso de 5 años el Ecuador cuenta con la información y las capacidades necesarias para enfrentar cualquier potencial evento desastroso, mitigando al máximo sus efectos adversos.

Bajo un enfoque sistémico todos los órganos de la sociedad y del Estado (gobierno central, gobiernos locales, entidades públicas, sector privado y sociedad civil en general) incorporan y aplican la Gestión Integral para la Reducción del Riesgo, Manejo de Emergencias y Desastres en todas sus actividades a nivel nacional y territorial. Estas deberán incluir actividades de prevención, mitigación, preparativos, respuesta, (rehabilitación) recuperación y reconstrucción.

MISION

La misión del MCSIE Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa en la temática de la Gestión Integral para la Reducción del Riesgo y Manejo de emergencias y desastres, será de liderar la implementación de una política de estado sobre la prevención, mitigación, preparación, respuesta, (rehabilitación) recuperación y reconstrucción en todas las actividades de planificación y gestión inherentes al desarrollo nacional y territorial. Además será responsable de aprovechar y potenciar las capacidades existentes, generar las necesarias y monitorear la ejecución de las estrategias y acciones de gestión de riesgo en el País.

Para cumplir con su visión y misión en la temática de la gestión integral para la reducción del riesgo, manejo de emergencias y desastres, el MCSIE crea a la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgo cuyos principios, objetivo general, objetivos específicos, roles y competencias se explican a continuación.

OBJETIVO GENERAL

Reducir los riesgos existentes y elevar la capacidad de respuesta del País frente a situaciones de emergencias y desastres.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- *Construir e implementar políticas públicas de Gestión Integral para la Reducción del Riesgo y Manejo de emergencias y desastres en el País;*
- *Crear una organización sistémica para lograr una gestión eficiente e integral para la reducción del riesgo, manejo de emergencias y desastres del cual formen parte el Estado y la Sociedad en general;*
- *Fomentar y apoyar el desarrollo del conocimiento requerido para la generación de información necesaria para todo el proceso de toma de decisiones en relación con la prevención, mitigación, preparación, generación de alertas, respuesta, (rehabilitación) recuperación y reconstrucción;*
- *Promover la institucionalización de la gestión integral para la reducción del riesgo, manejo de emergencias y desastres, en todas las entidades del orden nacional y territorial;*
- *Impulsar y apoyar el desarrollo de los programas necesarios para el cumplimiento del objetivo general.*

EL ROL, COMPETENCIAS, RESPONSABILIDADES, ÁMBITOS DE ACCIÓN

El rol principal de la Secretaría es ser el órgano rector del sistema nacional de la Gestión de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres, para lo cual se sustentará en:

- *La promoción y gestión de políticas y normas;*
- *El desarrollo y consolidación de una organización sistémica nacional;*
- *Implementación de estrategias y programas nacionales; y*
- *La promoción y desarrollo de capacidades institucionales en todos los niveles.*

COMPETENCIAS

La Secretaría Técnica será competente para liderar los procesos para la Gestión Integral del Riesgo y Manejo de emergencias y desastres en todo el país, abarcando los aspectos de prevención, mitigación, alertas tempranas, preparativos de respuesta a emergencias, recuperación, reconstrucción, y desarrollo después de desastres, con capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera.

RESPONSABILIDADES

Para la Gestión Integral de la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres, son responsabilidades de la Secretaría:

- *Proponer y gestionar políticas públicas y un marco legal para la Gestión Integral de la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres, en el territorio nacional.*
- *Generar y liderar el proceso de construcción del Sistema Nacional de Gestión Integral para la Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres.*
- *Coordinar las acciones institucionales requeridas para el desarrollo del Sistema Nacional de Gestión Integral para la Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres.*
- *Definir las estrategias y promover mecanismos e instrumentos para la implementación de políticas públicas de Gestión Integral Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres, y la construcción y consolidación del Sistema Nacional.*
- *Formular de manera participativa y gestionar un Programa Estratégico Nacional para definir las grandes líneas de acción a ser desarrolladas por el Sistema Nacional de Gestión Integral para la Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres.*
- *Promover y gestionar políticas, estrategias y mecanismos para el financiamiento sostenible de las actividades planteadas en el Programa Estratégico Nacional, y para la protección financiera y transferencia del riesgo de los activos del Estado.*
- *Liderar, apoyar y monitorear la formulación e implementación de programas e iniciativas con alcance nacional y subnacional, que enuncien de manera explícita las responsabilidades y recursos para su ejecución, por parte de cada una de las instituciones participantes.*

- *Promover y apoyar la creación, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales que permitan el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Gestión Integral Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres.*
- *Promover el fortalecimiento y mejoramiento de las capacidades nacionales, regionales y locales en preparativos para la respuesta y respuesta a emergencias y desastres.*
- *Promover el fortalecimiento de los órganos generadores del conocimiento e información y asegurar una concepción sistémica y descentralizada en el manejo de la información, asegurando los flujos hacia los tomadores de decisión.*
- *Suministrar la información oficial que requiere el ejecutivo nacional para tomar las decisiones que le competen para las situaciones de alto riesgo y/o de desastres y de recuperación.*
- *Formular y gestionar la oficialización de los manuales para declaratoria y cambio de alertas, emergencias y desastres en todos los niveles territoriales*
- *Promover y desarrollar programas permanentes de divulgación pública sobre la temática de riesgos con miras a la incorporación del enfoque preventivo en la cultura ciudadana e institucional.*
- *Prestar temporalmente el soporte técnico para decisión sobre la asignación de recursos, hasta que las instituciones competentes cuenten con las políticas, mecanismos e instrumentos para asumir esa responsabilidad.*
- *Representar al país en todas las instancias e iniciativas internacionales, regionales, binacionales y multilaterales en materia de Gestión integral para la reducción del riesgo y manejo de emergencias y desastres.*
- *Brindar el asesoramiento técnico al gobierno nacional en caso de ayuda humanitaria y técnica al exterior.*
- *Promover la cooperación y asistencia técnica nacional e internacional para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Integral Reducción de Riesgos y Manejo de emergencias y desastres, en coordinación con el organismo competente en esta materia.*
- *Liderar el proceso de reingeniería de la DC tendiente a delimitar sus competencias al ámbito de preparativos y respuesta y a mejorar la calidad de servicios que brinda en este marco.*

INSTITUCIONALIDAD

La Secretaría Técnica se crea bajo esta figura debido a su flexibilidad y entendiendo que esto se puede constituir en una fortaleza dentro del marco de la promoción y coordinación en otros niveles institucionales, así como para la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional.

ÁMBITOS DE ACCIÓN

En el ámbito externo, se definen los siguientes actores como aquellos de mayor relevancia que, por la índole de su trabajo, estarán directamente relacionados con el Ministerio y por tanto con la Secretaría Técnica en su ámbito de competencia.

*Presidencia de la Republica.
MCSIE – Ministerios Coordinadores.
SENPLADES
Ministerios sectoriales / DIPLASEDES.
Ministerio Territorial.
Defensa Civil.
Organismos básicos: FFAA, Bomberos, Policía, etc.
Instituciones autónomas relacionadas directamente con la temática.
Gobiernos Seccionales.
Gobiernos Locales.*

ESTRATEGIAS DE ACCION

- *Generar un proyecto de Decreto Ejecutivo que disponga: que la Secretaría Técnica de gestión de riesgos asuma todas las competencias relativas a la coordinación y liderazgo de la gestión de riesgo. En el mismo decreto se explicará por lo tanto, la Dirección Nacional de Defensa Civil (manteniendo únicamente sus competencias relativas a los preparativos para la respuesta y respuesta), y las DIPLASEDES, en las actividades relacionadas a la Gestión de riesgos, serán coordinadas por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, en vez de ser coordinadas por el COSENA, tal como ha sido hasta ahora.*
- *Proponer y validar con el ejecutivo las prioridades nacionales con criterios de posibilidades de éxito y resultados visibles.*
- *Construcción sectorial: estrategia*
- *Resultados de éxito de corto plazo*
- *Análisis de percepción y sensibilidad de la ciudadanía*
- *Acceso y confiabilidad de la información*
- *Sustento en el ámbito legal (opción Ley de Ordenamiento y Planificación Nacional)*

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS

“La gestión de riesgo es una política de desarrollo que plantea la necesidad de trabajar en prevención, entendida en este caso como mejorar la relación ser humano-naturaleza. Pero también trabaja con las poblaciones e instituciones en la construcción de capacidades socio organizativas, técnicas e institucionales para enfrentar posibles desastres naturales. Para lo cual es necesario generar una conciencia de responsabilidad colectiva, no solamente en cuanto al riesgo al que estamos expuestos sino también en función del riesgo que generamos en nuestras actividades cotidianas”¹².

La nueva política de Gobierno, en referencia a la reducción de riesgos hace que cambie el enfoque radicalmente, de esta manera la primera autoridad que enfrenta el reto de implementar esta política fue La Ing. Lorena Cajas Albán, Secretaria Técnica de la STGR quien empieza a liderar el proceso de creación de los instrumentos jurídicos y técnicos para este fin.

“En este marco, el Gobierno nacional a través de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, ha decretado la necesidad de elevar la Gestión de Riesgos a la categoría de política de Estado, lo cual supone su transversalidad e institucionalización, así como la generación de una cultura de prevención a nivel de todos los actores sociales y estatales.

¹² Agenda Nacional Estratégica de Seguridad Soberanía y Democracia. Presentación del Fascículo de Gestión de Riesgo. Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Septiembre de 2008

Para lograr este objetivo, la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos prevé trabajar en dos líneas estratégicas de acción:

- *Crear y fortalecer las capacidades del país para enfrentar emergencias o desastres.*
- *Elevar la Gestión de Riesgo a política de Estado*

Para este fin, consideramos que la única forma legítima es a través de un enfoque sistémico, descentralizado y eminentemente participativo, tal como ha sido llevado a cabo el consenso de la presente Agenda Nacional Estratégica de Seguridad, Soberanía y Democracia; proceso al que nos sumamos con orgullo, seguros de contribuir de esta manera a la construcción de un Ecuador más seguro, democrático, altivo y soberano”.

E) MODELO DE GESTIÓN DEL RIESGO 2009 ELABORADO POR LA STGR

En el 2008 la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos del Ecuador puso a discusión de la sociedad ecuatoriana una serie de documentos que daban cuenta de los enfoques, políticas y propuestas sobre el tema. Uno de esos documentos trabajados fue el “Modelo de Gestión-hacia la gestión territorial”.

La SNGR aun no ha terminado de diseñar y proponer sus políticas y estrategias de gestión de riesgos; por ello considero relevante rescatar aquellos documentos que ya se discutieron y propusieron en el 2008, como un aporte que conduzca a un definitivo marco de acción institucional de la gestión de riesgos en el Ecuador. Se ha caminado en algunos aspectos a grandes pasos, hoy nos cabe a todos seguir fortaleciendo lo avanzado.¹³

Propuesta de Componentes y áreas de trabajo de la Gestión de riesgos

COMPONENTES	ÁREAS DE TRABAJO
Análisis de riesgos	Estudio e investigación de Amenazas y Vulnerabilidad
Reducción de riesgos	Prevención, Mitigación
Manejo de emergencias	Preparación, Alerta y Respuesta
Recuperación	Rehabilitación y Reconstrucción

¹³ En los meses de septiembre y octubre del 2008, participé como Asesor de Comunicación Social para la entonces Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en algunos de los talleres entre otros la propuesta para discusión de Plan Nacional de Gestión de Riesgos que se presentó en el Acto de lanzamiento de la STGR el 5 de noviembre de 2008. Luego desarrolló documentos y presentaciones en Power Point en los que daba a conocer su misión, visión y el “Modelo de Gestión-hacia la gestión territorial”.

A continuación recojo los aspectos más destacados de ese “Modelo de Gestión-hacia la gestión territorial”, desarrollado por la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en el año 2008.

ACTORES DEL DESARROLLO

- *Sector Privado*
- *Comunidades educativas*
- *Voluntariado*
- *Medios de comunicación*
- *Instituciones Técnicas*
- *Gobiernos Seccionales*
- *Ciudadanía*
- *Cooperación Internacional*

ACTORES DE LA GESTIÓN DE RIESGO

La colocación de los actores de la gestión del riesgo, que a continuación se mencionan, no necesariamente están en orden de intervención o importancia:

- *Gobierno Central*
- *Policía*
- *Fuerzas Armadas*
- *Ministerios (DIPLASEDE)*
- *Sector Privado*
- *Comunidades educativas*
- *Voluntariado*
- *Medios de comunicación*
- *Instituciones Técnicas*
- *Cruz Roja*
- *Bomberos*
- *Gobiernos Seccionales*
- *Ciudadanía*
- *Cooperación Internacional*

NIVELES DE ORGANIZACIÓN

- *Nacional*
- *Regional*
- *Provincial*
- *Cantonal*
- *Parroquial*
- *Comunitario*
- *Familiar*

PERSPECTIVA DE LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y PERSPECTIVA DEL DESARROLLO

	<i>Perspectiva de la atención de emergencias</i>	<i>Perspectiva del desarrollo</i>
Actores:	<i>Autoridades Encargados operativos técnico-científico</i>	<i>Autoridades Encargados de la Planificación y el desarrollo, Técnico-científicos</i>

	Perspectiva de la atención de emergencias	Perspectiva del desarrollo
Objetivos y Metas:	<i>Salvar y proteger vidas, servicios y bienes</i>	<i>No crear riesgos, reducir los existentes</i>
Ámbito Territorial:	<i>Nacional Regional Provincial Cantonal Parroquial</i>	<i>Nacional Regional Provincial Cantonal Parroquial</i>
Responsabilidades y capacidades:	<i>Planificar, ejecutar acciones de atención y rehabilitación</i>	<i>Planificación, Ordenamiento, normativa, ejecución, supervisión</i>
Planes y Dinámica de Acción:	<i>Planes de emergencias, contingencias, institucionales, familiares</i>	<i>Plan de desarrollo local, plan de ordenamiento territorial</i>

Al momento de desarrollar estrategias y campañas de comunicación social y de educomunicación de gestión de riesgos, la información antes citada resulta clave pues no solo ubica los tipos de actores, sino también sus competencias y responsabilidades.

Quienes estamos inmersos en el proceso de construcción y consolidación de la institucionalidad de gestión del riesgo, debemos conocer, entender, dimensionar y aplicar con propiedad esta información para no cometer errores y fallas que puedan entorpecer, debilitar o dañar la gestión el momento de un desastre.

Por ello y con el mismo propósito, a continuación se resumen los temas prioritarios a ser considerados en Emergencias y los temas prioritarios que deben considerarse para el desarrollo del Ecuador en el marco de la gestión del riesgo.

Temas prioritarios para Emergencias y Temas prioritarios para el Desarrollo

	Organización a nivel de todo el Ecuador	Temas prioritarios para Emergencia	Temas prioritarios para el desarrollo	Responsabilidades en la respuesta de emergencias	Organización a nivel de todo el Ecuador
Comunitario	<i>Decenas de miles (14 millones de ecuatorianos)</i>	<i>Autoprotección</i>	<i>Identificación local de amenazas y vulnerabilidades</i>	<i>Saber qué hacer</i>	<i>Decenas de miles (14 millones de personas)</i>
Parroquial	<i>1007 parroquias</i>	<i>Organización</i>	<i>Socio-organización</i>	<i>Respuesta inmediata. Atención de Emergencia en las primeras 72 horas</i>	<i>1007 parroquias</i>
Cantonal	<i>220 cantones</i>	<i>Respuesta en Emergencias</i>	<i>Ordenamiento territorial</i>	<i>Cuerpos operativos. Activación de áreas de trabajo,</i>	<i>220 cantones</i>

	Organización a nivel de todo el Ecuador	Temas prioritarios para Emergencia	Temas prioritarios para el desarrollo	Responsabilidades en la respuesta de emergencias	Organización a nivel de todo el Ecuador
				<i>aplicación de los planes a nivel cantonal</i>	
Provincia I:	<i>24 provincias</i>	<i>Protección de Infraestructura Vital</i>	<i>Trabajo sectorial</i>	<i>Organización de la respuesta: coordinación de áreas de trabajo, aplicación de los planes</i>	<i>24 provincias</i>
Regional:	<i>7 regiones</i>	<i>Coordinación Operativa</i>	<i>Planificación estratégica</i>	<i>Gestión de recursos Aplicación de los planes</i>	<i>7 regiones</i>

2.3. LA INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN (ICE) EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

Esta monografía intenta evidenciar las relaciones determinantes que existen y se producen entre la forma de ser, pensar y actuar del individuo y las colectividades ecuatorianas cuando debe enfrentar un fenómeno natural o antrópico. Cada individuo, cada comunidad reacciona de distinta manera en consideración al bagaje cultural que lo sostiene.

El Ecuador es un país con muchos nosotros, es decir es diverso, pluricultural, plurinacional y que alberga múltiples formas de expresión religiosa y de cosmovisión del mundo. Esto obliga a quienes trabajamos a favor de la construcción y fortalecimiento de una cultura de prevención de riesgos, conocer y entender cuáles son los aspectos más destacados que influyen y determinan las formas de mirar, entender y actuar de la gente cuando acontece un desastre o emergencia.

Para enfrentar la gestión de riesgos desde el fortalecimiento de una cultura de prevención a partir de la educomunicación, es importante que conozcamos y entendamos previamente a nuestros públicos objetivos y audiencias; es decir comprender por qué nuestros conciudadanos y hermanos ecuatorianos son como son, por qué actúan de tal o cual manera, por qué hablan o dicen y cómo lo dicen. En definitiva es necesario que tengamos una mínima visión, aunque sea general de la forma de ser los ecuatorianos.

El presente capítulo pretende dar esa visión general de algunos paradigmas, visiones y algunos patrones culturales que tienen nuestras sociedades andinas.

La construcción del Yo individual y como ser social, con deberes y derechos, es decir ciudadano y ciudadana no es producto de llamado "encuentro de dos culturales" la andina quichua y la española europea. Fue la imposición cultural de un modo de pensar basado y estructurado en el pensamiento lógico occidental hacia un conglomerado atónito que reaccionó con diversidad de formas y expresiones de resistencia frente al opresor español: buscó los medios que le permitieran conservar, mantener y multiplicar su visión andina del tiempo, de la vida, en definitiva de su cosmovisión del universo.

Esta realidad hizo que desde la colonia chocaran dos formas de cultura que en algunas ocasiones y espacios, si bien han confluído en mucho las divergencias han sido abismales. La cultura andina-quichua-español construyó una simbiosis cultural nueva, distinta pero con raíces andinas e hispanas.

A América llegó desde España el concepto del Yo como sujeto, a diferencia del ancestral nosotros, como fruto de la imposición realizada por la modernidad, la cual sobre dimensionó la individualidad. La Revolución Francesa fortaleció esta nueva noción del YO individual, con su propuesta de la declaración de los derechos del hombre. Pero este nuevo concepto no alcanzó a consolidarse al juntarse dos culturas comunitarias como fueron la andina y la española; por ello en nuestra cultura mestiza prima el colectivismo, el cooperativismo y la solidaridad antes que el individualismo.

Al decir del filósofo ecuatoriano Nelson Reascos¹⁴, nosotros los andinos somos una cultura barroca; más que una cultura occidental. No existe una sola identidad, sino muchas identidades que conviven en cada ser: hay una identidad individual y una identidad colectiva, que además es sobre todo heterogénea, pues acontece como proceso, es la resultante de una deconstrucción, construcción y reconstrucción permanente. La identidad por tanto, no es ontológica (no es yo soy, sino así somos). No se pierde, se recrea y modifica. Es fluida.

Por tanto, podemos concluir que la identidad no es natural, es una construcción histórica y social y que para el caso de la identidad nacional, prioriza un aspecto que ha sido sobredimensionado.

En el Ecuador coexisten diferentes nosotros, porque hemos vivido un proceso de identidad colectiva. La identidad desde la mirada del mestizaje, es dolorosa y doliente. El mestizaje es producto de la violación a la madre indígena por parte del conquistador blanco. Los hijos se criaron con la madre violada y no con el padre violador; por ello sus hijos son culturalmente indígenas pero físicamente mestizos. Siendo esta una de las razones por las que a los andinos nos duele ser mestizos.

El mestizaje no es una cuestión racial, sino un asunto cultural. La matriz o el útero mayor cultural fue indígena. El mestizo es simulador, es decir oculta permanentemente lo que es, pero se vive la teatralización de lo que no se es: mientras más pobre más simulador; dice saber lo que no sabe, tener lo que no tiene y poder lo que no puede

La castellanización, básicamente se dio por oído antes que por alfabetización escrita o por un sistema formal de enseñanza. La madre indígena y el hijo mestizo aprendieron el idioma escuchando; de ahí que la construcción idiomática no responda a la estructura idiomática española, por ello es que nuestra forma de hablar es hispano quichua.

Los indígenas y los mestizos semánticamente o estructuralmente pensamos como indígenas pero hablamos en castellano, por ello muchas palabras tienen estructura quichua: usamos muchos gerundios, "mal usamos" el tiempo de los verbos pues en el hablar cotidiano ello pasa a segundo plano, tampoco interesa el sujeto, sino más bien la acción.

En quichua no existe el tiempo en los verbos, las órdenes se dan en futuro: ¡comerás!,

- Yo que llego y él que sale
- Ahorita, se fue a volver (tres tiempos: presente, pasado y futuro)

En los idiomas occidentales lo más importante es el sujeto, en quichua es la acción:

- Qué haciendo!
- Qué diciendo (no hay un sujeto explícito).

En quichua se colocan 6 o 7 verbos seguidos sin un sujeto explícito:

- Quisiera seguir diciendo que es hora de actuar y no de hablar

¹⁴ Los contenidos que se expresan en estos párrafos, son notas de las clases magistrales que el Filósofo Nelson Reascos dictó como parte de la cátedra del Curso de Especialización en Comunicación para empresas de la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, año 2006.

- Para comenzar quisiera señalar (tres verbos en una oración)
- No irás a olvidar que des trayendo, no serás malito

En cualquier idioma los verbos principales son ser, estar y tener. En quichua es dar, que equivale a regalar:

- me da hambre,
- le ha dado la gripe,
- le ha dado resultado. Dar reemplaza a tener

En quichua, casi todos los verbos son auxiliares, pues prima la acción:

- me bajé una botella,
- me pegué un ceviche,
- me mandó hablando,
- me dejó botando,
- le ha botado dañando,
- le ha cogido el carro

El uso del diminutivo o aumentativo no se da en sentido de cantidad, sino de afecto:

- Aquí = aquisito
- Haga el favor de recibir este almuercito
- Se dio un suelazo
- Siga no mas
- Deje no mas
- Ahicito no más
- Me mandó hablando
- Háblale nomás
- Vine en un bus parado
- Mientras en castellano botar significa lanzar, en quichua significa abandono

Para poder comunicar o educomunicar en gestión de riesgos debemos conocer y entender nuestra cultura, conocer, entender por qué somos, como somos; por qué actuamos y hablamos de la forma como lo hacemos. En definitiva debemos aceptarnos como somos, solo así y a partir de ahí podremos empezar a amarnos, a reconocernos en las diversidades y unidades, a construir un proyecto propio, válido y aceptado por todos, es decir un proyecto social nacional.

2.3.1. HACIA UN NUEVO MODELO DE SOCIEDAD

Si a la realidad anteriormente citada le sumamos el modelo de vida occidental capitalista que se basa, para el caso del Ecuador, en un modelo extractivista y consumista, hace que vivamos en un planeta Tierra que está siendo afectado dramática y cotidianamente en su ecosistema y por tanto generando enormes vulnerabilidades frente a las amenazas ya existentes.

Cada día que pasa y de manera progresiva los efectos son más fuertes, generan más desastres en lugares no tradicionales. Esta nueva realidad demanda empezar a discutir y sobre todo a construir un nuevo modelo de sociedad que sea más justa, más equitativa, más respetuosa de las diversidades, inclusiva, con pensamiento laico que ayude en la acción a desterrar toda forma de racismo, exclusión física, económica o cualquier profesión de fe.

Pero estas buenas intenciones se chocan lamentablemente en nuestras sociedades, con una clara ofensiva fundamentalista, cuyos conceptos y enfoques buscan “divinizar” las instituciones, excluir a los otros diferentes o segregar por la profesión de un culto diferente.

Estas visiones fortalecen el poder controlador, apuntalan el asistencialismo, el paternalismo, la dádiva y conmiseración, aniquilando cualquier aspecto que permita la liberación de ataduras. Por eso, es negocio seguir controlando conciencias y comportamientos. Y sin duda alguna esto tiene también mucho que ver con las visiones y reacciones y comportamientos frente a la ocurrencia de fenómenos naturales y sus consecuencias, no solo desde cada individuo, sino y sobre todo de parte de “personajes” con autoridad legalmente impuesta, aunque no legítimamente ganada que aprovechan cada oportunidad para promoverse, promover intereses personales o de grupo; muchas veces con el apoyo cómplice, consciente o no de múltiples actores sociales.

Por su parte, el sacerdote brasileño Leonardo Boff afirma que:

*La nueva mirada, adecuada a la creciente conciencia de la humanidad y a la altura de la crisis actual, exige una ecuación diferente entre ecología y economía, una redefinición de nuestra presencia en el planeta y un cuidado consciente sobre nuestro futuro común.*¹⁵

Para completar y fortalecer la necesidad de construir el nuevo tipo de sociedades que demanda el planeta, hago míos otros pensamientos de Leonardo Boff y que cuadran perfectamente con los enfoques que demandan la gestión de riesgos.

Este profeta del siglo XXI afirma que¹⁶:

Lo que se opone a nuestra cultura de excesos y complicaciones es la vivencia de la sencillez, la más humana de todas las virtudes, presente en todas las demás...

La sencillez exige una actitud de anti-cultura pues vivimos enredados entre todo tipo de productos y de propagandas. La sencillez nos llama a vivir según nuestras necesidades básicas. Si todos persiguiesen este precepto, la Tierra sería suficiente para todos. Bien decía Gandhi: «tenemos que aprender a vivir más simplemente, para que los otros, simplemente, puedan vivir»...

Como hoy estamos tocando ya los límites de la Tierra, si queremos seguir viviendo sobre ella, necesitamos seguir el evangelio de la eco-sencillez, bien resumida en las tres erres propuestas por la Carta de la Tierra: «reducir, reutilizar y reciclar» todo lo que usamos o consumimos.

Se trata de hacer una opción por la sencillez voluntaria que es un verdadero camino espiritual. Esta eco-sencillez vive de fe, de esperanza y de amor. La fe nos hace entender que nuestro trabajo, por sencillo que sea, es incorporado al trabajo del Creador, que en cada momento activa las energías...

¹⁵ BOFF, Leonardo. "Marina Silva: una mirada nueva sobre Brasil" Artículo publicado por ALAI AMLATINA, 04/09/2009. Leonardo Boff es teólogo. <http://servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=344>. <http://alainet.org>

¹⁶ BOFF, Leonardo. "Eco-sencillez" <http://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=312>

La eco-sencillez nos hace descubrir el amor como la gran fuerza unitiva del universo y de Gaia. Ese amor hace que todos los seres convivan y se complementen. En la modernidad, nosotros nos imaginábamos el sujeto del pensamiento y la Tierra su objeto. La nueva cosmología nos afirma que la Tierra es el gran sujeto vivo que a través de nosotros siente, ama, piensa cuida y venera, Consecuentemente, tenemos que pensarnos como Tierra, sentirnos como Tierra, amarnos como Tierra pues, en verdad, somos Tierra, especie homo, hecho de humus, de tierra buena y fértil.”

2.3.2. EL LEGADO DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DE 1809

Estos nuevos retos también se relacionan de manera directa con la conmemoración de los bicentenarios libertarios, pues la Emancipación es sin duda el legado mayor del Bicentenario del Grito de Independencia de 1809.

EMANCIPARNOS significa entender y asumir: que la LIBERTAD es para saber ser, saber tener y saber estar. Que la INDEPENDENCIA es liberación y firmeza para vencer al miedo y a la ignorancia. Que la AUTONOMÍA es la facultad para decidir individualmente y en comunidad. Que la SOBERANÍA se vive en nuestro propio territorio para saber responder a nuestras necesidades. Que la POTESTAD es autoridad, mando, influencia, pujanza. Que la MANUMISIÓN es redención, rescate, salvación. Que el ALBEDRÍO es voluntad, arbitrio, gusto, deseo, gana.

Todo esto, entonces demanda a las nuevas generaciones:

1. Tomar la bandera de la emancipación en todos los sentidos y espacios para favorecer la justicia y la equidad de la población ecuatoriana y así superar la pobreza y la inequidad que tanto afectan al momento de los desastres; y,
2. Asumir la educación permanente como un deber de conciencia social que permita la liberación individual y colectiva de todo aquello que nos ata o impide ser ciudadanas y ciudadanos; aspecto determinante a la hora de hacer gestión de riesgos.

2.3.3. LOS VISIONES CULTURALES Y RELIGIOSAS FRENTE A LOS DESASTRES “NATURALES”

Hay quien piensa que esa respuesta está en manos de Dios.

