

REPÚBLICA DEL ECUADOR



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en
Gestión Pública

TÍTULO

**BRECHAS ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RECUPERACIÓN TEMPRANA:
CASO TERREMOTO 16 A**

Autora: Diana Estefanía Cajas Maldonado
Directora: Dra. María Soledad Varea Viteri

Quito, Mayo 2019



No.220- 2019

ACTA DE GRADO

En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy a los veintidós días del mes de mayo del año dos mil diecinueve, **DIANA ESTEFANIA CAJAS MALDONADO**, portadora del número de cédula: 1714669460, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2015-2017)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: **"BRECHAS ENTRE LA FORMULACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA RECUPERACIÓN TEMPRANA: CASO TERREMOTO 16 A"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.18
Artículo Científico Escrito:	7.55
Defensa Oral Artículo Científico:	7.25

Nota Final Promedio: 8.29

En consecuencia, **DIANA ESTEFANIA CAJAS MALDONADO**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firmari:

Dra. Irma Jara.
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Dr. John Antón.
MIEMBRO

Dr. Pablo Cabrera.
MIEMBRO

Abg. Ximena Carvaja Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Foja 1
Fecha 16 JUL 2019

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Diana Estefanía Cajas Maldonado con CC 1714669460, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad mía como autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

Firma: _____



CI: 1714669460

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Yo, Diana Estefanía Cajas Maldonado cedo al Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la Universidad.

Quito, Mayo 2019



FIRMA DEL CURSANTE

DIANA E. CAJAS MALDONADO
CI 1714669460

RESUMEN

El 16 de abril de 2016, Ecuador fue sacudido por un sismo de magnitud 7,8 en la escala de Richter, afectando considerablemente a las provincias de Manabí y Esmeraldas (en adelante Terremoto 16A). Durante los tres meses posteriores, la articulación de roles y responsabilidades por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) tanto para la toma de decisiones del nivel central como para la participación de otros actores¹ se torna imprescindible, debido a la vulnerabilidad social, económica y estructural generada tras el acontecimiento telúrico.

El presente documento analiza la brecha entre la formulación y la gestión de la política pública para la recuperación temprana, considerando las diversas formas de comprensión del desastre, la corresponsabilidad, las estructuras organizacionales y la coordinación interinstitucional de las mismas, lo que permite sintetizar la efectividad de las acciones gubernamentales, las divergencias e identificar las necesidades de ajuste de la política actual.

Palabras clave: Política pública, acciones gubernamentales, terremoto 2016, estado ecuatoriano, gestión de riesgos, recuperación temprana.

ABSTRACT

On April 16, 2016, Ecuador was shaken by an earthquake measuring 7.8 on the Richter scale, significantly affecting the province of Manabí (hereinafter Earthquake 16A). During the three following months, the articulation of roles and responsibilities on the part of the Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) both for the decision making of the central level and for the participation of other actors becomes essential, due to social, economic and structural vulnerability generated after the telluric event.

This document analyzes the gap between the formulation and management of public policy for early recovery, considering the different ways of understanding the disaster, co-responsibility, organizational structures and inter-institutional coordination of them, allowing to synthesize the effectiveness of government actions, divergences and identify the adjustment needs of the current policy.

¹ Comunidad, Equipo de Voluntariado, otras entidades del Estado con competencias distintas a la gestión de riesgos, Instituciones religiosas y empresas privadas.

Tabla de contenidos

AUTORÍA	2
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
RESUMEN	5
Tabla de ilustraciones	7
1 Introducción	8
2 El ciclo de las políticas públicas y la gobernanza del riesgo en contexto de desastres.....	11
3 La institucionalidad para la gestión de riesgos en Ecuador, antes de abril de 2016	14
3.1 La Secretaría de Gestión de Riesgos.....	15
3.2 El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos	17
4 Acciones emergentes y transformaciones institucionales tras el sismo del 16 A	18
4.1 Acciones Emergentes.....	18
4.2 Transformaciones institucionales	22
4.3 El Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo ..	24
.....	24
5 Conclusiones.....	26
6 Bibliografía.....	29

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1 Reestructuración de la Secretaría de Gestión de Riesgos	15
Ilustración 2 Planes de Contingencia Secretaría de Gestión de Riesgos	16

1 Introducción

El 16 de abril de 2016 a las 18:58 pm, Ecuador registró un terremoto de magnitud 7.8 en la escala de Richter en la costa noreste del país, declarándose el estado de excepción en seis provincias, de las cuales Manabí y Esmeraldas sufrieron mayores daños. Dada la vulnerabilidad y la susceptibilidad del país a diversos peligros naturales, que pueden incluir las características de ubicación y de la sociedad en sí, el principal desafío del Estado desemboca en las acciones y estrategias que se implementen como parte de la ejecución óptima de la política pública para la atención a la emergencia.

En este artículo analizo el contexto de la gestión de riesgos centrándome de manera especial, en los procesos de recuperación temprana, esto me permite distinguir la existencia de brechas entre la formulación y la gestión de la política pública durante los tres meses posteriores de atención a la emergencia del terremoto de abril de 2016, con particular referencia a la provincia de Manabí, considerando la ocurrencia de su epicentro en el cantón Pedernales.

La atención a los procesos de recuperación temprana ha ganado mayor protagonismo en la literatura de gestión de riesgos y desastres (ONU, 2015). La misma se refiere a la evaluación de necesidades, diseño e implementación de un marco de acción estratégico y específico (PNUD, 2012) que permite enfrentar y priorizar medidas de reducción de la vulnerabilidad al desastre creando procesos sólidos para el aumento y apoyo de operaciones de asistencia humanitaria, iniciativas de recuperación espontáneas y el establecimiento de bases de recuperación a largo plazo ofreciendo oportunidades para una “mejor” reconstrucción. (CWGER, 2008)

La respuesta humanitaria y las actividades de recuperación temprana forman las dos primeras fases del continuo accionar de recuperación (ONU, 2015). Las mismas requieren de una estructura institucional fuerte debido a su prevalencia en la toma de decisiones políticas, que permiten dar respuestas adecuadas y ágiles para la gestión al momento de la atención a la emergencia (BID, 2015). Sin embargo, cuando ocurren los desastres y se requiere tomar decisiones, existen divergencias respecto de la institucionalidad propuesta y las acciones efectivas. Entonces, la brecha entre la formulación y la implementación de políticas públicas tiene influencia en los tiempos de respuesta de los actores así como en los impactos que la gestión de la misma produzca, ya en la práctica (Olavarría, 2007).

