



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en
Prevención y Gestión de Riesgos**

ARTÍCULO CIENTÍFICO

TÍTULO:

**“LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UNA LEY DE GESTIÓN DE
RIESGOS EN EL ECUADOR”**

Autor: Johanna del Carmen Revilla Palacios

Tutor: Gualdemar Stefan Jiménez Pontón

Quito, enero 2022

ACTA DE GRADO


En el Distrito Metropolitano de Quito, hoy 03 de febrero de 2022, JOHANNA DEL CARMEN REVILLA PALACIOS, portadora del número de cédula: 1717595969, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS (2019-2021), se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema "LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON UNA LEY DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL ECUADOR", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

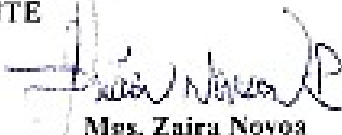
Promedio Académico:	8.80
Artículo Científico:	8.75
Defensa Artículo Científico:	8.13
Nota Final Promedio:	8.62

En consecuencia, JOHANNA DEL CARMEN REVILLA PALACIOS, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:


Mgs. Gualdemar Jiménez
PRESIDENTE


Dra. Natalia Mora
MIEMBRO


Mgs. Zaira Novoa
MIEMBRO

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




Abg. Juan Maldonado,

DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

Firm. 
Fecha 16/02/2022

Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Johanna del Carmen Revilla Palacios, master, con CC 1717595969, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación, asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

C.I. 1717595969

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

“Yo Johanna Revilla cedo al IAEN los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de un año, sin que debe 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”.

San Francisco de Quito, D.M. enero 2022

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Johanna Revilla P', with a stylized flourish at the end.

JOHANNA DEL CARMEN REVILLA PALACIOS

C.I. 1717595969

DEDICATORIA

El presente artículo científico está dedicado a toda mi familia. Para mis padres Mario y Myrian, quienes con su amor, ejemplo, paciencia y esfuerzo me han permitido escalar esta meta, sin miedo a las adversidades y sin perder la fe.

A mi hermano Mario, quien con su elocuencia (tajante) y ternura, ha sabido sacarme los mejores debates demostrándome que la dignidad nunca se pierde ni se desfallece en el intento.

A mi esposo Orli, por tanto aguante sufriendo directamente las consecuencias de las caídas y los levantes en el proceso, dándome equilibrio y siempre creyendo que todo lo puedo. Codo a codo somos más que uno.

Para mis hijos, Janis Madeleine y Dylan Alexander, su nacimiento ha coincidido con lo más esplendoroso de mi vida, por ustedes cada letra tecleada aquí lleva el significado de la comprensión y el sacrificio del tiempo que me otorgaron, y nada superará éste que es el más puro amor. Como un pájaro libre de libre vuelo, como un pájaro libre, así les quiero.

A mis animales de compañía, Tanguito y SumChai, compañeros noctámbulos y de amanecidas en esta fase académica.

Finalmente, me honra dedicar este trabajo a las personas que ha sido afectadas por los desastres suscitados en el país, cada esfuerzo es valedero por construir una política pública que permita manejar de mejor manera y reponerse ante las crisis, como consecuencia también de no contar con mecanismos y herramientas jurídicas claras y vinculantes; empecemos a recorrer el camino hacia la reducción del riesgo de desastres, y por un desarrollo sostenible.

AGRADECIMIENTO

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, a mis docentes y en especial a mi tutor por compartirme sus conocimiento y guía.

A mis padres, mi hermano y mi familia por la vida, por enseñarme a vivirla y por creer en mí.

A todas las personas que me apoyaron y participaron en la presente investigación por medio de su experticia y experiencia, e hicieron posible que este artículo se realice con éxito.

Finalmente, a mis amigos y colegas de profesión, de la vida y del IAEN, por su apoyo personal, emocional, profesional, académico o intelectual, y sobretodo sincero.

¡Cumple sus sueños quien resiste!

Tabla de Contenido

1. RESUMEN.....	7
2. ABSTRACT.....	8
3. TÍTULO.....	9
4. INTRODUCCIÓN.....	9
5. METODOLOGÍA.....	10
6. MARCO TEÓRICO.....	11
6.1. PERCEPCIÓN DE RIESGOS.....	17
6.2. GESTION DEL RIESGO EN EL ECUADOR.....	20
7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA ENTREVISTA.....	23
8. CONCLUSIONES.....	26
9. RECOMENDACIONES.....	28
10. BIBLIOGRAFÍA.....	29
11. ANEXOS.....	31
Anexo 1: Entrevistados.....	31
Anexo 2: Preguntas de las entrevistas.....	32
Anexo 3: Resumen de respuestas de la entrevista, parte 1.....	33
Anexo 4: Resumen de respuestas de la entrevista, parte 2.....	35
Anexo 5: Desarrollo de las Entrevistas.....	37

1. RESUMEN

El 16 de abril de 2016, la zona costera de Ecuador sufrió un devastador terremoto y en cuyo escenario crítico interactuaron el Gobierno Nacional, la ciudadanía, las comunidades damnificadas, las organizaciones de ayuda humanitaria, entre otros, con el fin de salvar vidas y reducir al mínimo los impactos ocasionados por el sismo; paralelamente, afloró una débil y escasa articulación entre las instituciones que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para responder de manera ágil y técnica a los desastres.

Con este antecedente, el presente estudio pretende analizar la ausencia de una ley de gestión de riesgos en el Ecuador, sus efectos en las instituciones que conforman este Sistema Nacional; y que a la vez, sea un aporte para mejorar el planteamiento de políticas públicas en el ámbito de gestión de riesgos, en la que se defina reguladamente roles y responsabilidades de las instituciones públicas para actuar frente a los riesgos y desastres. En este sentido, se pretende recoger experiencias y conocimientos técnicos y legales de expertos y/o actores que intervienen a través de los roles institucionales o particulares en dicho sistema que de momento, carece de una ley de gestión de riesgos.

Dentro del análisis realizado, se corrobora que el Ecuador a pesar de ser un país con un alto riesgo debido a su propia ubicación geográfica, no dispone de un ámbito proactivo frente a los riesgos que le rodean y más bien, la falta de una ley de gestión de riesgos ha dado lugar a una gestión exclusivamente reactiva, la cual incluso es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

PALABRAS CLAVES: DESCENTRALIZADO, LEY, ROLES, REACTIVO, PROACTIVO, POLÍTICA PÚBLICA, NORMATIVA, GESTIÓN DE RIESGO.

2. ABSTRACT

On April 16, 2016, the coastal zone of Ecuador suffered a devastating earthquake and in whose critical scenario the National Government, citizens, affected communities, humanitarian aid organizations, among others, interacted in order to save lives and reduce the minimal impacts caused by the earthquake; At the same time, a weak and scarce articulation emerged between the institutions that make up the National Decentralized Risk Management System to respond in an agile and technical way to disasters.

With this background, the present study tries to analyze the absence of a risk management law in Ecuador, its effects on the institutions that make up this National System; and that at the same time, it is a contribution to improve the approach of public policies in the field of risk management, in which the roles and responsibilities of public institutions to act in the face of risks and disasters are regularly defined. In this sense, it is intended to collect experiences and technical and legal knowledge of experts and / or actors who intervene through institutional or private roles in said system, which currently lacks risk management regulations.

Within the analysis carried out, it is corroborated that Ecuador, despite being a country with a high risk due to its own geographical location, does not have a proactive environment in the face of the risks that surround it and rather, the lack of a law of Risk management has given rise to exclusively reactive management, which is even part of the Decentralized National Risk Management System.

KEYWORDS: DECENTRALIZED, LAW, ROLES, REACTIVE, PROACTIVE, PUBLIC POLICY, NORMATIVE, RISK MANAGEMENT.

3. TÍTULO

La importancia de contar con una Ley de Gestión de Riesgos en el Ecuador.

4. INTRODUCCIÓN

Históricamente, el Ecuador se ha caracterizado por disponer de un ámbito reactivo ante la presencia de riesgos que posteriormente han tomado la dimensión de desastres, en este sentido, no existe en el país una cultura dentro de su estructura organizacional que permita la generación de un enfoque proactivo y que responda a las expectativas de las partes interesadas. Sin embargo, es un rasgo común en el país, la fusión de un enfoque técnico, científico y militar que se soporta en un ámbito de la denominada Seguridad Nacional.

En los tiempos recientes, se identifica la erupción del volcán Tungurahua ocurrida entre los años 1999 y 2006, además, del terremoto en la región costanera en el 2016, como parte de los factores de impacto significativo que ha sufrido el Ecuador dentro de la vida cotidiana de las poblaciones aledañas y que ha debido afrontar sin la existencia de una normativa mandataria.

Es importante tener presente que, una ley de riesgos tiene por finalidad la regulación del marco institucional y competente asociado a la gestión de riesgos, lo cual incluye el control y reducción del riesgo por medio de aspectos como es la prevención, la mitigación y la recuperación de las zonas afectadas, y la respuesta a desastres a través de la preparación, la alerta y rehabilitación. Bajo este lineamiento de trabajo, es valedero indicar que el tipo de gestión de riesgos que ha implementado el Ecuador, ha restado a la población afectada la gran oportunidad de empoderarse de sus propios recursos y que, siendo los grandes conocedores de su realidad, han tenido que esperar la respuesta de entes ajenos a las necesidades de su comunidad.

Lo arriba indicado, estima que la existencia de un Marco Legal efectivo y que de momento no existe en el país, será el pilar fundamental para la identificación de las partes interesadas y a la vez, viabilizaría el conocimiento de las funciones de cada uno de los sectores participantes. Por ende, es relevante indicar que dentro de la gestión de riesgos existen puntos de enorme interés a desarrollar, como por ejemplo, la educación de la población, la difusión de la información pertinente, entre otros.

El objetivo del presente artículo es establecer la importancia de un marco legal real y práctico en su aplicación, que permita viabilizar las aspiraciones de las comunidades para enfrentar los riesgos. Este aspecto, se enfoca en gestionar de manera unificada los peligros en el

Ecuador de manera proactiva y que se sustenten en una comunicación efectiva con la población.

5. METODOLOGÍA

El presente trabajo, se enfoca en establecer la importancia de contar con un mecanismo asociado a la gestión efectiva de los riesgos que potencialmente enfrente una comunidad. En consideración a la amplitud del tema de interés, es importante delimitar un campo de acción para el levantamiento de información relevante sobre el ámbito que se desarrolla. Por lo que, es necesario identificar como fuentes de información a funcionarios del sector público y privado que asumen funciones como responsables de procesos en gestión de riesgos, y que en este caso, tienen vínculo con respuestas requeridas sobre éste particular.