En momentos así es fácil pensarlo. Haití sufre un terremoto igual que Italia, Los Ángeles, Alaska, Japón... Pero en Los Ángeles pasa, se declara estado de emergencia, policía, bomberos, el ejército sale a la calle, y los supermercados abren. En Haití, no. Por eso, cuando el teleevangelista Pat Robertson dice que la ira de Dios ha caído sobre ellos se olvida que es la misma que cae sobre Italia, EEUU o Japón, la misma ira que debería caer sobre él por ser tan estúpido.¹⁷

Históricamente en el Ecuador las consecuencias en cuanto a pérdidas de vidas humanas y de recursos han sido muy altas, debido a los fenómenos naturales o antrópicos. La improvisación, la ausencia de una cultura de prevención, la falta de políticas de gestión del riesgo, la escasa o ninguna educación para la prevención, entre otras, dan cuenta de lo vulnerables que somos.

Los niños, los ancianos y las personas con discapacidades son el grupo social que vive en mayor riesgo de la sociedad y por principio merecen atención especial y personalizada ante la ocurrencia de desastres.

Culturalmente existe una forma de mirar y pensar de las y los ecuatorianos, con respecto a los desastres. Visiones religiosas pero equivocadas y a su vez muy arraigadas en el imaginario popular sobre los fenómenos naturales le ponen una carga dramática.

Para muchas personas, los fenómenos son: Desastres naturales producto del castigo divino por causa de nuestros “pecados”.

Es muy común escuchar “el Ecuador no se acabará por los terremotos, sino por los malos gobiernos” supuesta expresión atribuida a la Santa quiteña Marianita de Jesús.

Por su parte existe una actitud quemeimportista de gran calibre que afirma sin ningún rubor: ¿si antes no ha pasado nada, por qué va a pasar hoy?, o “a mí no me ha de pasar nada”.

A propósito del enorme desastre ocurrido por el terremoto de 8.8 grados en Haití, a comienzos de este año 2010, el reportero Matías Zibell de la agencia internacional de noticias BBC Mundo colocó el siguiente titular en su página informativa:

Haití: "Muchos niños pensaron que fue un castigo de Dios"

Gesner Cleo Nozil dijo a BBC Mundo... "Los niños están completamente afectados por el terremoto. Tienen problemas emocionales y viven en condiciones completamente nuevas.

Algunos dijeron que un sismo es algo que ocurre, como un camión que se sale del camino y golpea contra una casa. Otros que es algo que cae del cielo.

¹⁷ Fragmento de la entrevista realizada a Jared Diamond, geógrafo estadounidense” en www.elpais.es

Pero la mayoría respondió que los terremotos ocurren porque somos pecadores y es un castigo de Dios.

Debido a estas respuestas, nos tomamos el tiempo necesario para explicarles que un sismo es un evento natural que puede ocurrir en cualquier país. Antes de que ocurriera en Haití, pasó en países como Japón, Estados Unidos y México.

Y ahora tienen otra idea de lo que es un terremoto.

Los enormes gastos publicitarios que promocionaron la película 2012, han dejado en muchos de los espectadores la idea de que la Tierra se apresta a vivir un verdadero cataclismo en diciembre del año 2012 y que frente a esa posible realidad no hay nada que hacer. Solo se salvarán los que tengan recursos y ciertas oportunidades como saber pilotear una avioneta. Con frecuencia se escuchó comentarios como: ¿para qué prepararnos, si todo va a ser como el juicio final?

Algunas iglesias cristianas: Evangélica, Católica, Mormón, Testigo de Jehová, entre otras anuncian en sus sermones y en todo espacio público posible, cada vez con más fuerza, la llegada del Apocalipsis.

Los agoreros de los desastres toman como grandes verdades las interpretaciones de las cuartillas de Nostradamus, las predicciones del Calendario Maya, las profecías del Papa Juan XXIII y por último las supuestas profecías que hiciera la Virgen de Fátima a los tres pastores en Portugal, especialmente la Tercera Profecía que fue revelada únicamente al Papa Juan Pablo II y que se refiere supuestamente a la proximidad del Apocalipsis y del fin de nuestra era, por lo que llaman a los fieles a arrepentirse de sus pecados.

Todo esto contraviene y atenta a cualquier modelo de gestión de riesgos, por más buenas y argumentadas leyes o institucionalidad que dispongamos. No pretendo burlarme, ni menos preciar estas creencias, pero es mi obligación alertar sobre este grave enfoque que mina cualquier posibilidad objetiva y racional de gestión de riesgos.

Estas creencias no deben ser disminuidas o dejadas de lado; todo lo contrario, como comunicadores conscientes debemos abordar, desmenuzar y analizar en profundidad estas formas de expresión popular que pesan y cuentan mucho a la hora de la ocurrencia de un evento adverso.

Con información, comunicación y educación se pueden enfrentar de manera exitosa muchos desastres.

2.3.4. EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y SUS DERECHOS APORTA A LA CULTURA DE PREVENCIÓN DEL RIESGO.

La Gestión del Riesgo demanda de manera urgente cambiar el sentido y el enfoque de términos y relaciones con respecto a las personas que atienden, por el ello cabe preguntar a los servidores públicos del MIES, con respecto a la población objetivo: ¿Beneficiarios o ciudadanos?

- Siguen mirándolos y tratándolos como pobres y no como empobrecidos
- Como beneficiarios y no como actores sociales, ciudadanos y ciudadanas con deberes y derechos.

- No entienden y asumen que cualquier proceso de educación y transformación es inclusivo
- Cambian la forma de expresar el contenido
- Incorporan los nuevos enfoques y reconceptualizar la Gestión del Riesgo
- Deben recuperar los espacios que permitan el ejercicio de los derechos: a la palabra, a la presencia y a la organización, es decir a la participación activa en la construcción de los procesos de la Gestión del Riesgo.

¿Cómo debe asumir el MIES-DIPLASEDE la gestión de riesgos en cuanto a la comunicación?

Para enfrentar de manera exitosa un desastre o para prevenirlo, ello será posible si en el proceso están involucrados y comprometidos tanto los públicos internos del MIES (los servidores y proveedores), como los públicos externos (población afectada o los actores sociales involucrados) y los apoyos o aliados que se sumen.

- La educomunicación es una estrategia clave a la hora de asumir la Gestión del Riesgo, por tanto debe ser incorporada como parte de la gestión de la DIPLASEDE-MIES
- La Gestión del Riesgo demanda un alto grado de información, educación, conocimiento y diseño de estrategias de comunicación internas y externas
- Cualquier cambio es posible sobre la base del ejercicio de la ciudadanía de los actores sociales, solo así se puede crear las bases para desarrollar una cultura de prevención
- El enfoque educomunicacional demanda: a) dejar de lado la visión de que existen beneficiarios a la existencia de la actoría social de los ciudadanos, b) y una nueva forma de relacionamiento con los sujetos sociales en el territorio¹⁸.
- Por tanto todos debemos reconocer esta “nueva” calidad de los actores sociales como sujetos de derecho y de derechos”. En donde el ejercicio de los derechos demanda justicia, razón, equidad, voluntad, decisión como condición básica de la inclusión.
- “En la actualidad es un derecho de la población contar con eficientes servicios (de salud, educación, transporte, comunicaciones, vivienda, productivos, etc.)”.
- Así mismo debemos hacer grandes esfuerzos que conduzcan a “identificar y buscar la participación de todos los actores intervinientes en el territorio” como parte del proceso de Gestión del Riesgo.
- En la Gestión del Riesgo hay que sumar y multiplicar y no dividir ni restar,

¹⁸ Sánchez, Cobo, Fernando. “De beneficiarios a ciudadanos, nueva forma de relacionamiento con los sujetos sociales en el territorio”. Quito, 2009.

- Por tanto, comunicacionalmente, la consigna debe ser “PREPARESE PARA SABER COMO ACTUAR”
- La información, la comunicación y la educación resultan clave a la hora de incorporar la Gestión del Riesgo como eje transversal dentro de la DIPLASEDE y en los actores sociales vinculados a su gestión social.
- La DIPLASEDE requiere contar con el mayor número de comunicadores capacitados en los nuevos enfoques de la Gestión del Riesgo y de acuerdo a los tipos de servicios que presta (niñez, gerontología, juventud, bono de desarrollo, etc.)
- La DIPLASEDE debe contar con una red de corresponsales en Gestión del Riesgo, con el propósito de informar a tiempo, con base a los enfoques de la Gestión del Riesgo en caso de desastres, tanto a la población afectada como a las instancias de decisión y a los medios de comunicación masivos locales y nacionales.
- Urge modificar el enfoque o visión que tienen los trabajadores del MIES y sus entidades adscritas sobre los desastres y ajustarlo a las nuevas propuestas de la Gestión del Riesgo, especialmente en cuanto a servicios de atención específicos.
- La DIPLASEDE tiene un cobertura nacional y requiere contar, frente a las altos grados de vulnerabilidad, con un equipo de comunicación, información y educación especializado en Gestión del Riesgo que apoye técnicamente su gestión

2.3.5. EL ENFOQUE DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL FRENTE A LA GESTIÓN DEL RIESGO

¿Qué es comunicación? Consideraciones básicas

Comunicar es poner en común algo. La comunicación es acción y se identifica con ese tipo de verbos. Todo comunica, no solo las palabras y los gestos, las imágenes fijas o en movimiento, los sonidos, las presencias, los vestidos, los gestos, los símbolos, también lo hacen los silencios y las ausencias¹⁹.

Cualquier acción o producto de comunicación, antes de ejecutarse debe considerar que la comunicación es un proceso social que se expresa en el intercambio, que produce, media y difunde información con el objetivo de generar nuevos tipos de comportamientos, actitudes e ideas en los grupos sociales.

Por tanto, la comunicación social tiene un valor y carácter estratégico al trabajar en función de una causa, para conseguir su adhesión y favorecer cambios de actitudes y comportamientos que faciliten la consolidación de una nueva realidad social, justa y con mejores oportunidades para todos.

¹⁹ Algunas de estas expresiones corresponde a la tesis de comunicación para la obtención del título de licenciatura de Milvia León, en la Facultad de Comunicación Social-FACSO de la Universidad Central del Ecuador. Quito, 2003

La comunicación estratégica demanda un profundo conocimiento de los públicos a los que queremos llegar. A ellos debemos considerarlos como actores y protagonistas de la comunicación y no solo como receptores o beneficiarios.

La comunicación estratégica se expresa también en el uso eficiente de los productos y medios de comunicación.

En las instituciones, la comunicación debe disponer y cultivar una imagen que transfiera confianza a sus públicos, utilizando una comunicación positiva, transparente, objetiva.

Por todo lo anterior, la comunicación debe potenciar los recursos humanos, económicos y técnicos, establecer políticas y estrategias (que se refieren al cómo hacer comunicación). Debe construir y sostener la comunicación interna y externa, la imagen corporativa, la publicidad y la propaganda, las relaciones públicas, la relación con los medios de comunicación social y la educación a la comunidad de manera permanente, coherente y efectiva.

Por ello, el enfoque de la comunicación debe ejecutarse desde el punto de vista de la defensa de la autonomía y dignidad del ser humano.

La comunicación debe provocar o generar comunicación, debe unir al que comunica y al que recibe los mensajes y a su vez debe permitir que el que recibe también pueda responder. Si no logramos este proceso, no se produce comunicación, es solo información.

Por tanto, uno de los objetivos de la comunicación es dar más participación a los actores involucrados, en todo el proceso de comunicación y también en los medios masivos de comunicación (prensa, radio, televisión Internet, etc.).

La comunicación concienciadora, de manera equivocada se la quiere aplicar a distancia, cuando mas bien es un proceso de interrelación personal que partiendo de la comprensión de la realidad desde un enfoque histórico cultural, conduce a los actores a entenderse y entender la realidad, las causas y efectos, los intereses de grupo y los objetivos sociales a alcanzar; por eso es que la concienciación no se enseña; se logra. Se alcanza en el terreno. Es el proceso culminante de un proceso.

Solo el que vive la realidad puede iniciar este proceso. Se aprecia un hecho; ese hecho se critica dentro de un sistema de relaciones concretas. La concienciación verdadera nunca es neutra. Siempre señala opciones en concreto.

Por definición, la concienciación es una toma de posiciones que modifica una situación de desventaja o inequitativa, hacia otra posición diferente, positiva y de cambio. Es aquí donde las palabras deben corresponder a las acciones y el discurso a las actitudes.

Pese a las explicaciones anteriormente citadas, para muchas personas que desconocen o se han adentrado en el mundo de la comunicación, ella sigue siendo poco o mal entendida. Para unos es una herramienta omnipotente, para otros un método de "lavado cerebral", es un accesorio a los planes de carácter estratégico de sus organizaciones o en más de un caso, concebida como un gasto suntuario y no como una inversión, como una forma de hacer propaganda

Pero el principal papel de la comunicación es persuadir a los públicos a favor de una causa, conseguir su adhesión y favorecer cambios de comportamientos que faciliten la consolidación de una nueva realidad social, justa y con mejores oportunidades para todos y en este campo está inmersa la gestión del riesgo, en la que la comunicación debe lograr tres objetivos fundamentales con respecto a los actores sociales considerados como públicos objetivos: 1. Sensibilizar 2. Motivar 3. Adherirles y adherir voluntades en favor del proyecto y sus objetivos.

Mecanismos de intervención comunicacional

Cuando hacemos comunicación, debemos identificar cuáles son los mecanismos que ayudan a que ella se concrete en los públicos a los que desea llegar. Hay al menos, cuatro formas o mecanismos de hacer comunicación y ellos se pueden utilizar de forma individual o combinada de acuerdo al tipo de demanda o problema que se va a enfrentar:

¿Vamos a comunicar para qué?:

- 1. ¿Para Concienciar?:**
 - a) sensibilizar,
 - b) explicar,
 - c) denunciar: problemas, necesidades, soluciones

- 2. ¿Para Motivar?:**
 - a) definir prioridades,
 - b) establecer políticas,
 - c) promover acciones sobre públicos más vulnerables

- 3. ¿ Para movilizar y comprometer?:**
 - a) desarrollar esfuerzos colectivos para definir estrategias y planes de acción
 - b. forjar nuevas alianzas interinstitucionales, comunitarias.
 - c. definir campañas que contemplen procesos educativos y de participación.

- 4. ¿Para Educar?:**
 - a) democratizar el conocimiento
 - b) transferir
 - c) desarrollar conocimientos actitudes y prácticas.

- 5. Para Empoderar?:**
 - a) potenciar las capacidades de la sociedad, las comunidades e instituciones para que den respuesta a las necesidades y problemas.

2.3.6. TEORÍAS DE LA COMUNICACIÓN Y CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DE RIESGOS

Los conceptos y definiciones que normalmente se utilizan en comunicación, surgen de las teorías de comunicación norteamericanas, los cuales han sido propuestos sobre la base de una enorme carga mercantilista y propagandista. Estos conceptos son el resultado de investigaciones realizadas en el campo del mercado y la publicidad; y, por

tanto con una visión comercial. Esta reflexión nos conduce necesariamente a remarcar y exponer aquellos términos y teorías con las que no estamos de acuerdo y que deben suscitar nuevas propuestas, más aun al tenor de los nuevos tiempos y enfoques de desarrollo que no están centradas en el modelo neoliberal extractivista, sino del Buen Vivir

Por eso la comunicación en nuestros países tiene una tarea y responsabilidad clave: liberación; no debe estar al servicio de la sociedad de consumo y sus valores mercantilistas, si no mas bien destinada a reconocer y fortalecer las identidades, las historias, los valores históricos como la solidaridad, más aun si hacemos una relación con la gestión de riesgos.

Actividad: conjunto de tareas propias de una persona o entidad

Acto: hecho o acción. Movimiento de un ser vivo. Hecho público. Teatro: cada una de las partes principales en que se dividen las obras escénicas.

Activismo: tendencia a actuar por la acción misma

Actividades: se entienden por actividades a aquellos pequeños, medianos o grandes proyectos que conllevan o abarcan un conjunto de acciones que hacen posible y viable esa realidad propuesta, El proyecto o actividad se lo formulará en presente (como que ya se ha cumplido) y no en potencial o futuro (como que se está pensando hacer). Ej.

Tipos de actividades: Para el presente Plan Estratégico Anual se proponen cuatro tipos de Actividades o proyectos pequeños, medianos o grandes que sean muy deseados; ellos pueden tener varios ámbitos o espacios de trabajo.

Características de las actividades: Las actividades están conformadas por un conjunto lógico y secuencial de acciones. Las actividades, a diferencia de las acciones, son pequeños, medianos o grandes proyectos, cuya característica fundamental es que son posibles, medibles, concretos y reales; pueden ser tangibles o no. Al final del período se debe demostrar que se ha cumplido en su totalidad, es decir el 100%.

Acciones: son todos los pasos detallados, secuenciales y lógicos que debemos dar de manera ordenada, para hacer posible el proyecto o actividad propuesto. Ellas nos permiten dimensionar si es posible hacerlo solo o con la ayuda de otras personas.

Asistencialismo- autoayuda- cogestión-autogestión: en teoría se rechaza el asistencialismo puro. Ahora casi no se regala nada a los pobres. Se insisten que aporte algo, que brinden su auto-ayuda; no son más que nuevos valores de la ideología dominante. Los mecanismos cambian, pero se mantiene la dominación. Ahora se domina a las masas sugestionándoles la importancia del ahorro personal, de la auto-ayuda, de la cogestión. No se busca la verdadera toma de conciencia de los oprimidos para que ellos sean agentes de su liberación. Se les sugiere otras soluciones incompletas que distraen la atención de las causas básicas de la injusticia. Y, en esos "procesos" están algunos tontos útiles como la iglesia, los técnicos²⁰

Canal: vía, conducto, algo inerte, algo que no altera la naturaleza de lo canalizado.

Cronograma: todo proyecto/actividad debe establecer la cantidad de días que se requieren, las fechas de arranque y finalización de las acciones; con el fin de planificar los tiempos y prever posibles retrasos. Es necesario marcar los tiempos que llevará cada acción, en el calendario mensual, con el fin de darles un seguimiento permanente.

²⁰ Op cit.

Destino: suerte, fin inevitable, lo que espera el hombre, es decir no actúa; es pasiva.

Diálogo: no existe un solo tipo de diálogo. Para ser posible y real todo diálogo debe ser liberador y constructor. Donde no hay diálogo no hay concienciación. El diálogo demanda una común inserción en la misma realidad. Los actores deben reconocerse como interlocutores válidos, con iguales derechos y responsabilidades. Donde no hay concienciación del individuo, no hay cambio social de la colectividad, por más que se hable de programas y reformas nacionales. Una sociedad sana necesita el diálogo a todos los niveles y entre todos los niveles.

Educación-educomunicación: La educación no es transmisión de datos. Es imposible que haya educación en una emisora que da importancia desmedida a la meta de lograr mayor alcance. Mientras más alcance, más oyentes; mientras más oyentes menor proporción de participación en la producción, mientras menos participación en la producción menos posibilidad de concienciación.

Encuentro: acto de coincidir, hallarse o encontrarse dos o más personas. Ir en busca concurriendo en un mismo sitio con él. Hacerle frente o cara; oponérsele.

Estrategias: son el cómo. Las estrategias indican el cómo hacer posible, viable esas actividades o proyectos propuestos, con quién o quiénes nos vamos a apoyar.

Evento: acontecimiento imprevisto

Eventos de sensibilización social: se entiende por eventos de sensibilización social a las actividades planificadas y presupuestadas que responden a un objetivo previsto, buscan alcanzar una meta establecida, con los públicos o actores principales involucrados como contrapartes importantes del proyecto

Fuente: manantial, origen, algo que surte, emite; algo que no recibe nada por la misma presión (como en el caso de una fuente de agua) de lo que expende.

Mecanicismo: se entiende como actividades humanas en función de cosas y no de personas.

Si se busca al hombre nuevo, si se buscan nuevas formas de diálogo entre hombres nuevos, parece que no es posible seguir cosificando a las personas, tildándolas de fuentes y receptores o destinos²¹

Participación: la participación no debe ser un slogan, debe reconocerse como un proceso en el que debemos preguntarnos claramente ¿qué debe primar?: la realización de acciones-metas o la profundización de procesos destinados a lograr una meta. Normalmente, nuestra mentalidad está orientada hacia el cumplimiento de las metas, dado que existe muy poco tiempo para lograrlo.

La participación debe ser encarada como proceso-meta, pues así se contrarresta el paternalismo y el autoritarismo. En donde hay más atención al proceso de participación en la toma de decisiones y ejecución mancomunadas, se frena el abuso.

Pero también debemos estar conscientes que el proceso de participación conlleva miedos, como el miedo a la libertad; por ello es importante que exista una progresiva introducción a la responsabilidad, porque si ello no ocurre, ni bien iniciado el proceso todo se queda en retórica, pues lo contrario implica menos esfuerzos.

La participan se logra, una vez que el ser humano ha tomado conciencia de su dignidad y para ello tiene que expresarse, tiene que decir su palabra; y esto implica vencer el miedo a la libertad, debe tomar conciencia del valor de su experiencia. Por tanto el problema de la participación es un problema de comunicación.

²¹ Frank Gerace, Comunicación Horizontal, pag. 19.

Receptor: por etimología, lo que recibe; un receptor de radio no transmite; un recipiente recibe lo que se le eche.

Responsable: una acción puede tener uno o más responsables o colaboradores dentro o fuera del entorno. Esto también ayuda a conocer con quién o quiénes vamos a trabajar o apoyarnos, para concretar el proyecto.

Sensibilizar: hacer consciente a una persona de los problemas colectivos de tipo cultural, político, social, económico, etc. En fotografía sensibilizar es hacer sensibles a la acción de la luz, ciertas materias usadas en fotografía.

Sensibilidad: facultad de sentir, propia de los seres humanos. Propensión a dejarse llevar de los efectos de compasión y ternura, o capacidad para sentirlos. *Electricidad:* la mínima señal para la cual un receptor de radio es capaz de dar a la salida de una señal audible.

2.3.7. LOS PROBLEMAS DEL ENFOQUE Y TRABAJO DE LA COMUNICACIÓN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS CON RESPECTO A LA GESTIÓN DEL RIESGO

1. No existe un diagnóstico profundo y actualizado sobre los niveles de conocimiento y comprensión que tienen los comunicadores de instituciones públicas y privadas sobre la gestión del riesgo. Está absolutamente claro que siguen confundiendo enfoques, términos de gestión de riesgos y sobre esto no han tomado ninguna medida de actualización y capacitación con el fin de informar y comunicar correctamente los mensajes
2. La mayoría de instituciones públicas y privadas no cuentan con oficinas, departamentos o personal profesional de comunicación que produzca información, les asesore, contacte o coloque información especializada en gestión de riesgos en los medios de comunicación masiva.
3. Poca claridad de los objetivos comunicacionales a lograr. Se confunde la actividad a realizar como objetivo de comunicación; y casi nunca se establece el tipo de posicionamiento del tema de la gestión de riesgos en la comunicación demandada por los medios masivos
4. Quienes están a cargo de la comunicación generalmente son personas sin conocimiento o experiencia, por lo que se convierten en la práctica, en activistas y “franco tiradores” de la información y sin una visión y práctica acorde con la realidad y las necesidades concretas de la población que escucha, lee o ve los medios de comunicación.
5. Si bien la comunicación es un proceso a través del cual se comparten ideas, conocimientos, actitudes y sentimientos; los esfuerzos de comunicación, especialmente aquellos entregados a los medios masivos, no siempre logran los resultados esperados.
6. Generalmente los mensajes llegan sólo a algunas personas del grupo de población objetivo, ya sea porque los mensajes son confusos, mal estructurados, ampulosos; o porque creen que es suficiente utilizar uno o dos medios de comunicación con cobertura “nacional”.

7. Uso indiscriminado, poco planificado y excesivo de los medios de comunicación masiva, bajo la consideración de que por ser masivos son suficientes para que los mensajes sean interiorizados en los individuos, provocando así el desperdicio de recursos. Muy pocas veces se plantea la participación y movilización social como componente básico de la comunicación.

8. Los públicos objetivo reciben los mensajes transmitidos por los medios de comunicación masiva, pero no los entienden o los entienden mal y los aplican incorrectamente.

9. Los mensajes informativos muchas veces no son aplicables porque están alejados de la realidad en la que viven los actores sociales o mal denominados "beneficiarios".

10. Los mensajes transmitidos en muy pocas ocasiones proponen destrezas y elementos que permitan el cambio de actitudes y comportamientos sociales, que refuercen los nuevos paradigmas y enfoques de la gestión del riesgo.

11. Las instituciones públicas y privadas enfrentan cotidianamente grandes dificultades en cuanto se refiere a cómo pueden establecer relaciones permanentes, seguras y confiables con los medios masivos y dentro de ellos con los espacios de noticias.

12. Los mensajes, deben ser elaborados de acuerdo al tipo de medio masivo al que se dirige: prensa, radio, televisión, internet; pues para cada uno, la información debe ser presentada de distinta manera.

13. Conocer a profundidad la agenda de los medios. Urge contactar con los directores de los medios o jefes de redacción y de noticieros con el fin de conocer las demandas específicas de los medios, en cuanto a la forma y mecanismos de difusión de la comunicación más adecuada para las instituciones.

14. Poca estabilidad o gran movilidad de los periodistas en los medios de comunicación masivos hace que las llamadas "listas de periodistas y medios masivos" se desactualice muy seguido, lo cual provoca desconcierto en las instituciones al momento de ubicarlos para solicitar su apoyo.

15. Los líderes y referentes informativos de las instituciones casi siempre son los mismos y muy pocas veces abren espacios a otros técnicos o conocedores de los temas.

16. Las relaciones de las instituciones con los medios de comunicación, en su gran mayoría, están mediatizadas por los contactos y relaciones de amistad que mantienen con los periodistas del medio o por el interés que los periodistas ponen sobre el tema, el área o los problemas.

17. Existe poca o ninguna oferta de productos de comunicación sobre el tema de gestión de riesgos dirigidos a los medios de comunicación masivos.

18. Las instituciones no proponen a los medios de comunicación, sus planes a mediano y largo plazo, políticas, estrategias y actividades sobre gestión de riesgos.

19. Existe un tratamiento de la información "antiguo" y poco "moderno", incluso reñido con la tecnología cibernética.

20. Las instituciones que demandan un periodismo más especializado e involucrado con la gestión de riesgos, deben hacer esfuerzos reales por dotar de información y

capacitación, tanto a los periodistas que trabajan en los medios masivos, como a los estudiantes de las diversas facultades de periodismo.

21. Existe una ventaja comparativa de la información o temas informativos de la gestión del riesgo, supera al enorme peso que generalmente tiene lo político en la cotidianidad informativa, lo cual debe ser aprovechado con el fin de enviar mensajes adecuados, correctos, educativos para fortalecer la cultura de prevención .

22. La mayoría, o casi todas las instituciones no disponen de infraestructura básica comunicacional (salas de prensa, copiado y reproducción de audio y video casetes, etc.) con el fin de ofrecer información actualizada, permanente y sistemática sobre gestión de riesgos a los medios masivos.

23. Las áreas de comunicación de las instituciones no disponen de centros de documentación especializados en temas de gestión de riesgos y eso dificulta no solo la promoción de la cultura de prevención, sino también la posibilidad de que a más de los periodistas, puedan acercarse también otros tipos de públicos interesados.

2.3.7.1. PROBLEMAS DE LA COMUNICACION EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION SOCIAL- MCS- (Prensa, radio, televisión)

1. Es evidente que los medios de comunicación demandan nuevas estrategias de comunicación de las organizaciones del movimiento social; pues los boletines, ruedas de prensa y otros mecanismos de comunicación NO son los más idóneos y funcionales.

2. Urge replantear o reformular, en cuanto a forma y contenido los medios de comunicación tradicionalmente utilizados por las instituciones: boletines, ruedas de prensa, dossiers; pues está demostrado que no es que no sirven, sino que se los debe repotenciar o buscar otras alternativas

3. La diversidad de áreas y problemas que enfrentan las instituciones es muy grande y variada: derechos humanos, niños, jóvenes, mujeres, tercera edad, indígenas, educación, salud, reivindicaciones comunitarias y barriales, arte y cultura, ecología, sindicatos de trabajadores, etc. lo cual dificulta la cobertura y seguimiento informativo de parte de los medios de comunicación.

4. Por su parte un gran número de organizaciones que conforman la llamada sociedad civil, están ubicadas físicamente en toda la ciudad de Quito, concentrándose especialmente en el centro y norte de la ciudad.

5. Los medios de comunicación social de Quito, están ubicados geográficamente y en su gran mayoría en la zona centro y norte de la ciudad.

6. Los medios de comunicación disponen de limitados recursos de personal periodístico, encargado de cubrir la basta información generada diariamente, por las organizaciones sociales, en todos los ámbitos del quehacer social, político, económico, deportivo, cultural y social de la ciudad de Quito.

Por otra parte, cuando los medios de comunicación desean cubrir información de las instituciones, deben "trotar las calles" con el fin de ubicar instituciones y así obtener la información emitida por ellos. Dificultad que posteriormente se agrava, cuando se trata de dar seguimiento a la información.

7. La información que reciben los medios de comunicación de parte de las instituciones, en unos casos es escasa, fragmentada, excesivamente coyuntural, y en otros, extensa, vaga, general y poco técnica. No presentan nuevas propuestas teóricas, metodológicas, nuevas destrezas para el cambio de actitudes individuales y comportamientos sociales.