Ecuador, en términos institucionales a través de la Constitución 2008 (Constitución de la República del Ecuador, 2008) incluye a la gestión de riesgos bajo el régimen del buen vivir, en los artículos 389 y 390 y crea el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNGDR), cuya rectoría la ejerce la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR), misma que de manera independiente, descentralizada y desconcertada (Decreto Ejecutivo N°62, 2013) norma y coordina a través del SNGDR a los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) que poseen desde 2011 estructuras de doble condición de Comité de Gestión de Riesgos-CGR y de COE, alcanzando bajo el principio de descentralización subsidiaria, acciones que aminoran las vulnerabilidades y riesgos existentes antes de la emergencia o del desastre para fortalecer el proceso de recuperación con enfoque en la reducción de riesgos, en la resiliencia y en el desarrollo integral (SGR, 2014).

A partir del 16 de abril 2016, la SGR actuó bajo las atribuciones provistas por ley sin embargo, la necesidad de participación y articulación con otras entidades del estado de competencias “diferentes”, la presencia y asistencia de equipo voluntario, organismos internacionales y demás actores salió a la luz de forma inmediata, permitiendo atender las necesidades identificadas desde el día de la ocurrencia del evento y dar continuidad a la asistencia necesaria para la atención de las zonas rurales, de los refugios, albergues así como para asegurar los esfuerzos de la recuperación sobrellevada (EHP, 2017). Es así que resulta necesario identificar la efectividad de su accionar, las divergencias y las necesidades de ajuste a través de un importante cuestionamiento ¿Existieron brechas entre la formulación y la gestión de la política pública para la recuperación temprana en el caso del terremoto en Ecuador?

En síntesis, realizar un análisis de la recuperación temprana, tres meses posteriores de la ocurrencia del Terremoto 16A (considerando la existencia de más fases que son parte de la gestión posterior a un desastre) permite distinguir las acciones emprendidas de identificación de las necesidades y objetivos específicos de atención que se generaron, debido a la existencia de diferentes demandas sociales en la “transición” desde la emergencia hacia la recuperación, conllevando a resultados de corto, mediano y largo plazo basados en estrategias de articulación institucionales ad hoc para la restauración de servicios básicos, infraestructura, establecimiento de medios de vida, asignación de recursos para la recuperación, asistencia humanitaria por parte de organismos internacionales, entre otras (EHP, 2017 ; PNUD, 2011)

De acuerdo a Martínez (2006) y Sandín (2006) la metodología utilizada para la presente investigación, tiene un propósito descriptivo y cualitativo que permitirá analizar a la gestión de riesgos en Ecuador a través de la recopilación y revisión de información.

Así mismo, como lo explican Valdés (2016) y Abreu (2014), la investigación es deductiva-inductiva porque tiene la finalidad de sintetizar el accionar del gobierno frente a los procesos institucionales de la SGR con base en las siguientes categorías analíticas para la gestión de riesgos: coordinación interinstitucional, estructura organizacional, liderazgo y competencias.

A nivel general, la investigación está fundamentada en el uso de fuentes como: libros electrónicos, documentos gubernamentales (decretos, acuerdos, planes y políticas públicas), documentos oficiales disponibles en páginas y portales web de SGR, PNUD, EHP, CEPAL, SENPLADES; artículos de prensa nacional, documentales y reportes institucionales y artículos académicos.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. Primero se discutirá, en términos conceptuales, la gobernanza del riesgo y su articulación con el ciclo de políticas públicas para visualizar las brechas entre formulación e implementación. Posteriormente, se ilustrará la estructura original y la vulnerabilidad institucional de la SGR, que se evidencia en el subsecuente rediseño organizacional y la incorporación de otros actores del gobierno nacional al Comité de Reconstrucción tras el terremoto de 16A. En una tercera parte, se aborda un análisis general de las políticas públicas y las acciones gubernamentales emprendidas para la gestión del desastre. Finalmente, el sintetizo la efectividad de las acciones gubernamentales y la necesidad de reconfiguración de las políticas actuales a la luz del desastre de 2016.

2 El ciclo de las políticas públicas y la gobernanza del riesgo en contexto de desastres

Los estudios de política pública, han puesto de manifiesto la importancia de los objetivos y metas que persiguen las instituciones y la interrelación de sus actores al momento de emprender su diseño. Sin embargo, ya en la práctica se debe considerar que la definición y perspectivas de la misma, en su implementación, demuestran que lo que se pensó “en papel” es distinto a lo que realmente se obtuvo como resultados de su gestión, es decir la brecha de implementación (Peña, 2011). Corresponde entonces, analizar a la política pública no sólo como un proceso estático que se estabiliza al momento de su formulación sino que es esencial observar su implementación de modo público-ciudadano a fin de comprender el buen o mal funcionamiento de la misma, pues si bien el Estado es quien debe velar por el diseño y administración de las políticas públicas, no se reduce a este (Cruz, 1999).

El ciclo de las políticas públicas es concebido como un compromiso social, que debe apuntalar sus esfuerzos al desarrollo institucional y generar impactos en la sociedad civil, bajo el establecimiento de un conjunto de objetivos, decisiones y acciones (Vargas, 2002 ; Subirats, 2006). Con este enfoque evidentemente, la disponibilidad de estructuras, recursos y procedimientos institucionales de coordinación entre actores del gobierno central y la sociedad, dan paso al establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzcan mejoras en el funcionamiento de la administración pública a través de una política pública analizada “en la marcha”(Subirats, 1992).

De este modo, las políticas públicas del estado dentro de las estrategias de desarrollo incluyen en su agenda a la prevención de riesgos. Al respecto, Brugnoli (2015) en el documento de trabajo de Unión de Naciones Suramericanas, indica que el riesgo, se ha caracterizado como el resultado de la acción de las diversas amenazas naturales y antrópicas sobre los entornos construidos o habitados que se representan por sus propios niveles de vulnerabilidad física, social, económica o institucional frente a esas amenazas.(p.30). La gestión de riesgos con enfoque integral, permite aumentar la capacidad de respuesta del país a través de la articulación de objetivos claros que fortalezcan la institucionalidad, el liderazgo, la toma de decisiones, el desarrollo de competencias y habilidades para aumentar las capacidades de atención y respuesta a emergencias por parte de los organismos responsables. De esta manera, el ciclo de políticas públicas se completa, mediante la planificación de los esfuerzos para la

recuperación y rehabilitación, logrando de esta manera fortalecer la gobernanza (OCDE, 2014).