De este modo, la presente investigación busca impulsar una respuesta a la necesidad de contar con una ley aplicable a la gestión de riesgos en el Ecuador, y por ello, este lineamiento se enfoca en un alcance sobre el ámbito público y privado. Es válido indicar que, para el mencionado antecedente de índole legal, se utiliza una metodología cualitativa que se respalda en la aplicación de entrevistas realizadas a personas competentes en el tema, del sector público y comunitario, con el objeto de conocer la percepción de la comunidad ante su impacto global.

En función de lo arriba mencionado, es importante conocer los aspectos relevantes requeridos por los sectores participantes dentro de su ámbito de acción, cuyo particular impulsa a conocer las causas y los efectos que perciben diferentes actores de instituciones públicas y privadas que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; sin embargo, es notorio indicar que a nivel de país, el mencionado sistema no es de conocimiento en todos los niveles descentralizados.

De manera complementaria, un aspecto significativo en el presente trabajo es tener claro que dentro de la gestión de riesgos, no únicamente participan los responsables del sector de la gestión de riesgos, sino que también, son actores fundamentales las personas que estructuran una organización.

Modalidad:

El presente desarrollo establece a medida de lo posible, una investigación de campo mediante el acopio de testimonios y se complementa con un medio documental. Por lo mismo, es factible el levantamiento de criterios que se vinculen al tema de análisis en un ámbito real que atraviesan las organizaciones. Además, se buscará mantener contacto con profesionales en

el tema de gestión de riesgos, con representantes de la comunidad y con los actores significativos en su gestión.

La identificación de las variables que son parte del proceso de gestión de riesgos depende de cierta manera, de los recursos que se dispone y no siempre, es valedera la existencia de un marco legal para su aplicación. En este tipo de trabajo, es factible incluso que se documenten criterios inherentes a la experiencia acumulada de profesionales en el tema de análisis. Por otra parte, es relevante una investigación documental con la finalidad de disponer de materiales que aporten en el propósito de estudio.

La entrevista como herramienta de investigación cualitativa, es considerada como una técnica de enorme utilidad en la investigación de carácter cualitativo y que busca recabar datos sobre un tema de interés, con ello se persigue disponer de un medio de conversación que apunte a lograr un fin determinado y no solamente un intercambio de criterios. Dicho de otra manera, se tiene un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo común y corriente.

Por otra parte, la entrevista permite obtener un testimonio, a partir del cual, es factible la exploración de diferentes aspectos de la vida cotidiana que se circunscriben al tema en estudio. En este sentido, la entrevista requiere de una preparación que genere captar las vivencias significativas de los entrevistados y que permita entender la necesidad e importancia de contar con una ley de gestión de riesgos.

Criterios de selección para la aplicación de la entrevista como herramientas de investigación:

Al hablar de las entrevistas, se toma como efectivo el contacto con personas que por una parte disponen de competencia en gestión de riesgos y por otra, desempeñan cargos asociados al tema de interés y que además, representen diferentes sectores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

6. MARCO TEÓRICO

Es necesario tener presente que el término vulnerabilidad, involucra la presencia o el apareamiento de una o varias amenazas, las cuales determinan la existencia de un riesgo; sin embargo, este aspecto no es el único que identifica la falencia de una población o comunidad como es la falta de conocimiento o coordinación, sino también, se traduce por la falta de protección, capacidad de respuesta, defensa ante el mencionado riesgo, entre otros.

La gestión de riesgos pretende que los efectos que se generen, no sean permanentes. De todas maneras, sin una adecuada y efectiva asignación de recursos y roles de los participantes mediante una ley, para pasar de la atención de emergencias que afrontan las poblaciones y

comunidades que tienden a sufrir los mayores efectos al momento de resistir y afrontar un evento no programado, y por un prolongado periodo de tiempo, al desarrollo sostenible de las mismas.

Es necesario establecer que las políticas públicas en riesgo de desastres, se consideran dentro de un enfoque de gestión que agrupa aspectos sociales, administrativos y políticos, los cuales requieren del establecimiento de decisiones que asumen de manera común los gobiernos de turno como producto de un proceso de análisis (Chardon, 1997, p. 25).

Ahora bien, la gestión de riesgos es competencia del Estado y en el transcurso de los años, su marco normativo, la cual es la base de su accionar, es dispersa y ha tenido transformaciones. En este ámbito, es vital garantizar la seguridad de la población por medio de la prevención, la mitigación y la recuperación frente a los riesgos de origen natural y antrópicos, lo que constituye una motivación para disponer de una gestión de riesgos jurídicamente regulada (Asamblea Nacional [AN], 2012, p. 15).

De modo similar, los entrevistados que intervienen en el presente estudio, a nivel directivo cantonal y a nivel de organización social, coinciden en que el marco legal no considera criterios técnicos para la toma de decisiones; lo que ha dado lugar a que la gestión de riesgos se torne en un tema político que no genera votos al momento de elegir dignidades, y por el contrario, el ámbito comunitario vive rodeado de una gran incertidumbre. Además, al amparo de la Constitución de la República sobre la gestión de riesgos, sus articulados no permiten un flujo de acciones proactivas, pues se dispone de un ámbito exclusivamente reactivo, coligiendo que la gestión de riesgos es una seria falencia en la política de estado del país.

Un aspecto preponderante en la gestión de riesgos es el mandato constitucional, en la cual se señala que ésta debe ser transversal en el ámbito público y privado, a fin de garantizar la seguridad de la población frente a potenciales peligrosos, lo cual implica un análisis del entorno que se asocia a la falta de una ley que norme los roles de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, y definir una política de Estado que vincule el conocimiento técnico científico con la planificación y gestión financiera que permitan enfrentar los riesgos.

Paralelamente, en el trabajo desarrollado por Cahueñas (2018, p. 24), denominado “Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador 1”, se realiza un estudio sobre el marco jurídico que se asocia a la gestión de riesgos, tomando como referencia el terremoto del 16 de abril de 2016, y en el que se concluye que no se dispone de un marco jurídico apropiado sobre riesgos.

A nivel del GAD provincial de Pichincha, por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura técnica requiere de la presencia de personal competente para la Gestión del Riesgos, este punto sustenta la elaboración de planes y programas que permiten la ejecución de proyectos destinados a la atención de la población. Sin embargo, la comunidad debe ser sujeta de capacitación con la finalidad de disponer de un conocimiento básico para actuar de manera coherente en el momento requerido, por lo tanto, se genera un apoyo para las comunidades y para los organismos que trabajan en la prevención y mitigación del riesgo, es decir, la coordinación de las relaciones interinstitucionales es de gran importancia (Espinoza Luis, 2014, p. 60).

En torno a la Gestión de Riesgos, el denominado Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, (2012), considera a este enfoque como un proceso de planificación y concertación, con la participación conjunta de las partes interesadas para el logro de un control de las condiciones de riesgo de una comunidad. Por lo mismo, requiere la existencia y asignación de recursos para un desarrollo sostenible. Adicionalmente, el PNUD, ha implementado proyectos orientados a consolidar el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos del Ecuador. En este punto, se tiene como relevante el marco relativo a la gestión de riesgos, aportes en el fortalecimiento del marco institucional y el desarrollo de capacidades de entes científicos, centros de educación superior y organizaciones sociales.

Lo arriba mencionado, determina a la gestión de riesgos como una característica propia de las sociedades y sus actores, que pretenden cambiar las condiciones inherentes a los riesgos existentes, dicho de otra manera, es necesaria una atención prioritaria a las causas que las derivan en desastres. Este particular, es una visión reducida en la política de gobierno del Estado ecuatoriano, por lo que se requiere disponer de un enfoque sólido que parte de la existencia de un marco legal en función de normalizar, articular y proveer de una conexión dinámica a la gestión del Estado y los actores públicos y privados, nacionales y extranjeros, sumados a los sectores sociales que deben enfrentar los diversos riesgos.

Si bien es cierto, de manera positiva se reconoce que dentro de la Constitución de la Republica se identifica la gestión de riesgos; en su defecto, este particular no termina siendo una herramienta de gestión, control y disminución de riesgos para la población y menos aún, para los actores políticos del país, a decir de la especialista entrevistada 3.

A partir del 2000, el Ecuador atraviesa un ciclo de reformas políticas e institucionales acentuadas en cada uno de los gobiernos de turno. Por lo tanto, la gestión nacional de riesgos persigue las tendencias latinoamericanas. Sin embargo, con la naciente nueva Constitución del 2008, se dinamiza el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, con lo cual se

obtiene un aporte social y político en base a un conocimiento empírico sobre la gestión de riesgos. Dentro de la metodología, se efectúa un enfoque constructivista que se orienta a las potenciales causas que afectan en sociedades vulnerables, y finalmente a nivel de conceptos, se analizan enfoques sobre los riesgos inherentes a una comunidad (Rebotier J., 2016, p. 27).

Particularmente, el Ecuador es un país que históricamente se ha expuesto a amenazas múltiples e incluso desastres naturales. Bajo este antecedente, a partir del año 2008, y vía mandato constitucional, se establece como obligación del Estado, proteger a las personas, comunidades y la propia naturaleza, frente a efectos negativos de potenciales desastres; no obstante de ello, se requiere contar con un marco jurídico mucho más extenso que permita consolidar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y que a su vez fortalezca la respuesta ante las diversas vulnerabilidades estructurales que crean escenarios propicios para riesgos complejos a nivel local y nacional.

Para ello, es necesaria una efectiva articulación entre niveles e instituciones públicas y privadas que la componen, siendo de suma importancia la determinación de políticas públicas y los consecuentes mecanismos que faciliten a dichos actores una articulación controlada y regulada. Este aspecto, busca ser la respuesta a la reducida delimitación de competencias, roles y responsabilidades bajo la guía de un marco legal específico que al momento no existe.

En este sentido, la Constitución de la República vigente ha incorporado artículos asociados a la gestión de riesgos como parte de la política pública que establece acciones y estrategias encaminadas a la coordinación para la atención de emergencias por parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Este ámbito, busca garantizar la seguridad de los habitantes y de las colectividades ante los efectos negativos inherentes a las emergencias o desastres de diferente índole, dejando de lado la atención que se requiere en todas las fases de la gestión de riesgos, así como trata de manera superficial la afectación que los eventos peligrosos producen en el desarrollo del Estado y la preservación de las condiciones de vida de la población.