9. Las fuentes informativas básicas y permanentes de los medios de comunicación de la ciudad de Quito se concentran en la Sala de Prensa del Palacio de Gobierno, la Sala de Prensa del Congreso Nacional y en algunas oficinas gubernamentales.

2.3.8. EL MIEDO Y EL ESCÁNDALO VENDEN. DESESCANDALIZAR LA NOTICIA Y LA PALABRA. ANÁLISIS DE APROXIMACIÓN

El manejo de los desastres: es tarea urgente, desactivar el lenguaje sensacionalista de la información y hacer de la prevención una cultura de la cotidianidad en periodistas y medios de comunicación, es título de un artículo que publiqué el 26 de enero de 2006 y que ahora lo considero absolutamente pertinente incorporarlo en esta monografía, básicamente por dos razones: 1. muy poco se escribe y analiza, desde esa perspectiva los medios de comunicación; y 2. No he encontrado un enfoque similar en ningún estudio o manual de comunicación

En el marco del Congreso Mundial de Ciudades en Volcanes, realizado en Quito en la semana del 20 al 26 de enero de 2006, se realizó en el Paraninfo de la Universidad Andina Simón Bolívar una charla para periodistas sobre el tema “Comunicación y Desastres Naturales”, ofrecida por el profesor Miguel Tomas, de Tolima, Colombia. Pese a la importancia del tema, fue escasa la asistencia de público. Durante la charla se expusieron temas trascendentes en relación al papel que debemos jugar los periodistas, comunicadores y medios de comunicación, antes, durante y después de un fenómeno y desastre natural.

El periodista Carlos Calderón de diario Expreso dijo al profesor Tomas, que si bien una de los labores de la prensa es procurar y aportar a una cultura de prevención, a través de una información oportuna y clara sobre riesgos y vulnerabilidad, para construir esa cultura de prevención, no siempre se puede usar el lenguaje más adecuado a ser usado en esos casos. Por ejemplo, cuando se trata de cobertura de conflictos armados, existe la propuesta de desarmar la palabra para que ella no sirva como apoyo a ese estado de violencia, para que no sea material explosivo que contribuya a aumentar ese estado de cosas. ¿Cuál es el símil de desarmar la palabra, en referencia al lenguaje de prevención para los desastres “naturales”?, preguntó.

El profesor Tomas hizo referencia a la importancia de aplicar la estrategia de la cultura de la prevención en la cotidianidad de las sociedades, pues la carga positiva que tiene la palabra prevención debe ser rescatada y redimensionada, con el fin de que se incorpore en la sociedad y en especial en el sistema educativo formal como un mecanismo real de conocimiento y acción frente a los fenómenos naturales. Dio cuenta así mismo que este es un reto que enfrentan periodistas de todo el continente.

A mi juicio, en desastres: urge desactivar de la mente de los periodistas y comunicadores, ciertos paradigmas como por ejemplo: a mayor escándalo, mayor rating y mayores ingresos económicos. Palabras como: “desastres naturales”, cataclismos, Apocalipsis, sensacionalismo, amarillismo, egoísmo y defensa de intereses personales o de grupo.

Esto significa que periodistas y comunicadores por responsabilidad ciudadana y ética profesional, debemos esforzarnos cotidianamente por no producir información y mensajes que estén en función de intereses de grupo o para lograr altos ratings y grandes tirajes. En ninguna otra circunstancia o momento de una comunidad, la vida de las personas está a merced de peligros tan altos en lo físico y emocional, como cuando ocurre un desastre; y, esta dura realidad demanda aprovechar el tiempo, los recursos físicos y humanos de manera oportuna y eficiente, con el fin de procurar una rápida intervención de los organismos de socorro y la ayuda solidaria de la sociedad.

Por ello, como parte de estas responsabilidades sociales, el papel de los periodistas y comunicadores resulta trascendental y obliga a “desactivar” el lenguaje informativo tradicional y mercantilista, para armarlo con un lenguaje solidario, afectivo que a más

de contener información útil, conduzca a la población, de todas las edades y sexos, a sentirse orientada y acompañada. Este esfuerzo de comunicación profesional es posible si se informa con veracidad, objetividad y con la dimensión que se merecen los hechos y la actuación de las personas. Y, si es del caso, se debe denunciar sin hacer escándalo, pedir rendición de cuentas sin prejuicios, ubicar responsables sin “hacer cabezas de turco”, cuestionar sin revanchismos.

Sin duda que esta es una tarea pendiente para la mayoría de periodistas, comunicadores y medios de comunicación social ecuatorianos: desactivar el lenguaje sensacionalista de la información y hacer de la prevención del riesgo una cultura de su cotidianidad profesional.

2.3.9. LA MEMORIA Y EL REGISTRO EN EL CONTEXTO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

²²Si la comunicación humana directa depende del tiempo y del espacio, según Claire Guinchat y Michel Menou ²³, “Para que se inscriba en el tiempo es preciso que deje una “huella”, que se registre en un soporte material: libro, imagen, fotografía, disco, video, etc., o en un documento... pues, vivimos una época en que la ciencia y la tecnología dominan la vida de todos y la información es el elemento que la vivifica y por eso tiene una importancia capital para la sociedad universal”, pues de ella depende el progreso y el desarrollo de las sociedades.

Por tanto, estar informado no solo significa el acceso que se tenga a los datos y a las fuentes, sino también la capacidad de poder analizar una situación, hallar las soluciones a un problema, utilizar el juicio en el momento oportuno, superando la angustia de la incertidumbre y por tanto mejorando la calidad de las decisiones, lo que implica tener a mano los recursos de los acervos documentales, las herramientas necesarias y mecanismos de difusión de esos conocimientos.

Debido a los avances de la tecnología de la comunicación, desde hace más de un siglo, las fuentes documentales se han diversificado y con ellas, las ciencias sociales han dado un salto en cuanto se refiere a reconocerlas como fuentes a las grabaciones magnéticas, audio grabaciones “impresas” en discos de acetatos, audio grabaciones en el celuloide de películas, los audio casetes, las grabaciones sonoras digitales en CD, DVD, CDRoom, etc.

Por su parte, los medios de comunicación masivos audio-visuales, como la radio y la televisión, aportan diariamente con información que adquiere carácter y valor histórico el momento mismo en que se difunde. Pero cabe anotar que esta información de carácter y valor histórico, no es pura, ni imparcial, pues responde a visiones y posturas ideológicas, económicas, filosóficas, culturales, no solo de parte de quien produce y media la información, sino también del propietario del medio de comunicación que sin duda “orienta” o decide los enfoques e intenciones del tratamiento de la información.

Por tanto, los soportes documentales audio-visuales, generados por los medios de comunicación, si bien ayudan a sostener la memoria social, deben ser considerados, para efectos de investigaciones de rescate del pasado inmediato o lejano, no como

²² ÁVILA, Paredes, Pancho. “Memoria y comunicación: de la cultura del silencio y la desmemoria, a la acción del rescate y valoración de los actores sociales”. Artículo escrito para el Archivo de la palabra: voces y testimonios del Ecuador. Quito 12 de julio de 2008.

²³ Claire Guinchat y Michel Menou. Introducción general a las ciencias y técnicas de la información y de documentación, UNESCO-AL, Montevideo, 1983.

una verdad imparcial, sino como una “verdad más” que aporta, desde su propia óptica e intencionalidad a la interpretación y comprensión de la realidad.

Solo si estamos en la disposición intelectual y emocional de entender la trascendencia e importancia que tienen los acervos documentales, especialmente los sonoros y audiovisuales, podremos tener la visión y comprensión sobre la importancia que tiene la memoria histórica para el desarrollo de los pueblos.

La memoria es a la vida, lo que Sísifo es la desmemoria. La memoria es el mejor antídoto para la impunidad y la mejor herramienta para evitar la condena de repetir la historia, especialmente cuando impide el desarrollo, la democracia y la convivencia pacífica. Por tanto, la memoria permite reconocer quienes somos, en dónde y para qué estamos.

Los datos, la información registrada por sí sola no representan nada. La memoria es el elemento importante para que el instrumento del análisis y la reflexión puedan existir. Cada ser humano debe aprender a asirse de los datos, de la información y los contenidos que le permitan construir su propio edificio o identidad personal y social. Quien no ha sido educado y formado con herramientas y destrezas que le permitan almacenar, utilizar y recuperar los hechos, difícilmente podrá encontrarse así mismo, dar respuestas o entender lo que sucede a su alrededor y lo que será su futuro.

Si la experiencia no es más que el cúmulo especializado de la memoria; la desmemoria en cambio es fruto, en unos casos, del quemeimportismo, es hija de la ignorancia, hermana de la concupiscencia, prima de la corrupción y pariente encubridora e incondicional de los cobardes ²⁴.

Nuestra obligación y la de todos los sensibilizados sobre el tema, es un urgente llamado a iniciar una campaña que permita llamar la atención, movilizar recursos, recuperar y rescatar grabaciones que todavía pueden ser utilizadas. Debemos esforzarnos para que las personas y las instituciones dedicadas a la búsqueda, conservación y archivo de documentos sonoros y audiovisuales nos encontremos, para revalorizar el trabajo y la trascendencia de ese tipo de documentos; para actualizar conocimientos sobre técnicas de búsqueda, obtención y recuperación de testimonios orales sobre el tema de gestión de riesgos.

A continuación presento algunas directrices o líneas de acción para recuperar y asirse de la memoria histórica, como herramienta útil para fortalecer la cultura de prevención en la gestión de riesgos:

1. Cualquier enfoque de evaluación y reflexión sobre un desastre o emergencia ocurrida y que haya dejado huellas profundas en la población, debe necesariamente abordarse tanto en la línea del tiempo (el antes y el durante), como también las causas y los efectos suscitados; y para ello, las fuentes documentales que disponen los medios de comunicación masivos son importantes.

2. El análisis histórico de las decisiones y consecuencias políticas tomadas tanto por el gobierno nacional, como por los gobiernos locales, tienen como soporte documentos

²⁴ Las ideas principales corresponden al Dr. Enrique Ayala Mora, historiador y cientista social, quien desempeñaba las funciones de Diputado Provincial por Imbabura y era Vicepresidente del Congreso nacional del Ecuador, en junio de 1986.

de variado tipo y ellos se encuentran en los archivos y centros de documentación, por tanto nuestro deber conservarlos y valorarlos.

3. Analizar y evaluar el papel y manejo de la información de un desastre y emergencia producida por los medios de información masivos nacionales y locales, es importante pues a través de ella se pueden conocer y reconocer los aciertos y equivocaciones, en cuanto a enfoques y dirección de la información.

4. Debemos mantener viva la memoria, especialmente de aquellos hechos que dejaron profundas huellas en la historia de vida de las personas y las comunidades fruto de los desastres, como un ejemplo vivo de lo que debe sustentar hoy la gestión del riesgo en el Ecuador. Esto demanda actitudes permanentes de:

- a) Memoria y registro fotográfico, audiovisual de los hechos;
- b) Análisis y evaluación permanente de lo que ocurre; y
- c) Establecer centros de memoria e información histórica de los desastres
- d) Mantener publicaciones que recuerden la historia construida.

5. Se debe mantener viva la memoria produciendo materiales de comunicación, organizando eventos, encuentros, realizando programas de radio que den cuenta de las lecciones aprendidas.

6. Reconocer públicamente a las y los mejores ciudadanos y ciudadanas que han cumplido más allá de su deber el momento de un desastre, es también otra forma de fortalecer la cultura de prevención con base a la memoria histórica.

2.3.10. EDUCOMUNICACIÓN-ICE: INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN

Quiérase o no vivimos en una sociedad globalizada enfocada hacia y por un modelo económico capitalista basado en la racionalidad de un mundo lógico sostenido por una permanente, imponente y renovada tecnología que subyuga y subsume a otras culturas.

Por tanto, el modelo económico de desarrollo está en función de esos intereses superiores, que básicamente nos ha hecho un modelo extractivista de los recursos naturales que ha generado más inequidades que igualdades y oportunidades. La mayoría de gente no son pobres, sino mas bien empobrecidos por estas superrealidades.

Entonces la pregunta básica y fundamental es: tiene alguna posibilidad superar las condiciones de pobreza y extrema pobreza desde un modelo de desarrollo diferente y alternativo a aquel que nos imponen desde fuera? Es posible superar esta realidad impuesta sobre la base de la participación, organización y actoría de los grupos sociales diversos con el propósito de cambiar las relaciones de inequidad social, hacia un modelo más justo y equitativo?

Ese cambio posible y deseado hacia cualquier otro punto diferente al actual, demanda "considerar al ser humano como pilar fundamental de su construcción"²⁵, lo cual como lo expresa el filósofo Nelson Reasco significa:

²⁵ BRAVO, Vera Patricio Msc., en su ponencia "El Educomunicador en proceso de cambio social y técnico". Bravo, es Educomunicador que trabaja en procesos de desarrollo rural en la Provincia del Azuay. No se conoce la fecha y lugar de publicación del mencionado artículo.

- Una débil identidad y escasa autoestima de los ecuatorianos así como una limitada participación de la ciudadanía en el ejercicio de la democracia.
- Un modelo de sociedad autoritaria, verticalista, asistencialista y excluyente.
- Una falta total de inserción de la comunicación en la educación y en la sociedad.
- Falta de involucramiento del proceso educativo en la realización familiar, humana, social y productiva.
- Falta de reconocimiento de la educación como un recurso fundamental del desarrollo, y
- Vulnerabilidad de la sociedad frente al proceso de globalización.

Por tanto la educomunicación demanda incorporar los nuevos enfoques de conocimiento y exigibilidad de derechos y el real reconocimiento del otro como un interlocutor válido, como un real actor social que algo tiene que decir y proponer. Oportunidades de organización, participación e interlocución con diversidad de actores sociales, medios de comunicación, hay que impulsarlas en todos los ámbitos y espacios.

CAPITULO 3 METODOLOGÍA

La metodología de esta investigación es de tipo Descriptiva y Documental; es decir, por un lado describe los enfoques, las visiones, las realidades, identifica y establece las relaciones o ausencias de leyes, normas, procedimientos que hacen la institucionalidad de la gestión del riesgo en el Ecuador; y por otro lado identifica los documentos clave, se citan las partes más importantes y relevantes que ayudan a comprender la realidad existente en la materia de estudio.

La metodología de la presente investigación se basa en el uso del método Procedimental, es decir identifica y valora los conocimientos y herramientas de los comunicadores sociales y de los públicos objetivos involucrados en la gestión de riesgos del MIES, con el propósito de proponer ideas y procedimientos que les permita saber qué hacer en caso de la ocurrencia de un fenómeno adverso y cómo comunicar adecuadamente sobre la base de los enfoques y contenidos adecuados.

Esta investigación no ha considerado como métodos de investigación el método Cognitivo (saber pensar), ni el método Valórico actitudinal (saber actuar)

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación es de tipo descriptiva pues registra, analiza e interpreta la naturaleza actual de los fenómenos naturales y antrópicos en el ámbito de acción del Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES, sus programas, institutos y servicios de atención directa o indirecta.

Estudia y analiza la composición y los procesos de gestión de los fenómenos con el propósito de presentar una interpretación correcta y, posteriormente exponer alternativas de solución. Es decir se pregunta como es y como se manifiestan los problemas de comunicación y educación relacionados con la gestión del riesgo en el Ecuador y específicamente en el MIES.

3.2. FUENTES DOCUMENTALES

Para recolectar la información básica de esta investigación, identificamos las principales fuentes documentales que podían ayudar a encuadrar el problema de la educomunicación en relación a la gestión del riesgo y en el marco de acción del MIES.

Se contó con los siguientes fuentes documentales: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, DIPLASEDE del MIES, INFA, Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional y documentos y trabajos relacionados con el tema y que constan en mi biblioteca personal y el acompañamiento y asesoría de la MSc Ing. Gloria Roldán, especialista en gestión de riesgos de la SNGR.

3.3. INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

La información se obtuvo mediante la lectura de libros, informes, leyes, estudios, análisis no solo sobre los tipos de fenómenos, sino también las expresiones culturales que la gente tiene sobre el tema, las normas y disposiciones sobre el manejo de la comunicación frente a los desastres y emergencias y el estudio de las áreas de competencia del MIES

3.4. PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.

La presente investigación se realizó de la siguiente manera:

- Investigación bibliográfica sobre el problema de la gestión de riesgos en la DIPLASEDE del MIES
- Proceso de consulta a los profesionales involucrados, diálogos y conversatorios
- Análisis de las experiencias profesionales en el campo de la educación y la comunicación en gestión de riesgos
- Identificación de los problemas de la educación y comunicación en torno a la gestión del riesgo desde el área de trabajo de la DIPLASEDE MIES
- La información que se ha recolectado y proporcionado es un insumo para la elaboración de las propuestas de educación y comunicación para la gestión del riesgo.
- Propuesta de solución del problema
- Diseño de la propuesta para la elaboración del plan de educomunicación para el modelo de gestión de la DIPLASEDE
- Procesamiento y consolidación de la información
- Redacción del documento final de la monografía.

3.5. RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

La información se obtuvo de las bibliotecas especializadas en el tema de desastres y gestión del riesgo. Se realizó el proceso de consulta a través de internet en línea y consulta a especialistas, y a expertos, en función de las lecciones aprendidas en cuanto a educación y comunicación

3.6. PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS

El análisis de la información se lo hizo selectivamente, se tomó en cuenta el ámbito de acción y las competencias de la DIPLASEDE del MIES, se analizó el alcance de las leyes y cambios legales que proponen una nueva institucionalidad para la gestión del riesgo

Con todos estos elementos se abordó: el diagnóstico de la situación o escenario de riesgo en relación a la comunicación y la educación.

Luego se elaboraron las propuestas de intervención comunicacional y de educación que se proponen deben ser aplicadas en el modelo de gestión y de educomunicación, con el propósito de que los servidores públicos del MIES y sus programas e institutos los asuman y ejecuten en sus espacios de trabajo.

CAPÍTULO 4 PROPUESTA

“NUEVOS ENFOQUES Y HERRAMIENTAS DE LA EDUCOMUNICACIÓN E INFORMACIÓN PARA EL MANEJO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO EN LA DIPLASEDE MIES”

4.1. EL PAPEL DEL MIES EN EL PROCESO ANTIGUO DE GESTIÓN DE RIESGOS (antes del 2007)

Una de las grandes dificultades y debilidades que enfrentan las autoridades de los ministerios y por ende las DIPLASEDE se relacionan con la permanente incógnita de no saber a ciencia cierta quién activa o convoca a uno o más ministerios en caso de un desastre o emergencia.

La falta de una Ley de Gestión de Riesgos y de políticas y directrices sobre este tema por parte de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, no solo genera incertidumbre, confusiones, sino también falta de coordinación y por tanto dificultades para poder acudir de manera rápida y oportuna con el apoyo humanitario que demanda la población afectada por un evento adverso.

Sobre la base de estas consideraciones y dado que no existe otra norma o documento que actualice formalmente el rol de la DIPLASEDE de cada ministerio, creo importante y conveniente incluir al inicio de este capítulo, cuál era el modelo de gestión de riesgos, roles y competencias sobre el que actuaba el Ministerio de Bienestar Social, hoy Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES.

A continuación se presenta una síntesis de un modelo, que consta en el libro *Orientaciones para la Prevención y Atención de Desastres*, del cual he tomado de la parte relacionada a la elaboración de Planes de Emergencia²⁶.

Los niveles de Coordinación resultan fundamentales a la hora de atender una emergencia, los cuales deben estar directamente relacionados con la estructura administrativa y operativa establecidos por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos.

Una de esas instancias clave es Centro Operativo de Emergencias-COE, el cual es presidido por el representante de máxima jerarquía en la unidad territorial correspondiente:

A nivel provincial: El Gobernador.

A nivel cantonal: El Alcalde.

A nivel parroquial: El presidente de la Junta Parroquial.

El Centro Operativo de Emergencias se activará en el momento que sea declarada una alerta frente a un fenómeno previsible o en el caso de presentarse un evento de aparición súbita.

²⁶ CIS-CRIC-TN “Orientaciones para la prevención y atención de desastres: cómo incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial, cómo formular planes de emergencia y operaciones de respuesta, cómo comunicar en emergencias. Capítulo II. Guía para la formulación e implementación del Plan de Emergencia y Modelo Operativo de Respuesta. GIRALDO, Rincón, Marco Antonio. Páginas 88 en adelante. Portoviejo, 2005.

El COE está integrado por dos unidades de coordinación:

1. **Centro de Comando:** es el componente administrativo, de toma de decisiones y de gestión para la coordinación integral de la emergencia. En él están todas las autoridades y directivos que tienen responsabilidad en la respuesta a emergencias
2. **Sala de Operaciones:** es el componente operativo del COE, donde se direccionan los aspectos logísticos y de información; para asegurar la funcionalidad en los diferentes frentes o áreas de trabajo. Está integrada por los jefes operativos de las instituciones que realizan intervenciones en las zonas afectadas por el evento.

Acciones Prioritarias del COE

El COE como instancia interinstitucional de coordinación de la emergencia, debe desarrollar actividades de diferentes tipos:

- Activa el Plan de emergencia y los respectivos protocolos de respuesta dependiendo de la emergencia y el nivel de impacto generado.
- Verifica las instituciones que participan en la operación.
- Identifica de acuerdo a los reportes operativos, el área de afectación y las acciones que se han adelantado.
- Activa las áreas funcionales requeridas para el manejo de la emergencia.
- Determina los escenarios de operación, de conformidad con la cartografía existente.
- Recibe periódicamente los reportes de los PMU (Puesto de Mando Unificado).
- y realiza el seguimiento de las acciones de respuesta en toda la zona de impacto.
- Determina las posibilidades de intervención en la zona de impacto, de acuerdo inventario de recursos disponible.
- Toma decisiones respecto al avance de las acciones en cada uno de los frentes operación, de acuerdo a los reportes suministrados por los PMU (Puesto de Mando Unificado).
- Identifica y prioriza la intervención en las zonas más afectadas o en las zonas que no tienen restricción para la operación.
- Coordina los aspectos relacionados con el manejo de la información y determina los mecanismos para su divulgación.
- Identifica las posibilidades de gestión y adelanta las acciones necesarias para garantizar el normal desarrollo de las operaciones.
- Adelanta el seguimiento de las actividades desarrolladas por cada una de las áreas funcionales.

- En caso de emergencia regional, establece la línea de coordinación con las unidades, jerárquicas superiores.
- Envía los reportes correspondientes al nivel superior y acata las directrices impartidas desde dicho nivel.
- Define el mecanismo para lograr una comunicación y retroalimentación permanente entre el Centro de Comando y la Sala de Operaciones.
- La Sala de Operaciones del COE, entrega informes periódicos al Centro de Mando, con el propósito de adelantar la gestión de recursos y elementos para atención de la emergencia.²⁷

Modelo Operativo de Intervención

El modelo operativo de intervención corresponde a la organización institucional y estructura funcional para la atención de emergencias. El modelo desarrollado, consta de tres componentes básicos:

Áreas funcionales o áreas de trabajo: están conformadas por el conjunto de instituciones que de acuerdo a su afinidad intervienen en los diferentes momentos de la respuesta, desarrollando acciones de conformidad con los protocolos de respuesta y en estrecha relación con las competencias institucionales. Comprenden grupos de actividades homogéneas dirigidas a proporcionar una respuesta coordinada por parte de las diferentes organizaciones que intervienen.

Comisiones o sub-áreas de trabajo: un Área Funcional está conformada por varias subáreas o comisiones de trabajo, las cuales desarrollan actividades específicas, por ejemplo, el Área de Infraestructura y Servicios está conformada por las Comisiones de: 1. Evaluación y Monitoreo de Eventos, 2. Evaluación de Daños, 3. Evaluación y rehabilitación de Líneas Vitales y 4. Manejo de Escombros; cada una de estas comisiones actúa simultáneamente o en diferentes momentos de la respuesta.

Unidades de Coordinación: corresponde al Centro de Operaciones de Emergencia (COE) y los Puestos de Mando Unificado (PMU), conformados por Áreas Funcionales bajo la coordinación de personal administrativo y operativo, con experiencia en la atención de emergencias.

El Centro de Comando: es responsable de la administración y gestión de recursos, la coordinación interinstitucional con organismos regionales y nacionales y el suministro de informaciones a los diferentes medios de comunicación.

Asistencia Social: atención y cubrimiento de las necesidades básicas de la población afectada. Cubre la instalación de alojamientos temporales para brindar refugio a los damnificados, al igual que la consecución en el menor tiempo posible de alimentos, menaje y otros artículos de primera necesidad.

Desarrolla sus acciones en las tres etapas del ciclo:

- a) **Alertamiento**, cuando es necesario realizar evacuación de poblaciones por la inminencia del fenómeno;

²⁷ Op cit. Página. 90

b) **Respuesta** tan pronto ha ocurrido el evento, en la cual se realiza el censo y diagnóstico de la población afectada, la identificación de sus necesidades básicas y se garantiza la ayuda humanitaria de emergencia unas horas después de ocurrido el impacto;

c) **Recuperación**, en la cual se despliega toda la logística necesaria para la adecuación de alojamientos temporales y para brindar a la comunidad condiciones mínimas de sostenibilidad.

Integrantes:

- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- INEC
- Ministerio de Educación
- Otros

Líneas de Acción

- Censo poblacional
- Alojamientos temporales
- Abastecimientos y provisiones
- Trabajo social y comunitario

Censo Poblacional: identificación de la población afectada y damnificada, así como el registro de la afectación.

Alojamientos Temporales: en situaciones de emergencia donde resulte severamente afectada la infraestructura de vivienda y la comunidad quede desprovista de lugar de habitación; se implementará un plan específico definido con anticipación, para la adecuación de áreas e instalación de alojamientos temporales para suplir en el menor tiempo posible, esta necesidad básica de la población afectada.

La ubicación de alojamientos debe obedecer a un análisis anticipado de los lugares con aptitud y sus condiciones respecto a la disponibilidad de servicios, vías de acceso y seguridad. La instalación de alojamientos temporales se realizará sólo cuando sea estrictamente necesario. Dependiendo de la magnitud del evento inicialmente se explorarán otras alternativas de alojamiento temporal, acudiendo en principio a familiares y amigos de las personas afectadas.

La construcción de alojamientos temporales exige la disposición de recurso humano y logística, se debe prever la fuente de suministros y los recursos para la adquisición de materiales y elementos de construcción; esta actividad puede tardar unos días, razón por la cual deben brindarse alternativas de alojamiento transitorio a la población mientras los lugares adecuados se encuentran en condiciones de ser habitados.

Actividades

- Identificar las áreas especiales para la instalación de alojamientos temporales.
- Confrontar los censos de población afectada y definir el número de familias que requieren alojamiento.

- Realizar los requerimientos logísticos para la construcción de los alojamientos necesarios para cubrir la demanda de vivienda.
- Coordinar con las entidades prestadoras de servicios públicos, la adecuación de redes y el suministro de los servicios.
- Realizar la construcción de los módulos de temporalidad más favorables de acuerdo a las condiciones presupuestales.
- Garantizar una distribución equitativa de los espacios, para evitar la sobrepoblación y el hacinamiento.
- Asegurar la disposición de áreas comunes, servicios sanitarios y áreas para la preparación de alimentos.

Abastecimientos, Agua y Provisiones: garantiza el suministro de alimentos, elementos de aseo personal, vestido y menaje de cama, de agua segura, para lo cual debe disponerse de alternativas factibles y de rápido acceso, para suplir plenamente las necesidades de las poblaciones afectadas.

El proceso de abastecimiento tiene cierto nivel de complejidad, puesto que el ingreso de ayudas y alimentos a la zona de afectación exige una serie de controles así como un proceso detallado de clasificación y disposición final para su entrega. También se debe contar con logística de transporte y personal especialmente entrenado en el registro y manejo de suministros de cualquier índole.

Actividades

- Identificar los recursos disponibles para la atención primaria de la comunidad afectada.
- Definir número de familias y requerimientos prioritarios.
- Coordinar el desplazamiento y la entrega de los elementos disponibles por orden de prioridad, de conformidad con los censos elaborados.
- Apoyarse para las labores de entrega, en los líderes comunales y personas reconocidas de la comunidad, como veedores ciudadanos.
- Realizar las gestiones ante las instancias correspondientes para la gestión de los insumos faltantes.
- Diligenciar los respectivos formularios de entrega de suministros.
- Disponer de un plan de contingencia específico para el suministro de agua a la población.
- Tener a disposición el inventario de proveedores, donde sea factible hacer la solicitud de suministros.
- Trasladar las solicitudes al COE para su gestión ante las entidades regionales o nacionales, cuando la situación supere las capacidades locales.

- Establecer convenios con supermercados y almacenes de suministros, para la dotación de los elementos requeridos en la atención de la emergencia.
- Disponer de la logística para transportar los elementos desde el almacén hasta su destino.
- Coordinar con la sub-área de censos, logística y trabajo comunitario, las cantidades de cada insumo requeridas, los lugares de adquisición y los mecanismos para su entrega.
- Establecer un centro de recepción de ayudas y donaciones con el apoyo de la subárea de asistencia externa, en caso que la emergencia supere las capacidades de atención locales.
- Disponer de áreas de almacenaje y vehículos para el transporte de las ayudas.
- Llevar el registro pormenorizado de las donaciones que llegan por vía aérea, con el apoyo de las autoridades aeroportuarias y con el apoyo de las compañías transportadoras, las que arriban a través de medios de transporte terrestre.
- Realizar las labores de chequeo, revisión y clasificación de las ayudas.
- Disponer la distribución en el menor tiempo posible de los víveres y alimentos, de acuerdo con las necesidades alimentarias identificadas.
- Realizar monitoreo permanente de las necesidades básicas de la población afectada y destinar los suministros correspondientes de acuerdo a su disponibilidad.
- Elaborar los inventarios de suministros recibidos y entregados y llevar el registro de todas las solicitudes elevadas.
- Vigilar la distribución y optimización de los suministros, canalizando su entrega sólo a través de las instancias autorizadas para tal efecto.