La gestión de riesgos debe constituirse como una política pública de donde el Estado debe salvaguardar el desarrollo sostenible y la seguridad territorial así como los derechos e intereses colectivos del país. (BID, 2015) Sin embargo, Vargas (2002) afirma que el marco institucional para la gestión de riesgos y la reducción de desastres en Latinoamérica tiene un enfoque reactivo, debido a la existencia de dispersión de esfuerzos, el distanciamiento entre las acciones gubernamentales y los resultados la descoordinación entre las entidades de atención de desastres y las encargadas de una gestión colaborativa. De donde, la vulnerabilidad institucional nace y que para Brugnoni (2015) está dada por la falta de marcos legales e institucionales adecuados que favorezcan el trabajo interinstitucional e intersectorial, junto con la falta de capacidad y financiamiento para emprender en acciones de preparación, capacitación y entrenamiento, manejo de la emergencia y la recuperación post desastre.

Sin embargo, la gobernanza del riesgo en Ecuador en contexto de desastres, considerando la heterogeneidad de las instituciones al momento de plasmar una política pública debido a los procesos e intereses de los diferentes actores, no se ha estabilizado. En términos concretos, no existe una política nacional de recuperación, ni lineamientos institucionalizados para una gestión integral de riesgos en Ecuador (Rebotier, 2016:53). Las estrategias públicas orientadas a reducir los riesgos frente a amenazas de origen natural o antrópicas se han basado en las recomendaciones, protocolos y conocimientos derivados de experiencias internacionales. El Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (MAH) es uno de los instrumentos de orientación para la construcción de la gobernanza del riesgo, actualizado bajo el Marco de Acción de Sendai 2015-2030 (MAS), en donde se establecieron metas y ejes prioritarios que la SGR ha incluido en su agenda para la reducción de riesgos de desastres (SGR, 2015).

El estado ecuatoriano, acogiendo los instrumentos enunciados, ha definido mecanismos que se centran en las etapas de prevención y mitigación, siendo necesario establecer políticas públicas que consideren las acciones a ejecutarse post-desastre con énfasis en etapas de atención a la emergencia y recuperación temprana. Fortalecer un proceso de recuperación para la gestión de riesgos de desastres demanda invertir en todo el ciclo de la política pública, desde las etapas de su identificación y evaluación, prevención y mitigación, preparación y respuesta, hasta la recuperación y reconstrucción;

propiciando mejores prácticas y protocolos para la consolidación y fortalecimiento institucional de los actores de la política.

La ausencia de una Ley de Riesgos en Ecuador no ha permitido la completa articulación de competencias institucionales en todos los niveles de gobierno, dando paso a una dispersión estructural desde la SGR frente a las estrategias, herramientas, manuales y reglamentos desarrollados para este contexto (Dueñas, 2016; Ross, 2017). De este modo, queda poco visible el tema de los riesgos, su construcción y su gestión, en muchos cuerpos legales, para la atención en el ámbito del ordenamiento territorial, planificación y respuesta por parte del gobierno en sí (Rebotier, 2016).

Es necesario entender que la trayectoria de la institucionalización de la gestión de riesgos de Ecuador, recae en el menester de transformar la acción pública en un contexto nacional, regional e internacional como un instrumento de gobernanza acompañado de iniciativas y políticas públicas transversales, para llegar a un modelo de gestión del riesgo de desastres que conlleve a la inclusión de la variable del riesgo en la planificación y en la implementación de políticas públicas sustantivas y procedimentales para el fortalecimiento de la institucionalidad en las diferentes escalas del gobierno (Delgado, 2009).

3 La institucionalidad para la gestión de riesgos en Ecuador, antes de abril de 2016

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2000) define el concepto de *institucionalidad* como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales (citado por Franco, 2004); con el fin de generar logros viables y sostenibles a través de la evaluación del grado de coordinación intersectorial, el alcance y la cobertura sectorial (Martínez, 2017)

La institucionalidad en Ecuador para la gestión de riesgos antes del terremoto 16A, ha pasado por transformaciones estructurales enfocadas en varias dimensiones tanto política, jurídica, institucional como de gestión en sí. Dentro de este marco, y considerando la alta vulnerabilidad de los países de la región andina, en el año 2000 se conforma el Programa Regional Andino para la Prevención y la reducción de riesgos de desastres. Para los años 2005-2009 se genera un proyecto de cooperación de apoyo a la prevención de desastres en la comunidad andina (PREDECAN), con el fin de mejorar la gestión de riesgos estos instrumentos se enlazaron con el Marco de Acción de Hyogo (2005) y el Marco de Acción de Sendai (2015). Progresivamente, en cada país andino se buscó reconfigurar los mecanismos, procedimientos y políticas transversales para la gestión de riesgos (Rebotier, 2016).

En el año 2007, se establecieron reformas estructurales de las instituciones del Estado motivadas por el proyecto de la Revolución Ciudadana, con el fin de transformar la gobernanza del país (SENPLADES, 2009). A partir del 2008, por mandato constitucional la gestión de riesgos se transforma en una política de estado transversal a todo el sector público y privado, de responsabilidad de todas las instituciones. Para el año 2014, la SGR emite el Manual del Comité de Gestión de Riesgos y su actualización en el año 2015, el cual establece las acciones que se deben ejecutar las instituciones a nivel nacional, provincial y cantonal a fin de promover la coordinación y respuesta durante emergencias y desastres (SGR, 2015).

3.1 La Secretaría de Gestión de Riesgos

La institucionalidad instaurada a través de la SGR², posee la responsabilidad de la respuesta humanitaria y de los procesos de recuperación y reconstrucción con un enfoque de reducción de riesgos reflejada a través de sus estructuras: el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) está compuesto por las unidades de gestión de riesgo y los Comités de Gestión de Riesgos y de Operaciones de Emergencia – CGR/COE) (SGR, 2015).



Ilustración 1 Reestructuración de la Secretaría de Gestión de Riesgos

Fuente: Elaboración de la autora

Mediante Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril del 2008 publicado en Registro Oficial No. 345 de 26 de mayo del 2008 se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa a fin de ejercer todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones y delegaciones en materia de defensa civil.

Se crea la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos con Decreto Ejecutivo 42 de fecha 10 de septiembre de 2009 otorgando autonomía en sus competencias y se confiere rango de Ministra a la Secretaria Nacional con Decreto Ejecutivo 103 de 20 de octubre de 2009.

² Mediante Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril del 2008, se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos. Con Decreto Ejecutivo No. 42 de 10 de Septiembre de 2009 y publicado en el Registro Oficial No. 31 de 22 de septiembre de 2009 pasa a denominarse Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y mediante Decreto Ejecutivo No. 62 del 05 de agosto de 2013, publicado en Registro Oficial No.63, de 21 de agosto del 2013 se denomina Secretaría de Gestión de Riesgos

Con Resolución SNGR-039-2014 en Registro Oficial 163 del 09 de septiembre de 2014 se expide el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría de Gestión de Riesgos en donde se le atribuye la competencia para liderar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para garantizar la atención frente a emergencias y desastres de origen natural o antrópicos; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por la ocurrencia de eventos adversos.