Al mismo tiempo, se conoce que el Ecuador está sujeto a diferentes exposiciones de múltiples riesgos con sus respectivas referencias y registros sobre las emergencias y desastres suscitados cuyas afectaciones han sido de gran magnitud, ante lo cual, la actuación del Estado se caracteriza por ser de índole reactiva y que dispone de una escasa gestión en la preparación ante la materialización de los mismos, lo que ha generado pérdidas y daños en el ámbito humano y económico. Adicionalmente, se identifica la reducida definición de roles y responsabilidades de entes públicos y privados en función de riesgos y desastres, lo que

provoca la duplicidad de funciones, la multiplicación los esfuerzos y la consecuente disminución de la efectividad.

Por otro lado, debido a la situación geográfica del país, que se encuentra rodeado de amenazas naturales, anualmente se debe responder a las emergencias asociadas a eventos naturales como inundaciones, sismos, incendios, deslizamiento de tierras, movilidad humana, crisis sanitaria, situaciones de terrorismo, estas variables afectan en el desarrollo de proyectos de emergencias. En este ámbito, se requiere contar con un Plan Nacional de Respuesta que permita la activación de equipos de Socorro y Evaluación de Daños (Cruz Roja Ecuatoriana [CRE], 2020, p. 18).

A nivel externo, existe una especial preocupación sobre el cuidado y la conservación del patrimonio nacional. Bajo este lineamiento, los desastres, las guerras, los robos, los conflictos sociales, el comercio ilegal, provocan la desaparición y deterioro del patrimonio mundial. Por lo tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, trabaja con la comunidad para establecer marcos reglamentarios que permitan desarrollar actividades de ayuda para los gobiernos en función de cuidar su patrimonio ante la presencia de eventos naturales (Unesco [UNESCO], 2017, p. 66).

Actualmente, el Ecuador cuenta con el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, integrado por el sector público y privado, organizaciones de la sociedad civil, en los ámbitos local, regional y nacional, conforme lo determina la Carta Magna, y busca por finalidad la identificación de riesgos existentes y potenciales; en razón de ello, el aseguramiento de la gestión de riesgos dentro de la planificación de las instituciones soporta el funcionamiento de este sistema; en este aspecto, la descentralización es comprendida como una transferencia del poder de decisión del Estado hacia las entidades territoriales o institucionales que están subordinadas (Salvat, 1986, p. 15).

Internamente en el país, la rectoría de la gestión de riesgos la ejerce el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, SNGRE, (2020, p. 14); el Estado lo determina como el ente responsable de coordinar las acciones externas que se requieren en base al acuerdo suscitado en Cartagena. Adicionalmente, la Constitución de la República, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento, y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, son la base que establece el marco jurídico que busca ser una garantía en el Ecuador ante la presencia de los riesgos inherentes a los desastres.

Con las responsabilidades atribuidas, dentro de los procesos que maneja el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, SNGRE, (2019, p. 10), se identifica a la Subsecretaría de Reducción de Riesgos como complemento de la Subsecretaría de Preparación

y Respuesta ante eventos adversos, propendiendo a que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos sea preventivo, integrador, flexible y comunicativo, así como también posibilite la definición de responsabilidades de sus actores, que no han sido delegadas mediante una ley.

En el criterio de Jorge Félix, Coordinador General de Asesoría Jurídica de Servicio Nacional de Gestión de Riesgo y Emergencias, SNGRE, (2021), es factible analizar el marco legal existente y concluir que lo más importante que se ha conseguido con la estructura normativa actual, es la protección de los denominados bienes jurídicos de mayor jerarquía como son la vida y el entorno de la naturaleza propia del Ecuador.

Dentro de la gestión del Ministerio de Defensa del Ecuador, mismo que representa un actor fundamental en el denominado Plan Nacional de Respuesta a Emergencias y Desastres, se establece principios, normas y un marco legal por parte del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, para aplicación por parte de los entes participantes dentro de la respuesta ante eventos peligrosos, cuyo documento define las acciones y recomendaciones necesarias mínimas para salvar vidas, proteger el ambiente, la propiedad, y garantizar los derechos de las personas afectadas,

En este punto, es preciso acotar que el Ecuador dispone del Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, el cual dentro de sus Objetivos del Eje Seguridad Integral, en su Objetivo 9 de Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos, se establece plantear medidas de prevención, preparación, reducción y atención de desastres de manera oportuna por parte del Estado, conforme se establece en la Constitución política del país. (Secretaría Nacional de Planificación [SNP], 2021, p. 76).

El contenido del Plan Específico de Gestión de Riesgos, 2019-2030, documento elaborado por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias del Ecuador, determina una concepción de naturaleza estratégica sobre los riesgos que son propios de la naturaleza del país, esto con la finalidad de determinar objetivos, estrategias y acciones, que permitan concluir con un seguimiento y evaluación sobre lo propuesto (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador [MIDENA], 2019).

Por su parte, la existencia del denominado Manual del Comité de Operaciones de Emergencia, COE, (2020, p. 25), permite conocer la estructura que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, SNDGR, dispone para coordinar la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres. El mencionado documento, determina las acciones necesarias para realizar por parte de los entes que integran el COE a nivel nacional, provincial, cantonal. De igual manera, establece el papel de Comisiones Parroquiales ante

emergencias. Cada componente del COE dispone de una descripción de sus funciones. Finalmente, el Servicio de Gestión de Riesgos y Emergencias, SGRE, se identifica como el organismo rector que impulsa las estrategias para el desarrollo de las fortalezas necesarias a los actores del SNDGR.

De manera complementaria, en el desarrollo del presente artículo se analiza el vacío de un marco legal regulatorio sobre la gestión de riesgos, por lo tanto, es pertinente señalar que, la normativa se conceptualiza como un grupo de reglas que se aplican a una organización o sociedad que busca objetivos comunes en el transcurso del corto, mediano y largo plazo (Mx, Editorial Definición, 2014, pág. 18).

Es fundamental tener claro que, la ley se refiere a un lineamiento elaborado por la autoridad de una nación, en la cual, es factible la identificación de un mandato o incluso la prohibición de una determinada situación de interés para la comunidad (Salvat, 1986, p. 20).

Al mismo tiempo, es importante conocer lo que implica la existencia de una normativa, pues ella establece un lineamiento para el comportamiento de las personas, de la organización y de sus actividades; en este ámbito, el término normativa se usa como un sinónimo de regla o procedimiento inherente a su cumplimiento y que es de interés de una institución y/o sociedad para la consecución de objetivos planteados; a diferencia de una ley que ayude a articular y organizar, para en el presente caso, el Sistema nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, que a la vez permita tener un mejor entendimiento en los sectores público, privado, académico, sociedad civil, entre otras, que la atención de la gestión de riesgos es inherente al desarrollo y no solamente a la reacción ante emergencias y desastres.

6.1. PERCEPCIÓN DEL RIESGO

Con un enfoque de país, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos requiere dentro de su lineamiento de acción, el manejo de la denominada percepción de riesgos, por lo que es necesario tenerla presente como parte de las disciplinas asociadas a la conducta del ser humano, de este modo, se la utiliza para la descripción de un evento físico que es captado por el individuo y con las consecuentes experiencias de este particular. De todas maneras, no es factible considerar este término como parte de una visión, sino más bien, es un particular sociocultural que agrupa las características de la personalidad de los integrantes de una comunidad (Rebotier J., 2016, p. 35).

Como lo indica la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO:

Hay abundante bibliografía sobre la manera en que la población percibe el riesgo y en que las actividades de comunicación de los riesgos de los gobiernos y las organizaciones no

gubernamentales pueden alterar esta respuesta. La percepción del riesgo es tanto analítica como emocional. Por consiguiente, en la comunicación de los riesgos es necesario tener en cuenta las dimensiones técnica y analítica del riesgo, así como las no técnicas o emocionales, por ejemplo el agravio. La respuesta de la población ante riesgos controvertidos no suele basarse en opiniones técnicas. A menudo el mayor interés para el público general está en la información no técnica acerca del marco más amplio del riesgo, con frecuencia puesta de relieve por los medios de comunicación, la industria o los grupos de consumidores ([FAO], 2007, p. 104).

En el ámbito teórico, se determina que la percepción de los riesgos se asocia al peligro de las personas como una variable que la gente conoce se puede presentar en un determinado tiempo y lugar. Por lo tanto, una comunidad percibe los riesgos como un latente peligro que es factible ocasione daños en el ambiente, la sociedad y en la infraestructura de una población. En este medio, la población se preocupa sobre los riesgos que afectan directa o indirectamente al bienestar de su entorno familiar, en este caso y a manera de ejemplo, se cita las sequías que afectan negativamente directamente en los cultivos y en consecuencia, al abastecimiento de alimentos de la gente.

Dentro de la percepción de riesgos es factible el desarrollo de las relaciones afectivas y éticas que una población establece con el medio ambiente en donde desarrolla su actividad económica. En este punto, es relevante indicar que la existencia de las percepciones ambientales son interpretadas como la visión con la que los individuos aprecian y valoran su entorno natural (Rua, 2018, p. 20).

Los impactos inherentes a los riesgos naturales son relevantes en el marco del desarrollo sostenido de un conglomerado. Los efectos ambientales se reflejan en el mundo de distintas formas, es decir, el impacto de las inundaciones son significativas en el entorno natural, por lo mismo, el ambiente proactivo de la gente es de vital importancia en la gestión del riesgo. Por otro lado, la percepción del riesgo constituye un componente dentro del análisis de los riesgos.

En el caso del Ecuador, los efectos de los riesgos naturales se vinculan en el desarrollo sostenible, sin embargo, los efectos de la problemática ambiental surgen en el mundo de distintas formas y quizá la más visible, son las inundaciones. Por lo mismo, la participación de la comunidad debe ser proactiva en función de disponer de una percepción social del riesgo, la cual es evidente en el fortalecimiento de los procesos de análisis, reducción, control de riesgo y en la recuperación que requiere el área afectada una vez que atraviesa un desastre natural. De manera complementaria, es importante la existencia de un lineamiento legal a nivel local y nacional.

Un aspecto a considerar es que la percepción de riesgo requiere de un análisis como parte de una estrategia integral, que permita una reducción los riesgos en consideración a la

amenaza y la consecuente toma de decisiones; en este sentido, la existencia de la política y la participación dinámica de la gente requiere de una capacidad de respuesta posterior al fenómeno natural, puesto que es necesario gestionar de manera inmediata los efectos y las potenciales pérdidas causadas para la comunidad (Lasluisa Hinojosa, Emily Adriana, 2018, p. 35).