Trabajo Social y Comunitario: demanda de un equipo de trabajo social y comunitario que esté cerca de la comunidad, que facilite los procesos de entrega de suministros, distribución de alojamientos e información a la comunidad sobre los procedimientos de la respuesta y recuperación.

El trabajo comunitario se realiza desde el momento de levantar los censos y se prolonga hasta el término de la temporalidad. Como parte del proceso se incluye, la comunicación permanente con los líderes comunitarios, la coordinación de las tareas relacionadas con el censo a la población, el apoyo a los programas de salud, la implementación de manuales de convivencia en los alojamientos, la facilitación de los procesos de atención a la población en salud mental, el apoyo en la distribución de suministros y la continua evaluación de necesidades de la población.

Actividades

- Establecer contacto con las comunidades afectadas en el menor tiempo posible después de ocurrida la emergencia.

- Definir interlocutores entre los organismos de atención y la comunidad, respetando siempre los canales de comunicación establecidos.
- Recibir las inquietudes, propuestas y peticiones de la comunidad y trasladarlas a las instancias correspondientes.
- Involucrar las comunidades en los procesos de decisión respecto al traslado de familias y su sostenibilidad.
- Apoyar y facilitar el trabajo de la sub-área de censos a la población.
- Garantizar el compromiso de las comunidades en el momento que sea necesario realizar procesos de evacuación.
- Desarrollar las labores de información a la comunidad y verificar que las comunicaciones lleguen a los respectivos destinatarios.
- Apoyar en la evaluación de las necesidades de la población.
- Facilitar la coordinación de las diferentes áreas en referencia a las intervenciones proyectadas sobre las comunidades afectadas.
- Realizar vigilancia y monitoreo en las áreas de uso colectivo (alojamientos temporales) y asegurar el cumplimiento de las normas de convivencia.
- Facilitar la distribución de los suministros y verificar la correcta destinación de los mismos.
- Promover la participación ciudadana en los diferentes procesos de atención y recuperación post-evento.
- Propiciar la consecución de informaciones que sirvan para el manejo de la emergencia y para la toma de decisiones sobre aspectos específicos de la respuesta.

4.2. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS MIES-EX DIPLASEDE

Mi participación en la construcción del modelo de gestión de la nueva Dirección de Gestión de Riesgos ex DIPLASEDE del MIES, desde finales del año 2009²⁸, proceso y momento enriquecedor no solo por la posibilidad de argumentar y exponer enfoques, teorías, conceptos y políticas; sino también porque pudimos entregar el primer modelo de gestión de riesgos para la Dirección de Gestión de Riesgos-DGR MIES, articulado a lo que establece la Constitución de la República, la nueva Ley de Seguridad del Estado y el Plan Nacional del Buen Vivir 2010-2013 y las políticas del Ministerio de Inclusión Económica y Social.

²⁸ El equipo de trabajo estuvo conformado por Giovanni Egas, Director y Carmita Bucheli, Responsable Técnica, ambos de la DIPLASEDE-MIES; Esteban Moreno, Director (e) de Participación, Riesgos y Emergencia del MIES-INFA de la oficina Matriz y Francisco Ávila Paredes, Comunicador Social del MIES-INFA de Pichincha.

El Modelo de Gestión de Riesgos de la DGR MIES constituye un aporte al tema de gestión de riesgo y por lo que se lo incluyó en esta monografía, con el propósito de que los lectores conozcan este esfuerzo institucional del Ministerio de Inclusión Económica y Social del MIES.

4.2.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

He mencionado anteriormente, que nunca antes el Ecuador ha tenido un avance tan sustancial en materia de gestión de riesgos como el generado por el actual gobierno nacional presidido por el Economista Rafael Correa. Para muestra los siguientes tres ejemplos: 1. La incorporación de los artículos 389 y 390 de la Constitución que dictan políticas nacionales a nivel privado y público; 2. La creación de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos; y, 3. El impresionante incremento presupuestario que anualmente recibía el entonces ente coordinador nacional la Defensa Civil a lo que actualmente recibe la SNGR: año 2006 USD. 50.000, año 2010 la SNGR recibe USD 50 millones de dólares, es decir tuvo un incremento del 100.000%.

Sin embargo de los avances alcanzados, aun existe un vacío en cuanto se refiere a líneas estratégicas, planes nacionales, la falta de una Ley que norme la gestión del riesgo en las instancias y espacios públicos y privados, especialmente en cuanto se relaciona con las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional-DIPLASEDE, aún no se conoce cuáles serán los ámbitos de acción y funciones específicas que deben cumplir las DIPLASEDE de acuerdo al ministerio en el que operen.

Por tanto, hoy no va más aquella misión de las DIPLASE cuyo trabajo estaba encaminado a: Organizar, Planificar y Asesorar en asuntos de Seguridad Interna y Externa; Movilización Nacional y Desastres Naturales, con el propósito de *“prevenir y mitigar los impactos provocados por eventos adversos de origen natural, antrópico y socio-tecnológicos, en los ámbitos y responsabilidades de cada ministerio... o... para coadyuvar al logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, superando oportunamente los antagonismos y las presiones dominantes, aplicando correctamente el Poder Nacional, con la participación de los actores sociales.*

Estos antecedentes y realidad fueron considerados al momento de construir el Modelo de Gestión del Riesgo de la Dirección de Gestión de Riesgos del MIES, propuesta que fue presentada a la señora Ministra, María de los Ángeles Duarte, el pasado mes de febrero de 2010.

4.2.2. LOS RETOS DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS

El actual reto para la Dirección de Gestión del Riesgo del MIES es, cómo incorporar el enfoque y visión de la gestión del riesgo, en la forma de pensar y actuar de las autoridades, directores departamentales, funcionarios técnicos y administrativos del MIES, de sus programas, institutos y servicios; así como en la forma y relación que deben mantener con respecto a la población que atienden, es decir:

- Dejar de mirarlos y tratarlos como pobres, cuando en realidad son empobrecidos.
- Dejar de lado las actitudes paternalistas y asistencialistas

- Reconocer que no son beneficiarios, sino mas bien actores sociales, ciudadanos y ciudadanas con deberes y derechos
- Entender y asumir que cualquier proceso de educación y transformación debe ser inclusivo, entre iguales y participativo
- Apoyar y sostener una cultura de prevención: cualquier cambio es posible sobre la base del ejercicio de la ciudadanía de los actores sociales
- Cambiar la forma de expresar el contenido
- Incorporar los nuevos enfoques y reconceptualizar la gestión del riesgo.
- Recuperar los espacios que permitan el ejercicio de los derechos: a la palabra, a la presencia, a la participación y a la organización activa en la construcción de los procesos de gestión del riesgo
- Incorporar la educación y la comunicación como una estrategia clave no solo a la hora de asumir la gestión del riesgo, sino también al momento de incorporarla como parte integrante del modelo de gestión de la DIPLASEDE-MIES

4.2.3. CONCEPTUALIZACIONES BÁSICAS

Se entiende por Modelo de Gestión al esquema o marco de referencia que se utiliza para la administración de una entidad; y para el caso de una institución gubernamental, el modelo de gestión es un referente para el desarrollo de políticas y acciones con los cuales se pretende lograr los objetivos trazados.

A diferencia de lo privado, cuyo objetivo principal es la obtención de utilidades y ganancias, los modelos de gestión pública tienen como principal objetivo el bienestar social de la población (en el caso del estado ecuatoriano, que es constitucional, de derechos y justicia social, esto se expresa en un nivel aún más avanzado: El Buen Vivir)²⁹.

Por tanto, el objetivo es establecer un modelo de gestión que permita mejorar las capacidades de los niveles central, regional, provincial y local para establecer, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos sobre garantía de derechos; desarrollo, atención y protección integral; y, economía popular y solidaria.

4.2.4. MODELO DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE RIESGOS- MIES

4.2.4.1. MECANISMOS

- La definición de la política y de los modelos de atención le corresponde al nivel central.
- Las subsecretarías regionales supervisan la aplicación de la política y modelos en los niveles provincial y local.
- La gestión de los procesos agregadores de valor en los niveles provincial y local, se realiza a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil

²⁹ EGAS, Giovanni, Primer borrador del Modelo de Gestión de Riesgos de la Dirección de Gestión de Riesgos /DIPLASEDE del MIES. Quito, febrero de 2010

las cuales ejecutan acciones de inclusión económica social, economía popular y solidaria y atención integral a la población a lo largo del ciclo de vida.

4.2.4.2. NUEVO ROL DE LA DGR-MIES

- Garantizar los derechos económicos y sociales a los grupos de atención prioritaria y aquellos en situación de pobreza y exclusión, mediante la protección integral, la inclusión económica y social, la promoción de la economía popular y solidaria y la construcción de ciudadanía, a través de sistemas de gestión eficientes, participativos, desconcentrados y descentralizados.

4.2.4.3. LOS NUEVOS RETOS

- Constitución de la República, artículos 389 y 390 establece que es obligación del Estado asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión.
- 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
- Generar, democratizar el acceso y difundir información suficiente y oportuna para gestionar adecuadamente el riesgo
- El Gobierno Nacional busca consolidar el proceso de educación ciudadana

El MIES hace esfuerzos para que:

- Sus políticas, sus institutos, sus trabajadores y los actores sociales vinculados se apropien de los postulados de la Gestión del Riesgo (GdR)
- Se asuman estos enfoques en todos los espacios de trabajo y en su gestión
- Su Unidad de Gestión del Riesgo sea reconocida y apoyada por los públicos internos y externos

La Gestión del Riesgo demanda cambiar en los trabajadores del MIES el sentido y enfoque con respecto a la población que atiende:

- Dejar de mirarlos y tratarlos como pobres, cuando en realidad están empobrecidos
- Dejar las actitudes paternalistas y asistencialistas
- Reconocer que no son beneficiarios, sino mas bien actores sociales, ciudadanos y ciudadanas
- Entender y asumir que cualquier proceso de educación y transformación debe ser inclusivo, entre iguales y participativo

4.2.4.4. OBJETIVOS Y COMPETENCIAS

Visión

El MIES a través de la Dirección de Gestión del Riesgo contribuye a la reducción de las vulnerabilidades y al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas

Misión

El MIES listo y preparado para saber cómo actuar ante riesgos y desastres

Objetivo

Transversalizar la gestión del riesgo en la planificación y gestión del MIES

Competencias

- Formulación de políticas y normativas de gestión de riesgo aplicables a los servicios institucionales
- Coordinación de la implementación de la GdR en servicios institucionales
- Definición de técnicas, instrumentos, estándares e indicadores para la ejecución, seguimiento, socialización y evaluación de planes, programas y proyectos de GdR
- Articulación de planes de emergencia, contingencia y operativos
- Promoción de la cultura de gestión de riesgo en las instancias de competencia a través de estrategias de educomunicación
- Gestión de Albergues, activación, atención, desactivación
- Gestión de aportes alimentarios

4.2.4.5. POLÍTICAS DE GESTIÓN

- Propuesta de enlace para la reducción de desastres, desarrollo sostenible, medio ambiente, inclusión económica y social
- Desconcentración de la GdR en los niveles territoriales y locales promoviendo una participación activa
- Prevención y reducción de la vulnerabilidad y potenciación de la capacidad de respuesta y recuperación
- Generar procesos normativos para cada proceso de gestión
- Promoción de la gestión multisectorial
- Redes sociales de cooperación para mejorar la eficiencia en la gestión, promoviendo la participación social y ciudadana

- Incorporación de la diversidad cultural, la equidad de género, los saberes ancestrales como principios

4.2.4.6. EJES DEL MODELO DE GESTIÓN

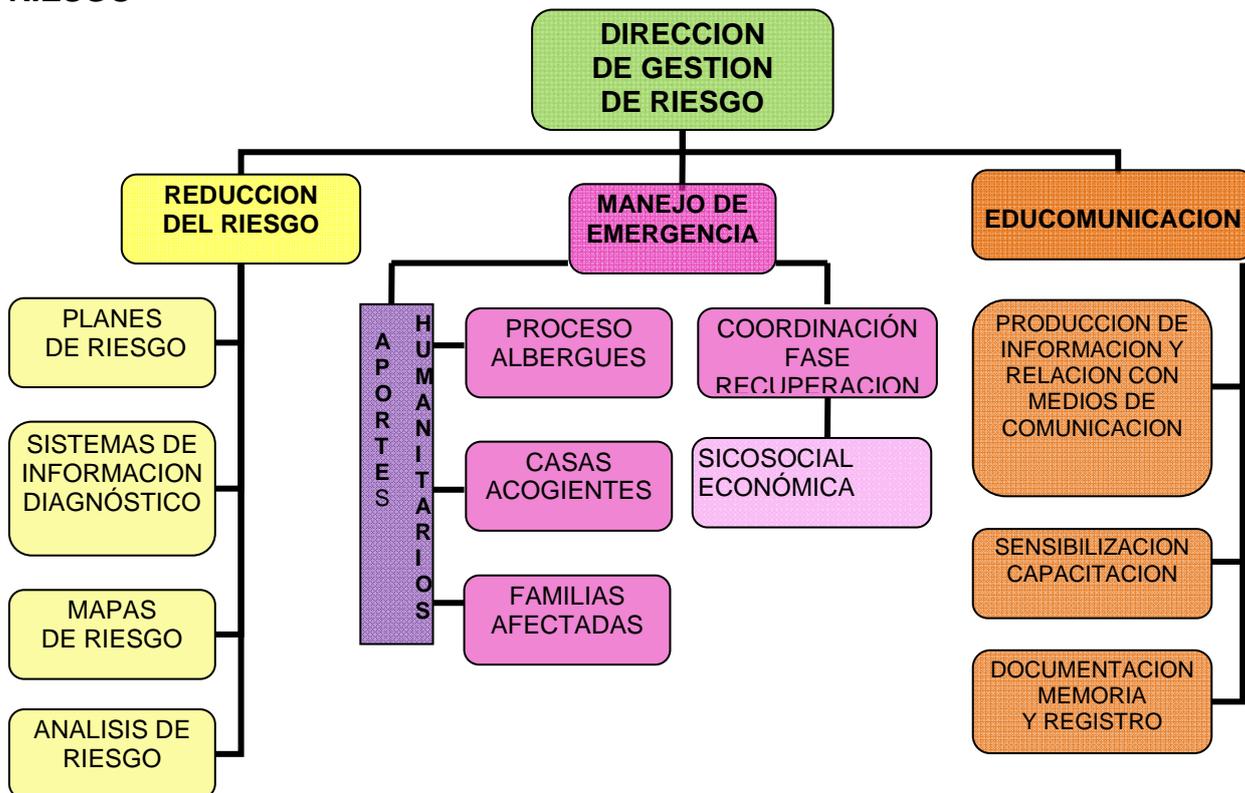
- Desconcentración y territorio
- Co-gestión por competencias
- Perspectivas basadas en los actores
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas
- Sistemas de Información
- Manejo de indicadores
- Gestión en Red

4.2.4.7. ESTRUCTURA DE GESTIÓN DEL RIESGO EN EL MIES



Fuente: Esteban Moreno, INFA-MIES Matriz

4.2.4.8. ESTRUCTURA DE LA DIPLASEDE/ DIRECCIÓN DE GESTIÓN DEL RIESGO



4.2.4.9. ACTORES EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN MIES

<p style="text-align: center;">Actores Internos MIES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades nacionales, regionales y provinciales- Directores de Programas INFA, IEPS, PPS, PAE, PPA - Personal administrativo - Personal técnico operativo 	<p style="text-align: center;">Públicos Objetivo Internos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ministra, Viceministro y Subsecretarios - Directores Nacionales - Directores Provinciales - Directores de Programas - Trabajadores y funcionarios de todas las áreas y dependencias
<p style="text-align: center;">Actores Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carteras del Gobierno Central - Gobernaciones FF.AA. y Policía Defensa Civil y Cuerpos de Bomberos - GADs - ONGs Organizaciones sociales comunitarias Operadores de convenios 	<p style="text-align: center;">Públicos Objetivo Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titulares y autoridades ministeriales - Gobernadores - Autoridades militares y de organismos básicos de respuesta - Prefectos, Alcaldes, Concejales y miembros de Juntas Parroquiales - Dirigentes y miembros organizacionales - Familias, comunidades vinculadas - Ciudadanía que demanda servicio

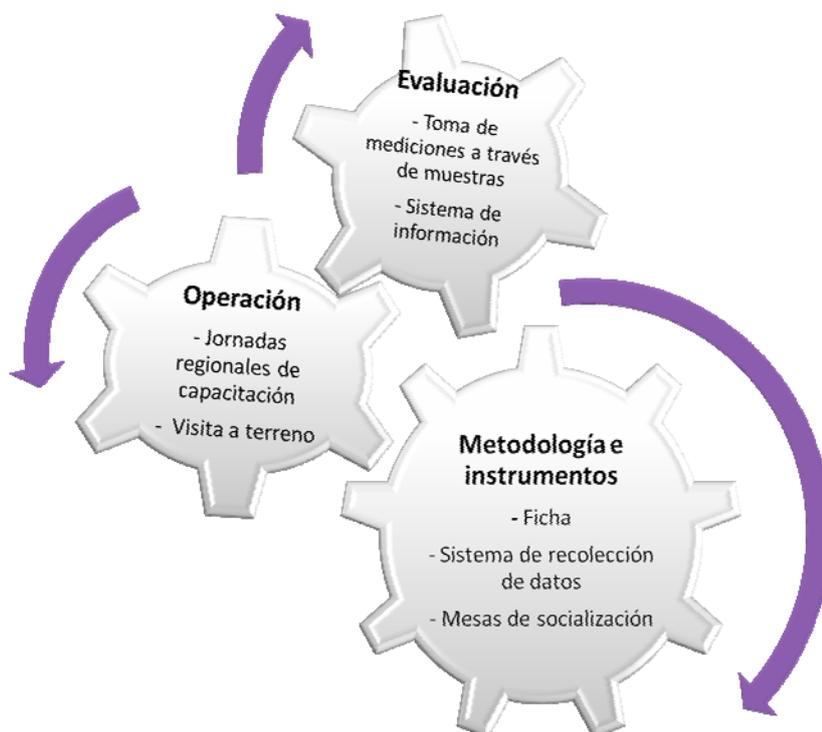
4.2.5. PLAN DE TRABAJO DE LA DGR - MIES

1. Análisis del riesgo
2. Prevención y mitigación
3. Respuesta y preparación
4. Recuperación
5. Ejes comunes (educomunicación, sistema de información, currículo infantil)

1. Análisis del riesgo

Componentes	PROCESO
Análisis de Riesgo	A.1.1 crear una mapoteca que permitan la identificación de Amenazas y Vulnerabilidades en relación a los servicios MIES
Prevención y Mitigación	B.1.1 Diseño e implementación de metodología de Planes de Emergencia
	B.1.2 Vinculación con los Estándares de calidad, desarrollados para los servicios institucionales
	B.1.3 Georeferenciación de las unidades de atención institucional
	B.1.4 Equipamiento de unidades de atención para el manejo de las emergencias
	B.1.5 Proceso de certificación de cumplimiento de estándares de gestión de riesgo
	B.2.1 Construcción y adecuación de albergues
	B.2.2 Equipamiento de albergues
	B.3.1 Fortalecimiento de modelo de gestión para ayudas emergentes
Respuesta y Preparación	C1.1. Diseño y socialización de Manual de Atención en emergencias MIES: Procedimientos, roles, funciones para el manejo de recursos técnicos, administrativos y financieros, diferenciados por Programas
	C.1.2 Centros de acopio (Propuesta articulada entre los programas MIES)
	C.2 Actualización del Manual de Albergues (Procedimientos, roles, funciones para el manejo de recursos técnicos, administrativos y financieros)
	C.3.1 Propuesta de instructivo para procedimiento de fondos de emergencia (PPS)
	C.4.1 Diseño de flujo de recursos y procedimientos
	C.4.2 Fondo desconcentrado vinculado al C1.1
	C.5.1. Aplicación del Protocolo de Ayuda Humanitaria establecido por la SNGR
Recuperación	D.1.1 Retorno a la Alegría Procedimientos, roles, funciones para el manejo de recursos
	D.2.1 Propuesta de instructivo para procedimiento (IEPS)

4.2.5.1. PROCESO DE CAPACITACIÓN³⁰



³⁰ Este gráfico fue construido por Esteban Moreno Responsable del Área de Riesgos y Emergencias MIES INFA, marzo 2010

4.2.6. ANÁLISIS DE RIESGO

SERVICIOS	PROCESOS
A.1. Mapas de Riesgos provinciales, parroquiales y comunitarios relacionados con servicios institucionales	A.1.1. Banco de mapas que permitan la identificación de Amenazas y Vulnerabilidades en relación a los servicios MIES
A.2. Análisis de la exposición al riesgo de los servicios MIES	A.2.1. Levantamiento de información de las condiciones estructurales y no estructurales de los servicios institucionales (Diagnóstico y georeferenciación de 10.000 puntos de atención)
B. 1. Planes de Emergencia Institucionales Servicios MIES: Gerontológicos, CDI, oficinas institucionales, CPD, Centros discapacidad, Casa de la Juventud, entre otros	B.1.1 Diseño de metodología y construcción de Planes de Emergencia B.1.2 Vinculación con los Estándares de calidad, desarrollados para los servicios institucionales B.1.3 Georeferenciación de las unidades de atención institucional B.1.4 Equipamiento de unidades de atención para el manejo de las emergencias B.1.5 Proceso de certificación de cumplimiento de estándares de gestión de riesgo B.1.6. Certificación y sello UGR para operación de los CDI.
B.2. Obras estructurales de mitigación Programación por etapas de servicios MIES	B.2.1 Construcción y adecuación de albergues B.2.2 Equipamiento de albergues
B.3 Ayudas emergentes Para casos catastróficos familiares (INFA)	B.3.1 Fortalecimiento de modelo de gestión para ayudas emergentes

4.2.7. RESPUESTA Y PREPARACIÓN

SERVICIOS	PROCESOS
C.1. Atención en Emergencias entrega de aportes alimentarios, menaje, vituallas, manejo de donaciones (PPA, PAE, INFA)	C.1.1. Diseño y socialización del Manual de Atención en Emergencias MIES: procedimientos, roles, funciones para el manejo de recursos técnicos, administrativos y financieros, diferenciados por Programas C.1.2. Reglamento de intervención de emergencias C.1.3. Centros de acopio (propuesta articulada entre los programas MIES C.1.4. Rendición de cuentas
C.2. Albergues: activación, equipamiento, administración y desactivación. Incluye servicio C1 (INFA)	C.2.1. Actualización del Manual de Albergues (procedimientos, roles, funciones, para el manejo de recursos técnicos, administrativos y financieros) C.2.2. Actualización de los CDI
C.3. Bono de Emergencia. Ayuda económica emergente	C.3.1. Propuesta de instructivo para el procedimiento PPS
C.4. Fondo de Emergencia. Fondo nacional de contingencia. Recursos	C.4.1. Diseño de flujo de recursos y procedimientos C.4.2. Fondo desconcentrado (vinculado al C.1.1. y C.1.4)

desconcentrados (INFA)	
C.5. Entrega de aportes humanitarios internacionales	C.5.1. Aplicación del Protocolo de Ayuda Humanitaria establecido por la SNGR

4.2.8. RECUPERACIÓN

SERVICIOS	PROCESOS
D.1. Retorno a la Alegría Procesos de recuperación psicológica y afectiva INFA	D.1.1. Procedimientos, roles, funciones para el manejo de recursos técnicos, administrativos y financieros
D.2. Iniciativas y créditos para pequeños emprendimientos para la población afectada por emergencias IEPS	D.2.1. Propuesta de instructivo para procedimiento IEPS

4.2.9. EJES COMUNES

<p>Enfoque de Educomunicación</p> <p>Propuestas operativas para Comunicación y Capacitación: Público objetivo: Personal MIES, organizaciones sociales (convenios) y población vinculada con el servicio Principios: Garantía de Derechos y Construcción de Ciudadanía Productos y actividades: Guías, protocolos, manuales, campañas Producción de información y relación con medios: Boletines, pautaaje, entrevistas</p>
<p>Sistemas de Información</p> <p>Diseño y programación de sistemas informáticos para: Diagnóstico, intervención, monitoreo, seguimiento, evaluación de servicios, coberturas, presupuestos y otros indicadores que permitan la gerencia de los procesos Utilización de plataformas de fácil acceso e integradas a sistemas nacionales</p>
<p>Red de servicios MIES</p> <p>Gerontológicos, CDI (3.700), Wawa Kamycwasi (5.000), Oficinas institucionales, CPD, Centros para Discapacidades, Casa de la Juventud, entre otros. Fortalecer la capacidad de operar en una emergencia y de planificar la reducción de las vulnerabilidades de los servicios y sus instalaciones operando en ámbitos de gestión de riesgo</p>
<p>Currículo infantil: inserción del enfoque de Gestión de Riesgos en el currículo operativo en procesos de Desarrollo Infantil</p>

4.3. ACCIONES DE LA DIPLASEDE A CUMPLIR EN LA ETAPA DE ATENCION DE UNA EMERGENCIA

- Activación de los Albergues de Emergencia
- Acoger adecuadamente a las personas
- Evaluar las necesidades a través del levantamiento de fichas socioeconómicas de las familias
- Entrega de aportes humanitarios
- Retribución del bono de emergencia
- Preparación y distribución del Manual de Emergencias
- Articular acciones entre las Entidades Gubernamentales
- Registrar el estado de situación
- Anticipar soluciones a conflictos internos en los albergues
- Proporcionar apoyo psicosocial
- Desactivación de los albergues y retorno
- Teleconferencias con operadores provinciales y locales

ESTADÍSTICA DE LOS ALBERGUES

PROVINCIA	No. ALBERGUES	No. FAMILIAS	No. PERSONAS
EL ORO	64	641	2618
GUAYAS	89	598	2237
LOS RIOS	101	1292	5373
MANABI	17	159	644
SANTA ELENA	6	42	140
ESMERALDAS	3	24	117
CAÑAR	12	218	983
BOLIVAR	6	0	283
COTOPAXI	3	11	
LOJA	6	80	400
TOTAL	307	3065	12795

4.4. ÁREA DE EDUCOMUNICACIÓN E INFORMACIÓN EN FUNCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA DGR MIES

Advertencia³¹. La propuesta de educomunicación, es una estrategia para la gestión del riesgo que por primera vez se trabaja para la DIPLASEDE del MIES, desde un enfoque integrado e integral.

4.4.1 ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LA DIPLASEDE-MIES

1. Ámbito nacional: Planta central del MIES, sus programas, institutos y servicios adscritos.

2. Ámbito provincial: 24 Direcciones provinciales del MIES, directores provinciales de sus programas, institutos y servicios adscritos.

3. Ámbito Cantonal: municipios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones

4. Ámbito comunitario: organizaciones comunitarias operadoras de servicios locales que mantienen proyectos con el MIES

4.4.2 MATRIZ DE ACTORES INVOLUCRADOS³²

Usuarios Bienes servicios	Organizaciones populares	Gobierno local municipal	Medios de comunicación masiva
Organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, de carácter técnico que asesora y diseña propuestas participativas de comunicación para promover el desarrollo humano, generar espacios de encuentro para democratizar la comunicación.	Son instancias sociales, con o sin personería jurídica, sin finalidad de lucro, que confluyen, armonizan y accionan voluntades, recursos en bien de su comunidad. Ofertan organización, participación, mano de obra, lugares y espacios de encuentro y diálogo, saberes (cultura, costumbres, destrezas y visiones ancestrales, generan valores y ofertan recursos económicos, técnicos.	Es un gobierno local de carácter público, cuyos gobernantes son elegidos por votación popular. Es responsable directo de la planificación de políticas sociales, administración de recursos humanos, técnicos y financieros en beneficio del desarrollo de la comunidad (Desarrollo Territorial Social y Económico, Desarrollo Institucional y Estrategia Educativa-Comunicativa y de Diálogo Social). Su forma y estructura de gobierno buscar ser descentralizada	Son empresas de comunicación impresa, radial y televisiva, de carácter privado, con fines de lucro que informan, denuncian, provocan la rendición de cuentas, entretienen, apoyan y sensibilizan campañas sociales.