Desde la conformación de la SGR a pesar de sus múltiples transformaciones y cambios institucionales, sus instrumentos normativos y metodológicos no han incluido la elaboración de un plan de contingencia para adopción de medidas de prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación frente a un evento sísmico³ orientando su enfoque principalmente a la planificación de los territorios sin embargo, si se contemplan planes de contingencia para la prevención ante las actividades volcánicas, deslizamientos e inundaciones originadas por el Fenómeno del Niño, entre otras, pero ningún instrumento hace referencia a la respuesta y atención a acontecimientos telúricos

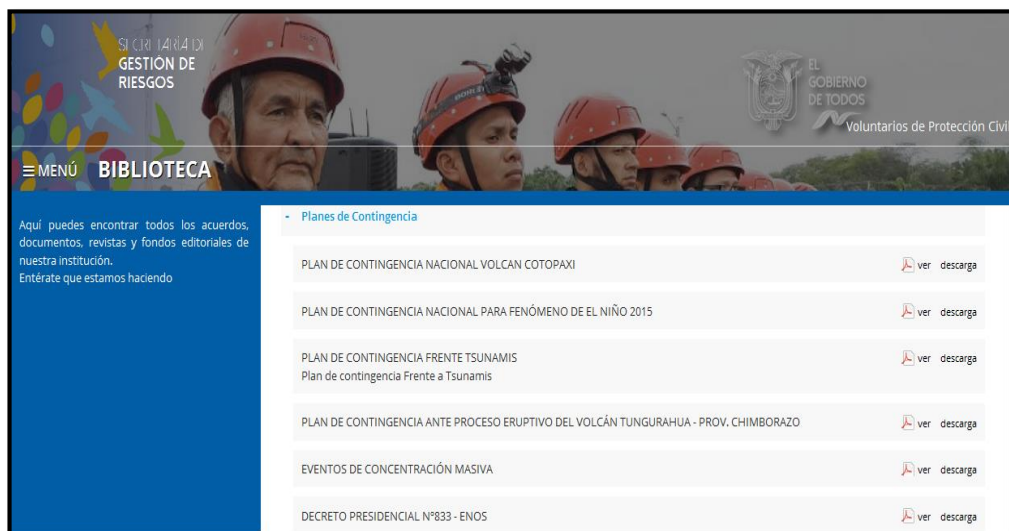


Ilustración 2 Planes de Contingencia Secretaría de Gestión de Riesgos

Fuente: Portal web SGR

La institucionalidad de gestión de riesgos en el Ecuador está amparada bajo los siguientes instrumentos constitucionales, jurídicos y normativos: la Constitución de la

³ <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/>

República del Ecuador, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), La Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, el Plan Nacional de Desarrollo para el “Buen Vivir” – 2009 2013, el Plan Nacional de Seguridad y Agendas Sectoriales, Estatuto Orgánico de la Secretaría de Gestión de Riesgos y Manual del Comité de Gestión de Riesgos 2014 y 2015 (Dueñas, 2016; SGR, 2014).

3.2 El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos 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 (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Desde la creación y adopción del SNDGR (2008), el enfoque de la gestión de riesgos se ha orientado al desarrollo y a la planificación de los territorios y se ha dejado de lado el impulso que genere mecanismos, herramientas y procedimientos para la preparación, la respuesta y las acciones como parte de la recuperación temprana (SENPLADES, 2015). De este contexto, se requiere que se delimiten claramente roles, competencias y responsabilidades a escala nacional y hasta los territorios locales como parte de un sistema descentralizado para la gestión que coadyuven en mejores prácticas para ejecutar los lineamientos de la política nacional de gestión de riesgos, y aterrizarla no solo en las fases de prevención sino dar un realce a la gestión de modo que no se interponga en las ideologías y percepciones institucionales basadas en el crédito político a la comprensión y gestión adecuada del riesgo y lleven a la organización e implementación de una política pública para desastres (Bowen, 2008).

Un componente clave del SNDGR son las Unidades de Gestión de Riesgos UGR que deben formarse y fortalecerse en los sectores privado y público a todo nivel, inclusive en acción con los GADs, con el fin de transversalizar la gestión de riesgos en el actuar de cada institución y ente para disminuir las vulnerabilidades de las propias instituciones y del territorio conforme sus competencias.

4 Acciones emergentes y transformaciones institucionales tras el sismo del 16 A

Las acciones emergentes y transformaciones institucionales que se suscitan tras un evento telúrico desde el día cero hacia la atención a la emergencia (respuesta humanitaria, evaluación pos desastre) y la construcción de la recuperación temprana, comprenden diferentes factores e instancias que se diferencian en el tiempo debido a la vulnerabilidad pre existente, la localidad, naturaleza y magnitud de la ocurrencia pero también del liderazgo y la institucionalidad para la coordinación de competencias.

Las dinámicas y medidas del gobierno para la recuperación temprana y de reconstrucción tras el sismo de 16 A, centraron su accionar en el restablecimiento de los medios de vida, el acceso a servicios básicos, rehabilitación de infraestructura así como la atención integral de la población contando con la intervención de instituciones públicas, privadas, la sociedad civil y coordinación de mecanismos para la cooperación internacional.

Por ello, es importante analizar el accionar plasmado, tomado en consideración las siguientes categorías analíticas visualizadas tras el terremoto 16^a como son los actores, sus competencias, los tiempos de atención y respuesta que derivan en las necesidades de ajuste a las estrategias de gestión pública para la recuperación temprana.

4.1 Acciones Emergentes

El Presidente Constitucional delega a funcionarios públicos para ejecutar acciones de coordinación en las distintas circunscripciones de las provincias afectadas; como por ejemplo para Manta delega al vicepresidente Jorge Glas; para Portoviejo: Carlos Bernal, Secretario Nacional del Agua; en Pedernales, José Serrano, ministro del Interior; en Jama y Canoa, Paola Pabón, Secretaria Nacional de la Gestión de la Política. Y para la coordinación general el ministro de Defensa, Ricardo Patiño y el ministro coordinador de Seguridad, César Navas Vera, con el apoyo técnico del secretario de Gestión de Riesgos, Luis Jaramillo(MICS, 2016)

El Gobierno Nacional dispone la movilización total de las Fuerzas Armadas en conformidad con el Decreto de Estado de Excepción (Decreto Ejecutivo N°1001, 2016) Las Fuerzas Armadas cumplieron labores de rescate, seguridad y traslado de medicinas, agua y comida

La rapidez de la respuesta ya sea por parte del gobierno o la asistencia humanitaria, no fue la misma en las zonas afectadas. Tomando como referencia el epicentro se dio atención primero en las zonas urbanas para luego atender a las zonas rurales. Las personas particulares, instituciones religiosas, empresas privadas, equipo voluntariado⁴ participaron en la respuesta y asistencia humanitaria a través de la participación con donaciones, reactivación productiva, mano de obra, entre otros. (OXFAM, 2017).