La existencia de técnicas, metodologías y las consecuentes herramientas permite que el análisis de percepción de riesgo identifique amenazas recurrentes en las zonas de interés, en el caso presente, es factible una sectorización de áreas en estudio, con lo cual, por ejemplo, se identifica la vulnerabilidad de la comunidad y las principales zonas de riesgo dentro del Centro Histórico de Quito, este particular pretende la identificación e implementación de rutas de evacuación a sitios seguros previamente ubicados en la denominada parroquia del Centro Histórico y que respondan a emergencias por sucesos de impacto como son las inundaciones, los hundimientos y movimientos de tierra (Lasluisa Hinojosa, Emily Adriana, 2018, p. 38).

En la percepción de riesgo un pilar fundamental es la vulnerabilidad ideológica, este punto requiere de una metodología de trabajo de tipo cualitativa y descriptiva que permita un análisis y la recopilación de datos proporcionados por profesionales competentes en el tema, y determinando la necesidad de disponer de una gestión integral, en la cual la comunidad sea el actor principal para enfrentar los riesgos naturales en función del cumplimiento de una normativa legal que permita conocer y mitigar los riesgos.

Por otra parte, es vital la existencia de planes comunitarios y que sean de conocimiento de los moradores. Incluso, es factible la ejecución de simulacros que permitan la evaluación de los recursos necesarios para responder ante una emergencia.

De este modo, al referirnos a la participación de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, SNDGR, debe resaltarse que se requiere de la disposición de un proceso de fortalecimiento del conocimiento del riesgo sobre el proceso gobernante, lo cual se traduce en una integración sistemática y de aplicación en el territorio, en este sentido, se requiere de políticas y estrategias de gobierno aplicables a la gestión de riesgos, infiriéndose que, es necesario que las acciones y roles de los actores del Sistema sean articuladas mediante una Ley de Gestión de Riesgos, y que ello permita brindar las pautas legales que regule el ámbito de la competencia de cada uno de los actores y que se oriente a convertir al Ecuador en un ente proactivo ante la visible amenaza de su entorno natural.

Lo anteriormente señalado, desde la organización social es apreciado por el entrevistado 4, identificando una falencia de comunicación entre la comunidad y los entes públicos, que se entiende, son los responsables de impulsar los lazos de comunicación en los diversos temas

asociados a la gestión de riesgos, por este particular, es identificado que como líder barrial, debe hallar alternativas para sobrellevar su gestión y más bien, debe encaminarse en la búsqueda de mejoras en infraestructura física del sector al que representa, pues ese punto es el de mayor interés por parte de la población, antes que el conocimiento y percepción del riesgo.

6.2. GESTION DEL RIESGO EN EL ECUADOR

La gestión del riesgo se conoce como un proceso que permite la identificación, el análisis y la cuantificación de las probabilidades que se vinculan con las pérdidas nativas de los desastres; de igual manera, se identifica las acciones de naturaleza preventiva y correctiva que deben implementarse en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, el riesgo se considera una función que agrupa la amenaza y la vulnerabilidad, estas variables son indispensables para evaluar el riesgo y la consecuente probabilidad de pérdidas sobre la geografía de una comunidad (Rebotier J., 2016, p. 8).

El enfoque de la gestión del riesgo tiene un alcance sobre la identificación y análisis del riesgo y la aplicación de medidas de prevención y mitigación, en el cuidado financiero, y en las acciones de rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. A nivel de América Latina existe reducida información sobre los riesgos naturales y por ende, la vulnerabilidad es un factor deficiente para la toma de decisiones. Sin embargo, la mayor incidencia de los desastres en América Latina son inherentes a inundaciones, deslizamientos, terremotos y sequías (Rebotier J., 2016, p. 30).

En el caso del Ecuador, se requiere de la determinación de mecanismos orientados a gestionar los riesgos, por lo que se generó una oportunidad con el proyecto DIPECHO, 2013-2014, el cual contenía puntos sobre la reflexión e investigación de Centros de Educación Superior, en cuyos escenarios se generaron debates académicos y que contribuyeron a una visión actualizada (Rebotier J., 2016, p. 35).

Consideremos ahora que, para transversalizar la gestión de riesgos en todas las instituciones públicas y privadas, obedeciendo la Constitución de la República, debe incorporarse esta en su planificación, lo cual a criterio de los expertos entrevistados 1 y 2, a nivel de directivo cantonal y delegado ministerial ante el Comité de Operaciones de Emergencia Nacional, respectivamente, se resalta que existe la concientización de la necesidad de una política de planificación y desarrollo partiendo desde el GAD a nivel nacional, por cuanto la normativa debe respaldar y garantizar la sostenibilidad de instituciones que son los llamados a gestionar los riesgos latentes en nuestro país.

Criterios de los entrevistados como el señalado anteriormente, son tomados en cuenta en el presente trabajo, puesto que su experticia y experiencia en el tema de gestión riesgos permiten sustentar el valor de una ley en el ámbito nacional y que tenga influencia en el control de los temas de interés de la comunidad.

Es necesario tener presente que, la gestión del riesgo implica la aplicación de políticas y estrategias a nivel de gestión pública, con el propósito de disponer de un ámbito de prevención ante la existencia de factores naturales que son inherentes a la geografía del país, es decir, se busca contribuir a fortalecer la denominada resiliencia de la comunidad bajo la guía de actores o entes de control que disponen de la competencia necesaria para responder ante eventos naturales (Hidalgo T. y Rodríguez K., 2019, p. 30).

Dicho lo anterior, en el caso de Ecuador la línea de tiempo en la evolución de la gestión de riesgos, inicia con la creación de la denominada Defensa Civil, misma que sustentó la evolución de los organismos destinados a este fin a partir de la década del 60 y en los 80, centrando sus esfuerzos en la atención inmediata de emergencias y desastres, especialmente por el Fenómeno del Niño; posteriormente en la década del 90, nacería CORPECUADOR, enfocada en la reconstrucción de las poblaciones afectadas por este fenómeno.

Luego, en el año 2008, incluyéndose en la Constitución de la República como mandato la gestión de riesgos, se crea la Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos, ahora Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, cuya misión es la de liderar el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos para garantizar la protección de personas y colectividades de los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico, mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos para enfrentar y manejar eventos de desastre; así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas por eventuales emergencias o desastres ([SNGRE], 2014, p. 4).

Con la creación del SNGRE, el Estado busca disponer de un medio de prevención de riesgos y de la consecuente respuesta y medios de recuperación sobre los intereses de la población, que claro está, no puede actuar sin el soporte del liderado Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos; aunque actualmente existe una limitación en las políticas vinculadas al control de riesgos, lo cual, es un rasgo dentro de las propias instituciones estatales, las cuales, se limitan a la generación a nivel de los responsables de las unidades sin llegar a planes de acción en el corto, mediano y largo plazo, conforme la apreciación de los entrevistados 3 y 4.

A partir del terremoto de abril de 2016, en el Ecuador se produjo un hito de cambio sobre la gestión de riesgos, es así que, los entes que son parte del Sistema Nacional Descentralizado

de Gestión de Riesgos, pretenden demostrar que el trabajo en conjunto se asocia a una respuesta eficiente sobre las necesidades de la comunidad. Por lo mismo, las labores efectuadas en el nivel gubernamental fueron puestas a prueba con la presencia de este desastre natural. Una vez transcurrido el tiempo, se determina que las lecciones asimiladas por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, requieren de un ajuste mediante una Ley de Gestión de Riesgos sobre el modelo existente para la coordinación de las acciones a niveles desde el local al nacional, lo cual, es un tema que se ha puesto a prueba con la latente crisis sanitaria producida por la Covid 19 desde el 2020 (Sngre [SNGRE], 2017, p. 10).

Es importante no olvidar que las directrices generadas en ese entonces por el extinto Ministerio Coordinador de Seguridad, en torno a las acciones de respuesta frente a los fenómenos naturales del proceso eruptivo del Cotopaxi y del movimiento sísmico en las provincias de Manabí y Esmeraldas en el 2016, dejó aflorar la necesidad de optimizar la coordinación existente en el nivel territorial y sectorial. Así mismo, se estableció la necesidad de potencializar la función del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias sobre la respuesta y rehabilitación de las zonas afectadas.

Ante lo señalado arriba, el entrevistado 2 estima que las diversas mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, que datan desde el 2012, no ha sido aprobado ninguno los proyectos de esta ley en el Legislativo, debido a que las mismas se han generado con una esencia de respuesta y no un enfoque de una desarrollo, manteniéndose el criterio errado de que la solución a los riesgos es responder y rehabilitar, dejando de lado un trabajo en prevención y preparación en el cual, la comunidad es un actor fundamental.

De manera complementaria, es importante indicar que el rol de los integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) se vincula a la generación de espacios de coordinación que influyen en la preparación de respuestas sobre potenciales desastres en el territorio nacional. Por este aspecto, la recopilación de datos a partir de reuniones de trabajo con la comunidad es aplicable en los niveles territoriales y sectoriales, por lo mismo, se debe realizar descripciones de las funciones de los componentes sin que se afecten las autonomías y principios humanitarios.

En el caso del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos se determina que el SNGRE es el principal motivador de la gestión y cuyo alcance se enfoca en la reducción de riesgos y en la administración de los desastres naturales, es decir, se pretende la consolidación del país en un ámbito de resiliencia y así, desarrollar el contenido constitucional de la minimización de la vulnerabilidad. Este aspecto es el aporte que pretende el lineamiento político del buen vivir (Sngre [SNGRE], 2017, p. 15).

Podemos considerar lo dicho hasta aquí, y a criterio común de los entrevistados, que se determina que el marco legal vigente no permite un normal desarrollo de las intenciones de los participantes, siendo un rasgo evidente a nivel de las organizaciones barriales. En este punto, las leyes vigentes más bien obstaculizan el desarrollo de las aspiraciones de las comunidades, por lo cual, la propia comunidad se desentiende del conocimiento y percepción del riesgo, así como del significado del marco legal.

La respuesta del Estado ante la presencia de desastres naturales se ha caracterizado por un ámbito de intereses políticos, de igual manera, ocurre ante la gestión para la promulgación de leyes en la Asamblea Nacional. En este sentido, no se ha ganado mayor cosa que la propia Constitución vigente de la República, que considera la Gestión de Riesgos dentro de sus artículos.