³¹ En los primeros días del mes de marzo de 2010 fue desarrollada de manera íntegra la propuesta de Educomunicación por Francisco Ávila Paredes para la DIPLASEDE MIES, como parte del Modelo de Gestión y fue presentada al Director Giovanni Egas

³² No se ha podido identificar el autor de esta matriz, pero la incluyo por su importancia y aporte

Actores INTERNOS institucionales	Funcionarios / trabajadores involucrados en la estrategia de educomunicación
<p>MIES Oficina Matriz 24 Direcciones Provinciales Institutos y programas y servicios adscritos al MIES:</p> <p>IEPS INFA ALIMENTATE Ec. PPS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ministra - Viceministros - Subsecretarios - Directores Nacionales - Directores Provinciales - Directores de Programas - Asesores y directores - Capacitadores-educadores - Comunicadores - Técnicos de área y de campo - Coordinadores Territoriales - Capacitadores-educadores - Comunicadores - Técnicos de área y de campo - Personal administrativo

Actores EXTERNOS institucionales	Dirigentes, personal de ORG comunitarias, familias, personas que acceden a servicios del MIES
<p>Actores Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carteras de Estado - Frente Social - Gobernaciones - FF.AA. y Policía - Defensa Civil y Cuerpos de Bomberos - ONGs - Organizaciones sociales comunitarias 	<p>Públicos Objetivo Externos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titulares y autoridades ministeriales - Gobernadores - Miembros Juntas Parroquiales - Dirigentes y miembros de organizaciones sociales - Familias - Operadores de convenios - Comunidades vinculadas - Ciudadanía que demanda servicios

4.4.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PÚBLICOS Y AUDIENCIAS INTERNAS

- Hombres y mujeres adultos que laboran en el MIES en 24 provincias, con equipos técnicos de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias (fundaciones, corporaciones, Iglesias, gobiernos seccionales, organizaciones de base y de segundo nivel) que prestan variedad de servicios.
- Zona urbana / Idioma mayoritario español
- Nivel de educación media y superior
- Cultura escrita formal
- Mediano nivel de lectura
- Mediana información del quehacer del MIES y del gobierno nacional
- En su gran mayoría llamados de manera peyorativa como “burócratas”, por tanto con un mínimo interés por vincularse a proyectos fuera de oficina.
- En permanente búsqueda y reconocimiento de identidades individuales, sociales, políticas, culturales, profesional, entre otros.

- Mínimo o ningún conocimiento de los contenidos de la Constitución
- Escasa o mínima cultura de prevención de gestión de riesgos y con paradigmas y enfoques equivocados, tradicionales y alterados por las enseñanzas religiosas
- Escasas destrezas y conocimientos para enfrentar los riesgos producidos por los fenómenos naturales y antrópicos
- Escasa o ninguna cultura de prevención en los espacios de trabajo

4.4.4. PÚBLICOS Y AUDIENCIAS EXTERNAS CARACTERÍSTICAS

Las niñas, niños y adolescentes, familias y población afectada

- Hombres y mujeres
- Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos
- En su gran mayoría empobrecidos
- Zona urbana / Idioma mayoritario español
- Zona rural / idioma mayoritario Kwichua
- Nivel de educación básica
- Cultura oral antes que escrita
- Mínimo nivel de lectura
- Escasa y limitada información del quehacer del MIES
- Mediano y limitado conocimiento y ejercicio de sus derechos humanos y de ciudadanía.
- Conocen el discurso del gobierno nacional, pero son altamente vulnerables políticamente, debido a su bajo nivel de información y análisis de lo que los medios de comunicación masivos “informan”
- Mínimo o ningún conocimiento de los contenidos de la Constitución
- Escasa o mínima cultura de prevención de gestión de riesgos y con paradigmas y enfoques equivocados, tradicionales y alterados por las enseñanzas religiosas
- Escasas destrezas y conocimientos para enfrentar los riesgos producidos por los fenómenos naturales y antrópicos
- Escasa o ninguna cultura de prevención en los espacios de trabajo

4.4.5. POLÍTICA GENERAL

Ideas básicas	<ul style="list-style-type: none"> • Definir acciones a un año plazo • La Estrategia General de Educomunicación y los planes de ejecución deben ser flexibles, con el fin de que se adapten a la coyuntura, sin perder el propósito general • Dirigir el plan prioritariamente a los dos principales tipos de públicos objetivo (funcionarios del MIES y los actores sociales afectados) • Identificar lo que la gente espera como solución práctica a sus problemas de vida cotidiana en relación a la gestión del riesgo • Aplicar los enfoques de derechos y ciudadanía en las actividades, productos y mecanismos de educación y comunicación para la gestión de riesgos • Elaborar productos impresos, sonoros y multimedia en función de los contenidos, audiencias, enfoques y políticas establecidos para el buen vivir y la gestión del riesgo
----------------------	---

4.4.6. OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA GENERAL DE EDUCOMUNICACIÓN

General	Funcionarios de MIES, sus programas, institutos y servicios saben cómo actuar en una situación de riesgo y emergencia producido por un fenómeno natural o antrópico y son agentes de difusión y promoción de la gestión de riesgos en sus espacios de trabajo y en hogares.
Específicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementar y fortalecer procesos enseñanza-aprendizaje que correspondan con la educación para la acción, se transformen en un medio de producción cultural y fortalezcan valores comunitarios, saberes ancestrales y sociales de resiliencia 2. Desarrollar habilidades y destrezas para actuar en casos de desastres o emergencias. 3. Fortalecer y promover la organización y participación comunitaria y la corresponsabilidad a través de los mensajes, actividades y productos de comunicación.

4.4.7. ESTRATEGIAS DE EDUCOMUNICACIÓN

Estrategias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprometer a las autoridades provinciales del MIES, sus institutos, programas y servicios para que apoyen en la difusión de la estrategia 2. Sensibilizar y comprometer a los funcionarios y trabajadores del MIES y a las organizaciones no gubernamentales, comunitarias vinculadas a sus servicios 3. Comprometer a los periodistas de los medios de comunicación local para que se sumen y apoyen las actividades que se ejecuten en esta estrategia de educomunicación
--------------------	---

4.4.8. FORMAS DE INTERVENCIÓN EDUCOMUNICACIONAL

	Motivar	Educar	Movilizar y comprometer
Educomunicación- ICE Información,	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizar • Promover la cultura ciudadana (reclamo y exigibilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratizar el conocimiento • Explicar y dimensionar los alcances de la gestión del riesgo 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar esfuerzos que potencien la capacidad individual y colectiva para que

Comunicación y Educación, para:	<ul style="list-style-type: none"> • Promover nuevos tipos de actitudes y compromisos • Fortalecer y promover la participación organización • 	<ul style="list-style-type: none"> • Transferir conocimientos, actitudes y prácticas éticas, solidarias, cálidas • Incluir la estética como medio para poder llegar adecuadamente a las audiencias 	actúen como agentes promotores de cambio (educación, información y sensibilización) a través espacios de información, comunicación y educación
---------------------------------	--	--	--

4.4.9. LÍNEAS DE TRABAJO ESTRATÉGICAS

1. Producción de información especializada en GdR
2. Información para Medios de Comunicación Masivos
3. Relación con Medios de Comunicación Masivos
4. Información y Educación en GdR

1. PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN ESPECIALIZADA EN GDR

- 1.1. Red de Corresponsales: apoyo e involucramiento de los comunicadores vinculados al MIES (PPS, INFA, IEPS, A.E.)
- 1.2. Información para Medios de Comunicación Internos: carteleras, periódicos murales, paneles, boletines electrónicos, etc.)
- 1.3. Producción para Educación – Capacitación: apoyo a la edición, publicación de documentos impresos (manuales, guías, folletos, etc.), multimedia (presentaciones flash, power point)
- 1.4. Educación – Capacitación Interna (a trabajadores del MIES y sus institutos adscritos)
- 1.5. Educación – Capacitación Externa (a organizaciones comunitarias, redes sociales)
- 1.6. Diseño e impresión de piezas comunicacionales: de tipo impreso (afiches, broshur, etc.) y multimedia (presentaciones flash, power point, etc.)

2. PRODUCCIÓN Y RELACIÓN DE INFORMACIÓN DE Y PARA MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVOS

Para Medios de Comunicación locales, nacionales, internacionales (ruedas de prensa, boletines, noticias, reportajes, etc.)

- 2.1. Plan de Medios de Comunicación (plan de entrevistas, visitas a medios, de ruedas de prensa, etc.)

2.2. Actividades y eventos de comunicación específicos: visitas guiadas a lugares en riesgo, desayunos y almuerzos de trabajo y reuniones de trabajo; actos, encuentros, seminarios, talleres, etc.

4. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN EN GDR

3.1. Centro de información especializado en Gestión del Riesgo: con el apoyo de la Red de Corresponsales en GdR

3.2. Centro de Documentación especializado en Gestión del Riesgo

3.3. Centro de educación y capacitación permanente en Gestión del Riesgo: sistema permanente de educación presencial y virtual, espacios radiales dirigidos a públicos específicos del MIES

3.4. Brigadas de Educación en Gestión del Riesgo: apoyo a las comunidades y organizaciones sociales y comunitarias con vínculos al MIES

4.4.10. PLAN GENERAL DE ACTIVIDADES DE EDUCOMUNICACIÓN DIPLASE-MIES

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
A. Análisis de Riesgo	A.1.1 Banco de mapas	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Folleto informativo Impreso
				Boletín digital
				Web MIES
				Publicación de folleto informativo Impreso
				Boletín digital
				Web MIES
B. Prevención y Mitigación	B.1.1 Diseño e implementación de metodología de Planes de Emergencia	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de documento impreso
				Web MIES
				Capacitación a comunicadores Talleres regionales
				Campaña sensibilización información
				Presentaciones flash o Power Point
				Periódico mural
				Web MIES
				Web MIES
				Producción de información para medios de comunicación internos (carteleros)
				Afiche 1 sensibilización
				Cartel 1 convocatoria
				ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios
				Ciudadanía que accede a servicios MIES
				Folleto informativo Impreso
				Web MIES
				Presentaciones flash o Power Point
				Periódico mural
				Afiche 1 sensibilización
				Cartel 1 convocatoria
				B.1.2 Vinculación con los Estándares de calidad, desarrollados para los servicios institucionales
Web MIES				

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
	B.1.3 Georeferenciación de las unidades de atención institucional	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de documento impreso
				Web MIES
	B.1.4 Equipamiento de unidades de atención para el manejo de las emergencias	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Producción de información para medios de comunicación internos (carteleros)
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	B.1.5 Proceso de certificación de cumplimiento de estándares de gestión de riesgo	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Impresión de certificados
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Producción de información y relación con medios de comunicación social
				Boletín digital
				Web MIES
	B.2.1 Construcción y adecuación de albergues	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Producción de información y relación con medios de comunicación social
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	B.2.2 Equipamiento de albergues	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Producción de información y relación con medios de comunicación social
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	B.3.1 Fortalecimiento de modelo de gestión para ayudas emergentes	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Producción de información y relación con medios de comunicación social

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital Web MIES
C. Respuesta y Preparación	C1.1. Diseño y socialización de Manual de Atención en emergencias MIES:	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de folleto informativo Impreso
				Boletín digital
				Web MIES
	C.1.2 Centros de acopio (Propuesta articulada entre los programas MIES)	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de folleto informativo Impreso
				Boletín digital
				Web MIES
	C.2 Actualización del Manual de Albergues	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual impreso
		ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	C.3.1 Propuesta de instructivo para procedimiento de fondos emerg.	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	C.4.1 Diseño de flujo de recursos y procedimientos	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
C.4.2 Fondo desconcentrado vinculado al C1.1	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual Impreso	
	ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital	
			Web MIES	

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
	C.5.1. Aplicación del Protocolo de Ayuda Humanitaria establecido por la SNGR	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual Impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
D. Recuperación	D.1.1 Retorno a la Alegría Procedimientos	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual Impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	D.2.1 Propuesta de instructivo para procedimiento (IEPS)	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de manual Impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
E. Ejes comunes	E.1. Enfoque de Educomunicación: Líneas Estratégicas	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Manual de procedimientos de comunicación para la GdR
	Producción de información especializada en GdR	ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Red de Corresponsales: apoyo e involucramiento de los comunicadores vinculados al MIES
				Talleres de capacitación regionales
				Asesorías para la producción de contenidos en GdR
				Información para Medios de Comunicación Internos: carteleras, periódicos murales, paneles, boletines electrónicos, etc.)

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
				guías, folletos, etc.), multimedia (presentaciones flash, power point)
				Diseño e impresión de piezas comunicacionales impreso (afiches, broshur, etc.), multimedia (presentaciones flash, power point, etc.)
	Información y Relación para y con los Medios de Comunicación Masivos	Medios de comunicación social: Agencias de prensa, Prensa Radio, Canales tv	Periodistas Directores Noticias	Producción de información (ruedas de prensa, boletines, noticias, reportajes, etc.)
				Planes para entrevistas , visitas a medios, de ruedas de prensa, etc.
				Actividades y eventos de comunicación específicos: visitas guiadas a lugares en riesgo, desayunos y almuerzos de trabajo y reuniones de trabajo; actos, encuentros, seminarios, talleres, etc.
	Centro de información especializado en Gestión del Riesgo: con el apoyo de la Red de Corresponsales en GdR	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Centro de Documentación especializado en Gestión del Riesgo
		ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Centro de educación y capacitación permanente en Gestión del Riesgo: sistema permanente de educación presencial y virtual, espacios radiales dirigidos a públicos específicos del MIES
				Brigadas de Educación en Gestión del Riesgo: apoyo a las comunidades y organizaciones sociales y comunitarias con vínculos al MIES
	E.2. Sistemas de Información: Diseño y	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de folleto informativo Impreso

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunicación
	programación de sistemas informáticos para: Diagnóstico, intervención, monitoreo, seguimiento, evaluación de servicios, coberturas, presupuestos y otros indicadores que permitan la gerencia de los procesos Utilización de plataformas de fácil acceso e integradas a sistemas nacionales	Medios de comunicación social: Agencias de prensa, Prensa Radio, Canales tv	Periodistas Directores Noticias	Boletín digital
				Web MIES
				Producción de información para medios masivos
		MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Publicación de folleto informativo Impreso
		ORG comunitarias ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Boletín digital
				Web MIES
	E.3. Red de servicios MIES: Gerontológicos, CDI (3.700), Wawa Kamycwasi (5.000), Oficinas institucionales, CPD, Centros para Discapacidades, Casa de la Juventud, entre otros. - Fortalecer la capacidad de operar en una emergencia y de planificar la reducción de las vulnerabilidades de los servicios y sus instalaciones operando en ámbitos de gestión de riesgo - Inserción del enfoque de Gestión de Riesgos en el currículo operativo en procesos de Desarrollo Infantil			Producción de información para medios masivos

Fuente: Modelo de Gestión de Riesgos- DIPLASEDE MES. Quito, 2010

4.4.11. PRESUPUESTO

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
Educomunicación	Difusión y promoción de servicios DGR MIES	MIES, programas Institutos Servicios ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Funcionarios MIES Ciudadanía que accede a servicios MIES	Folleto informativo sobre la DGR y su servicios (modelo de gestión) Engrapado Formato A5. # Pags. 12. Soporte.papel couché 110 grs. Impresión full focolor, UV.Tiraje: 5.000 ejemplares	5000			
	B.1.1 Diseño e implementación de metodología de Planes de Emergencia	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Folleto impreso: Formato A5. # Pags.32. Diseño Gráfico. Portada: papel couché de 110 grs., impresión full focolor. Interiores; papel bond 80 grs.Tiraje: 1.000 ejemplares	1.000			
	Campaña sensibilización información sobre la gestión de riesgos	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Carteleras: Producción de información para medios de comunicación internos	10			
				Presentaciones flash o Power Point: Serie de 10 documentos flash por tipo de fenómeno. Incluye fotografías y mensajes.				
			Afiches: Serie de 3 afiches de sensibilización sobre el tema de gestión de riesgos. Formtato: 65 x 42. Soporte: Papel couché 120 grs. Impresión full color (tiro). Tiraje 1.000 x serie de 3 = 3.000	3000				

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
		ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Periódico mural: Serie de 3 números (1 c/trimestre). Diseño gráfico. Formato 65x90. # Pags. 1 (tiro). Soporte.papel bond 120 grs. Impresión full focolor. Tiraje x número= 10.000 x 3 números= 30.000	30000			
				Afiches: Serie de 3 afiches de sensibilización sobre el tema de gestión de riesgos. Formtato: 65 x 42. Soporte: Papel couché 120 grs. Impresión full color (tiro). Tiraje 10.000 x serie de 3 = 30.000	30000			
				Cuñas radiales: mensajes especiales en caso de desastres y para prevención. Serie de 10 cuñas para radio de 30" duración y por tipo de amenaza y/o vulnerabilidad	10			
	Plan de Capacitación en Gestión de Riesgos (Plan de Emergencia y evacuación)	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES: Directores, Responsables de área y coordinadores territoriales.	Taller 1. Información-Sensibilización sobre GdR y construcción del Plan de Emergencias	3			
				Kit educativo sobre GdR y Plan Emergencia y evacuación (power point, documentos de lectura, Plan)	1			
				Taller 2. Tres talleres Regional Construcción del Plan de Emergencias y evacuación (local, refrigerios y material de apoyo	3			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
				Taller 3. Tres Talleres Regionales de seguimiento y evaluación del Plan de Emergencias y evacuación: local, refrigerios y material de apoyo	3			
				Afiche 1. Sensibilización para la capacitación en GdR Formato: 65 x 42. Soporte: Papel couché 120 grs. Impresión full color (tiro). Tiraje 2.000	2000			
				Periódico mural: Serie de 3 números (1 c/trimestre). Diseño gráfico. Formato 65x90. # Pags. 1 (tiro). Soporte.papel bond 120 grs. Impresión full focolor. Tiraje x número= 1.000 x 3 números= 3.000	3.000			
				Brochure informativo sobre el proceso de capacitación para la construcción del Plan de Emergencias y evaucación. Formato A4, Soporte papel couché 110 grs, impresión tiro y retiro con tres doblez	1000			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
				Kit 1. Señalética: láminas plásticas, según norma INEN, que identifican zonas de seguridad, vías de salida, aforo, zona de peligro, etc. Va un paquete para cada edificio del MIES y sus programas (se estima 3 edificios por provincia x 24 provincias= 72 + 30 adicionales= 100 kits)	100			
				Centro de educación y capacitación permanente en Gestión del Riesgo: sistema permanente de educación presencial y virtual apoyado en el Centro de Información y Documentación especializada en GdR. Items: pago internet y otros	1			
	Red 1 Corresponsales especializados en GdR	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES y sus programas: Directores y Responsables de comunicación	Taller 1. Tres talleres Regionales de Capacitación (información-Sensibilización sobre GdR) y construcción de la Red de Corresponsales (local, refrigerios y material de apoyo)	3			
				Kit Técnico para el manejo de la comunicación e información sobre GdR (manuales, fichas de reporte, mecanismos, power point, documentos de lectura, Plan). Un kit por provincia y por programa del MIES = MIES, INFA, PPS x 24 provincias= 72 + 30 adicionales= 100 kits	100			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
	Red 2 Capacitadores especiaizados en GdR para capacitar a las org. comunitarias sobre GdR y para que construyan sus Planes de Emergencia	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES y sus programas: técnicos educadores vinculados a organizaciones comunitarias, etc.	Taller 2. Tres talleres Regionales de seguimiento y evaluación (local, refrigerios y material de apoyo)	3			
				Taller 1. Tres talleres Regionales de Capacitación (información-Sensibilización sobre GdR) y construcción de la Red de Capacitadores (local, refrigerios y material de apoyo)	3			
				Kit Técnico con contenidos para replicar la capacitación (manuales, fichas de reporte, mecanismos, power point, documentos de lectura, Plan)	100			
				Taller 2. Tres talleres Regionales de seguimiento y evaluación (local, refrigerios y material de apoyo)	3			
				Kit de educación para Brigadas de Educación en Gestión del Riesgo: apoyo a las comunidades y organizaciones sociales y comunitarias con vínculos al MIES	100			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
	Centro de información y Documentación especializado en Gestión del Riesgo (con el apoyo de la Red 1 Corresponsales y la Red 2 Capacitadores en GdR)	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Centro de Documentación especializado en Gestión del Riesgo: Fondo editorial para adquirir libros, documentos impresos, DVD y otros	1			
	Equipamiento básico para aplicar los Planes de Emergencia y evacuación en las oficinas del MIES y sus programas	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Kit 2. Alarmas (sirenas) Va un equipo para cada edificio del MIES y sus programas (se estima 2 sirenas para cada edificio x 3 edificios por provincia= 6 x 25 provincias= 150 + 30 adicionales= 180 kits)	180			
				Kit 3. Megáfono: Va un equipo para cada edificio del MIES y sus programas (Se estima 3 edificios por provincia x 25 provincias= 72 + 30 adicionales= 100 kits)	100			
				Kit 4. Equipo de Primeros Auxilios (gazas, alcohol, vendas, etc.): Va un paquete para cada edificio del MIES y sus programas (Se estima 3 edificios por provincia x 25 provincias= 72 + 30 adicionales= 100 kits)	100			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
				Kit 5. Equipo (casco, chaleco, guantes, linterna) para personal responsable de seguridad en GdR (se estima 1 equipo de 5 personas por edificio x 3 edificios por provincia y por 24 provincias = 360 kits)	350			
				Kit 6. Sistema de comunicación por radio. Fase 1. Equipo de comunicación interpersonal (radio corte alcance) para personal responsable de seguridad en GdR (se estima 4 radiocomunicaciones x edificio x 3 edificios por provincia y por 24 provincias = 288 radio (incluye juego de pilas)	300			
	Albergues	ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Protocolo para apertura y cierre de Albergues; Bitácora de trabajo con procedimientos para apertura y cierre de albergues Folleto. A-5 64 págs. Bond 75 1C Pleg.12 FC UV	1000			
		MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Banners informativos y educativos sobre el manejo y convivencia: Informar y educar las normas de convivencia y manejo de albergues	2000			

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
				Domingos del pueblo Espacio cultural recreativo obras de títeres. Estimado 10 eventos/año. Incluye tarimas, amplificación, refrigerios artistas	10			
	B.1.5 Proceso de certificación de cumplimiento de estándares de gestión para reducción de riesgos	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Certificados: Formarto A4. Soporte: a). cartulina 0.12 plegable Impresión full color (tiro). Se estimas 10.000 puntos de servicio (CDI, etc) entre INFA, PPS, MIES, Aliméntate Ec)	10000			
				Certificados: Formato A4. b) papel adhesivo 90 grs impresión full color. Tiraje: Se estima que existen 10.000 puntos de servicios relacionados con el MIES x 2 tipos= 20000	10000			
	C1.1. Diseño y socialización de Manual de Atención en emergencias	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	Manual: Diseño gráfico. e imprsión. Formato A5. # Pags.64. Diseño Gráfico. Portada: cartulina plegable 0.12, impresión full color. Interiores; papel bond 75 grs. Tiraje: 1.000 ejemplares	1000			
	Fondo para financiar el diseño gráfico y la impresión de varias	MIES, programas Institutos Servicios	Funcionarios MIES	B.3.1 Modelo de gestión para ayudas emergentes, C.2 Actualización del Manual de Albergues, C.3.1 Propuesta de instructivo para procedimiento de fondos emerg., C.5.1. Aplicación del Protocolo de				

Componente	Proyecto	Públicos Objetivo	Audiencias	Producto-Actividad educomunic	Unidades	Costo Unitario	Presupuesto nivel CENTRAL	Presupuesto a nivel PROVINCIAL
	publicaciones relacionadas con las líneas de acción estratégicas de la DGR-mies	ORGcomunit, ONGs, Operadores de servicios	Ciudadanía que accede a servicios MIES	Ayuda Humanitaria establecido por la SNGR, D.1.1 Retorno a la Alegría Procedimientos, D.2.1 Propuesta de instructivo para procedimiento (IEPS), FONDO ECONÓMICO ESTIMADO PARA IMPRIMIR ESTAS PUBLICACIONES				

4.5. MANEJO DE LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN EN EL MIES

En el año 2009, Asesoría de Comunicación del MIES dio a conocer el documento denominado “DECÁLOGO DE MANEJO DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES”, compuesto por diez acápites o disposiciones³³:

1. De la presentación del MIES, está compuesto de 15 acápites (se refiere al lenguaje a utilizar acorde a los nuevos enfoques del buen vivir, de género, de diversidad, localidad, a la imagen física de las instalaciones, los espacios de atención al público, el trato a las personas, entre otros; al manejo de una imagen única, integral, integrada, uniforme y estandarizada.

2. Del funcionamiento del organismo regulador (dirección de Comunicación y el equipo de comunicadores), está compuesto por seis acápites que hacen referencia a los ámbitos de acción, competencias, mecanismos de funcionamiento y de trabajo y al funcionamiento de la Mesa de Comunicadores conformada por todos los directores de comunicación de institutos y programas adscritos al MIES.

3. Del nombre del MIES, cuatro acápites que hacen referencia a la comunicación pública oral, personal, impresa, audiovisual, auditiva, contestadoras de llamadas.

4. Del uso y aplicación del slogan del MIES, compuesto por dos acápites.

5. Del manejo de la imagen visual del MIES, compuesto por dos acápites en los cuales se dispone el uso uniforme de colores, papelería, publicaciones, señalética, sellos para todo tipo de publicaciones impresas, la manera de “subir” información a la página web y explicación de cómo está compuesto el isotipo.

6. De los rasgos auditivos en productos comunicacionales para radio, compuesto por cuatro acápites que hacen referencia a las locuciones, jingles, entre otras.

7. De las vocerías, de tres acápites en los que se remarca que los principales voceros son la Ministra y el Viceministro; únicamente cuando se trate de casos técnicos específicos, y solo por delegación podrán actuar los subsecretarios, directores provinciales, los coordinadores y directores de programas pero únicamente en sus jurisdicciones.

8. De las imágenes de las Subsecretarías, Direcciones y Programas, cinco acápites en los que se norma el uso de logotipos solo para los programas e institutos, se eliminan los de las direcciones (Ej. Dirección de la Juventud) y se establece la ubicación del logo del MIES cuando esté junto a otros logotipos institucionales.

³³ A comienzos del 2009, Asesoría de Comunicación de la Ministra de Inclusión Económica y Social, dio a conocer el “DECÁLOGO DE MANEJO DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES”, documento que entró en vigencia de manera inmediata para todos los programas e institutos adscritos al ministerio a nivel nacional.

9. De la nueva práctica de la imagen del MIES, tres acápites que disponen que se deseche toda práctica personalista y de culto a la personalidad.

10. De la imagen informativa, tres acápites que norman los procedimientos que todos los comunicadores deben cumplir en cuanto a la producción y la circulación de información mediante la Red de Información Social-RIS.

4.6. DIAGNÓSTICO DEL MANEJO DE LA COMUNICACIÓN EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGOS EN EL MIES

De la lectura de la síntesis anterior del DECÁLOGO DE MANEJO DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES, se puede observar que en ninguna de las disposiciones se hace mención o referencia a la gestión del riesgo, a formas y mecanismos que orienten la producción, circulación y monitoreo de ese tipo de información.

El MIES dicta políticas, desarrolla planes, establece normas técnicas y de procedimientos, ejecuta y actúa en proyectos y servicios a través de sus programas, institutos. Coordina sus acciones en provincias por medio de Subsecretarios regionales, Directores Provinciales del MIES y para el caso del INFA por ejemplo a través de 20 directores provinciales.

En cuanto a la gestión de la comunicación, los comunicadores del INFA trabajan de manera conjunta con los comunicadores de las direcciones provinciales del MIES, cuando los hay, o simplemente dan un apoyo directo en la producción de información, la relación con los medios de comunicación masiva, en el diseño de estrategias y producción de actividades y productos de comunicación social.

El MIES, en cuanto se refiere a la gestión de riesgos ha asumido responsabilidades y competencias sobre: el Análisis del riesgo, la Prevención y Mitigación, la Respuesta, la Recuperación y la Educomunicación, conformación de redes de información, entre otras.

¿Cómo actúa el MIES frente a un desastre?

Activa de forma inmediata los albergues que sean necesarios; entrega vituallas para su funcionamiento, coordina con el Programa Aliméntate Ecuador la distribución de raciones alimenticias y agua para los damnificados, sean o no usuarios de los servicios del ministerio, estén o no albergados. Cuando amerita el caso, a través del Programa de Protección Social brinda apoyo económico por medio del bono de emergencia para que los damnificados puedan sostenerse y recuperarse. Posibilita el acceso a microcréditos como un mecanismo de restitución de derechos a través del IEPS; y trabaja en la recuperación emocional de las niñas y niños por medio del programa “Retorno a la alegría” con el apoyo de INFA, entre otras actividades.