La gestión de riesgos por parte de la SGR, fue representada por varios modelos, protocolos y procedimientos de respuesta externos a la gestión del ente rector sin embargo, la coordinación se realizó de manera integrante y colaborativa, con las instituciones de primera respuesta como Bomberos, Policía Nacional, Comisión de Tránsito y Fuerzas Armadas pero con baja comunicación con los equipos internacionales USAR, lo que evidenció la necesidad de oportunidades de mejora a nivel político estratégico y operativo. (INSARAG, 2016).

La coordinación de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) a corto y mediano plazo figuró de acuerdo a las capacidades y recursos de los responsables así como las competencias interinstitucionales en cada proceso de gestión de la información y análisis de riesgos, reducción de riesgos, preparación y respuesta y monitoreo de eventos adversos (Sislema, Aguinaga, Gallarado, & Loza, 2017).

En cuanto a la respuesta institucional, el Gobierno Nacional emprendió medidas inmediatas de atención humanitaria para fortalecer las labores de rescate, asegurar la provisión básica de alimentos y agua potable en las zonas afectadas, y restablecer la operación normal de servicios básicos como la provisión de energía eléctrica. (Fernández, 2016).

Así mismo, se convocó a todas las instancias públicas y privadas a liderar campañas de solidaridad que no involucre únicamente acciones humanitarias, sino que se considere en un primer plano la respuesta inmediata y como segundo momento y de largo plazo la recuperación temprana y la reconstrucción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas afectadas y/o damnificados (Quinta & Mancero, 2017)

⁴ La Secretaría Nacional de Gestión de la Política instaló la mesa interinstitucional de voluntariado con apoyo de la coordinación Interinstitucional en el ámbito de comunicación con SNAP, MIDUVI, SECOM, SETEDIS, SNGR, SENESCYT, MDT, MSP, Min de Defensa, MIES, DPE y MCDS (SNGP, 2017)

De la información recopilada, se destaca que en breves rasgos, las acciones tras el terremoto de 2016 de los actores institucionales y la ciudadanía en sí, se concentraron en satisfacer las necesidades inmediatas respecto de salvar vidas en riesgo, minimizar el daño y restaurar el orden (Bermúdez, 2017).

El terremoto del 16A al ser un desastre de carácter nacional, activó el Comité de Operaciones de Emergencia (COE) conformado además por mesas de trabajo técnico son “mecanismos para integrar y coordinar las capacidades técnicas y administrativas de la función ejecutiva y del sector privado en un territorio (cantonal, provincial, nacional) con enfoque en temas específicos, haya o no situaciones de emergencia” (SGR, 2012: 25). Estas mesas concentraron sus ejes de acción para el acceso y distribución de agua; salud, saneamiento e higiene; infraestructura; atención integral de la población; seguridad integral de la población; productividad y medios de vida; educación, cultura, patrimonio y ambiente; y sectores estratégicos (SGR, 2016)

Otro accionar de la SGR fue la solicitud de apoyo puntual de Equipos USAR internacionales sin embargo varias entidades de Gobierno aceptaron equipos USAR por su propia iniciativa, sin coordinar con la SGR, dificultando la recepción y coordinación de dichos equipos (INSARAG, 2016), por tanto se generaron limitaciones y vacíos en la coordinación así como duplicidad de requerimientos de atención

Dentro de los primeros 30 días tras ocurrido el evento telúrico, como parte de las acciones emergentes del gobierno e intervenciones priorizadas sectorial y territorialmente , se difunden y activan iniciativas y programas como por ejemplo “Ecuador Listo y Solidario”, “Reconstruyo Ecuador”, “Juntos por la Reactivación Productiva”, “Cash for Work (Dinero por Trabajo)”, “Retorno a la Alegría”, que concentraban las actividades de las instituciones públicas y privadas como el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, Ministerio de Salud, IESS, ISSPOL, Red Privada, Ministerio de Inclusión Económica y Social, BanEcuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Transporte y Obras públicas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Internacional para la Migración (OIM),

El Gobierno a través del INEC efectuó el levantamiento de la información de las personas afectadas y/o damnificadas en albergues y refugios, bajo el instrumento denominado Registro Único de Damnificados (RUD) con el fin de efectuar una coordinación con el MIES y MIDUVI para la entrega de bonos de vivienda para

construcción y reconstrucción de viviendas (creando hogares y comunidades más resilientes -build back better), creación de empleo comunitario de emergencia. El enfoque integral de asistencia humanitaria para atender la emergencia de la ciudadanía, incluyó un sin número de actividades entrelazadas y complementarias con la recuperación temprana integral y de derechos, lo cual requería de un trabajo articulado a través de la transferencia de conocimientos, de herramientas y de experiencias para fortalecer la coordinación entre autoridades nacionales y gobiernos locales y así garantizar en corto plazo la recuperación y la reconstrucción sostenible a largo plazo de los territorios afectados .

La gestión colaborativa emprendida por las instituciones del Estado y la sociedad civil fue fundamental en las zonas afectadas lo cual permitió hacer frente a las limitaciones estructurales y abordarlas desde los ejes de coordinación instaurados por el Gobierno (Scott & Thomas, 2017) Sin embargo, el análisis cualitativo de la coordinación de actividades describe una confusión de roles, falta de preparación e incluso denotando insuficiencia en el conocimiento para el proceso de recuperación temprana (Estacio, 2017) En los aspectos de la asistencia humanitaria hubo mejor coordinación y más sinergias entre actores a nivel territorial, donde la coordinación fue “pragmática” y operacional, que a nivel central donde fue más “política” (OXFAM, 2017:16).

La SGR como ente rector del SNDGR coordinó en conjunto con el Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS) la activación y funcionamiento de los COEs a nivel Nacional y Provincial, para cumplir con las operaciones de búsqueda y rescate, el manejo de la información y los reportes oficiales del terremoto a través de los “informes de situación” .El Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y las Fuerzas Armadas, a fin de garantizar la seguridad de las familias damnificadas realizó el establecimiento de albergues oficiales reubicando y trasladando a la población a lugares seguros. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) realizó las inspecciones a los inmuebles (viviendas afectadas) para el procesamiento de la información a efectos de consolidar los datos respecto a las viviendas que debían ser derrocadas o que poseía daños estructurales para el levantamiento de las necesidades de las personas/familias damnificadas y afectadas (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017).

En conformidad con las competencias atribuidas a los COE no se puede dejar de lado que el Manual de los Comités de Gestión de Riesgo y Operación de Emergencias

tuvo su aplicación para el manejo de la ayuda humanitaria de emergencia, estableciendo el trabajo técnico a través de las mesas instauradas a fin de establecer y coordinar las acciones para la atención en todas las zonas afectadas y habilitar planes operativos institucionales, apoyados por la plataforma tecnológica y de servicios del Sistema Integrado de Seguridad Ecu-911 (Bermúdez, 2017).

Las bases de la recuperación sustentable y el restablecimiento de los medios de vida en corto y a largo plazo fueron gestionadas sobre la marcha y conforme a las distintas capacidades para la reducción de riesgos y el manejo del desastres, con el fin de establecer un ambiente seguro, ofertar servicios de atención como albergues, coordinación de actividades por réplicas y planificar la creación de las condiciones necesarias a futuro para la reintegración de poblaciones desplazadas (PNUD- CWGER, 2008).

Sin embargo, como lo afirman los autores Diego Eraso Belalcázar y Dorothea Kallenberger (2017) "...la realidad que se ha vivido en la fase posdesastre es que la institucionalidad ha actuado de manera desordenada, aislada y reactiva, buscando liderar procesos sin un norte claro y ocasionando situaciones como la suplantación del liderazgo de una Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos - con una vasta experiencia acumulada - por un Comité creado desde el gobierno central, debiendo improvisar en muchas de las acciones adelantadas" (p.58)

La gestión por parte de SGR y sus estructuras debe ser solidificada por una política que en efecto se articule de modo transversal, de manera que a través de sus ejes se mejore la gobernanza del riesgo observando los principales ajustes en los procesos de descentralización, cooperación internacional y en un planteamiento de modelo de gestión identificando claramente los roles de los actores públicos, poblacionales y civiles así como la red de voluntarios con el fin de mejorar y fortalecer el SNDGR.

4.2 Transformaciones institucionales

A partir del primer día posterior de la ocurrencia del desastre se declara el estado de excepción en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas; delegando a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los gobiernos autónomos descentralizados y a los ministros de Seguridad, del Interior, de Defensa, de Finanzas, de Salud, de Inclusión Económica y Social; y la Secretaria de Gestión de Riesgos, la coordinación y ejecución de esfuerzos para mitigar, prevenir los

riesgos y reducir vulnerabilidades en las provincias afectadas (Decreto Ejecutivo N°1001, 2016).

A los diez días de ocurrencia del terremoto, mediante Decreto Ejecutivo 1004 se crea el Comité de Reconstrucción y Reactivación productiva y del empleo como ente ejecutor para la reconstrucción, construcción de infraestructuras y para la implementación de planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación productiva y del empleo; y la Secretaría Técnica de la de Reconstrucción y Reactivación productiva – adscrita a la Vicepresidencia de la República (Decreto Ejecutivo N° 1004, 2016).

El 20 de mayo de 2016 se expide la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación cuyo fin es la recaudación de contribuciones solidarias por una sola vez con el propósito de implementar planes, programas, acciones, incentivos y políticas públicas que permitan la planificación, construcción, reconstrucción de la infraestructura y reactivación productiva en las zonas afectadas por el terremoto. Instituciones como el Ministerio de Finanzas, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Servicio de Rentas Internas, Contraloría General del Estado, entre otras; establecieron las condiciones y procedimientos para el cumplimiento de la recaudación, exoneración, exención y demás disposiciones descritas en la ley (Registro Oficial N°759, 2016).

Los acuerdos, decretos citados entre otros,⁵ fueron parte de las acciones emergentes del gobierno. Sin embargo, la emisión de estos instrumentos ha apalancado la erogación de competencias de intervención frente a la institucionalidad de la Secretaría de Gestión de Riesgos que ha demostrado un debilitamiento gradual incluso por su inestabilidad política y que en un momento se enmarca como un ente de carácter “informativo” debido a su marginalización de coordinación y gestión secuencial en las etapas de recuperación temprana.

⁵ Acuerdo Ministerial No. 001 -MIES Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación - 19 de Mayo de 2016; Decreto Ejecutivo No. 1101 Renovación Estado de excepción - 16 junio 2016; Acuerdo Ministerial No.022-016 - MIDUVI Reglamento para la Recuperación Habitacional de los Damnificados del Terremoto del 16 de abril de 2016 - 22 de junio de 2016; Decreto Ejecutivo No. 1116 y 1215 se declara el estado de excepción en las provincias de Manabí y Esmeraldas - 15 de julio de 2016 y 14 de octubre 2016.

Esto desemboca en las diferentes “transformaciones institucionales” visualizadas a nivel de gobierno nacional y local, que en razón a la escasez de políticas y mecanismos de articulación en concordancia a sus competencias y de bajo análisis de las particularidades territoriales, se generó duplicidad de acciones, uso de recursos y falta de claridad en los roles que se debían asumir conforme a las necesidades existentes, debido a la imposibilidad de homogeneizar las circunstancias a ser atendidas en los procesos de recuperación y reconstrucción. Gradualmente, las acciones en el corto y en el largo plazo para la reconstrucción de los diferentes territorios, van quedando como parte de la agenda pública de los gobiernos locales y de la población en sí, creando una relación entre las acciones postdesastre y el establecimiento de oportunidades de desarrollo.

4.3 El Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo

Las actuaciones del gobierno frente al desastre ocurrido, denotan las brechas existentes a razón de la articulación de la política pública para la gestión de riesgos y las delegaciones de los actores para los diferentes ámbitos sectoriales por atender la emergencia. Brechas que se superponen a la institucionalidad de la Secretaría Gestión de Riesgos, debido a la inexistencia de mecanismos políticos-jurídicos que entrelacen las acciones para no incurrir en un conjunto de falencias, más que respecto de la construcción de estos, en la delimitación de competencias.

Con Decreto Ejecutivo 1004 a los 26 días del mes de abril de 2018, se crea el Comité de Reconstrucción y Reactivación productiva y de empleo conformado por una parte por los ministerios coordinadores de seguridad interna y externa, desarrollo social, producción, empleo y competitividad, el Vicepresidente de la República, el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, el Prefecto de Manabí entre otros delegados. Este Comité constituiría un marco de trabajo en tres ejes: emergencia, reconstrucción y reactivación productiva; con una Secretaría Técnica del Comité como entidad adscrita a la vicepresidencia de la República, para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción. (Decreto Ejecutivo N° 1004, 2016)

El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto está alineado al inciso 6 del artículo 389 de la Constitución, donde se establece el cumplimiento a “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”(Constitución de la República del Ecuador, 2008). Este instrumento, cumple sus objetivos a través de la coordinación interinstitucional y multinivel y de forma plurianual. Tuvo su punto de partida desde el mes de junio de 2016 con base al levantamiento de Evaluación de Costos efectuados a esa fecha por parte de Senplades que ascendía a USD 3.344 millones de donde el 40,9% representa el sector social, el 25,8% a infraestructura y 30.9% al sector productivo y el 2,4% restante a otros sectores (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017).

Los recursos asignados al Comité para su articulación permitieron desde cada eje de acción. Para el eje de Emergencia se revisó los planes de acción de los Ministerios Coordinadores y Sectoriales, correspondientes a acciones de ayuda humanitaria, y restitución de los servicios básicos y de infraestructuras estratégicas. Para el eje de Reconstrucción, se asignó la mayor parte de los recursos para la reparación, recuperación y construcción de infraestructuras colapsadas. Finalmente, para el eje de Reactivación Productiva, se destinaron los recursos de acuerdo a las vocaciones y las actividades económicas predominantes de las zonas afectadas (Decreto Ejecutivo N° 1004, 2016).

Las acciones desarrolladas por el gobierno han enfatizado innumerables intervenciones sobre la marcha, demostrando no solo un bajo “empoderamiento” para su coordinación también duplicidad de actividades con las mesas técnicas instauradas y falta de articulación en sus competencias, evidenciándose una dificultad persistente para emprender de manera integral la gestión frente al desastre más allá de las prácticas reactivas e instrumentos existentes para otro tipo de riesgos y desastres a los que el país está sujeto de posible ocurrencia (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017; Rebotier, 2016).

En el informe levantado por la Secretaría Técnica respecto de la gestión del gobierno en conjunto con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) determina la necesidad de basar una gestión de riesgos basada en la rendición de cuentas hacia el aparato del Estado respecto de la preparación ante la ocurrencia de desastres no solo de forma reactiva sino a través de un mejoramiento de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, por medio de la instauración de las unidades de gestión de riesgos, mayor coordinación con la SGR, entre otros; que permitan plasmar una articulación interinstitucional y social.

5 Conclusiones

El desarrollo del presente estudio tomando en consideración el período de tres meses posteriores al Terremoto 16 A, permite tener una visión de la respuesta frente a la emergencia y la recuperación temprana en su conjunto, de donde se rescata el rol de los distintos actores que se activaron para la entrega de recursos, atención de los medios de vida y ayuda humanitaria de las personas afectadas.

El impacto del terremoto, el nivel de recuperación y los cambios percibidos, el apoyo comunitario, las acciones emprendidas, la cooperación local e internacional, la preparación y la gestión de riesgos son los ejes que permiten visualizar la brecha existente en la política pública. Desde este punto, el nivel de recuperación no puede considerarse como el mismo para toda la población ya que existieron factores limitantes en zonas urbanas como rurales tomando en cuenta desde la situación antes del terremoto hasta el nivel de organización para hacer factible la ayuda disponible. Por tanto, este proceso de recuperación debe impulsar un propósito de reflexión para la implementación de planes y proyectos que contribuyan al aprendizaje general para la mejora de la preparación y respuestas futuras.

Respecto de la Secretaría de Gestión de Riesgos, su institucionalidad es la principal brecha en la formulación e implementación de la política pública para la gestión de riesgos con énfasis en la recuperación temprana en Ecuador. Lo cual se refleja en la falta de objetivos claros, definición de competencias, directrices, coordinación en los sectores y articulación entre ellos, así como con la participación de los actores “pertinentes” y acciones sobre la marcha incluso como parte del “momento político” en el cual se encontraba el país, como lo definen varias citas de este trabajo.

El fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación es necesario y debe cohesionar la colaboración y las alianzas entre instituciones para la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. Posterior al sismo, la SGR genera la necesidad de actualizar el Manual del Comité de Operaciones de Emergencia 2017, enfatizando en la mejora de la capacidad de respuesta, definición de nuevos roles participativos a escalas nacional, parroquial y cantonal; así como roles específicos de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Sin embargo, queda pasar del ámbito de “papel” al ámbito aplicativo y hacia el fortalecimiento de una cultura de prevención y manejo de riesgo.

En este contexto, el SNGDR requiere de un fortalecimiento sustantivo, con el fin de generar respuestas oportunas, eficaces y resilientes en los ámbitos económico, social, territorial e institucional frente a desastres. El inicio de este proceso debe ser definido a través de la construcción de estrategias que identifiquen los vacíos existentes y lecciones aprendidas tras el evento del 16 A, y se respalden de manera política, técnica y financiera para dar fortaleza a la gestión mediante la planificación y ejecución de acciones que trasciendan en crear sinergias y corresponsabilidad para reducir las vulnerabilidades a través de la adoptar instrumentos y marcos normativos, que serán el soporte de una eventual ley para la gestión de riesgos.

Tras este análisis, es importante que la Secretaría de Gestión de Riesgos se empodere nuevamente de su rol frente a la generación de estrategias, normas y políticas públicas para la gestión de riesgos de desastres con el fin de coordinar esfuerzos de liderazgo de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para la ejecución de los mismos, empleando herramientas que no solo sirvan como respuesta al momento de un evento adverso, sino por el contrario que permitan evaluar y analizar la vulnerabilidad preexistente en las diferentes regiones del país para prevenir y mitigar los riesgos, con la participación activa del gobierno, sociedad civil y cooperación internacional.

Si bien todas las acciones emergentes y la puesta en marcha de los manuales e instrumentos para la atención a la emergencia sirvieron para instaurar refugios, generar bonos de vivienda, acceso a servicios básicos alimenticios y medios de vida tanto como para contar con la cooperación internacional, entre otros; es indiscutible resaltar que el proceso y planificación de la recuperación temprana en el país aún no es comprendida en su totalidad por tanto sus respuestas han evolucionado a hacia una recuperación de mediano y largo plazo. La intervención en las diferentes etapas de recuperación en la gestión de riesgos no solo depende de la voluntad política sino de la comprensión de la importancia de generar un modelo sostenible con un enfoque basado en derechos humanos.

Es imprescindible no dejar de lado que el Terremoto 16 A se presentó como un plan de mejora y una oportunidad de desarrollo para la población de las zonas afectadas. Los aspectos positivos de este desastre como la capacidad de respuesta, las medidas de

subsanción, mejoramiento en las condiciones de vida tras la dotación de una vivienda, servicios básicos, etc., en fin las lecciones aprendidas institucionalizadas deben corresponder a cerrar la brecha existencia en la atención a la emergencia y la recuperación temprana mejorando las estructuras de la SGR, promoviendo acciones de mejora a problemas existentes como por ejemplo la necesidad de la implementación de planes de ordenamiento territorial, generación de unidades de gestión de riesgos en las instituciones, capacitación y desarrollo de planes de contingencia en la materia.

6 Bibliografía

- Abreu, J. L. (2014). El Método de la Investigación Research Method, (0), 10.
- Belalcázar, D., & Kallenberger, D. (2017). Articulación interinstitucional posterremoto 2016: desafíos y oportunidades en Ecuador. In A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero, & G. Jiménez (Eds.), *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (Primera, p. 386). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP).
- Brugnoni, P. (2015). *Consideraciones para fortalecer una estrategia suramericana para la reducción de riesgo de desastres*. Montevideo.
- Carrión, Andrea & Giunta, Isabella & Jimenez, Gualdemar & Mancero, Anita. (2017). *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador*.
- Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, L. (2017). *Plan Reconstruyo Ecuador: Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva pos terremoto*.
- Cruz, C. N. (1999). El reto público de la implementación, 23.
- CWGER, Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (2008). *Guía de Orientación sobre Recuperación Temprana*.
- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas . El ciclo de las políticas públicas . Clases de políticas públicas . Eficacia , legalidad y control . Indicadores de. Castilla-La Mancha: Junta de Comunidades. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional.
- Dueñas, S. (2016). *La reducción de riesgos de desastres y los marcos normativos nacionales : Estado de avance en ECUADOR del Marco de Sendai*. Asunción. Recuperado de <https://docplayer.es/36012198-La-reduccion-de-riesgos-de-desastres-y-los-marcos-normativos-nacionales.html>
- EHP, Equipo Humanitario País. (2017). *Lecciones aprendidas Terremoto del 16 de abril 2016 Equipo Humanitario de País*.
- Franco, R. (2004). Institucionalidad de las políticas sociales: Modificaciones para mejorar

su efectividad, 23.

Giunta, I., & Mancero, A. (2017). Introducción: recuperación posdesastre y cooperación internacional, a un año del terremoto en Pedernales. In A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero, & G. Jiménez (Eds.), *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador* (p. 386). Quito: Carrión, A., Giunta, I., Mancero, A., & Jiménez, G. (2017). *Posterremoto, gestión de riesgos y cooperación internacional Ecuador* (Primera). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Martínez, P. C. (2006). El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento y Gestión: Revista de La División de Ciencias Administrativas de La Universidad Del Norte*, 30. <https://doi.org/10.1055/s-0029-1217568>

Martínez, R. (2017). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. (R. Martínez, Ed.). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MICS, Ministerio de Coordinación de Seguridad (2016). Comunicado Oficial Coordinadores Terremoto. Quito.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). Recomendación del Consejo sobre la Gobernanza de Riesgos Críticos (p. 15).

Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, 92.

ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*.

OXFAM, E. H. G. (2017). *Ecuador 2016 Respuesta al Terremoto. Contribución al cambio Informe de evaluación de impacto Junio 2017*.

Peña, V. S. (2011). Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas, (9), 14.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas. (2011). Guía metodológica para procesos de planificación de la recuperación posdesastre.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas. (2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional y local*.

- Rebotier, J. (2016). *El riesgo y su gestión en Ecuador una mirada de geografía social y política*.
- Ross, F. A. (2017). *La gestión de riesgo de desastre con énfasis en la prevención Caso de estudio: Terremoto 16 de abril de 2016 en Ecuador*.
- Sandín, M. P. (2006). Criterios de Validez en la Investigación Cualitativa: de la objetividad a la solidaridad. *Revista de Investigación Educativa*, 20. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6018/rie.18.1.121561>
- Scott, T. A., & Thomas, C. W. (2017). Unpacking the Collaborative Toolbox: Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies? *Policy Studies Journal*, 45(1), 191–214. <https://doi.org/10.1111/psj.12162>
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2009). Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir. *Memoria Bienal 2007-2009*, 202. <https://doi.org/10.15713/ins.mmj.3>
- SGR, Secretaría de Gestión de Riesgos. (2012). Metodología de Evaluación de Respuesta Humanitaria en Desastres en base a las normas esenciales del Proyecto Esfera.
- SGR, Secretaría de Gestión de Riesgos. (2014). *Agenda Sectorial de Gestión de Riesgos*. Quito.
- SGR, Secretaría de Gestión de Riesgos. (2014). Manual del Comité de Gestión de Riesgos. Quito.
- SGR, Secretaría de Gestión de Riesgos. (2015a). *Ecuador avanza en gestión de riesgos*.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2015b). Manual del Comité de Gestión de Riesgos.
- Secretaría de Gestión de Riesgos., PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, & ECHO, O. de A. H. y P. C. de la C. E. (2014). Algunas reflexiones sobre las dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos en Ecuador. In *Dimensiones político-institucionales de la gestión de riesgos y vulnerabilidades en los países andinos* (p. 70). Quito. Retrieved from www.flacsoandes.edu.ec
- Sislema, S., Aguinaga, A., Gallarado, V., & Loza, G. (2017). La perspectiva de un microemprendimiento para el mejoramiento de la economía local: grupos de mujeres de San Vicente y Calceta capacitadas para la elaboración de jabón líquido. *Posterremoto*,

gestión de riesgos y cooperación internacional: Ecuador (p. 386). Quito. Editado por A. Carrión, I. Giunta, A. Mancero, & G. Jiménez (Eds.), Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Secretaría Nacional de Gestión de la Política. (2017). *Informe Rendición de Cuentas 2016*.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. (M. para las A. Públicas, Ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, J. (2006). La implementación de las políticas públicas. *Política y Gobierno* (p. 76).

Vargas, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Retrieved from repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5749/S2002612.pdf?sequence=1

- Entrevistas

Bermúdez, N. (2017). *Entrevista - Oficial Nacional de Gestión de Riesgos*. Quito. Material no publicado

Estacio, J. (2017). *Entrevista - Asesor Regional de Gestión de Riesgos - Unasur*. Material no publicado

- Base Normativa

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial N°449. Quito.

Decreto Ejecutivo N° 1004 (2016). Creación de Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y del Empleo en las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016. Manabí.

Decreto Ejecutivo N°1001 (2016). Declaración de Estado de Excepción. Roma.

Decreto Ejecutivo N°62 (2013). Refórmase el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Quito.

Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016. Quito. Registro Oficial N°759 (2016).

Secretaría de Gestión de Riesgos. Resolución N° SGR-051-2016 (2016).