La escasa idoneidad de servidores en entidades públicas requerida para la Gestión de Riesgos, dificulta alcanzar los fines propuestos, siendo este particular de menor impacto en las entidades privadas, pues sus mecanismos de selección de personal se enfocan a sus intereses empresariales. Finalmente, un inconveniente que se identifica a nivel de GADS, es no tener identificado la competencia de sus funciones, por lo cual, en épocas de crisis se presenta una duplicidad en las acciones frente a las emergencias o desastres.

7. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE LA ENTREVISTA

Las entrevistas efectuadas sobre los actores de riesgos dentro del DMQ, pretenden conocer las percepciones diferentes y valiosas sobre el tema en investigación, por lo mismo, se ha presentado un resumen de los temas significativos que han sido abordados por las personas entrevistadas en los Anexos No. 2 y No. 3, bajo este lineamiento se determinan datos que involucran a la comunidad y a personas que por su formación, desenvuelven sus funciones en el contexto de la gestión de riesgos en el país de acuerdo al nivel de descentralización.

Por lo arriba indicado, a continuación se desarrolla el análisis de las respuestas obtenidas en las 6 preguntas desarrolladas, con lo que se tiene:

- Sobre la pregunta No. 1

¿Cuáles son los aspectos importantes del Marco Legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?

Con base en lo expresado por el entrevistado 4, a nivel barrial, se identifica una falencia de comunicación entre la comunidad y los entes públicos, que se entiende, son los responsables de impulsar los lazos de comunicación en los diversos temas asociados a la gestión de riesgos, por este particular, los líderes barriales buscan alternativas para sobrellevar su gestión y más

bien, se encaminan a buscar mejoras en la infraestructura de los sectores pues, ese punto es el interés de la población.

Por otro lado, recogiendo lo señalado por los entrevistados 1, 2 y 3, la gestión de los entes públicos involucra un mayor conocimiento del tema legal vigente y que básicamente, pretende la articulación de las acciones y la consecuente generación de los recursos para su implementación. Bajo este enfoque, se utiliza la presencia de las denominadas mesas técnicas y grupos de trabajo, en las cuales, de manera ideal, deben participar las entidades públicas, privadas, representantes sectoriales, provinciales, seccionales, entre otros. Un aspecto positivo es que dentro de la Constitución de la República, se identifica la gestión de riesgos; sin embargo, este particular no termina de ser una herramienta de gestión, control y disminución de riesgos para la población y menos aún, para los actores políticos del país.

- Sobre la pregunta No. 2

¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?

Por parte de los entrevistados 1 y 2, se resalta que existe la concientización de la necesidad de una política de planificación y desarrollo del GAD a nivel nacional, por cuanto, la normativa debe respaldar y garantizar la sostenibilidad de instituciones que son los llamados a gestionar los riesgos latentes en nuestro país.

Por otro lado, el entrevistado 4 manifiesta que la actuación de mesas de trabajo con el gobierno de turno seccional y /o provincial va a fortalecer la deficiente retroalimentación actual entre las partes interesadas.

En función del cumplimiento de la normativa, la entrevistada 3, identifica incluso analizar la posibilidad de ubicar disposiciones sancionatorias similares a las existentes en materia de Seguridad y Salud Ocupacional.

- Sobre la pregunta No. 3

¿Cómo cree usted que el Marco Legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?

Al respecto, los entrevistados 1 y 4, coinciden en que el marco legal no considera criterios técnicos para la toma de decisiones y más bien, se ubican a personas en cargos directivos que no tienen la competencia necesaria para el desarrollo de sus funciones.

La gestión de riesgos es un tema político que no genera votos, y por el contrario, se han despertado fines personales en diferentes secciones del país. Por esta razón, el ámbito comunitario vive rodeado de una gran incertidumbre, pues en su gran mayoría, se presentan proyectos en la comunidad que se diluyen con el paso del tiempo.

De manera complementaria, se conoce que incluso el amparo de la Constitución de la República sobre la gestión de riesgos, no permite un flujo de acciones ya que se dispone de un ámbito exclusivamente reactivo, sin cambiar este enfoque, es fácil colegir que la gestión de riesgos es una seria falencia en la política de Estado del país.

- Sobre la pregunta No. 4

En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree Ud. que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?

El entrevistado 2 señala que las propuestas que se han generado tienen un sentido de respuesta y no se han enfocado en una Ley de Gestión de Riesgos, por lo demás, se mantiene el criterio errado de que la solución de los riesgos es responder y rehabilitar, dejando de lado un trabajo en prevención y preparación en el cual, la comunidad es un actor fundamental.

Un aspecto negativo es el carácter político que agrupa este tipo de gestión, lo cual, se traduce en un desinterés de la propia agenda política del Legislativo, conforme lo manifestado por los entrevistados 1 y 4.

- Sobre la pregunta No. 5

¿Cuáles son y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?

De acuerdo a lo señalado por el entrevistado 1, un aspecto significativo a tomar en cuenta es que, en los cargos directivos se ubican a personas que no disponen de conocimientos sólidos en proyectos y estrategias de gestión de riesgos. Por otra parte, incluso se identifica una disparidad de gestión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, este particular se volvió visible en la crisis sanitaria por la COVID-19, en la cual, no existió un consenso de las medidas a tomar para el funcionamiento regulado de los negocios.

Además, existe una limitación en las políticas vinculadas al control de riesgos, lo cual es un rasgo dentro de las propias instituciones estatales que se limitan a la generación de ello a nivel de los responsables de unidades sin llegar a planes de acción en el corto, mediano y largo plazo, conforme la apreciación de los entrevistados 3 y 4.

- Sobre la pregunta No. 6

¿Cómo cree Ud. que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

El entrevistado 2 relata que el estado ecuatoriano se caracteriza por la estructura del COE Nacional, la cual administra Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo. Bajo este particular,

la evaluación que realiza del territorio permite el direccionamiento de la necesidad de la comunidad.

Por otra parte, el entrevistado 4 exhorta la Ordenanza Metropolitana de Quito Nro. 102, en la que se establece la existencia de un presupuesto participativo para los diversos requerimientos de la comunidad. A nivel de las organizaciones sociales es necesario el fomentar el diálogo entre los participantes para darle la prioridad que requiere la comunidad respecto a obras sociales en las cuales se enmarcan aquellos inherentes a la gestión de riesgos.

A decir del entrevistado 1, una vez que sobrepasa la capacidad de respuesta, el Cantón como tal, solicita el apoyo al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, para que se establezcan acciones de asistencia o ayuda en la gestión de recursos y con ello minimizar el impacto del evento peligroso.

La existencia de zonas de riesgos es un efecto sobre los intereses económicos que generan limitaciones en el corto plazo sobre las zonificaciones y que impacta en temas políticos. Dicho esto, es necesario disponer de una cultura de prevención en el Ecuador, lo cual constituye un desafío para el país. Es significativo el fortalecimiento institucional para enfrentar en el corto tiempo un proceso de fiscalización, lo cual coincide con lo expresado por la entrevistada 3.

8. CONCLUSIONES

Al margen de que la ubicación geográfica del Ecuador potencializa la existencia de riesgos a enfrentar por parte de la población y de la propia gestión del Estado, no se dispone aún de un mecanismo efectivo que asuma el lineamiento de respuesta efectiva sobre los mismos y que permita un ámbito proactivo y de desarrollo sostenible. Por la naturaleza ecuatoriana, este tema dispone de un tinte exclusivamente político y que únicamente es relevante al momento en que se han producido los desastres.

Si bien es cierto, es de suma importancia la existencia de un marco legal para la gestión de riesgos, los hechos sucedidos en los últimos tiempos en el Ecuador, revelan la existencia de índices de corrupción en sectores que se entiende disponen de leyes que regulan su funcionamiento, por lo mismo, es errado pensar que la existencia de una ley asociada a la gestión de riesgos es una solución que potencialmente, motivaría a la gestión de riesgos, si no es pensada en el desarrollo sostenible antes que en rehabilitación.

El desarrollo de las entrevistas con un líder barrial determina la falta de un conocimiento sólido de gestión de riesgos entre los participantes de las denominadas mesas de trabajo, por esta razón, los requerimientos de las comunidades apuntan directamente a lograr mejoras en su

infraestructura y existe un desentendimiento de las propuestas sociales que en el plano real, deben ser impulsadas por las entidades seccionales o provinciales.

A nivel de aprobación de las leyes, es común la percepción de que los intereses políticos de las diversas organizaciones de la Asamblea Nacional priman sobre el bien global de las comunidades.

El Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, revela a un ente generado para ser parte del enfoque reactivo más no proactivo que tiene el Ecuador en la gran mayoría de sus gestiones administrativas. Adicionalmente, el nexo de comunicación que existe entre esta entidad y los medios empresariales, e incluso con la comunidad no es suficiente y sin mayor dinámica de información para las partes interesadas.

De manera global, en relación a los tiempos de respuesta para solventar inconvenientes en su estructura operativa y administrativa, es de conocimiento general que el sector público, burocratiza sus acciones so pretexto de cumplir lineamientos legales y que, en lugar de ser herramientas de control, son generadores de actos de corrupción en ciertos casos.

En cuanto a la injerencia de la Asamblea Nacional para la generación y aprobación de leyes, a estas alturas, es ya una característica inherente a la política ecuatoriana su desempeño deficiente y que responde a intereses exclusivamente políticos y no a un enfoque global que sustente el desarrollo sostenible que anhela el país.

A criterio de expertos en gestión de riesgos, se determina que el marco legal vigente no permite un normal desarrollo de las intenciones de los participantes, este particular incluso es evidente a nivel de las organizaciones barriales. En este punto, las leyes vigentes más bien obstaculizan el desarrollo de las aspiraciones de las comunidades, por lo cual, la propia comunidad se desentiende del conocimiento y percepción del riesgo, y del significado del marco legal.

Por otro lado, queda latente la realidad que la gestión de riesgos en el Ecuador adolece de problemas estructurales y que únicamente, se hace presente en los momentos que ocurren tragedias generadas por la naturaleza sin que se haya generado una vía de comunicación efectiva con la comunidad.

La respuesta del Estado ante la presencia de desastres naturales se ha caracterizado por un ámbito de intereses políticos, de igual manera ocurre ante la gestión para la promulgación de leyes en la Asamblea Nacional. En este sentido, no se ha ganado mayor cosa que la propia Constitución vigente de la República que considera la Gestión de Riesgos dentro de sus artículos.

En épocas de riesgos recientes con la presencia de la COVID-19, se detectó la falta de un criterio unificado para manejar los riesgos inherentes al virus presente. Este particular, se volvió más notorio con la presencia de intereses políticos entre los líderes de las diversas entidades provinciales y seccionales.

La presencia de personas en entidades públicas con una competencia no requerida por la Gestión de Riesgos, dificulta lograr los fines propuestos, este particular, es de menor impacto en las entidades privadas, las cuales, disponen de mecanismos de selección de personal apropiadas a sus intereses empresariales. De manera complementaria, un inconveniente que se identifica en los GADS es no tener identificado la competencia de sus funciones, por lo cual, en épocas de crisis se presenta una duplicidad en las acciones frente a las emergencias o desastres.

9. RECOMENDACIONES

A medida que exista una mejora en los mecanismos de difusión sobre la información pertinente a los riesgos, es factible la generación de un re direccionamiento de los intereses de la comunidad. Por lo tanto, es recomendable estructurar temas de análisis en las mesas de trabajo con los entes barriales para la identificación de acciones que se vinculen a proyectos sociales y que impulsen una gestión de riesgos efectiva.

El Marco Legal que apunta a la gestión de riesgos no debe atentar sobre las iniciativas de las organizaciones barriales, incluso a nivel de expertos en riesgos, se establece que la propia ley no permite el normal desarrollo de una gestión. Por lo mismo, es recomendable que el contenido de las leyes sea viabilizado por técnicos en la materia y no exclusivamente por personas que no tienen la competencia necesaria en el tema.

Es recomendable que la gestión de riesgos sea una política de Estado, pues, en el caso del Ecuador, es un país que se caracteriza por una ubicación geográfica sensible a la presencia de desastres naturales y que hasta el momento, únicamente dispone de un mecanismo reactivo ante las catástrofes de la naturaleza.

El Ecuador dispone de una amplia gama de normativas de control, sin embargo, no se tiene claro el alcance de las gestiones que son parte de las diversas instituciones, lo cual, facilita una duplicación de funciones en periodos de desastres, este particular es vital para una optimización de los recursos. Por lo tanto, es recomendable una revisión global de las competencias y roles de las entidades públicas.

La gestión de riesgos es un aspecto que el Ecuador requiere de manera urgente y que debería integrar la dinámica del sector privado sobre el público para así, disponer de

lineamientos efectivos que permitan enfrentar a los potenciales riesgos que son parte de la naturaleza que rodea al país. Es relevante en el país, establecer si la existencia de innumerables leyes ha permitido o más bien, ha retrasado su desarrollo en materia de gestión de riesgos.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional [AN]. (2012). *Proyecto de Ley del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos*. Quito.
- Cahuenas H. (2018). Sin ley ni organismo técnico: la institucionalidad de la gestión de riesgo de desastres en la respuesta al terremoto de 2016 en Ecuador. *UASB*.
- Chardon, A. (1997). La Percepción del Riesgo y los Factores Socioculturales de Vulnerabilidad. *Desastres & Sociedad*.
- Cruz Roja Ecuatoriana [CRE]. (2020). *Cruz Roja*. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://www.cruzroja.org.ec/gestion-de-riesgos/>
- Espinoza Luis. (2014). *Repositorio Uide*, 01. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/1613/1/T-UIDE-1115.pdf>
- [FAO], O. d. (2007). *Instrumentos de la FAO sobre la bioseguridad*. Obtenido de <https://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/tools/tools-details/es/c/233096/>
- Hidalgo T. y Rodriguez K. (2019). *dspace.uce.edu.ec*, 01. Recuperado el 2021, de <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/21612>
- Lasluisa Hinojosa, Emily Adriana. (2018). *Análisis de percepción de riesgos de la población de la parroquia Centro Histórico de Quito frente a posibles amenazas naturales*. Recuperado el 2021, de <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/15568>
- Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador [MIDENA]. (2019). <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-riesgos-web.pdf>. Recuperado el 2021, de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-riesgos-web.pdf>
- Mx, Editorial Definición. (2014). *Definición de normativa*. Recuperado el 2021, de <https://definicion.mx/normativa/>
- Pnud. (5 de 10 de 2012). *Conceptos Generales sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Contexto del País. Experiencias y Herramientas de aplicación a nivel regional*. Obtenido de <http://www.pnud.com>
- Rebotier J. (2016). *Prevention*. (Puce) Recuperado el 30 de 11 de 2021, de https://www.preventionweb.net/files/58288_lextnrebotier143165pubcom.pdf
- Rua. (2018). *Investigaciones Geográficas*. Recuperado el 2021, de https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/38428/3/Investigaciones_Geograficas_61_10.pdf
- Salvat. (1986). *Diccionario Encicopedico Salvat*. Barcelona: Salvat.
- Secretaría Nacional de Planificación [SNP]. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades*. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>: <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- [SNGRE], S. N. (09 de septiembre de 2014). Estatuto Orgánico Por Proceso Secretaría Gestión de Riesgos. *Registro Oficial Suplemento 163*.
- Sngre [SNGRE]. (2017). <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual->

del-COE.pdf. Recuperado el 2021, de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Manual-del-COE.pdf>

Sngr [SNGR]. (2020). *Sngr*. Recuperado el 2021, de <http://sistemanacionaldegestionderiesgos>

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias [SNGRE]. (26 de 02 de 2019). *SNGRE*. Recuperado el 2021, de <http://gestionderiesgos.gob.ec>

Sngr [SNGR]. (2021). *Sngr*. Obtenido de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/marco-juridico-mejora-reaccion-interna-ante-riesgo-de-desastres/>

Unesco [UNESCO]. (2017). *Unesco*. Recuperado el 30 de 11 de 2021, de <https://www.culturaypatrimonio.gob.ec>

11. ANEXOS

Anexo 1: Entrevistados

- **Entrevistado 1:** Ing. Fausto Hidalgo, Coordinador de Gestión de Riesgos del Municipio de Rumiñahui.

Funcionario directivo a nivel cantonal con el objeto de conocer si la normativa vigente ha permitido el alcance de las metas y productos propuestos a nivel Institucional de acuerdo al ordenamiento territorial.

- **Entrevistado 2:** Abg. Francisco I. Guzmán B., Especialista de Regulación y Control de Seguridad Privada y Entidades Financieras del Ministerio de Gobierno y Delegado Principal por parte de esta cartera de Estado al Grupo de Trabajo No. 2 “Seguridad y Control” del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional.

Servidor público de nivel operativo, quien con base en la experiencia de formar parte del manejo de las emergencias y/o desastres en el país, nos permita conocer si la normativa aplicable permite un accionar inmediato y oportuno.

- **Entrevistada 3:** Ing. Carmen A. Rivera G. Analista de la Dirección de Alojamientos Temporales del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos de Emergencias.

Experta del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, en Preparación y Respuesta ante Eventos Peligrosos, u Operaciones de Respuesta, quien con sus apreciaciones nos permita identificar si para el ente rector de Gestión de Riesgos en el país, se ha limitado la aplicación técnica en las decisiones adoptadas en el marco de la normativa vigente.

- **Entrevistado 4:** Sr. Freddy R. López P., Presidente del Barrio Clemente Ballén, Coordinador de la Parroquia San Bartolo mediante la Ordenanza Metropolitana Nro. 102, y Vicepresidente de la Unión de Barrios de Quito.

Representante de una unidad básica de participación ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito, quien mediante una delegación de organización barrial, nos comparta su experiencia en torno a la respuesta a las necesidades de una comunidad antes, durante y después de una emergencia.

Anexo 2: Preguntas de las entrevistas

Objetivo

Conocer las experiencias significativas del profesional competente en la gestión de riesgos y de una comunidad.

1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del Marco Legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?
2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?
3. ¿Cómo cree usted que el Marco Legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?
4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree Ud. que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?
5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?
6. ¿Cómo cree Ud. que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

Anexo 3: Resumen de respuestas de la entrevista, parte 1

Pregunta	Ing. Fausto Hidalgo, Coordinador de Gestión de Riesgos del Municipio de Rumiñahui	Ab. Francisco I. Guzmán B., Especialista de Regulación y Control de Seguridad Privada y Entidades Financieras del Ministerio de Gobierno y Delegado Principal por parte de esta cartera de Estado al Grupo de Trabajo No. 2 “Seguridad y Control” del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional
1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del Marco Legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?	Articulación de acciones y administración de recursos, lineamientos para establecer productos y procesos que apoyan a la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD).	Es la normativa nacional e internacional sobre la gestión de riesgos, el marco estratégico de la gestión de riesgos, a efecto de conocer los niveles de articulación en sus diferentes niveles, organización institucional del Estado (Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo) en sus diferentes niveles. Descripción técnico-científica de las amenazas propias del país, su identificación y formas de atención
2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?	Un comité de reducción de riesgos que no sea parte de un COE y que genere políticas de planificación y desarrollo del GAD Cantonal.	Es importante que la normativa respalde y garantice la sostenibilidad de instituciones que actúan en territorios como respondedores y respondientes, que permita autonomía técnica, táctica, capacitación, actualización, entre otros.
3. ¿Cómo cree usted que el Marco Legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?	El actual marco legal no considera criterios técnicos para toma de decisiones, se sobrevalora los criterios técnicos sobre posiciones políticas y carece de experiencia para emitir criterios técnicos.	Se cumplió con lo dispuesto en el Manual del COE, las Mesas y Grupos de Trabajo permitieron la toma de decisiones para los procedimientos conexos que presentó la pandemia. Es importante que se evalúe la normativa nacional y se la mejore (por ejemplo la aplicación de estados de excepción
4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la	Las propuestas han sido enfocadas a la respuesta no como una LEY DE GESTIÓN DE RIESGOS, se	La propuesta de Ley no abarca de forma íntegra la gestión de la pandemia. Se hizo un análisis de este

<p>promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree Ud. que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?</p>	<p>piensa que la solución de los riesgos es responder y rehabilitar y no el trabajo en prevención y preparación.</p>	<p>1er. borrador y se vio que únicamente se direccionaba a la participación de Intendencias y Policía Nacional, pero sin tomar en cuenta sus misiones, atribuciones y responsabilidades. Desde el MDG se solicitó el archivo del proyecto o un cambio estructural que involucre a todas las instituciones del Estado</p>
<p>5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?</p>	<p>En los cargos Directivos están personas de ramas afines a la gestión de riesgos sin un conocimiento sólido, lo que limita establecer proyectos y estrategias enfocadas a la RRD.</p>	<p>La disparidad de la gestión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados.</p>
<p>6. ¿Cómo cree Ud. que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?</p>	<p>Una vez que sobrepasa la capacidad de respuesta, el Cantón como tal, solicita el APOYO al SNGRE, para que se establezca acciones de asistencia o ayuda en la gestión de recursos para minimizar el impacto del evento adverso.</p>	<p>La estructura del COE Nacional administra ocho Mesas Técnicas de Trabajo y 3 Grupos de Trabajo. Con la evaluación que se hace en territorio, se direcciona la necesidad que corresponda, a que la Mesa responsable de esta gestión.</p>

Anexo 4: Resumen de respuestas de la entrevista, parte 2

Pregunta	- Sr. Freddy R. López P., Presidente del Barrio Clemente Ballén, Coordinador de la Parroquia San Bartolo mediante la Ordenanza Metropolitana Nro. 102, y Vicepresidente de la Unión de Barrios de Quito.	Ing. Carmen A. Rivera G., Analista de la Dirección de Alojamiento Temporales del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos de Emergencias
1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del Marco Legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?	No existe una relación dinámica entre la dirigencia barrial, la comunidad y las entidades públicas. A nivel barrial, incluso se ha llegado a trabajar con un Plan Operativo Anual de ese nivel sin que exista mayor apoyo gubernamental. El marco legal no ha sido difundido.	El Ecuador identifica en la Constitución la gestión de riesgos, en su artículo 389, y el Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos. Se determina la competencia de los denominados GADS a nivel nacional. Por ejemplo el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) establece competencias de los GADS sobre temas de prevención de incendios. Adicionalmente, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública apunta a la gestión sobre emergencias.
2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?	Es necesario la presencia de mesas de trabajo con el gobierno de turno seccional y /o provincial, pues en la actualidad no existe una retroalimentación entre las partes interesadas.	Es apropiado disposiciones sancionatorias. La normativa debe regular los objetivos sobre los riesgos y considerar un % de participación de las partes. El alcance de las competencias de los GADS, la interrelación de las leyes con los sistemas de control del país.
3. ¿Cómo cree usted que el Marco Legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?	El tema es politizado y además, con fines personales en las áreas seccionales. En el ámbito comunitario existe incertidumbre, por lo general, la gente se ilusiona con la presentación de proyectos que quedan exclusivamente en papeles.	El aspecto significativo es el amparo de la Constitución de la República en la gestión de riesgos, las acciones son limitadas pues, solamente se ejecutan en presencia de los riesgos y no con un ámbito de prevención sino más bien son de índole correctiva.

<p>4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree Ud. que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?</p>	<p>Es un tema de carácter político y sin resultados, los partidarios del gobierno de turno no lograron unificar sus criterios para la aprobación de leyes y más bien, cuidan sus intereses ante la presencia de los entes de control como la Contraloría General del Estado (CGE).</p>	<p>La agenda política del Legislativo no determina la gestión de riesgos como un mecanismo que evita pérdidas en la economía. La gestión de riesgos no es directamente involucrada en el nivel gerencial, es un enfoque condicional al ámbito sancionatorio.</p>
<p>5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?</p>	<p>Existen limitaciones para la comunidad y sus líderes, incluso se ha notado que las acciones que se ha querido implementar por parte de la comunidad ha sido frenada debido a los límites que generan los enfoques legales.</p>	<p>Existe una limitación en políticas vinculadas al control de riesgos, incluso en las propias instituciones estatales, no se cuenta con acciones específicas y se limitan a generar actividades a nivel de los responsables de las unidades.</p>
<p>6. ¿Cómo cree Ud. que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?</p>	<p>La Ordenanza Metropolitana de Quito Nro. 102, establece la existencia de un presupuesto participativo para los diversos requerimientos de la comunidad. A nivel de las organizaciones sociales es necesario el fomentar el dialogo entre los participantes.</p>	<p>La existencia de zonas de riesgos es un efecto sobre los intereses económicos que generan limitaciones en el corto plazo sobre las zonificaciones y que impacta en temas políticos. Es necesario disponer de un cultura de prevención en el Ecuador, lo cual, es un desafío para el país. Es significativo el fortalecimiento institucional para enfrentar en el corto tiempo un proceso de fiscalización.</p>

Anexo 5: Desarrollo de las Entrevistas

Entrevistado 1: Ing. Fausto Hidalgo, Coordinador de Gestión de Riesgos del Municipio de Rumiñahui

1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del marco legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?

Permite una articulación de acciones y administración de recursos enfocados a la respuesta frente a eventos adversos, emite lineamientos para establecer productos y procesos que apoyan a la RRD.

Marco actual: Ley de Seguridad Pública

No está especializada, de acuerdo a los niveles,

2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?

Generar un comité de reducción de riesgos que no sea parte de un COE, que aporte que aporte al análisis de vulnerabilidades, generación de escenarios para trabajar en la prevención y preparación como eje fundamental del desarrollo de las políticas de planificación y desarrollo del GAD Cantonal.

3. ¿Cómo cree usted que el marco legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?

El Actual marco legal no considera los criterios técnicos como una herramienta para la toma de decisiones está sobrevalorado los criterios técnicos sobre posiciones políticas ya que las unidades de gestión de riesgos mucho personal son improvisadas y carece de experiencia para emitir criterios técnicos.

4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?

Porque las propuestas han sido emitidas desde perspectivas enfocadas a la respuesta no como una LEY DE GESTIÓN DE RIESGOS, sino como un fortalecimiento del libro IV de la ley de seguridad pública, seguimos pensando que la solución de los riesgos son responder y rehabilitar y no el trabajo en prevención y preparación.

Proyectos 2018 y en 2020: Archivados por carecía de perspectivas de enfoque de la RRD y cambio climático, minimizar efectos ambientales

Ley del COESCOP

Planificación basada en la GR

Aparte del COE, debe haber un Comité de Prevención

Reestructuración a la Ley, basado principalmente en la ley de seguridad pública

Política Pública desde los GAD's

5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?

Es que los cargos Directivos Superiores están personas de ramas afines a la gestión de riesgos sin un conocimiento sólido lo que limita establecer proyectos y estrategias enfocadas a la RRD

6. ¿Cómo cree que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

Una vez que sobrepasa la capacidad de respuesta, el Cantón como tal, solicita el APOYO a la SNGRE, para que se establezca acciones de asistencia o ayuda en la gestión de recursos para minimizar el impacto del evento adverso.

Entrevistado 2: Ab. Francisco I. Guzmán B., Especialista de Regulación y Control de Seguridad Privada y Entidades Financieras del Ministerio de Gobierno y Delegado Principal por parte de esta cartea de Estado al Grupo de Trabajo No. 2 “Seguridad y Control” del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional

1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del marco legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?

Una parte esencial de una adecuada gestión de riesgos, es la de generar políticas, estrategias y normas que promuevan una adecuada coordinación interinstitucional que potencialice las capacidades para prevenir y aminorar los riesgos; además contar con la capacidad inmediata para recuperar y garantizar el mantenimiento de los aspectos sociales, económicos y ambientales que pudieron afectarse durante una emergencia.

El marco legal describe la estructura de este sistema interinstitucional y las acciones y responsabilidades de cada institución en sus diferentes niveles. Esto permite una mejor organización y trabajo conjunto, que lamentablemente antes no se veía, ya que los diferentes organismos querían sobresalir sobre otros y esto ocasionaba en varios momentos, confusión, duplicidad de trabajo y un mal manejo de la emergencia.

Los aspectos que considero que deben ser parte del marco legal para la gestión de riesgos, debe conllevar:

- Normativa nacional e internacional sobre la gestión de riesgos
- Marco estratégico de la gestión de riesgos, a efecto de conocer los niveles de articulación en sus diferentes niveles
- Organización institucional del Estado (Mesas Técnicas y Grupos de Trabajo) en sus diferentes niveles (nacional, provincial, cantonal, parroquial, etc.) que con base en las funciones, responsabilidades y atribuciones propias, permita mantener un modelo de gestión que garantice su accionar
- Descripción técnico-científica de las amenazas propias del país, su identificación y formas de atención

Ahora, es importante que no sólo se conozca las funciones de cada institución, sino que desde las nuestras, podamos impulsar la gestión de quienes se encuentran trabajando en territorio o desde el área técnica, de esta forma garantizaremos el éxito de las operaciones que se desarrollen en el lugar afectado.

2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?

El Ministerio de Gobierno tiene como misión institucional “*Garantizar la seguridad ciudadana y convivencia pacífica en el marco del respeto a los derechos fundamentales, la democracia y la participación ciudadana con una visión integral que sitúa al ser humano en su diversidad como sujeto central para alcanzar el Buen Vivir.*” Asimismo, se caracteriza por ser el ente responsable de la gestión de la gobernabilidad y la seguridad, por lo que ha tenido una participación activa a través de sus diferentes actores y servicios (Policía Nacional, Gobernaciones, Intendencias Generales, etc.) en todos los eventos relacionados a la gestión de riesgos (actual pandemia, erosión progresiva del Río Coca, erupciones volcánicas, realización de protocolos, directivas, entre otros).

Con este antecedente, es importante (desde mi percepción) que la normativa respalde y garantice la sostenibilidad de aquellas instituciones que actúan en territorios como respondedores y respondientes, que más allá de las que su normativa interna debe establecer, permita autonomía técnica, táctica, capacitación, actualización, entre otros.

3. ¿Cómo cree usted que el marco legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?

La prueba de fuego que tuvimos que pasar como país y como estado, ha sido la gestión de la pandemia por el virus SARS-COV2. El inicio de este cometido, fue muy duro porque significó la creación desde cero de protocolos, directivas, lineamientos y, sobretodo, que varias instituciones amplíen sus funciones históricas para controlar la propagación del virus.

El COE Nacional, se constituyó como el organismo colegiado que direccionó correctamente a las instituciones de salud, seguridad, defensa, regulación y control, para esta gestión. Puedo decir que se cumplió a rajatabla con lo dispuesto en el Manual del COE, por lo que el criterio técnico de las Mesas y Grupos de Trabajo, permitió que la toma de decisiones sea oportuna y eficaz para todos aquellos procedimientos conexos que presentó la pandemia como, manejo de cadáveres, toma de muestras, vacunación, regulación del tránsito, semaforización de las provincias, cierre de fronteras, entre otras.

Por lo que, con esta experiencia y como un proceso de mejora permanente, es muy importante que como un ejercicio-retroalimentación, se evalúe la normativa nacional y se la mejore (por ejemplo la aplicación de estados de excepción).

4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?

Lamentablemente, esta propuesta de Ley no abarca de forma integral la gestión de la pandemia. Se hizo un análisis de este primer borrador y dentro de las observaciones encontradas, se vio que únicamente se direccionaba a la participación de Intendencias y Policía Nacional, pero sin tomar en cuenta factores importantes como sus misiones, atribuciones y responsabilidades. Desde el MDG se solicitó el archivo del proyecto o un cambio estructural que involucre a todas las instituciones del Estado, para que no sólo se vea esto desde la óptica de seguridad, sino de salud, política pública, entre otros.

5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?

El principal problema que hemos tenido durante esta pandemia, es la disparidad de la gestión entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Por ejemplo, sin contar con estado de excepción, no se puede disponer nada a los GAD, sino solamente exhortarlos para que su gestión se dirija a la que realiza el estado. Tenemos que a pesar de los nuevos casos de variantes, 80 GADS autorizaron la apertura de bares, discotecas, entre otros. Justamente en estos lugares se dispararon los contagios y fallecimientos, trasladando este problema al Gobierno Central, ya que esto significó un exceso de uso de camas UCI y de atención hospitalaria.

6. ¿Cómo cree que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

La estructura del COE Nacional administra ocho Mesas Técnicas de Trabajo y 3 Grupos de Trabajo. Con la evaluación que se hace en territorio, se direcciona la necesidad que corresponda, a que la Mesa responsable de esta gestión. Con la experiencia vivida en el paro de octubre de 2019 y la Pandemia COVID-19 (2020-actualidad) se puede decir que se actuó de la mejor manera posible para cubrir con estas necesidades.

Por ejemplo, en octubre de 2019, se movilizó a turistas extranjeros que se encontraban sin alimentación y forma de transportarse (existían vías y aeropuertos cerrados). Se movilizaron pintas de sangre a varios hospitales por vía aérea, se llevó kits alimenticios a poblaciones de la amazonia y de la costa ecuatoriana; se atendieron de forma inmediata a tomas de estructuras estratégicas como pozos petroleros, antenas, acueductos, etc.

En la pandemia, se llegó a los más necesitados con visitas médicas, kits de alimentación y vestido, toma de muestras y la actual vacunación.

Para finalizar puedo indicar que, si bien haciendo una autoevaluación, se tiene que mejorar muchas cosas, el uso de una normativa que regule el actuar interinstitucional, ha permitido que desde el Gobierno Central, se gestione correctamente las emergencias que podrían presentarse.

Considero que urge una actualización de procedimientos y más aún, se incorpore en esta normativa, la destinación de recursos para quienes se encuentran trabajando in situ, para la atención de las necesidades de la población, y para la resiliencia de la población en la zona afectada.

Entrevistada 3: Ing. Amanda Carmen Rivera G., Analista de la Dirección de Alojamiento Temporales del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del marco legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?

El Ecuador identifica dentro de la Constitución de la República la gestión de riesgos dentro del artículo 389, en este sentido, se conoce la existencia del Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos y por ende, constituye de inicio una fortaleza para el país.

Sin embargo, también se identifica una desventaja al no contar con la ley correspondiente que viabilice la gestión de riesgos y que regule la competencia de los participantes.

A nivel de la constitución, se identifica la existencia de los impactos en la naturaleza generados por los desastres y en este sentido, se determina la competencia de los denominados GADS a nivel nacional.

Por otro lado, el COOTAD establece las competencias respectivas de los GADS, en sus artículos 140 y 261, sin embargo, se orienta a temas de prevención de incendios antes a los propios eventos naturales.

Adicionalmente, la existencia de la Ley Orgánica de Contratación apunta a la gestión sobre emergencias y que requieren ser solventadas de manera inmediata.

De todas maneras, se establece que el Ecuador dispone de normativas dispersas sin que se llegue a disponer de un marco regulatorio global.

2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?

Es apropiado la existencia de disposiciones sancionatorias que permitan conocer el efecto de su presencia dentro de la gestión de riesgos. Sin embargo, es claro que la normativa debe regular los objetivos que son parte los riesgos que se pretende controlar y que además, debe considerar un porcentaje de participación dentro de las partes involucradas.

Por otra parte, es necesario establecer el alcance de las competencias de los GADS, la interrelación de las leyes con los sistemas de control del país y además, que disponga de una característica transversal con los sectores públicos y privados.

3. ¿Cómo cree usted que el marco legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?

El aspecto más significativo es el amparo de la Constitución de la República sobre la gestión de riesgos, de todas maneras, las acciones de riesgos son limitadas pues, solamente se ejecutan en presencia de los riesgos y no con un ámbito de prevención sino más bien son de

índole correctiva. Este particular se da, por cuantos los entes públicos tienen especial cuidado de las acciones que ejecutan pues, son parte de auditorías de la CGE.

Por lo arriba mencionado, las acciones de respuesta son más visibles en presencia de los riesgos y no siendo un tema exclusivamente de análisis.

4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?

Es notorio que la agenda política de las diversas agrupaciones del Legislativo no determina a la gestión de riesgos como un mecanismo idóneo para evitar las pérdidas en la economía del país.

A pesar que dentro de la gestión gubernamental de la última década se incluyó un lineamiento del Sumak Kausay, a nivel de los propios GADS este particular se lo mira como exclusivamente un servicio a la comunidad siempre y cuando, se presenten en la vida cotidiana.

A nivel global, se conoce que la gestión de riesgos no es parte directamente involucrada en el nivel gerencial, sino más bien, es un enfoque condicional al ámbito sancionatorio.

5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?

Existe una limitación en políticas vinculadas al control de riesgos, incluso en las propias instituciones estatales, no se cuenta con acciones específicas y se limitan a generar actividades a nivel de los responsables de las unidades.

Por otro lado, es común que a nivel de las comunidades se priorice la existencia de mejoras en la infraestructura deportiva y en este punto, el enfoque de riesgos no es una prioridad.

A nivel territorial, los GADS disponen de un diferente enfoque para la gestión de riesgos e incluso, se registra una diferente composición en el porcentaje de recursos que disponen para este fin. Adicionalmente, los GADS no disponen de un alcance predeterminado para el alcance de sus acciones, en este punto, incluso el contenido de carácter legal de los entes públicos constituye un tema por resolver.

6. ¿Cómo cree que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

La existencia de zonas de riesgos es un efecto sobre los intereses económicos que generan limitaciones en el corto plazo sobre las zonificaciones y que impacta en temas políticos. Es necesario disponer de una cultura de prevención en el Ecuador, lo cual, es un desafío para el país. Es significativo el fortalecimiento institucional para enfrentar en el corto tiempo un proceso de fiscalización.

Entrevistado 4: Freddy López, Vicepresidente de la Unión de Barrios del Distrito Metropolitano de Quito.

1. ¿Cuáles son los aspectos importantes del marco legal y cómo este ayuda a la unión de todos los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos?

No existe una relación dinámica entre la dirigencia barrial, la comunidad y las entidades públicas. A nivel barrial, incluso se ha llegado a trabajar con un Plan Operativo Anual (POA) de ese nivel sin que exista mayor apoyo gubernamental. Por lo mismo, el marco legal no ha sido difundido en las comunidades y más bien, los barrios buscan otras alternativas que sus necesidades.

2. ¿Qué considera usted que debería incluir la normativa para alcanzar los productos de la dependencia en la que labora?

Es necesario la presencia de mesas de trabajo con el gobierno de turno seccional y /o provincial, pues en la actualidad no existe una retroalimentación entre las partes interesadas.

3. ¿Cómo cree usted que el marco legal ha permitido que el criterio y análisis técnico sea considerado en la toma de decisiones?

El tema presente es politizado de manera global y además, se detectan fines personales en las áreas seccionales. En el ámbito comunitario existe incertidumbre, por lo general, la gente se ilusiona con la presentación de proyectos que quedan exclusivamente en papeles.

4. En la Asamblea Nacional, existen mociones y propuestas para la promulgación de una Ley de Gestión de Riesgos, desde el 2012, ¿por qué cree que no se ha aprobado ninguno los proyectos de esta Ley en el Legislativo?

Es un tema de carácter político y sin mayores resultados, en este caso, los partidarios del gobierno de turno no lograron unificar sus criterios para la aprobación de leyes y más bien, cuidan sus intereses ante la presencia de los entes de control como la Contraloría General del Estado (CGE). Por lo tanto, para la comunidad es mejor buscar alternativas ante sus necesidades.

5. ¿Cuáles y en qué consiste las limitaciones que se han generado en el ejercicio de sus funciones?

Existen limitaciones para la comunidad y sus líderes, incluso se ha notado que las acciones que se ha querido implementar por parte de la comunidad ha sido frenada debido a los límites que generan los enfoques legales. Durante la pandemia, se trató de motivar a las familias para enfrentar a la crisis, sin embargo, existieron impedimentos sobre las intenciones de la comunidad.

6. ¿Cómo cree que se coordina la respuesta del Estado para que cubra las necesidades de la población?

Según la Ordenanza Metropolitana Nro. 102, se establece la existencia de un presupuesto participativo para los diversos requerimientos de la comunidad, sin embargo, el desconocimiento de los participantes hace que se priorice exclusivamente el pedido de obras de infraestructura y se deje de lado, acciones vinculadas a la gestión de riesgos.

Es importante notar que la gente solicita obras por las carencias de su sector para disponer del denominado Buen Vivir. A nivel de las organizaciones sociales es necesario el fomentar el dialogo entre los participantes y de esa manera, impulsar la generación de los proyectos sociales.

Es necesario disponer de una normativa en el DMQ que tenga acción sobre los riesgos naturales que son visibles en Quito. Este particular es visible con la presencia de construcciones civiles en zonas aledañas a quebradas y es el propio Municipio, quien legaliza las construcciones.

El sur de Quito se caracteriza por la presencia de rellenos sobre las que se han asentado las construcciones, este punto, fue evidente con las pruebas que se hicieron para la construcción de las estaciones del Metro de Quito y que por ejemplo, en el sector de Solanda fueron identificadas zonas inestables.

Adicionalmente, es necesario el desarrollo de socializaciones sobre riesgos a familias que actualmente no han sido legalizadas en el sur de Quito.