Como puede observarse, son algunas e importantes las acciones que desarrolla el MIES con respecto a la gestión de riesgos en su ámbito de competencia; sin embargo, aun existen falencias importantes que vale la pena citarlas, no solo con el ánimo de corregirlas y modificarlas, sino y sobre todo para aportar al fortalecimiento de la gestión del riesgo y una mejor atención a los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos que acceden a sus servicios:

- La DIPLASEDE carece de personal especializado que actúe como enlace responsable en cada provincia, en cuanto se refiere a la coordinación y ejecución de los planes y actividades relacionados con la gestión de riesgos (Riobamba es la única provincia que cuenta con un funcionario diplomado por IAEN en Gestión de Riesgos y Emergencias).
- Son muy pocos los comunicadores del MIES y sus programas que se han capacitado o especializado en gestión de riesgos, por tanto existen grandes vacíos en cuanto a enfoques y procedimientos para la producción y circulación de información relacionados con el tema.
- Es urgente contar con una red de corresponsales especializados en gestión de riesgos, mejor aun si toso sus profesionales de la comunicación, a más de contar con los conocimientos suficientes en gestión de riesgos también puedan generar información básica que responda a los principios, valores, técnicas y herramientas que demandan la producción de información y la comunicación social.
- *“La eficacia de la comunicación social, depende en gran medida de la calidad y de la oportunidad de la información que suministren las autoridades... Los medios de comunicación social cumplen un papel muy importante en situaciones de desastre, en aspectos concretos como la reunificación de las familias que han quedado divididas luego de producirse el impacto, la información hacia el exterior sobre el estado de las familias y personas en la zona afectada, la divulgación de informes que permitan entender las causas y consecuencias inmediatas del desastre y la manera de actuar frente a las mismas, la difusión de información sobre precauciones que se deben tomar, lo cual incluye rutas de evacuación, ubicación de albergues, lugares en donde la gente puede conseguir información de calidad sobre los distintos temas que preocupan a la comunidad.”³⁴*

Considero fundamental desarrollar al menos dos líneas estratégicas de acción de comunicación en cuanto se refiere a la gestión de riesgos:

1. Protocolo de comunicación e información del MIES sobre gestión del riesgo.
2. Serie de protocolos: ¿Cómo planificar la comunicación?, ¿Cómo gestionar la información durante una emergencia o desastre?, Reportes SITREP, ¿Cómo trabajar y relacionarse con los medios de comunicación?, ¿Cómo elaborar mensajes y materiales de comunicación y Serie de Bitácoras de comunicación? (Lista de verificación para situaciones de emergencia y desastre, Formato de informe de situación y Modelo de comunicados de prensa)

³⁴ WILCHES-CHAUX, Gustavo. GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL RIESGO: Introducción. La Comunicación Social: Un Compromiso Político. CIS-CRIC-TN “Orientaciones para la prevención y atención de desastres: cómo incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial, cómo formular planes de emergencia y operaciones de respuesta, cómo comunicar en emergencias. Capítulo II. Guía para la formulación e implementación del Plan de Emergencia y Modelo Operativo de Respuesta. GIRALDO, Rincón, Marco Antonio. Página 240. Portoviejo, 2005.

3. Conformar una Red de Comunicadores del MIES especializados en gestión de riesgos (sin distraerles de las responsabilidades y actividades de su competencia)

A continuación se desarrollan estas propuestas.

Las debilidades antes mencionadas, propongo el siguiente Protocolo que contiene normas básicas de comunicación que deben orientar la producción, circulación y monitoreo de la información relacionada con la gestión del riesgo que le competen al MIES.³⁵

Mi preocupación por el tema de riesgos y emergencias hizo que comunicación del MIES desarrolle un documento que contenga normas básicas de comunicación, petición que fue recogida y publicada en el año 2009³⁶.

Ahora, sobre la base de ese documento he desarrollado otro, más completo y detallado, el cual pongo a consideración de los lectores.

4.7. PROTOCOLO DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA GESTIÓN DE RIESGOS DEL MIES³⁷

1. ENFOQUES Y POLÍTICAS DEL MIES EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DE RIESGOS

El MIES hace esfuerzos para que:

- Sus políticas, sus institutos, sus trabajadores y los actores sociales vinculados se apropien de los postulados de la Gestión del Riesgo (GdR)
- Se asuman estos enfoques en todos los espacios de trabajo y en su gestión

³⁵ En el año 2007, cuando asumí la Dirección Nacional de Comunicación del Programa ORI-Operación Rescate Infantil del entonces Ministerio de Bienestar Social-MBS, propuse a las instancias superiores de comunicación del ministerio que conformáramos la Mesa de Comunicadores de los programas, institutos y servicios adscritos al MBS, como un espacio de carácter permanente, estratégico de reflexión y hasta de actualización y unificación de enfoques y criterios.

Sandra Garcés, Directora de Comunicación del MBS, junto a Luis Dávila Loor, Asesor de Comunicación de la Ministra Jeannette Sánchez no solo que acogieron esta idea, sino que sobre todo, le dieron la fuerza y respaldo político y técnico requeridos. Por ello, se emitió un acuerdo Ministerial que dio vida a este espacio de encuentro y deliberación, estableció mecanismos y responsabilidades. La Mesa estuvo compuesta por los directores y responsables de comunicación del INNFA, María Laura Ávila; FODI, Milvia León; CNNA, María Antonieta Garcés; Aliméntate Ecuador, Pablo Bustamante; PPS, María Chalá; PRODER, Eliá Cevallos; ORI, Pancho Ávila Paredes; MBS-MIES, Sandra Garcés y Luis Dávila Loor, Asesor de la Ministra del MBS-MIES. Ocasionalmente participaban comunicadores de otras instancias o ministerios, especialmente cuando se impulsaban proyectos o campañas de comunicación interinstitucionales.

³⁶ Se vivían varias emergencias, la erupción del Tungurahua y el invierno en la costa y sur del país, por ello sugerí varias normas y disposiciones y sobre todo la necesidad de elaborar un documento que norme el trabajo de los comunicadores en el tema de gestión de riesgos. Ese documento fue redactado y puesto en conocimiento de la Mesa de Comunicadores del MIES en octubre de 2009 por Luis Dávila Loor, Asesor de Comunicación del MIES en la administración de Jeanette Sánchez, Ministra de Inclusión Económica y Social.

³⁷ Fuente: Autor

- Su Unidad de Gestión del Riesgo sea reconocida y apoyada por los públicos internos y externos
- La Gestión del Riesgo demanda cambiar en los trabajadores del MIES el sentido y enfoque con respecto a la población que atiende:
- Dejar de mirarlos y tratarlos como pobres, cuando en realidad están empobrecidos
- Dejar las actitudes paternalistas y asistencialistas
- Reconocer que no son beneficiarios, sino mas bien actores sociales, ciudadanos y ciudadanas
- Entender y asumir que cualquier proceso de educación y transformación debe ser inclusivo, entre iguales y participativo

2. OBJETIVOS Y COMPETENCIAS DE LA DIPLASEDE

Visión: El MIES a través de la DIPLASEDE-Dirección de Gestión de Riesgos contribuye a la reducción de las vulnerabilidades y al fortalecimiento de las capacidades ciudadanas

Misión: El MIES listo y preparado para saber cómo actuar ante riesgos y desastres

Objetivo: Transversalizar la gestión del riesgo en la planificación y gestión del MIES

Competencias

- Formulación de políticas y normativas de gestión de riesgo aplicables a los servicios institucionales
- Coordinación de la implementación de la GdR en servicios institucionales
- Definición de técnicas, instrumentos, estándares e indicadores para la ejecución, seguimiento, socialización y evaluación de planes, programas y proyectos de GdR
- Articulación de planes de emergencia, contingencia y operativos
- Promoción de la cultura de gestión de riesgo en las instancias de competencia a través de estrategias de educomunicación
- Gestión de Albergues, activación, atención, desactivación
- Gestión de aportes alimentarios

3. POLÍTICAS DE GESTIÓN

- Propuesta de enlace para la reducción de desastres, desarrollo sostenible, medio ambiente, inclusión económica y social

- Desconcentración de la GdR en los niveles territoriales y locales promoviendo una participación activa
- Prevención y reducción de la vulnerabilidad y potenciación de la capacidad de respuesta y recuperación
- Generar procesos normativos para cada proceso de gestión
- Promoción de la gestión multisectorial
- Redes sociales de cooperación para mejorar la eficiencia en la gestión, promoviendo la participación social y ciudadana
- Incorporación de la diversidad cultural, la equidad de género, los saberes ancestrales como principios

Ejes del modelo de gestión

- Desconcentración y territorio
- Co-gestión por competencias
- Perspectivas basadas en los actores
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas
- Sistemas de Información
- Manejo de indicadores
- Gestión en Red

4. DE LAS COMPETENCIAS DEL MIES EN GESTIÓN DE RIESGOS

Son competencias del MIES, sus programas, institutos y servicios de atención los siguientes, en cuanto se refiere a la gestión de riesgos ha asumido responsabilidades y competencias sobre:

- Análisis del riesgo
- Prevención y mitigación
- Respuesta
- Recuperación
- Ejes transversales: educocomunicación, conformación de redes de información, educación para desarrollo infantil.

5. ESTRUCTURA DE LA GESTIÓN DEL RIESGO



6. LA COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL RIESGO

La función básica de la comunicación es lograr sus propósitos con el máximo de aceptación y un mínimo de oposición por parte de los diferentes tipos de públicos. Es un proceso un instrumento de gestión útil, es estratégica, es parte integral y actúa sobre valores éticos y estéticos.

Es un instrumento de gestión útil cuando produce, media y difunde verdades de manera agradable y con altos niveles de recordación.

Es proceso porque los actores interactúan en un espacio y momento determinado, crean relaciones estructuradas, utilizan recursos, medios y contenidos sobre la base de una ideología e intereses determinados y con propósitos específicos.

Es estratégica porque no improvisa, no responde ni actúa en función de la coyuntura; se enfoca en principios y valores; responde a políticas institucionales; reconoce e identifica problemas y propone soluciones comunicacionales; identifica y reconoce a los actores en sus diferentes roles; define y trabaja en función de los públicos objetivo; planifica sus actividades y productos a mediano y largo plazo con el propósito de transformar o modificar las percepciones y las realidades.

Es un componente integral y puente de todos los procesos internos y externos, pues debe formar parte de la estructura organizacional, tiene un presupuesto definido y métodos y herramientas propias de trabajo; es reconocida como un ente ineludible, forzoso que asesora, investiga, gestiona, produce, media y difunde información y genera comunicación.

Actúa con base a valores éticos y estéticos, valora, promociona, defiende la autonomía y dignidad de todos los seres humanos, sobre la base de los principios de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de los códigos y convenciones internacionales y de la Constitución de la República del Ecuador,

pues se asume como básico para la convivencia, integración económica y social y desarrollo de la democracia.

La comunicación social basa su accionar en al menos tres aspectos clave:

1. Es un proceso que tiene carácter estratégico
2. Es un componente integral y puente de todos los procesos internos y externos
3. Actúa con base a valores éticos y estéticos

Sobre la base del rol y funciones de la DGR MIES, los comunicadores sociales del MIES tienen como función principal informar sobre todo tipo de desastre o emergencia que ocurra en su territorio de acción y en los que estén inmersos o involucrados personas o estructuras familiares, comunitarias, públicas o privadas, estén o no relacionadas con los servicios del MIES.

7. FUNCIONES DEL COMUNICADOR SOCIAL DEL MIES

Los y las comunicadores del MIES en cuanto se refiere a la gestión del riesgo y emergencias tienen las siguientes funciones:

7.1. Estar Alerta. Estar en permanente alerta de casos o situaciones de desastres o emergencias que puedan advertirse (prevenirse) u ocurrir en su territorio de trabajo (provincia) y en el que esté inmerso cualquier ciudadano o ciudadana ecuatorianos sin importar, raza, condición social, económica, ideología, fe religiosa o de género.

7.2. Monitorear los medios. Dar seguimiento a las informaciones que emitan los medios de comunicación masivos de su localidad o los medios nacionales sobre situaciones de desastres, emergencias en general y en los que esté inmersa, especialmente, la imagen institucional del MIES.

7.3. Centro de Información y Memoria. Diseñar, organizar y mantener organizados, clasificados y en base de datos todo tipo de documentos (sonoro, audiovisual, impreso) relacionados con la gestión de riesgos de su localidad. Mantenga vivo

7.4. Ser Fuente informativa. Ser una fuente y referente informativo válido y reconocido en casos de desastres y emergencias tanto para las familias, organizaciones sociales, comunitarias, como para las instituciones publicas de su localidad o a nivel nacional

7.5. Informar de manera inmediata, en el menor tiempo posible, a las autoridades superiores, los desastres o emergencias que ocurra en su localidad

7.6. Registrar los desastres o emergencias que ocurran en su localidad en audio, video y fotografía, no solo para mostrar y demostrar, informar o denunciar, sino también para argumentar, consolidar esfuerzos, logros institucionales y comunitarios.

7.7. Cumplir con los procesos y procedimientos establecidos para la gestión del riesgo

7.8. Producir información. Elaborar y enviar boletines informativos permanentes y actualizados a las autoridades correspondientes, mientras ocurre un desastre o emergencia Boletines de prensa

7.9. Elaborar Plan de Manejo en Situación de Crisis

7.10. Asesorar, diseñar y ejecutar campañas masivas, especiales y dirigidas a grupos específicos.

7.11. Base de datos de contactos. Mantener guías actualizadas de teléfonos de autoridades, contactos institucionales, comunitarios y medios de comunicación locales y nacionales.

8. CIRCULACIÓN DE INFORMACIÓN Y DE LA GESTIÓN DEL RIESGO

Es primordial que fluya de manera inmediata y permanentemente la información relacionada con la gestión de riesgos bajo competencia del MIES, sus programas, institutos y servicios.

Los directores del MIES de las provincias afectadas por fenómenos naturales o antrópicos, enviarán al menos tres veces por semana, información al Director(a) de la DIPLASEDE/Dirección de Gestión de Riesgos (diplasede@mies.gov.ec).

El Director de la DIPLASEDE/DGR procesará, unificará la información y la enviará de manera inmediata a:

- a) Ministra, Viceministro, Subsecretarios, Directores del MIES.
- b) Directora de Comunicación del MIES, quien a su vez:
 1. Convertirá la información en formato noticioso y/o en boletín informativo el cual circulará a través de la Red de Información Social-RIS, conforme a la lista de medios y periodistas que dispone.
 2. Enviará el boletín informativo al director provincial de la provincia afectada (desde donde provino la información original) para que, desde esa provincia, también se distribuya a los medios locales dicha información.

Todo este proceso deberá llevarse a cabo en un mismo día.

9. VOCERÍAS

Las únicas personas que serán voceras acerca de este tipo de casos de gestión de riesgo serán: la Ministra; el Subsecretario General, los Subsecretarios Regionales y los Directores(as) provinciales del MIES.

Se recomienda a todas las personas voceras mantener una actitud de seguridad y de coordinación. Previo a cada declaración, deberán solicitar la última información unificada al Director de la DIPLASEDE/DGR y orientaciones sobre los enfoques,

principios, políticas y estrategias que lleva adelante el MIES sobre gestión de riesgos.

10. PRESENCIA DE LA MINISTRA Y DEL SUBSECRETARIO GENERAL

Cuando existan casos que lo ameriten, los y las directoras provinciales deberán solicitar la presencia de la Ministra o del Subsecretario General, con el propósito de potenciar el trabajo y las tareas de intervención del MIES frente a las comunidades y/o medios de comunicación nacional o local.

11. REGISTRO Y MEMORIA

Mantenga viva la memoria, documente y registre en fotografía, audio y video los acontecimientos y testimonios que se produzcan al momento de un desastre o emergencia.

No olvidar que las lecciones realmente se aprenden cuando lo que ha vivido y experimentado se reflexiona y recapacita, con el apoyo de documentos escritos o audiovisuales que muestran o dejan una huella comunicacional.

Es de vital importancia registrar en fotografía y en vídeo las actividades de ayuda humanitaria que son competencia del MIES, así como recoger los testimonios de la ciudadanía a la que se le ha restituido sus derechos.

Para esta labor, deben hacer uso de las cámaras de video existentes en la Dirección de Comunicación en Quito, contactar con la Directora Nacional de Comunicación del MIES; o con la Subsecretaría del Litoral. Si los comunicadores disponen de equipos profesionales o semi profesionales pueden cubrir por sí mismos dichos eventos. Incluso si disponen de cámaras digitales. Lo importante es disponer de algún tipo de registro de los acontecimientos.

Estos registros documentales audiovisuales servirán, entre otros aspectos, para las cadenas de TV del gobierno de los días lunes. Los registros deberán enviarse sin pérdida de tiempo a la Dirección de Comunicación en Quito.

Así mismo, los comunicadores deberán conservar y mantener vivo un archivo documental con los soportes fílmicos, sonoros, impresos y audiovisuales de todos los registros noticiosos relacionados con la gestión de riesgos ocurridos en su provincia. Esto ayudará a entender y lograr una visión global y en perspectiva de los hechos (causas, efectos). Conserve documentos de diagnóstico, mapas de riesgos, de fenómenos y desastres ocurridos en su localidad.

Cada vez que un vocero o vocera rinda declaraciones, entrevistas, charlas y discursos, estos deberán ser registradas o grabadas en audio o video digital de manera íntegra; y, a su vez informar de forma inmediata al Director de la DIPLASEDE a la Dirección de Comunicación del MIES; si por alguna circunstancia ello no es posible, deben también informar al Director provincial de su localidad.

12. ACTIVE CANALES DE INFORMACIÓN CIUDADANA

Si bien los medios tradicionales (prensa, radio y televisión) tienen un alto grado de penetración en la población, hay canales alternativos que son muy valiosos y, en

ocasiones, más efectivos. Por ello es importante que como comunicadores especializados y conocedores del ambiente periodístico se evalúe rápida y efectivamente cuáles son los medios más adecuados. No necesariamente los medios de comunicación nacionales son los más adecuados, muchas veces los de cobertura local ofrecen mejores resultados.

Frente a esas circunstancias, se recomienda:

- Activar un número de teléfono de la Dirección Provincial al cual los y las ciudadanos puedan llamar para informarse. Si fuera posible, contratar para el caso una línea de comunicación 1 – 800, para lo cual se debe preparar al personal que estará a cargo de tan importante tarea y planificar los horarios de atención y su capacitación en el tema.
- También conviene activar una casilla electrónica por medio de la cual se envíe y reciba información actualizada; personal suficiente para que realice con eficiencia y oportunidad dicho trabajo. Así mismo debe mantener una base de direcciones electrónicas actualizada de los públicos a los que queremos llegar.
- En lo local se debe informar de manera sostenida a personas consideradas como “líderes o referentes de información y opinión” que gozan de respeto, a fin de que éstas socialicen la información. Entre ellas podemos contar con religiosos, profesores, autoridades de instituciones, dueños de pequeños negocios (tiendas, almacenes, etc.), rectores de colegios, entre otros.
- Colocar carteleras con información corta, precisa y actualizada en sitios estratégicos.
- Incentivar a estudiantes de periodismo a que construyan sus propios canales de información en cada barrio que se pueda.
- Movilizar a la ciudadanía: se pueden organizar campañas de información con fines precisos, con el apoyo de estudiantes, servidores públicos o voluntarios.
- Crear una red de voluntarios y voluntarias que apoyen en la labor de recabar o difundir información.
- Activar canales de información y comunicación con organizaciones comunitarias, populares, etc.
- Si el caso amerita, se debe solicitar el apoyo de comunicadores y personal especializado que esté en otras provincias cercanas.

13. PROCESO INFORMATIVO

MOMENTO 1. REDACTE EL HECHO INFORMATIVO Bitácora 01 (más adelante)

Registre los datos del hecho

- Titular (elabore un titular).
- ¿Qué pasó?

- ¿Cómo pasó?
- ¿Dónde pasó?
- ¿Cuándo pasó? (Día-Fecha-Hora)
- ¿Quiénes y cuántas personas están afectadas? (Niños y niñas, adolescentes, jóvenes, adultos, tercera edad)
- ¿Cuál es su estado físico? (muertos, heridos, enfermos, evacuados)
- ¿Por qué pasó?
- ¿Ha intervenido ya alguna institución?
- ¿Debe intervenir el MIES? (NO, SÍ) ¿Cómo?.
- Indique otros datos importantes.

Confirme y Verifique la información.

- Es obligación del comunicador acudir al lugar del hecho con el propósito de verificar la primera información recibida del desastre o emergencia (si las condiciones de movilización y seguridad así lo permiten).
- Confirme la información con al menos dos fuentes distintas (consiga testimonios presenciales, registre sus nombres, organización o institución para la que trabaja, dirección domiciliaria, teléfonos fijos y celulares y correo electrónico); y observe usted mismo en el terreno

MOMENTO 2. INFORME A SU SUPERIOR

Informe del hecho de manera inmediata: con base a la ficha informativa o Bitácora 01 vaciada con la información confirmada (Anexo):

- Comuníquese con el jefe inmediato Superior (Director provincial)
- Informe al Director de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR del MIES.

MOMENTO 3. AMPLÍE LA INFORMACIÓN SOBRE EL DESASTRE O EMERGENCIA

- **Amplíe la información** con detalles o datos que ayuden a entender, dimensionar y comprender el desastre o emergencia.
- **Registre los hechos** fotográficamente, grabaciones de audio y video.
- **Recopile e informe sobre**
 - ¿Qué dicen y qué enfoque tienen los medios sobre el desastre y la emergencia?
 - Informe sobre los aspectos positivos, negativos, neutros. Cantidad y despliegue informativo

MOMENTO 4. PREPARE UNA NOTICIA PARA LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- **Redacte la nota informativa** y solicite autorización a su jefe inmediato superior (Director provincial).

- **Envíe la información al Director de la DGR del MIES**
- **Envíe la noticia** a la Dirección Nacional de Comunicación del MIES en Quito para que la haga circular por medio del **RIS** (Red de Información Social-MIES).
- **Difunda** a los medios de comunicación social de su localidad

MOMENTO 5. MONITOREE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y RESPONDA ÁGILMENTE

- **Monitoree a los medios.** De seguimiento a las informaciones que emitan los medios de comunicación masivos de su localidad o los medios nacionales sobre situaciones de desastres, emergencias en los que esté inmerso, el quehacer y la imagen institucional del MIES, en su localidad.

Los y las directoras provinciales de comunicación delegarán a su personal la responsabilidad de monitorear permanentemente los principales medios locales, mientras dure las emergencias.

- **Presente reportes sistemáticos** a las autoridades locales y nacionales del MIES y de la Dirección de Gestión del Riesgo DGR del MIES
- **Evite informaciones desproporcionadas** o distorsionadas conviene, en la medida de lo posible, adelantarse a los hechos.
- **Cuando los damnificados cuestionan o se quejan que no pasa nada**, o cuando los medios generalizan a partir de casos particulares con el fin de “demostrar” que nada se hace, habrá que actuar con absoluta diligencia y tratar de solucionar esos casos particulares y una vez atendidos, se debe informar a la ciudadanía.

No olvide que en ocasiones algunas personas damnificadas, debido al impacto psicológico, económico y social que provoca un desastre, suelen exagerar, sobredimensionar su situación o faltar a la verdad indicando “que no han recibido nada del gobierno o del ministerio” que “nadie se ha hecho presente con ayuda”, “que nadie se ha preocupado de ellos”.

Es importante entender que la angustia o el miedo a un futuro incierto es lo que les lleva muchas veces a realizar ese tipo de declaraciones. Por ello, reaccione rápidamente con información objetiva y verdadera, informe sobre el trabajo realizado y aclare los hechos no solo ante la población afectada, sino también ante los medios de comunicación masivos y ante las autoridades locales y nacionales.

- Una vez la información haya circulado, es importante darle seguimiento y analizarla. Con esa base podemos potenciar nuestra posición y dimensionar la percepción que los medios masivos tienen de nuestro trabajo.
- Vale pensar en la posibilidad de publicar informes que incluyan análisis realizados por expertos en el tema, los cual reforzará nuestra posición y ayudará a orientar de mejor manera nuestra posición.

MOMENTO 6. PREPARE ACCIONES ESPECIALES DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación masivos, al ser conscientes del importante papel que juegan en la construcción de una sociedad democrática y participativa, constituyen aliados indispensables a la hora de realizar gestión de riesgos, cuando ha ocurrido un evento adverso de graves consecuencias para la población.

Una vez que evalúen en conjunto el Director de la DGR-MIES y de la Dirección Nacional del Comunicación del MIES la situación social, emocional, económica y política por efectos del desastre o emergencia en la población; y, en acuerdo con el Director Provincial, conviértase en una fuente informativa confiable para los medios de comunicación masivos locales, nacionales e internacionales. Salvo que existan otras disposiciones expresas desde la Dirección de Comunicación.

Los comunicadores sociales deben considerar al menos dos estrategias de comunicación cuando se trate de alcanzar una efectiva relación con los medios de comunicación masiva:

- **Estrategia 1. Que los medios de comunicación vengan donde nosotros.** Organice ruedas de prensa, encuentros, reuniones de trabajo, conversatorios, mesas redondas, charlas expositivas, talleres o actos de rendición de cuentas de la gestión realizada por el MIES
- **Estrategia 2 Que los medios lleguen hacia nosotros**, convocando a una rueda de prensa, entre otros. De esta manera se potencia la información generada por nosotros. Así mismo, se debe aprovechar para entregar documentos con la posición oficial sobre el tema
 - a) Visite a los Directores de Medios de Comunicación socia, a jefes de noticias. Consiga entrevistas en noticiarios o espacios familiares, difunda las acciones realizadas por las autoridades nacionales y locales del MIES e informe de los resultados, logros y dificultades. Deben visitar los voceros (autoridades nacionales y locales del MIES)
 - b) Solicite ser recibido por los ejecutivos del medio de comunicación para exponer o aclarar información de manera personal y para entregar documentos de soporte (dossier).
- **Estrategia 3. Conmemoraciones y aniversarios.** Organice eventos públicos que recuerden el desastre y la emergencia vividas. Con base a la documentos producidos y recogidos del monitoreo de la prensa y con los registros propios, organice eventos conmemorativos que busquen la reflexión y el análisis de los hechos y circunstancias ocurridas. Este es otro mecanismo de educación para la prevención y educación de la población.

Quito, marzo de 2010

4.8. BITÁCORA 01

REGISTRO DE ACONTECIMIENTOS POR EVENTOS ADVERSOS³⁸

I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA	
PROVINCIA:	CARCHI
CANTÓN	TULCÁN
PARROQUIA	TOBAR DONOSO
COMUNIDAD	EL BABOSO
GRUPO ÉTNICO	AWA

0

II. UBICACIÓN GEO REFERENCIADA	
2.1. ALTITUD	660 msnm
2.2. LATITUD	0° 53' 46" norte
2.3. LONGITUD	78° 26' 37" oeste

0

III. ANTECEDENTES DEL EVENTO	
3.1. ¿Cuándo pasó?	Día _____ Fecha _____ Hora _____
3.2. Narración del Problema/demanda ¿Qué pasó? ¿Cómo pasó? ¿Por qué pasó?	<i>Traslado el día Jueves 26 de Marzo de 2010 con el objeto de verificar In Situ la Situación de Riesgo de la Comunidad el Baboso, como resolución del Gabinete Itinerante realizado por el Señor Presidente de la República el Día 19 de Marzo en la Ciudad de Mira Provincia del Carchi, en donde los comuneros participaron su preocupación porque pueda ocurrir un posible deslizamiento. La Dirección Provincial del Mies Carchi, se trasladó ayer jueves a la Comunidad antes mencionada en donde se reunió el COE Provincial conjuntamente con la Comunidad y constató que: las viviendas de la comunidad están en la alta vulnerabilidad por una posible ocurrencia de de un deslave que prácticamente destruiría en su totalidad a la comunidad, ya que está ubicada justo al pie de la falla geológica presente en la cumbre de la montaña.</i>

0

IV. DESCRIPCIÓN DEL ENTORNO GEOGRÁFICO	
4.1. Detalle de la ubicación geográfica	<i>La Comunidad el Baboso se encuentra ubicada en la región noroccidental de la Provincia del Carchi, aproximadamente a cuatro horas de la cabecera Provincial y Cantonal</i>
4.2. Vías de acceso	<i>Su acceso se lo realiza vía terrestre desde Tulcán hasta la vía San Lorenzo, luego hasta la Parroquia Lita. Luego se prosigue a pie por camino de trocha por alrededor de 2 horas.</i>
4.3. Población constituida por (etnia, hombres, mujeres, niños...)	<i>Su población está constituida en un 95% por personas de la etnia Awa, la conforman 50 familias que representan alrededor de 210 personas</i> <input type="checkbox"/> Niños y niñas (menores de 10 años) <input type="checkbox"/> Adolescentes (entre 10 y 16 años) <input type="checkbox"/> Jóvenes (entre 17 y 30 años) <input type="checkbox"/> Adultos (entre 31 y 65 años)

³⁸ Este formato ha sido construido sobre la base de un reporte realizado por Giovanni Egas, Director de la Dirección de Gestión de Riesgos del MIES. Marzo 2010.

	<p>___ Tercera edad (más de 65 años)</p> <p>210 Número total de personas</p> <p>50 Número total de familias a ser atendidas en sus derechos</p>
4.4. ¿Cómo están los habitantes?	<p>___ evacuados ___ albergados</p> <p>___ heridos ___ enfermos ___ muertos</p>
4.5. Vegetación y ecosistema	<p><i>Su vegetación es preponderante bosque primario</i></p>
4.6. Actividad económica	<p><i>Sus principales actividades son la agricultura, la ganadería y aun conservan costumbres ancestrales de caza y pesca</i></p>
4.7. Estructura social	<p><i>La estructura social y de organización de la comunidad es sólida y representativa.</i></p> <p><i>Son parte de la red y la Federación de Pueblos Awa del Ecuador</i></p>

O

V. INTERVENCIÓN

5.1. ¿Ha intervenido ya alguna institución?	<p>¿Institución Pública? Quiénes: <i>Con fecha 21 de Marzo del 2010 mediante oficio de la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos de la Provincia del Carchi se invita a:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>La Dirección Provincial del MIES del Carchi</i> - <i>MIDUVI, Salud, Ambiente,</i> - <i>Gobernación y Municipalidad del Cantón Tulcán,</i> <p>¿Institución Privada? Quiénes:</p>
5.2. Conclusiones recomendaciones	<p><i>Luego de escuchar los criterios de la gente que solicitan de forma unánime su reubicación de sus viviendas, así como el informe de la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos en donde concluye que es necesario la inmediata evacuación de la Población</i></p> <p><i>Se decidió COMO MEDIDA URGENTE DE PREVENCIÓN: EL TRASLADO DE LA COMUNIDAD HASTA UN ALBERGUE QUE LO INSTALARA LA SECRETARIA TÉCNICA DE RIESGOS EN UN SECTOR SEGURO Y LIBRE DE RIESGOS, ESTO HASTA REALIZAR TODO EL PROCESO Y ADECUACIÓN DE LA REUBICAIÒN TOTAL DEL POBLADO.</i></p>
5.3. Requerimiento ¿Cómo debe intervenir el MIES?	<p>QUIÉNES SOLICITAN LOS SIGUIENES REQUERIMIENTOS:</p> <p>COE CANTONAL___ COE PROVINCIAL___ COE NACNAL___</p> <p>Otros:</p> <p>_____</p> <p>ALBERGUES: Dotación de albergues temporales: Cantidad: _____ Número de familias por albergue _____</p> <p>ALIMENTOS Número total de raciones alimenticias _____</p>

	<p>VITUALLAS</p> <p>BONO DE EMERGENCIA Número de adultos que recibirían el bono: _____</p> <p>MICROCRÉDITOS/ Recuperación Económica Número de familias _____ Indique el tipo de proyecto:</p>
<p>¿Qué dicen o informan los medios de comunicación local (prensa, radio, televisión)?</p>	

Fuente informativa Responsable

Fuente Responsable		Teléfono Móvil	
Lugar, Fecha, Hora		Teléfono oficina	
Correo Electrónico		Teléfono domicilio	

4.9. MANUAL OPERATIVO DE COMUNICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

La Organización Panamericana de la Salud, puso en circulación a finales del año 2009, el libro *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta*. Documento que llena un gran vacío en el tema de la gestión de la comunicación en riesgos y emergencias. Por la trascendencia de sus propuestas y contenidos y, sobre todo por la utilidad operativa, he decidido recoger, adecuar y recrear algunos de esos contenidos a la realidad de la gestión de riesgos en el ámbito de las competencias y responsabilidades que le corresponden a la Dirección de Gestión de Riesgos del MIES³⁹.

4.9.1. ¿CÓMO GESTIONAR LA INFORMACIÓN DURANTE UNA EMERGENCIA O DESASTRE?

El mayor desafío durante las primeras horas del desastre es garantizar que la información que circula sea clara y que refleje las necesidades prioritarias de la población afectada⁴⁰

Las situaciones de desastre o emergencia suelen traer caos y confusión. Los mecanismos habituales de gobierno y gerencia de las instituciones se alteran produciendo obstáculos y dificultades para obtener y generar información, lo cual no debe ser una justificación para no producir o circular información

En la primera fase de un desastre, existen dos desafíos clave:

1. Garantizar que la información que circula sea clara y que refleje las necesidades prioritarias de la población afectada; y,
2. Que la información se produzca y actualice con frecuencia

También se debe considerar que la prensa nacional e internacional es uno de los actores que demanda mayor información. Su trabajo brinda cobertura al impacto del desastre, a las necesidades de las poblaciones y a los mecanismos de respuestas establecidos.

Aspectos a tomar en cuenta para gestionar la comunicación:

1. A mayor planificación y preparación de los mecanismos para la recopilación, producción y divulgación, la información será más exitosa.
2. Conocer de antemano las fuentes de información más fiables, saber cuáles son los mecanismos de intercambio de información utilizados, ayuda a convertirlos en fuente de datos para el trabajo de comunicación y gestión de información.

³⁹ Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta. Organización Panamericana de la Salud. Julio 2009. Editores: Susana Arroyo Barrantes, Comunicadora Social OXFAN, Martha Rodríguez, Asesora de Comunicación Social OPS/OMS, Ricardo Pérez, Asesor Regional de Información, OPS/OMS. Panamá, Julio de 2009.

⁴⁰ Op. Cit. Página 31 en adelante.

3. Para comprender mejor el impacto de una emergencia, previamente se debe levantar mapas de riesgos, estudios de vulnerabilidad, estadísticas de población, indicadores socio económicos, datos históricos, etc.
4. Para la comunidad internacional la información es la demanda número uno. Gobiernos, organismos internacionales, agencias de cooperación necesitan conocer cuál es el impacto del desastre y cuáles son las necesidades de la población.
5. Los medios de comunicación demandan cifras, imágenes, opiniones de expertos, testimonios de la población afectada y la respuesta iniciada por las autoridades; y el uso que se da a la ayuda internacional.
6. La tarea de los comunicadores es convertir la información técnica ofrecida por los expertos en información clara, de fácil acceso y comprensión de parte de la población afectada.
7. Cuando se trata de movilizar recursos del exterior, los comunicadores deben asegurar la disponibilidad de la información con la mayor calidad, pertinencia y oportunidad posible.

4.9.2. FORMATO DE REPORTES DE SITUACIÓN-SITREP

Los reportes de situación son informes, usualmente diarios, donde se describe el estatus de la emergencia, su impacto, las necesidades de la población y las acciones llevadas a cabo para atenderlas. Se expresan hechos y no conjeturas. Esto le convierte en una fuente fiable sobre el estado del desastre.

SITREP es un mecanismo que visibiliza los avances en la fase de respuesta, la comunidad se mantiene informada, fortalece una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

SITREP corresponde a la siglas en inglés de (Situation Report) y antes de difundir su información debe ser aprobado por las autoridades correspondientes.

Equipamiento técnico básico: el comunicador para levantar la información del SITREP debe contar con:

- computador portátil
- conexión a Internet
- un GPS
- un celular
- un teléfono satelital

4.9.2.1. BITÁCORA 02 REPORTE DE SITUACIÓN-SITREP⁴¹

1	Tipo de emergencia	
2	Lugar (provincia, cantón, parroquia, barrio)	
3	Día Hora:	
4	Tipo de informe (preliminar, complementario)	
5	Situación general	
6	¿Cuál es el estado de la zona afectada por el desastre?	
7	¿Cuál es la población afectada?	
8	¿Hay sectores, grupos o comunidades más afectadas o vulnerables?	
9	¿Cuál es el impacto de la salud en las personas?	
10	¿Cuáles son las principales necesidades? Albergues, alimentos, cobijas, etc?	
11	¿Cuáles necesidades han sido cubiertas?	
12	¿Qué no se necesita?	
13	¿Qué hace el MIES y cuáles serán sus acciones inmediatas?	
14	¿Qué hace el Municipio y cuál es plan de acción inmediato?	
15	¿Qué hace el Consejo Provincial y cuál es plan de acción inmediato?	
16	¿Qué hace la Gobernación y cuál es plan de acción inmediato?	
17	¿Qué hace la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y cuál su plan de acción inmediato?	
18	¿Cuál es la capacidad del Estado para responder al desastre o a la emergencia?	
19	¿El Estado ha solicitado ayuda externa?	
	Preguntas de control: 1. ¿Este reporte servirá para planificar y tomar decisiones?	
	2. ¿Contribuirá a que los donantes otorguen fondos?	

⁴¹ Fuente. Autor

	3. ¿Reforzará la imagen y la visibilidad de las autoridades del MIES?	
--	---	--

Fuente informativa Responsable

Responsable		Teléfono Móvil	
Lugar, Fecha, Hora		Teléfono oficina	
Correo Electrónico		Teléfono domicilio	

4.9.3. ¿CÓMO TRABAJAR Y RELACIONARSE CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

Es importante contar con orientaciones que permitan “organizar el trabajo con los medios de comunicación en función de sus características específicas, de sus demandas de información y de los mensajes clave que el sector –social, léase MIES- requiera posicionar durante una emergencia o desastre”⁴²

“En situaciones de emergencia y desastre, los medios demandarán y ofrecerán información. Analizar y entender de antemano su estructura, sus principales características, accesibilidad, ventajas y desventajas, es clave para fortalecer las alianzas entre ellos y el sector-social-“.

El rol de los medios de comunicación:

- Cumplen una función social y son un instrumento de primera mano que llega efectiva y rápidamente a la población
- Influyen en la asistencia humanitaria internacional y nacional
- Condicionan tanto las agendas como las decisiones de gobiernos y agencias de cooperación.
- Visibilizan el apoyo de los donantes
- Son un instrumento de crítica y de denuncia y son canales para rendir cuentas públicas

¿Qué buscan los medios de comunicación?

- Información a tiempo, transparente y actualizada con regularidad
- Conocer la posición oficial sobre los hechos
- Conocer la información más relevante que el MIES o la SNGR tienen sobre la emergencia
- Mensajes consistentes, atractivos, claros y verídicos.
- Imágenes, cifras, testimonios y declaraciones de actores clave.
- Recursos que le permitan comprender mejor la emergencia
- Que se aclaren los rumores para no publicar especulaciones
- Si hay errores que se acepten y se corrijan⁴³

⁴² Op. Cit. Página 61 y siguientes.

⁴³ Op. Cit. Página 69

Lo importante del trabajo frente a los medios de comunicación:

1. Garantizar el acceso a la información sobre el estado de la emergencia, su impacto, las acciones de respuesta y la evaluación de la situación. Si sus mensajes están basados en hechos y evidencias, los medios pueden contribuir a calmar a la población, reducir la incertidumbre y focalizar la atención en lo más importante.
2. Buscar su colaboración para facilitar acciones que promuevan la participación, organización ciudadana, orientar la colaboración no solo de los afectados sino también de los equipos de respuesta, los grupos de asistencia y los donantes.

¿Cómo garantizar una relación exitosa con los medios?

- Planificando las estrategias de comunicación, integrando la comunicación en los niveles gerenciales, minimizando errores, coordinando y generando confianza.
- Entendimiento
- Confianza, proveer mensajes transparentes y escuchar las preocupaciones de la gente
- Credibilidad antes, durante y después de la emergencia,

Elementos que ayudan a cultivar y sostener una buena relación con los medios

Televisión:

- Existen canales locales, regionales, nacionales e internacionales y cada uno tiene su importancia, conocerlos es fundamental.
- Los periodistas televisivos demandan imágenes, por lo que es importante prepararse.

Televisión	
Durante la Respuesta	Rol durante la reconstrucción
Sus imágenes pueden convencer y atraer la atención de donantes, organismos de ayuda, etc.	Se involucra a través de los espacios informativos o de las investigaciones
Es un medio ideas para hacer transmisiones en vivo	Cumple un rol de denuncia o aprobación de la calidad de la respuesta y para fortalecer una cultura de transparencia y vigilancia
Cuando elaboran la información adecuadamente, sensibilizan a la población sobre las necesidades de las comunidades afectadas	Con programas de debates y opinión analiza la evolución de las operaciones de ayuda humanitaria

La Radio

- La inmediatez es su característica principal
- Tiene un gran alcance entre la población (alfabeta o no)
- Sus costos de producción y pauta son bajos
- Útil para llegar a audiencias nacionales y locales
- Ofrece mayor interactividad a los oyentes

RADIO	
Durante la Respuesta	Rol durante la reconstrucción
Es un enlace que permite la comunicación entre la población afectada y las autoridades y por tanto conocer el estado de la situación	Las emisoras comunitarias acompañan a la población en la etapa de reconstrucción. Difunden mensajes de salud, organización, convocatorias, manejo del agua y excretas, etc.
Transmite en vivo	Los comunicadores capacitados en gestión de riesgos, como son vecinos de la comunidad, se convierten en difusores de mensajes clave para cambiar actitudes, generar solidaridad y apoyos.
Ofrece muchos formatos comunicacionales: enlaces, conferencias, entrevistas simultáneas entre diferentes actores	
Es un medio poderoso para enviar mensajes clave a la población: calma, alerta, orientaciones, destrezas, etc.	
Con su servicio social brinda invaluable ayuda para ubicar personas, solicitar ayudas,	
Permite pautar campañas de diverso tipo, se suman a actos solidarios.	

Prensa escrita

- Pone énfasis en reportajes, da cuenta de historias de vida, cuenta detalles
- Realiza análisis comparativos sobre el antes y el después de la emergencia
- Investiga
- Circula ampliamente
- Generalmente tienen mucha credibilidad

- Llegan a diversas audiencias
- Permite leer una y otra vez la información

Prensa Escrita	
Durante la Respuesta	Rol durante la reconstrucción
Publican información clave para que la gente sepa cómo actuar: planes de evacuación, cómo mantener el agua, cuidado de la salud, etc	Informa a la población sobre las acciones realizadas por el ministerio
Son útiles para publicar planes de acción y para solicitar ayuda y donaciones	Rinde cuentas de los fondos públicos recibidos y cómo se han utilizado
Ponen en la agenda internacional las necesidades de la población afectada	Publica testimonios y fotografías de sobrevivientes, sus nuevos retos y necesidades.
Medio ideal para publicar entrevistas de análisis de la situación o relacionadas con la evolución de daños y necesidades	Es un catalizador de la memoria colectiva y ayuda a recordar los eventos ocurridos, reflexionando sobre las causas y consecuencias pasadas
Sus infografías son el medio ideal para explicar por qué y como sucedió la emergencia	Convierte la emergencia en una oportunidad al sacar lecciones de lo ocurrido

Agencias de prensa internacional y nacional

- Su trabajo está ligado a la demanda que realizan los otros medios de comunicación
- Ellos asumen las ventajas y desventajas de los otros medios
- Generalmente tienen gran credibilidad
- Multimedia e instantáneos
- Cobertura mundial o nacional
- Es un medio efectivo para comunicarse con la comunidad internacional
- Medio para rendir cuentas por medios interactivos (chats y blogs)
- Disponen de grandes archivos de datos de carácter y valor históricos

Agencias de prensa internacional y nacional	
Durante la Respuesta	Rol durante la reconstrucción
Actualización inmediata de la información sobre la emergencia y desastre	Cuando se crean secciones especiales sobre la emergencia es bastante fácil poder incluir información de esta fase
Publican galerías fotográficas	El equipo de comunicación de la agencia debe estar preparado para ofrecerle a la prensa escrita algunos recursos informativos como fotografías con sus pies de foto, testimonios, entrevistas, etc.
Su carácter multimedia les permite publicar audios con testimonios, videos, textos de análisis	Para conmemoraciones de emergencias o desastres, las agencias son muy receptivos y acceden con facilidad a publicar noticias, reportajes especiales sobre el proceso de recuperación de las comunidades afectadas meses/ años después del acontecimiento.
Son el medio más rápido para difundir notas, comunicados y boletines de prensa	
El periodista enviado a la zona afectada pueden publicar un blog o bitácora sobre su experiencia de trabajo y el avance de la operación de respuesta	
Muy importante, pueden hacer un enlace a la página web del MIES	

4.9.3.1. RECOMENDACIONES CLAVE PARA LOS COMUNICADORES

- Organice un listado de los sitios web de uso frecuente que brinden información relevante y de calidad (periódicos en línea, sitios web de los ministerios involucrados, ONGs, Organismos internacionales, etc.
- En todos los casos, identifique los espacios y secciones de cada medio que suelen dar cobertura a las situaciones de emergencia.
- Establezca contacto con los periodistas los coordinen y conozca a fondo su dinámica de trabajo, planes de publicaciones y horarios de cierre de edición, responsables del manejo y organización de la agenda informativa.
- Es importante valorar el hecho de que los medios de comunicación son aliados importantes para nuestro trabajo. A más de informar, son un instrumento de apoyo para lograr cambios de actitud y/o comportamientos sobre temas críticos cuando ocurre un desastre o emergencia (salud, organización, participación)

- Sin duda que el impulso que pueden dar a la movilización social para transformar la incertidumbre y el sufrimiento en acciones de apoyo y solidaridad.
- No olvidar que son un instrumento de fiscalización, denuncia y crítica cuando se intuye falta de transparencia o no se cumplen los estándares internacionales de calidad de la ayuda.
- Cuando el comunicador planifique su trabajo con los periodistas, plantee acciones que refuercen su rol como canales para rendir cuentas sobre el uso de los recursos y la calidad de la respuesta, tanto a la comunidad afectada como a la opinión pública en general
- Anticípese, no espere que le soliciten la información. Genere confianza, muestre interés y voluntad para compartir la información.
- Minimice imprecisiones, entregue información concisa, oportuna y clara; ofrezca hechos más que procesos.
- Trátelos por igual, no los discrimen por su tamaño, penetración o ideologías,, ya sean locales, nacionales o internacionales, audiovisuales o escritos.
- Adecue la información al medio, la emergencia se mira de forma distinta desde un medio local que desde una agencia internacional de noticias
- Busque enfoques o puntos comunes, en general no hay periodistas especialistas en desastres, ayúdeles a comprender la emergencia.
- Atienda sus demandas, parta de sus expectativas y no les diga cómo deberían hacer su trabajo.
- Monitoree, enviar la información no es garantía de que se publique, si su mensaje es divulgado, lleve un registro de las apariciones en medios.
- Conozca a los tomadores de decisiones, en casos importantes acuda a los editores y directores, son quiénes deciden el qué, cómo y cuando de la noticia.
- Identifique sus intereses, conozca las tendencias empresariales e ideológicas de cada medio.

4.9.3.2. ¿CÓMO LLEGAR A LOS MEDIOS?

Parte del trabajo de relación con los medios de comunicación se debe dar no solo antes, el momento y después de un desastre o emergencia, sino que también debemos conocer cuáles son los canales que prefieren para conseguirla

- Comunicados de prensa
- Conferencias de prensa
- Informes técnicos
- Reuniones con equipos editoriales

- Sitios web institucionales
- Anuncios publicitarios, remitidos
- Material educativo
- Correos electrónicos, entre otros

Esto demanda trabajar y desarrollar los objetivos, propósitos y características de cada uno de ellos. Así mismo, quedan pendientes otros aspectos clave que deben considerarse como parte del manejo de la comunicación: vocerías (recomendaciones); el monitoreo de la información; la construcción de los mensajes según las etapas de la emergencia; el manejo de los mitos y rumores; cómo producir materiales de comunicación e información; ente otros muchos.

Este esfuerzo constituye en términos personales un primer esfuerzo y paso que hay que seguirlo, concluirlo y sobre todo ponerlo en práctica.

4.9.4. DERECHOS DE PERSONAS Y COMUNIDADES AFECTADAS POR DESASTRES (PROPUESTA PARA DISCUSIÓN) ⁴⁴

Considero un auténtico aporte de Gustavo Wilches-Chaux, jurista y comunicador colombiano experto en gestión de riesgos que proponga para la discusión de toda la comunidad el documento que lo denomina *Derechos de Personas y Comunidades Afectadas por Desastres*.

Por la trascendencia de sus contenidos lo cito textualmente a continuación, como colofón de esta monografía.

Derechos de Personas y Comunidades Afectadas por Desastres

Gustavo Wilches-Chaux

Todos los seres vivos, incluyendo las comunidades humanas y sus ecosistemas, poseen "mecanismos de superación" que les permiten transformarse creativamente como resultado de las crisis. La Corporación NASA KIWE entiende su propia función y la de los distintos actores externos que intervienen o intervendrán en la zona de desastre, como el papel que cumplen las medicinas biológicas sobre los organismos afectados por alguna dolencia: no sustituyen el sistema inmunológico que le permite al organismo enfermo asumir el protagonismo de su proceso curativo, sino que lo fortalecen a través de estímulos de energía que el mismo organismo se encarga de procesar según sus propias carencias y necesidades.

⁴⁴ WILCHES-CHAUX, Gustavo. GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL RIESGO: Introducción. La Comunicación Social: Un Compromiso Político. CIS-CRIC-TN "Orientaciones para la prevención y atención de desastres: cómo incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial, cómo formular planes de emergencia y operaciones de respuesta, cómo comunicar en emergencias. Anexo. Página 241. Portoviejo, 2005.

Esos estímulos de energía, representados en este caso por los aportes económicos, metodológicos o técnicos que realicemos en la zona los actores externos, deben reconocer en las distintas expresiones de la cultura de las comunidades locales, la columna vertebral de su sistema inmunológico y de sus posibilidades creativas.

De los "Principios Orientadores" de la Corporación NASA KIWE (1994)

Introducción

La presente propuesta se formula con el ánimo de iniciar un debate sobre los derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres, ya sean desencadenados por fenómenos de origen natural, o por fenómenos antrópicos (de origen humano) o socionaturales (aquellos que se expresan a través de cambios en la naturaleza, pero cuyo origen está en la actividad humana).

Se fundamenta en la concepción según la cual los desastres en sí no son "naturales" ni "actos de Dios", sino el producto de la convergencia entre unos fenómenos propios de la dinámica de la naturaleza o de la dinámica de la sociedad humana (que se convierten en amenazas), y unos factores de vulnerabilidad que determinan que una comunidad no esté en capacidad de adaptarse sin traumatismos a la ocurrencia de esos fenómenos, o que bloquean o reducen la capacidad humana para recuperarse de los efectos nocivos de los mismos.

También parte de la base de que los desastres no constituyen hechos súbitos y aislados de la vida "normal" de la comunidad, sino que es necesario entenderlos en el contexto de los procesos en virtud de los cuales la comunidad afectada entra en interacción con los ecosistemas que ocupa o sobre los cuales interviene. Los desastres son también procesos enraizados en el pasado y cuyos efectos positivos o negativos se proyectan hacia el futuro y alteran el curso de la vida de una comunidad.

La propuesta se edifica también sobre las base de que las personas y comunidades afectadas por un desastre, no se convierten de manera automática e inevitable en "víctimas impotentes", sino que tanto ellas, como los ecosistemas, poseen "mecanismos de superación" que no solamente les permiten recuperarse de los efectos del desastre, sino rediseñar el curso de la comunidad en función de aproximarse a la sostenibilidad. En consecuencia los derechos de las personas y comunidades afectadas por desastres, se pueden resumir en el derecho a que toda actividad posterior al fenómeno que lo desencadenó, se realice en función de activar y fortalecer esos "mecanismos de superación".

Mientras algunos de los derechos aquí recopilados aparecen y ya se reconocen al menos teóricamente como obvios, existen algunos temas que todavía merecen y requieren un mayor debate, como por ejemplo el del derecho que les asiste a personas y comunidades de negarse a evacuar una zona declarada por las autoridades como de amenaza inminente y alto riesgo, y las consecuencias que el ejercicio de ese derecho puede acarrear en términos de responsabilidad tanto para las autoridades como para los líderes y miembros de las comunidades afectadas. ¿Debe reconocerse el derecho de una comunidad a negarse a una evacuación forzada, cuando existen de por medio amenazas inminentes y condiciones de alto riesgo, y cuando ha mediado información suficiente para que la comunidad pueda evaluar las consecuencias de su negativa? De no reconocerse ese derecho, ¿existe para las autoridades el derecho y el deber de forzar una evacuación en las circunstancias descritas? ¿Cómo se haría compatible este derecho con el interés

colectivo que se concreta y expresa en los planes de ordenamiento territorial, que son una herramienta para hacer efectivo el derecho de las comunidades a la prevención de desastres?

Por último, hay que decir que en este listado tentativo no se incluye el derecho que les asiste a las personas y comunidades afectadas por un desastre, para exigir una indemnización económica cuando se demuestre objetivamente que el desastre se ha producido por culpa o negligencia del Estado o de otros actores, por considerar que sobre ese derecho existe todo un cuerpo de teoría jurídica y de jurisprudencia, alrededor de temas como el de la "responsabilidad civil extracontractual". Los derechos que aquí se invocan, hacen más referencia a la manera de "manejar" el desastre por parte tanto del Estado como de las comunidades afectadas, y de todos aquellos actores externos que intervienen en una u otra forma en un escenario de crisis.

Otro campo que queda por explorar, es el de los deberes correlativos a estos derechos, es decir, las responsabilidades que deben asumir los distintos actores sociales e institucionales en caso de que se reconozca efectivamente la existencia de los derechos propuestos.

Los Derechos

1. Derecho a la Protección del Estado:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tiene derecho a que el Estado, directamente o a través de los organismos de socorro nacionales e internacionales y de otras instituciones con fines similares, les otorgue sin distinciones de ninguna especie, la protección que requieren mientras recuperan las condiciones que les permitan satisfacer por sus propios medios sus necesidades esenciales. Dicha protección se concreta en el suministro de albergue, alimentación, vestido, atención médica y psicológica, recreación y seguridad para sí mismos y para sus bienes (incluyendo los bienes colectivos que forman parte del patrimonio cultural de la comunidad), todo lo anterior teniendo en cuenta las particularidades culturales de cada comunidad afectada. Lo anterior incluye el derecho a la evacuación oportuna y concertada de zonas de amenaza inminente y alto riesgo cuando las circunstancias así lo ameriten, y la reubicación concertada, temporal o permanente, en zonas libres de amenaza o en donde las amenazas sean manejables. Sin embargo, las personas y comunidades también poseen el derecho a no ser evacuadas en contra de su voluntad de una determinada zona, a pesar de poseer toda la información necesaria sobre los posibles riesgos de permanecer en dicha zona.

2. Derecho a la Información:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a conocer de manera adecuada, oportuna, clara, precisa y veraz, la información disponible sobre aspectos tales como:

a. Los fenómenos que desencadenaron la situación de desastre, su naturaleza, sus consecuencias actuales y potenciales, etc.

b. Su propia situación de vulnerabilidad frente a dichos fenómenos y los riesgos que de la misma se puedan derivar.

e. Información necesaria para que las comunidades y sus líderes puedan tomar, de manera concertada con las autoridades, la decisión de ser evacuados de una zona

de amenaza inminente y alto riesgo, o la decisión de permanecer bajo su responsabilidad en dicha zona en contra de las advertencias e instrucciones de las autoridades.

d. Los planes de prevención, de contingencia, de emergencia, de recuperación y de reconstrucción existentes, los recursos disponibles o previstos para llevarlos a cabo, los mecanismos de administración y de control de los mismos, etc..

El derecho a la información incluye el derecho a que las percepciones, interpretaciones y puntos de vista de los distintos actores sociales sean tenidos en cuenta como elementos para construir una visión compartida del desastre y de la situación de la comunidad dentro de él, a través de los llamados "diálogos de saberes", "diálogos de ignorancias" y "diálogos de imaginarios"

En general, la comunidad tiene derecho a conocer a través de la educación formal y no formal (desde el nivel preescolar hasta la educación superior), de la formación profesional y de la información pública, la realidad ambiental y la dinámica natural de la región que ocupa, así como los riesgos surgidos de la interacción humana con dicha realidad.

3. Derecho a la Participación:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a una participación directa, activa, decisoria y eficaz en todas las etapas del proceso, desde aquellas previas a la ocurrencia del evento desencadenante (cuando haya lugar a ello, como en el caso de las alertas previas a huracanes o erupciones volcánicas), hasta las etapas de emergencia, recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo de la región afectada y de sus habitantes.

El derecho a la participación incluye el derecho de la comunidad a elegir sus propios voceros, delegados o representantes ante las distintas instancias con injerencia en los procesos que surjan como consecuencia del desastre, sin que el nombramiento y la actuación de dichos voceros, delegados o representantes, supla y agote por sí misma el derecho de las comunidades a la participación.

4. Derecho a la Integralidad de los Procesos:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los procesos tendientes a su recuperación, reconstrucción y posterior desarrollo, sean concebidos con carácter integral y con sentido humano, social, económico, ambiental y cultural, y a que no se centren en la mera reconstrucción de la infraestructura física. Lo anterior implica el derecho a que la recuperación y el fortalecimiento del tejido social de las comunidades afectadas, y de su capacidad de gestión y autogestión, se consideren como prioridades de los procesos, con miras a la sostenibilidad global de las comunidades que los protagonizan. Así mismo, comprende el derecho a la protección y recuperación del patrimonio cultural, tangible e intangible, en sus diferentes expresiones, que le otorgan a la comunidad sentido de identidad, de pertenencia, de propósito colectivo y de continuidad en medio de la crisis.

5. Derecho a la Diversidad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que se respeten las particularidades culturales de cada actor y sector social en las distintas etapas y expresiones de los procesos que surjan como consecuencia del desastre,

lo cual incluye la necesidad de tener en cuenta las necesidades específicas de los sectores más vulnerables de la comunidad (niños, ancianos, enfermos, discapacitados, etc.)

Lo anterior comprende así mismo el derecho a que las ayudas externas se realicen teniendo en cuenta las necesidades y particularidades de los receptores o beneficiarios de las mismas, más que las necesidades de los donantes, y el derecho a que toda ayuda se realice como un insumo para el proceso hacia la autogestión de las comunidades, y no como un auxilio a damnificados impotentes.

6. Derecho a la Perspectiva de Equidad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se garantice la participación decisoria y equitativa de los distintos actores sociales (hombres, mujeres, infantes, adolescentes e integrantes de la tercera edad), de manera tal que sus puntos de vista, sus propuestas, sus necesidades, sus aspiraciones y su potencial, sean tenidos en cuenta en la dirección, planeación, ejecución, control y evaluación de dichos procesos. La perspectiva de equidad incluye de la perspectiva de género, pero reconoce que las discriminaciones que hay que superar en nuestra sociedad van todavía más allá.

7. Derecho a la Autogestión:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que en las distintas etapas y expresiones de los procesos, se respete y se fortalezca la capacidad de decisión, gestión y autogestión de los distintos actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Lo anterior incluye el principio de que un nivel de superior jerarquía solamente deberá tomar decisiones o ejecutar acciones que sobrepasen la capacidad de decisión o ejecución del nivel jerárquico inmediatamente inferior. Por ejemplo, las decisiones que deben y pueden ser tomadas por un alcalde municipal, no deberán ser tomadas por el gobernador del departamento, ni las que les corresponden al gobernador deberán ser tomadas por el nivel nacional.

8. Derecho de Prioridad:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que las acciones y procesos tendientes a restituir su autonomía y su capacidad de gestión perdidas o reducidas como consecuencia del desastre, sean atendidos con carácter prioritario frente a los intereses y objetivos de sectores políticos, o de sectores económicos o sociales no afectados, así pertenezcan a la misma región.

9. Derecho a la Continuidad de los Procesos:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a la continuidad de los procesos tendientes a su recuperación y reconstrucción, y a la asignación de los recursos necesarios para adelantarlos, por encima de la duración de los periodos de las autoridades locales, regionales o nacionales, lo cual significa que dichos procesos deben tener carácter de programas de Estado y no de programas de Gobierno.

10. Derechos Frente a los Medios de Comunicación:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, tienen derecho a que los medios de comunicación respeten su intimidad, a que no las conviertan en motivo y oportunidad para el sensacionalismo, ya que los medios cumplan el papel de facilitadores de los procesos de comunicación entre las comunidades afectadas y las autoridades o actores y sectores sociales de distinto nivel que intervienen o vayan a intervenir en los procesos. Así mismo, tienen derecho a que la información que transmitan los medios contribuya a comprender de manera veraz, objetiva y racional las causas y procesos que condujeron al desastre, y a descubrir y fortalecer el potencial de recuperación y gestión existente en las mismas comunidades, en lugar de consolidar el estereotipo según el cual los afectados por un desastre son entes incapaces de retomar el control de su propio destino.

11. Derecho a la Participación de la Naturaleza:

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales éstas interactúan, tienen derecho a que la voz de la naturaleza sea escuchada en la toma de las decisiones que determinarán el rumbo de los procesos de recuperación, reconstrucción y desarrollo, de manera tal que los mismos avancen hacia la construcción de unas relaciones sostenibles entre las comunidades y su entorno.

12. Derecho a la Prevención

Las personas y comunidades afectadas por desastres, al igual que los ecosistemas con los cuales estas interactúan, tienen derecho a que en los procesos, planes y programas tendientes a su recuperación, reconstrucción y desarrollo, se incorpore el concepto de prevención de nuevos desastres, mediante la herramienta de la gestión del riesgo, a través de la cual se busca el manejo adecuado de las amenazas y la mitigación de los factores de vulnerabilidad, de manera que ni la dinámica de la naturaleza se convierta en un desastre para las comunidades, ni la dinámica de éstas en un desastre para los ecosistemas.

En general, la comunidad tiene derecho a que dentro de la institucionalidad del país exista y opere un sistema técnico, estable, eficaz y dotado de recursos para la gestión de los riesgos, con miras a contribuir a la sostenibilidad global del desarrollo, a reducir la probabilidad de ocurrencia de nuevos desastres y a mejorar los niveles de preparación de los actores gubernamentales y sociales para el caso de que éstos ocurran.

Quito, marzo de 2010

Francisco Ávila Paredes

5. CONCLUSIONES

Una vez terminada esta investigación, pongo a consideración de los lectores las siguientes conclusiones:

1. La gestión de riesgos vive un nuevo y diferente momento a partir de su incorporación en la Constitución de la República, constituyéndose los artículos 389 y 390 en políticas nacionales, tanto para el sector público como para el privado.

2. La creación de la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos en el año 2008 y de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos en el 2009, marcan un hito político y técnico en el ordenamiento institucional de la gestión de riesgos. Su organización y funcionamiento constituyen un gran avance y logro en sí mismo, pues da, un giro las visiones y métodos y modelos de gestión del riesgo en el Ecuador.

3. La Secretaría Técnica en el año 2008 inició procesos de consulta nacional y regional para definir el Modelo de Gestión de Gestión del Riesgo, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, la propuesta de Ley de Gestión de Riesgos, los Principios y Políticas que lamentablemente se quedaron en proyecto y no alcanzaron a constituirse en norma legal. Proceso político técnico que por su metodología participativa y convocante a actores científicos, profesionales y sociales por sí mismo validó buena parte de esas propuestas, por lo que deben recuperarse, revisarse, adecuarse y aprobarse, ¡ya! Pues la realidad del país así lo demanda.

Debe existir más apertura, disposición y humildad de parte de las actuales autoridades de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos para que se recupere y concluya este esfuerzo nacional que ha costado el egreso de importantes recursos económicos.

4. Los nuevos enfoques y visiones que dejan de lado el asistencialismo y el paternalismo y que fortalecen los derechos y deberes de los ciudadanas y ciudadanos al momento de acceder a cualquier servicio de carácter público, deben ser incorporados y aplicados por todos los servidores públicos, especialmente en cuanto se refiere a la gestión de riesgos.

5. La educamunicación es un componente integral de la gestión de riesgos.

6. RECOMENDACIONES

1. Culminar de manera inmediata el proceso que permita contar con la Ley de Gestión de Riesgos, el Modelo de Gestión de Riesgos, Los Principios y las Políticas.

2. Crear veedurías de seguimiento de la gestión pública sobre la gestión de riesgos o un observatorio de gestión de riesgos independiente, cuyo propósito sea dar seguimiento objetivo al quehacer de los entes rectores, autoridades y actores sociales involucrados y medios de comunicación sobre la gestión del riesgo.

3. Que se establezca como política de gestión de riesgos la estructura y el funcionamiento de los COE nacional, COE provincial, COE cantonal y COE parroquial.

4. Que se implemente la propuesta de educamunicación planteada en esta monografía.

5. Que se incorporen las recomendaciones y propuestas planteadas en el documento impreso titulado “Recopilación de Protocolos, Procedimientos Operativos y Estructura Funcionales Utilizadas para la Atención de los Efectos de las Inundaciones en el Litoral Ecuatoriano 2008” publicado por el Ministerio del Litoral.

6. Que se diseñen y ejecuten campañas de sensibilización, educación e información sobre temas diversos de la gestión de riesgos, en los espacios internos del MIES y en los espacios de las organizaciones sociales que tienen vínculos con el ministerio.

7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

1. EGRED, José, CATALOGO DE TERREMOTOS DEL ECUADOR - INTENSIDADES.- Escuela Politécnica Nacional - Instituto Geofísico.
2. Ante-Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos Naturales, Socio Naturales y Antrópicos. Título Primero. DISPOSICIONES PRELIMINARES. Capítulo I. Objeto y ámbito de la Ley.
3. Factores institucionales y económicos. s/No. Página. Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Quito, 2008.
4. Declaración Universal de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, 1959
5. Primera versión de la propuesta de Modelo de Gestión de la Dirección de Gestión del Riesgo del MIES, elaborado por Giovanni Egas y Carmita Bucheli de la DIPLASEDE del MIES
6. Guía para el Manejo y Organización de la Gestión del Riesgo. MIES, febrero de 2008
7. Decreto Ejecutivo No. 1046-A, Presidencia de la República del Ecuador Gobierno Constitucional del Eco. Rafael Correa Delgado.
8. Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas. 1989.
9. Código de la Niñez y Adolescencia, Congreso Nacional del Ecuador, Quito, 2003.
10. Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, Plan Bianual para la Gestión del Riesgo 2008-2010.
11. Agenda Nacional Estratégica de Seguridad Soberanía y Democracia. Presentación del Fascículo de Gestión de Riesgo. Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Septiembre de 2008
12. Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, "Modelo de Gestión-hacia la gestión territorial". Quito, 2008-2009
13. BOFF, Leonardo. "Marina Silva: una mirada nueva sobre Brasil" Artículo publicado por ALAI AMLATINA, 04/09/2009. Leonardo
14. Boff es teólogo. <http://servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=344>.
<http://alainet.org>
15. BOFF, Leonardo. "Eco-sencillez"
<http://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=312>
16. Fragmento de la entrevista realizada a Jared Diamond, geógrafo estadounidense" en www.elpais.es
17. Sánchez, Cobo, Fernando. "De beneficiarios a ciudadanos, nueva forma de relacionamiento con los sujetos sociales en el territorio". Quito, 2009.
18. Frank Gerace, Comunicación Horizontal, pag. 19.

19. ÁVILA, Paredes, Pancho. "Memoria y comunicación: de la cultura del silencio y la desmemoria, a la acción del rescate y valoración de los actores sociales". Artículo escrito para el Archivo de la palabra: voces y testimonios del Ecuador. Quito 12 de julio de 2008.
20. Claire Guinchat y Michel Menou. Introducción general a las ciencias y técnicas de la información y de documentación, UNESCO-AL, Montevideo, 1983.
21. Enrique Ayala Mora, historiador y cientista social, Diputado Provincial por Imbabura, Vicepresidente del Congreso nacional del Ecuador, junio de 1986.
22. BRAVO, Vera Patricio Msc., ponencia "El Educomunicador en proceso de cambio social y técnico". No se conoce la fecha y lugar de publicación del mencionado artículo.
23. CIS-CRIC-TN "Orientaciones para la prevención y atención de desastres: cómo incorporar la gestión del riesgo en la planificación territorial, cómo formular planes de emergencia y operaciones de respuesta, cómo comunicar en emergencias. Capítulo II. Guía para la formulación e implementación del Plan de Emergencia y Modelo Operativo de Respuesta. GIRALDO, Rincón, Marco Antonio. Portoviejo, 2005.
24. EGAS, Giovanni, Primer borrador del Modelo de Gestión de Riesgos de la Dirección de Gestión de Riesgos /DIPLASEDE del MIES. Quito, febrero de 2010
25. "DECÁLOGO DE MANEJO DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL MINISTERIO DE INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL MIES", documento que entró en vigencia de manera inmediata para todos los programas e institutos adscritos al ministerio a nivel nacional.
25. WILCHES-CHAUX, Gustavo. GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL RIESGO GIRALDO. Portoviejo, 2005.
26. Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta. Organización Panamericana de la Salud. Julio 2009. Editores: Susana Arroyo Barrantes, Comunicadora Social OXFAN, Martha Rodríguez, Asesora de Comunicación Social OPS/OMS, Ricardo Pérez, Asesor Regional de Información, OPS/OMS. Panamá, Julio de 2009.
27. WILCHES-CHAUX, Gustavo. GUÍA PARA LA COMUNICACIÓN SOCIAL Y LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL RIESGO. Portoviejo, 2005.

8. ANEXOS

8.1. ANEXO 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
Abiótico	Medio ambiente	En el ecosistema, se denomina así aquellos componentes que no tienen vida, pero juegan un papel importante dentro del mismo, como son las sustancias minerales, los gases, los factores climáticos y otros.
Abismo	Geografía	Cavidad natural del suelo, de gran profundidad.
Absorbente	R. Químico	Es un material diseñado para retener sustancias peligrosos, debido a que tiene la capacidad de lograr la adherencia en la superficie de la sustancia específica que se desea contener y una vez que la misma a penetrado dentro de él no puede ser liberada.
Accidente		Evento no premeditado aunque muchas veces previsible, que se presenta en forma súbita, altera el curso regular de los acontecimientos, lesiona o causa la muerte a las personas y ocasiona daños en sus bienes y en su entorno. Accidentes de transporte vehicular, férreo, aéreo o naviero. Preferentemente aquellos inducidos por fenómenos naturales como deslizamientos, sismos, huracanes, lluvias, etc. o por condiciones de vulnerabilidad por localización de asentamientos humanos. Se incluyen aquellos accidentes de transportes que generan escapes de sustancias tóxicas, cualquiera sea su causa.
Acción	Formación	Lo que hace el participante de una sesión de capacitación cuando demuestra que ha alcanzado un objetivo dado.
Acción sísmica	Sismología	Esfuerzo mecánico aplicado a las construcciones como consecuencia de un terremoto.
Acciones antrópicas		Acciones realizadas por la especie humana
Acelerógrafo	Sismología	Aparato que tiene como función registrar en una gráfica el movimiento del terreno (aceleración), durante un temblor
Actividad		Describe la acción directa de un plan; responde a la pregunta: ¿qué se hace?. Dícese también de la primera división del trabajo; cada actividad se compone de tareas y cada una de éstas en pasos, concurrentes a un mismo fin. Componente del sistema social constituido por el planeamiento, la organización, la dirección y el control de las actividades de una institución o grupo, para alcanzar sus objetivos
Actualización Cartográfica	Cartografía	Proceso de revisión y modificación de la información gráfica y temática, con el fin de que la

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		cartografía recoja los cambios habidos en el tiempo en el territorio que representa.
Administración de emergencia		Analizar, organizar, planificar, tomar decisiones, asignar y coordinar los recursos disponibles a la mitigación de, preparación para, respuesta a, o recuperación de emergencias de mayor gravedad en la comunidad total.
Administrador para desastres		Persona que posee capacidad, responsabilidad y autoridad para la toma de decisiones en cualquiera de las fases del ciclo de la situación de emergencia.
Alarma		Aviso o señal preestablecida para seguir las instrucciones específicas ante la presencia real o inminente de un fenómeno adverso. Pueden ser campanas, timbres, alarmas u otras señales que se convengan.
Alergia		Estado de susceptibilidad específica y exagerada de un individuo a una sustancia.
Alerta, estado de		Segundo de los tres posibles estados de conducción que se producen en la fase de emergencia (prealerta, alerta y alarma). Se establece al recibir información sobre la inminente ocurrencia de una calamidad cuyos daños pueden llegar al grado de desastre, debido a la forma en que se ha extendido el peligro, o en virtud de la evolución que presenta, de tal manera que es muy posible la aplicación del subprograma de auxilio
Alertamiento		Primera función del subprograma de auxilio que tiene por objeto informar de manera oportuna, precisa y suficiente a las autoridades responsables de participar en las acciones de respuesta, sobre los niveles de emergencia que ofrece la situación presentada. La finalidad práctica de esta función estriba en colocar a esas autoridades en uno de los tres posibles estados de mando: prealerta, alerta o alarma, para asegurar las condiciones que les permitan una intervención adecuada
Alimentos básicos		Comida que es usualmente consumida en un país o comunidad, y de donde se obtiene una proporción substancial del suministro total de calorías.
Alojamiento temporal		Lugar donde se da cobertura a las necesidades básicas de la comunidad afectada, mientras se realizan los procedimientos de recuperación.
Aluvión	Geología	Depósitos de sedimentos, barro, arena, gravas, etc. depositados por una corriente de agua en desembocaduras y cauces de los ríos y arroyos. Se acumula en los canales de las corrientes, en las planicies inundable y en los deltas. Algunos

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		autores también incluyen bajo este término los materiales que se sedimentan en lagos o estuarios. A menos que se especifique otra cosa, el término aluvión se refiere a material no consolidado. Crecida repentina y abundante de agua.
Ambiente	Medio ambiente	Conjunto de las condiciones externas que afectan al comportamiento de un sistema. En particular, conjunto de las características climáticas, edáficas, bióticas, etc., en las que se desarrollan las actividades de los seres vivos.
Amenaza		Peligro latente asociado con un fenómeno físico de origen natural, de origen tecnológico o provocado por el hombre que puede manifestarse en un sitio específico y en un tiempo determinado produciendo efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y/o el medio ambiente. Técnicamente se refiere a la probabilidad de ocurrencia de un evento con una cierta intensidad, en un sitio específico y en un período de tiempo determinado
Análisis de riesgos		Proceso de conocimiento gradual y analítico de un lugar o una comunidad que permite conocer y determinar los peligros a los que se está expuesto por la eventual ocurrencia de una calamidad.
Análisis de vulnerabilidad		Es el proceso mediante el cual se determina el nivel de exposición y la predisposición a la pérdida de un elemento o grupo de elementos ante una amenaza específica.
Asentamiento humano		Establecimiento provisional de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de subsistencia en un área físicamente localizada.
Asistencia		Parte de la función del subprograma de auxilio denominada protección, salvamento y asistencia, específicamente implica desde el restablecimiento de los servicios esenciales, como la energía eléctrica y almacenamiento de medicamentos, víveres, ropa, instalación de puestos de socorro y servicios médicos, hasta la improvisación y acondicionamiento de albergues o refugios de emergencia.
Atención de daños o mitigación de daños		Medidas adoptadas para mitigar o atenuar la extensión del daño, la penuria y el sufrimiento causados por el desastre.
Atención de desastres		Conjunto de acciones que tienen como objetivo, prevenir y auxiliar a la población dañada por el impacto de las calamidades.
Atención de la emergencia		Consiste en la ejecución de las medidas necesarias para salvar vidas humanas, rescatar bienes y regularizar el funcionamiento de los

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		servicios, con base en el plan de emergencia de subprograma de auxilio.
Autoprotección		Acción y efecto de contribuir a la protección de sí mismo, de la familia y de la comunidad a la que se pertenece, para disminuir los daños en su persona y la pérdida de bienes o su menoscabo en caso de producirse algún desastre. Constituye el elemento principal de las actividades y medidas adoptadas por la comunidad para su defensa, y es el complemento de las actividades solidarias que realizan los sectores público, privado y social, organizadas y coordinadas por un Sistema Nacional.
Avenida	Inundaciones	Aumento de los caudales de un cauce natural o artificial por encima de los normales.
Ayuda de emergencia		Ayuda (alimentos, medicamentos, mantas, ropa, tiendas de campaña) que se envía para hacer frente a situaciones de emergencia -desastres naturales, conflictos bélicos-. Es muy importante que llegue al destino con rapidez.
Botiquín de primeros auxilios	Sanidad	Recurso básico para el trabajo de las personas que prestan primeros auxilios y debe contener los elementos indispensables para dar atención satisfactoria a las víctimas de un accidente o enfermedad repentina.
Brigada de emergencia o de auxilio		Grupo organizado y capacitado en una o más áreas de operaciones de emergencia
Cartografía	Cartografía	Ciencia que tiene por objeto la realización de mapas, y comprende el conjunto de estudios y técnicas que intervienen en su establecimiento.
Comunicación		Proceso donde cada componente está al servicio del otro para alcanzar algo común. Se trata de un compartir, donde ya no hablamos de un tuyo y un mío, sino de un nuestro. Supone una retroalimentación constante para mantener vivo y enriquecer el proceso.
Comunidad		Todos los organismos vivos que se encuentran en un ambiente determinado. Incluye, por tanto, todas las poblaciones de las diferentes especies que viven juntas.
Coordinación		Proceso de integración de acciones de una o varias instituciones, órganos o personas, que tiene como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas.
Cronograma		Relación entre actividades y fechas, que permiten establecer un orden de acciones a desarrollar en

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		el tiempo. El establecer plazos para el cumplimiento de tareas y actividades impide que los propósitos se diluyan en el tiempo o que otras acciones surgidas con posterioridad vayan dejando inconclusas las anteriores. Los Cronogramas también facilitan las evaluaciones y seguimientos.
Daño		Alteración o pérdida causada por un fenómeno o situación adversa
Declaración de desastre		Proclamación oficial de un estado de emergencia después de ocurrida una calamidad a gran escala, con el propósito de activar las medidas tendientes a reducir el impacto del desastre.
Desarrollo sostenibe o sostenido		Proceso de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida del ser humano y de su producción, sin deteriorar el ambiente natural ni comprometer las bases de un desarrollo similar para las futuras generaciones.
Desastre		Situación causada por un fenómeno de origen natural, tecnológico o provocado por el hombre que significa alteraciones intensas en las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente. Es la ocurrencia efectiva de un evento, que como consecuencia de la vulnerabilidad de los elementos expuestos causa efectos adversos sobre los mismos.
Deslizamiento		Fenómeno de desplazamiento masivo de material sólido que se produce bruscamente, cuesta abajo, a lo largo de una pendiente cuyo plano acumula de manera parcial el mismo material, autolimitando su transporte. Este movimiento puede presentar velocidades variables, habiendo registrado aceleraciones de hasta 320 Km./h. Movimiento de masa (reptación, volcamiento, desplazamiento, hundimiento colapso de cavernas o minas, caída de rocas, desprendimiento de masas de suelo o de rocas), como producto de la acción tectónica, características de los suelos y la acción del agua.
Ejercicio de Simulación		varios roles para la toma de decisiones ante una situación imitada de la realidad. Tiene por objetivo probar la planificación y efectuar las correcciones pertinentes
Ejercicio de Simulacro		Actuación en grupo en un espacio abierto, con movimiento físico de personas y elementos, en la que se representan varios roles para la medición de tiempos y decisiones de coordinación ante una situación imitada de la realidad, con el objetivo de probar la planificación, a fin de efectuar las correcciones pertinentes

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
Elementos en riesgo		Es el contexto social, material y ambiental, representado por las personas y por los recursos y servicios que pueden verse afectados con la ocurrencia de un evento. Corresponden a las actividades humanas, todos los sistemas realizados por el hombre tales como edificaciones, líneas vitales o infraestructura, centros de producción, utilidades, servicios, la gente que los utiliza y el medio ambiente.
Emergencia		Toda situación generada por la ocurrencia real o inminente de un evento adverso, que requiere de una movilización de recursos, sin exceder la capacidad de respuesta. Condición anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la salud y la seguridad del público en general. Conlleva la aplicación de medidas de prevención, protección y control sobre los efectos de una calamidad. Como proceso específico de la conducción o gestión para hacer frente a situaciones de desastre, la emergencia se desarrolla en 5 etapas: identificación, evaluación, declaración, atención y terminación. Se distinguen, además, cuatro niveles de emergencia: interno, externo, múltiple y global, con tres grados cada uno.
Escenario de evento amenazante		Localización geográfica o área física, bajo condiciones meteorológicas específicas
Estrategia		Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos que se desea obtener. Una estrategia muestra cómo una Institución pretende llegar a esos objetivos. Se distinguen tres tipos de estrategias según el horizonte temporal: a corto (un año o menos), mediano (lapso de cinco a seis años) y largo plazo (entre cinco y veinte años)
Estudio de vulnerabilidad		Proceso de análisis que determina el riesgo de daño potencial a que puede estar sometida una estructura.
Evacuación		Procedimiento de: medida de seguridad por alejamiento de la población de la zona de peligro, en la cual debe preverse la colaboración de la población civil, de manera individual o en grupos.
Evaluación		Definir la aceptabilidad y analizar las opciones. Revisión detallada y sistemática de un proyecto, plan u organismo en su conjunto, con objeto de medir el grado de eficacia, eficiencia y congruencia con que está operando en un momento determinado, para alcanzar los objetivos propuestos.
Evento		Descripción de un fenómeno natural, tecnológico o provocado por el hombre, en términos de sus

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		características, su dimensión y ubicación geográfica y área de influencia. Es el registro en el tiempo y el espacio de un fenómeno que caracteriza una amenaza.
Gestión		Conjunto de reglas, procedimientos y métodos operativos para llevar a cabo con eficacia y eficiencia la acción planificada.
Identificación de riesgos		Reconocimiento y localización de los probables daños que pueden ocurrir en el sistema afectable (población y entorno), bajo el impacto de los fenómenos destructivos a los que está expuesto.
Lahar	Vulcanología	Término indonesio que se refiere a una corriente de lodo que contiene una mezcla de agua, cenizas volcánicas y escombros rocosos de origen volcánico, los cuales fluyen rápidamente pendiente abajo por barrancas. La elevada densidad del flujo puede alcanzar los 2000 kg./m ³ y le da una gran capacidad de arrastre. Las velocidades reportadas en lahares históricos varían desde 1.3 m/s a lo largo de zonas con baja pendiente, a 40 m/s en áreas con alta pendiente.
Manejo de amenazas		medidas de mitigación relacionadas con la intervención de los fenómenos asociados con la amenaza. Cuando esto es posible. usualmente se refiere al control o encausamiento de los fenómenos físicos mediante métodos técnico científicos, obras de protección o medidas de seguridad que eviten la ocurrencia de eventos peligrosos.
Manejo de desastres		El conjunto de políticas y decisiones administrativas y actividades operacionales que pertenecen a las diferentes etapas del desastre en todos sus niveles.
Manejo de riesgos		actividades integradas para evitar o mitigar los efectos adversos en las personas, los bienes, servicios y el medio ambiente, mediante la planeación de la prevención y la preparación para la atención de la población potencialmente afectada.
Mapa de riesgos		Nombre que corresponde a un mapa topográfico de escala variable, al cual se le agrega la señalización de un tipo específico de riesgo, diferenciando las probabilidades alta, media y baja de ocurrencia de un desastre.
Mitigación		Definición de medidas de intervención dirigidas a reducir o disminuir el riesgo. La mitigación es el resultado de la decisión a nivel político de un nivel de riesgo aceptable obtenido de un análisis extensivo del mismo y bajo el criterio de que dicho riesgo no es posible reducirlo totalmente. Acción orientada a disminuir la intensidad de los efectos que produce el impacto de las

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
		calamidades en la sociedad y en el medio ambiente, es decir, todo aquello que aminora la magnitud de un desastre en el sistema afectable (población y entorno).
Monitoreo		Conjunto de acciones periódicas y sistemáticas de vigilancia, observación y medición de los parámetros relevantes de un sistema, o de las variables definidas como indicadores de la evolución de una calamidad y consecuentemente del riesgo de desastre. Según el tipo de calamidad, el monitoreo puede ser: sismológico, vulcanológico, hidrometeorológico, radiológico, etc
Peligro o peligrosidad		evaluación de la intensidad máxima esperada de un evento destructivo en una zona determinada y en el curso de un período dado, con base en el análisis de probabilidades
Pérdida		Cualquier valor adverso de orden económico, social o ambiental alcanzado por una variable durante un tiempo de exposición específico.
Personas desplazadas		Reciben este calificativo especialmente las personas que por diferentes razones o circunstancias han sido obligadas a dejar sus casas. Puede que vivan o no en sus países de origen, pero no se les considera legalmente como refugiados.
Plan		Instrumento diseñado para alcanzar determinados objetivos, en el que se definen en espacio y tiempo los medios utilizables para lograrlos. En él se contemplan en forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. Un plan es un instrumento dinámico sujeto a modificaciones en sus componentes, en función de la periódica evaluación de sus resultados.
Plan de atención		Documento en el cual, luego de una evaluación preliminar de los efectos de un desastre, se determina la situación existente, el grado de prioridad o la atención y socorro, el personal y medios de asistencia necesarios; así como la forma de utilizar y coordinar los esfuerzos destinados a combatir los efectos del desastre.
Plan de contingencia		Componente del plan para emergencias y desastres que contiene los procedimientos para la pronta respuesta en caso de desastre.
Plan de Desastre		Definición de Políticas, organización y procedimientos, que indican la manera de enfrentar los desastres, de lo general a lo particular, en sus distintas fases.

TERMINO	AREA	DESCRIPCIÓN
Plan de evacuación		Documento en el cual, se establece medidas y procedimientos para el movimiento organizado de abandono temporal o definitivo de una localidad por sus habitantes ante una situación de apremio o inminencia de un desastre
Plan de prevención		Documento a través del cual se adoptan ciertas medidas de prevención y protección, así como la organización del personal y medios de intervención, encaminados a eliminar o atenuar los efectos que puede ocasionar un desastre
Población en riesgo		Una población bien definida cuyas vidas, propiedades y fuentes de trabajo se encuentran amenazadas por peligros dados. Se utiliza como un denominador
Política		Criterio de acción que es elegido como guía en el proceso de toma de decisiones al poner en práctica o ejecutar las estrategias, programas y proyectos específicos del nivel institucional.
Responsabilidad		Obligación y compromiso de cumplir, de la mejor forma posible, las tareas asignadas y de dar cuenta de ello.
Respuesta		Etapa del proceso de emergencia durante la cual se producen o ejecutan todas aquellas acciones destinadas a enfrentar una calamidad y mitigar los efectos de un desastre.
Tarea		Acción que junto con otras concurrentes, constituyen una actividad.
Vulnerabilidad		Factor interno de riesgo de un sujeto, objeto o sistema, expuesto a una amenaza, que corresponde a su disposición intrínseca a ser dañado.

8.2. ANEXO 2. ACRÓNIMOS

AE, Programa Aliméntate Ecuador

CAPARADE, Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres

COE, Comité Emergencia

COSENA, Consejo de Seguridad Nacional

DGD, Dirección de Gerontología y Discapacidades

DGR, Dirección de Gestión de Riesgos

DIPLASEDE, Dirección Nacional de Planeamiento para la Seguridad y del Desarrollo

DNDC, Dirección Nacional de Defensa Civil

DNJ, Dirección Nacional de la Juventud

FODI, Fondo de Desarrollo Infantil-FODI

IEPS, Instituto de Economía Popular y Solidaria

IERD, Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos y Desastres

INFA, Instituto de la Niñez y la Familia

INNFA, Instituto Nacional del Niño y la Familia

MCSINE, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa

MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social

ONU, NN.UU. Organización de Naciones Unidas

ORI, Programa Operación Rescate Infantil

PMU, Puesto de Mando Unificado.

PPS, Programa de Protección Social

PRODER, Programa de Desarrollo Rural

SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

SNGR, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

STGR, Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos