



UNIVERSIDAD LAICA ELOY ALFARO DE MANABÍ

DIRECCIÓN DE POSTGRADO, COOPERACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES,
Y FACULTAD DE ARQUITECTURA

MAESTRÍA EN URBANISMO CON MENCIÓN EN PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y
GESTIÓN URBANA SOSTENIBLE

TRABAJO DE TITULACIÓN MODALIDAD ESTUDIO DE CASOS

TEMA:

GOBERNANZA PARA FORTALECER LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
EN EL CANTÓN MANTA

AUTORA:

ARQ. SARA DELGADO PALMA

TUTOR:

ARQ. CHRISTIAN MAZÓN, MG.

MANTA – ECUADOR

2021

DECLARACIÓN DE AUTORIA

Yo, Sara Asunción Delgado Palma con CC: 1307222255, doy constancia de ser el autor del Trabajo de Titulación con modalidad Estudio de casos con el tema **“Gobernanza para fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres en el Cantón Manta”**, el cual fue dirigido por el tutor, Arq. Christian Mazón, Mg.

Dejo constancia de la originalidad del trabajo realizado tomando de referencia a autores que aportaron a la investigación, y a la recopilación de datos e información en fuentes bibliográficas, visitas de campos, entre otros.

En la ciudad de Manta, a los 06 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.

Arq. Sara Asunción Delgado Palma
C.C. 1307222255
Autora

APROBACIÓN DEL TUTOR

En calidad de docente tutor de la Maestría en Urbanismo con Mención en Planificación Territorial y Gestión Urbana Sostenible de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, certifico:

Haber dirigido y revisado el trabajo de titulación, bajo la modalidad de Estudio de Casos, cuyo tema es “**Gobernanza para fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres en el Cantón Manta**” el mismo que ha sido desarrollado de acuerdo a los lineamientos internos de la modalidad en mención y en apego al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento Reformatorio y sustitutivo del Reglamento General de los Programas de Posgrado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, por tal motivo APRUEBO, que el mencionado proyecto reúne los méritos académicos, científicos y formales, suficientes para ser evaluado por los Lectores que designe la autoridad competente.

Particular que certifico para los fines consiguientes, salvo disposición de Ley en contrario. En la ciudad de Manta, a los 06 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.



Firmado electrónicamente por:
CHRISTIAN
BOLIVAR MAZON
PILLIGUA

Arq. Christian Bolívar Mazón Pilligua, Mg.

C.C. 1309702585

Tutor

APROBACIÓN DEL TRIBUNAL

En calidad de lectores de la Maestría en Urbanismo con Mención en Planificación Territorial y Gestión Urbana Sostenible de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, certifico:

Haber revisado el trabajo de titulación, bajo la modalidad de Estudio de Casos, cuyo tema es **“Gobernanza para fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres en el Cantón Manta”** el mismo que ha sido desarrollado de acuerdo a los lineamientos internos de la modalidad en mención y en apego al cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento Reformativo y sustitutivo del Reglamento General de los Programas de Posgrado de la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, por tal motivo APRUEBO, que el mencionado proyecto reúne los méritos académicos, científicos y formales, suficientes para proceder a la defensa correspondiente.

Particular que certifico para los fines consiguientes, salvo disposición de Ley en contrario. En la ciudad de Manta, a los 06 días del mes de noviembre dos mil veinte y uno.



Firmado electrónicamente por:
**TATIANA GABRIELA
CEDENO DELGADO**

Arq. Tatiana Gabriela Cedeño Delgado, Mg.
C.C. 1312042326
Lectora 1

Arq. José Marcelo Espinoza Macías, Mg.
C.C. 1309494621
Lector 2

AGRADECIMIENTOS

Hoy doy gracias a Dios por la Vida que me concede y por la familia con la que me bendice y en quienes me fortalezco.

A la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, por su trabajo constante brindando oportunidades para que los profesionales alcancen la excelencia educativa.

Al Dr. Miguel Camino (+), mi Amigo y Maestro que observa feliz desde lejos la culminación de éste, uno de sus grandes sueños.

A los Docentes y Coordinadores de esta Maestría, Directivos de la Facultad de Arquitectura que compartieron sus conocimientos y pusieron todo su empeño para el éxito deseado.

A mi Tutor de Tesis, Arq. Christian Mazón, Mg. por sus enseñanzas, su solidaridad y comprensión.

A mis compañeros de Maestría por el ser el complemento en este proceso, de manera especial a mis amigas Candhy Ordoñez y Mayra Romero que me sostuvieron en momentos difíciles en medio de esta gran jornada.

A mi Esposo porque tenerlo a él es tener a mis hijos, compañero de buenos y no tan buenos momentos, porque estuviste, estás y estarás siempre.

“Porque la gratitud es la mayor prueba de nuestra humildad” (Autor desconocido)

Arq. Sara Asunción Delgado Palma
C.C. 1307222255
Autora

DEDICATORIA

A los amores de mi vida Juan Francisco, Juan Pablo y Juan Andrés quienes son la inspiración de mis días y mis noches, por ese amor que día a día me entregan y por ser unos hijos maravillosos que, con sus abrazos, su amor, sus cuidados, me alientan en cada momento llenándome de paz y alegría.

A mis Padres Juan Bosco y Colombia Soledad por ser el instrumento de Dios para darme la vida, por su amor y por todos sus sacrificios, por forjar con mucho empeño quien soy.

A mis hermanos Cecilia Jacqueline y Jorge Luis (+) porque siempre fueron y serán también mis razones para ser cada día mejor.

Arq. Sara Asunción Delgado Palma
C.C. 1307222255
Autora

Resumen

El tema de estudios persigue identificar estrategias para una buena gobernanza que fortalezcan las acciones y nos permitan establecer políticas para reducir el riesgo de desastres existente y evite la creación de nuevos riesgos en nuestro Cantón Manta. La Gobernanza para la RRD (Reducción de Riesgos de Desastres) debe superar la acción reactiva considerando que contamos con un marco internacional y nacional de gestión de riesgos y que la ocurrencia de desastres evidencia la falta de una respuesta adecuada ante las emergencias, falta o aplicación de políticas claras que denotan que no estamos preparados, para prevenir y evitar pérdidas humanas y materiales.

Mediante una investigación Descriptiva se propone visualizar estrategias para la integración sistemática, sectorial y territorial en todas las políticas y planes con transversalización de la gestión de riesgos, para sugerir cómo se logra la consolidación de una estructura responsable para la construcción y desarrollo de comunidades y territorios resilientes. Mediante una investigación Exploratoria estaremos relacionando la Gobernanza para la RRD con la gestión en el territorio cantonal, considerando que el fortalecimiento de la misma impulsará la colaboración y las alianzas entre instituciones en la aplicación de instrumentos para un desarrollo sostenible que involucre la participación de todos los actores.

Descubrir lineamientos, esbozar estrategias para lograr una ciudad segura, resiliente y sustentable ante el riesgo de desastres, es darle una visión a nuestros gobernantes y ciudadanos para ampliar el sentido del derecho a la ciudad y recuperar la noción de justicia urbana.

Palabras clave: gobernanza, riesgo, estrategias, participación ciudadana.

Abstract

The subject of studies seeks to identify strategies for good governance that strengthen actions and establish policies to reduce the risk of existing disasters and avoid the creation of new risks in our Canton Manta. Governance for DRR (Disaster Risk Reduction) must overcome reactive action considering that we have an international and national risk management framework and that the occurrence of disasters shows the lack of an adequate response to emergencies, lack or application of clear policies that denote that we are not prepared, to prevent and avoid human and material losses.

Through a descriptive research, it is proposed to visualize strategies for the systematic, sectoral and territorial integration in all policies and plans with mainstreaming of risk management, to suggest how the consolidation of a responsible structure for the construction and development of communities and territories is achieved. resilient. Through an exploratory research we will be relating Governance for DRR with management in the cantonal territory, considering that its strengthening will promote collaboration and alliances between institutions in the application of instruments for sustainable development that involves the participation of all stakeholders. actors.

Discovering guidelines, outlining strategies to achieve a safe, resilient and sustainable city in the face of disaster risk, is to give our governments and citizens a vision to expand the sense of the right to the city and recover the notion of urban justice.

Keywords: governance, risk, strategies, citizen participation.

Índice

1.	Introducción	1
1.1	Planteamiento Del Problema.....	1
1.2	Objetivos	5
1.2.1	General.....	5
1.2.2	Específicos	5
1.3	Hipótesis	5
1.4	Justificación	6
1.4.1	Teórica	6
1.4.2	Metodológica	6
1.4.3	Práctica.....	6
	Capítulo I. Marco Teórico Referencial y Legal	7
2.1	Marco Conceptual.....	7
2.1.1	Gobernanza	7
2.1.2	Gobernanza Local	7
2.1.3	Gobernanza del riesgo de desastres	8
2.1.4	Reducción del Riesgo de Desastres	9
2.1.5.	Riesgo	10
2.1.6	Desastre.....	10

2.1.7. Vulnerabilidad	11
2.1.8. Amenaza	11
2.1.9. Amenaza Natural y Amenaza Antrópica	12
2.1.10. Participación ciudadana	12
2.2 Marco Legal	13
2.3 Marco Teórico.....	20
2.3.1. Gobernanza	20
2.3.2. Las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres.....	22
2.3.3 Participación Ciudadana en la reducción del riesgo de desastres	27
2.4 Marco Referencial.....	28
Capítulo II. Diseño Metodológico	35
3.1. Descripción del área de estudio	39
Capítulo III. Resultados y Discusión	45
4.1 Estrategias de aplicación de las políticas públicas para la Gobernanza para la RRD en el ámbito internacional y nacional	45
4.2. Fortalezas y debilidades del proceso para la RRD que actualmente aplican en el Cantón Manta.....	54
4.3. Lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en RRD en el Cantón Manta.	61
5. Conclusiones.....	64
6. Referencias Bibliográficas	65

Índice de Tablas

Tabla 1	36
Tabla 2	37
Tabla 3	38
Tabla 4	46
Tabla 5	51
Tabla 6	55
Tabla 7	59

Índice de Figuras

Figura 1	3
Figura 2	21
Figura 3	23
Figura 4	24
Figura 5	25
Figura 6	27
Figura 7	29
Figura 8	30
Figura 9	31
Figura 10	32
Figura 11	39
Figura 12	41

Figura 13	41
Figura 14	42
Figura 15.....	62

1. Introducción

1.1 Planteamiento Del Problema

A nivel del mundo ocurren un sinnúmero de desastres naturales y antrópicos y los efectos que causan son devastadores para el desarrollo de una comunidad. Según los datos publicados por Münchener Rückversicherungs, Munich, RE (2020) en el año 2019 se registraron 820 desastres naturales: “7% fueron eventos geofísicos como terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas, 38% tormentas, 45% inundaciones, inundaciones repentinas y deslizamientos de tierra y 10% calor, frío e incendios forestales”.

Para el caso de Ecuador, el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencia (SNGRE) en el Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019- 2030, SNGR (2019) señala que por los efectos del cambio climático se pueden producir afectaciones originadas por el incremento de las precipitaciones en los próximos 12 años, sobre todo en la Costa; sumado a esto su ubicación entre las placas tectónicas de Nazca y Sudamérica le provocan una intensa actividad sísmica y volcánica, exponiendo la población a una alta vulnerabilidad. Las actividades antrópicas también han afectado el país “deforestación, cambio de uso de suelo, prácticas agrícolas inadecuadas, minería, urbanización sin planificación y contaminación ambiental” (p. 45), pero son las inundaciones y los sismos las que han ocasionado un gran impacto en el desarrollo del país y la pérdida de vidas.

A nivel cantonal en la Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) con especial énfasis en la gestión del riesgo de Manta -2019, GAD Manta (2016) se señalan como principales amenazas naturales: “la actividad Sísmica incluyendo el tsunami, las Inundaciones por régimen de lluvias o eventos extremos como el fenómeno El Niño. Los deslizamientos particularmente en zonas de colinas, y la sequía sobre todo en Zona rural” (p.53) y que históricamente los más frecuentes ha sido las inundaciones provocadas por las lluvias, los deslizamientos y los sismos, los que mayormente han afectado a la población,

siendo el evento más intenso el terremoto que sacudió a todo el país el 16 de abril de 2016 donde fallecieron 219 personas en la ciudad de Manta y provocó el colapso total del 52% de la infraestructura hotelera de Tarqui, el cierre definitivo o temporal del 37% de los negocios de alojamiento, caos en áreas de concentración de comercio sin ordenamiento en espacios no aptos, rompimiento de las redes de agua potable y alcantarillado en varios sectores, todo esto sumado al número de familias y viviendas que fueron afectadas y que aún esperan recuperarse. Así mismo en este documento, tomando como referencia los datos de Desinventar¹ se señala el registro de 162 eventos con efectos considerables en los asentamientos humanos evidenciando la exposición del cantón a amenazas de origen natural y antrópica, en porcentajes que corresponden al 37,70 % los eventos naturales y 62,30% los antrópicos; el registro de 101 eventos sucedidos en el cantón siendo los incendios estructurales los de mayor incidencia, seguidos de los accidentes de tránsito, contaminación, fuga de amoníaco, entre otros.

En el Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Manta 2020-2035, GAD Manta (2021), se obtiene un análisis del cantón respecto a los eventos más recurrentes, ocupando el primer lugar los incendios estructurales y en segundo lugar las inundaciones, seguidos de los accidentes de tránsito, tal como se muestra en la figura 1, así mismo se presenta una matriz donde se resume el análisis cantonal de amenazas, para lo que aplicaron la metodología del SNGR obteniendo los siguientes resultados:

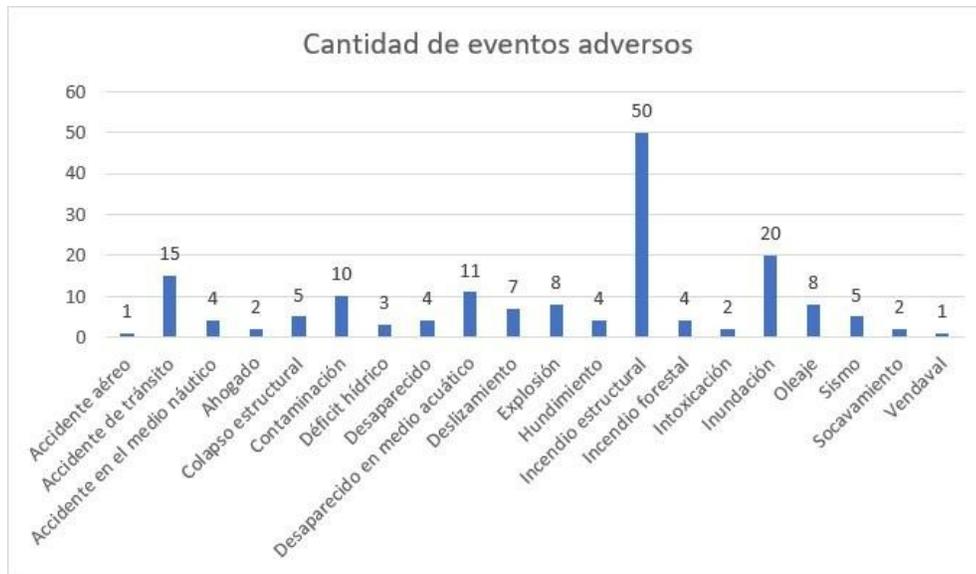
Los eventos por amenazas naturales con calificación alta son: Movimientos en masa, Sismo e Inundación. Con calificación media el Tsunami, y con calificación baja: Déficit hídrico, Desertificación, Oleaje, Tormenta Eléctrica y Vendaval. Los eventos por amenazas antrópicas con calificación alta: incendio estructural, contaminación ambiental; con

¹ Desinventar: Herramienta conceptual y metodológica para la construcción de bases de datos de pérdidas, daños o efectos ocasionados por emergencias o desastres.

calificación media las sequías, explosiones, y con calificación baja las lluvias intensas, altas temperaturas, heladas, entre otros (p.71).

Figura 1

Cantidad de eventos adversos en el cantón Manta



Nota: Tomado del Diagnóstico del PDOT del Cantón Manta 2020-2035, p.69

Coincidiendo ambos planes en sus diagnósticos al señalar la importancia de considerar los efectos que pueden ocasionar estas amenazas en el cantón Manta por su ubicación, pero se evidencia también otra problemática planteada respecto a la Gestión del Riesgo relacionada con participación de la ciudadanía. El cantón cuenta con 51 organizaciones sociales y 122 comunitarias, según los datos del PDOT-2019 de un total de 255 barrios “35 se barrios tienen una vulnerabilidad de Gestión Comunitaria ALTA y 10 barrios tienen una vulnerabilidad de Gestión Comunitaria BAJA” (p.95), determinándose como uno de los Problemas en el Diagnóstico del Cantón, con Prioridad Alta, lo siguiente:

Debilidad institucional en la incorporación de la gestión del riesgo en las instituciones públicas y privadas por desconocimiento de las leyes por | mandato constitucional,

como por ejemplo personal capacitado, para considerar la variable riesgos en las distintas etapas de un proyecto de inversión. GAD Manta (2016)

Respecto a la existencia de estructuras locales para gestión del riesgo de desastres, según lo señala el Informe de evaluación de impacto Ecuador 2016 Respuesta al Terremoto elaborado por Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, OXFAM (2017) el 95 % de los GAD municipales y metropolitanos del país, cuentan con jefaturas, unidades o direcciones de gestión de riesgos, al igual que varias prefecturas y carteras de Estado a nivel nacional, pero en su mayoría estas estructuras requieren ser fortalecidas, como parte de una estrategia para impulsar el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres.

Con estos antecedentes y considerando que “no existe una política institucionalizada sobre la reducción del riesgo de desastre ni la generación de resiliencia frente a posibles eventos” GAD Manta (2021) y que no se puede eludir las condiciones de vulnerabilidad del cantón y que la ocurrencia de eventos han significado grandes pérdidas económicas y humanas con el caso del sismo del 16 de abril de 2016 y la pandemia de Covid-19, se hace necesario una revisión desde los marcos internacionales, agendas globales y las políticas públicas existentes para identificar lineamientos y estrategias que sirvan de guía para fortalecer la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD). Conocer cómo se desarrolla en otros países como condición para el desarrollo de políticas orientadas a la RRD, obtener información que nos permita realizar un análisis, permitirá identificar el avance de la política y el desempeño en gestión de riesgo de desastres. Adicionalmente, nos permitirá sugerir mejoras en los procesos de toma de decisiones para el fortalecimiento de la gobernanza.

1.2 Objetivos

1.2.1 General

Exponer un documento con lineamientos y estrategias articulados a la política pública nacional e internacional que permita fortalecer las capacidades técnicas e institucionales del cantón Manta para la Gobernanza de RRD,

1.2.2 Específicos

1. Identificar estrategias de aplicación de las políticas públicas para la Gobernanza para la RRD en el ámbito internacional y nacional.
2. Identificar las fortalezas y debilidades del proceso para la RRD que actualmente se aplican en el Cantón Manta.
3. Formular lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en RRD en el Cantón Manta.

1.3 Hipótesis

1. La desarticulación entre las políticas públicas internacionales y nacionales en relación a la RRD promueven una débil gobernanza y gestión local.
2. La débil Gobernanza local para la gestión de la RRD se relaciona con el desconocimiento de autoridades y comunidad, generando la implementación de acciones desarticuladas.
3. La aplicación de una gobernanza para la RRD favorecerá una gestión concertada entre los actores del territorio para una oportuna planificación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas para un territorio seguro y resiliente.

1.4 Justificación

1.4.1 Teórica

Mediante el análisis de la situación actual de las políticas públicas vinculadas a la Gobernanza para la RRD local, se pretende fortalecer la articulación de la misma a diferentes escalas de gobierno.

1.4.2 Metodológica

A través de esta investigación se busca desarrollar métodos para mejorar y fortalecer los procesos de articulación y coordinación institucional y de participación ciudadana con mecanismos de respuesta oportuna para la Gobernanza para la RRD a nivel local.

1.4.3 Práctica

Mediante este trabajo de investigación se busca fortalecer, a través de lineamientos las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en RRD en el cantón Manta.

Capítulo I. Marco Teórico Referencial y Legal

2.1 Marco Conceptual

2.1.1 Gobernanza

La Gobernanza se define como la forma de gobernar de un territorio. La RAE (1992) la nos señala que es “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (p.3097). Treviño (2011) la concibe como nuevo servicio público, concepto que determina el ejercicio del poder en una sociedad, donde se toman las decisiones en asuntos de interés público con la participación de los ciudadanos. El Grupo Banco Mundial (2017) coincide con esta definición señalando que es “(...)el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este” (p.16). No existe entonces una definición absoluta sin embargo en todas se señala la búsqueda de un objetivo común para la sociedad involucrada, que dependerá de la estrecha relación entre el ciudadano y quien ejerza el poder, implica acción y decisión de todos los actores sociales de manera articulada, tal como lo señala Lavell (2001): “Comprende los complejos mecanismos, proceso, relaciones e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”. (p.41)

2.1.2 Gobernanza Local

El Consejo Nacional de Competencias (CNC) del Ecuador, señala que la Gobernanza local implica “responsabilidad y compromiso de todos los actores: políticos, sociales y ciudadanos” e incluyen en la definición que al capacitar a las autoridades en liderazgo, democracia, transferencia de competencias, descentralización, participación ciudadana, ordenamiento territorial, se fortalece la visión integral de “un desarrollo sostenible, solidario

y equitativo en todos los rincones del país” (CNC, 2021). El autor Conejero Paz, E. (2005) nos dice que debemos entender la Gobernanza Local como: “(...) la emergencia de nuevas formas de toma de decisiones colectivas a nivel que conlleven el desarrollo de diferentes relaciones, no sólo entre organizaciones públicas, o entre éstas y el no públicas, sino también entre los ciudadanos y las organizaciones públicas” (p.23). Para Natera, A. como se menciona en Villamil (2008), gobernanza es “el conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos” (p.2)

2.1.3 Gobernanza del riesgo de desastres

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (MAS) 2015-2030, UNISDR (2015), al referirse a la gobernanza del riesgo de desastres, señala que es primordial contar con objetivos, planes, competencia, directrices claras y coordinación en los sectores, así como con la participación de los actores pertinentes siendo necesario fortalecerla para la prevención, mitigación, preparación, respuesta, recuperación y rehabilitación y que a través de la misma se fomenta la colaboración y las alianzas entre mecanismos e instituciones en la aplicación de los instrumentos pertinentes para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible. Si bien es cierto este mismo documento señala como Principios rectores, que cada Estado es el responsable principal de prevenir y reducir el riesgo de desastres y aplicar competentemente las políticas nacionales, también señala que es primordial la implicación y colaboración de toda la colectividad tal cómo lo expresa la SNGRE (2019): “(...) es necesario impulsar una cultura de gestión de riesgos que reduzca la vulnerabilidad poblacional, generando prácticas cotidianas de reducción de riesgos, organización y participación ciudadana, coordinando con las empresas tanto públicas como privadas y sensibilizando desde los espacios pertinentes” (p.24). Para ONU (2016) la

definición de gobernanza del riesgo de desastres es considerada como un “Sistema de instituciones, mecanismos, marcos normativos y jurídicos y otras disposiciones que tiene por objeto orientar, coordinar y supervisar la reducción de los riesgos de desastres y las esferas de política conexas” (p.16) indicando también como comentario que “La buena gobernanza ha de ser transparente, inclusiva, colectiva y eficiente para reducir los riesgos de desastres existentes y evitar la creación de otros nuevos”(p.16)

2.1.4 Reducción del Riesgo de Desastres

En el Marco de Acción de Hyogo (MAH) 2005-2015, UNISDR (2005), el alcance de la RRD, no solo se centra en las amenazas de origen natural: geológico, hidrometeorológico y biológico, sino también en las de origen humano o antrópico: degradación ambiental y amenazas tecnológicas, clasificación de acuerdo a su origen. ONU (2008) al referirse a la RRD, la define como: “Marco conceptual de elementos que tienen la función de minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación y preparación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible”(p.3) . Posteriormente UNISDR (2015), señala que, tanto a nivel nacional como local se debe contar con mecanismos que permitan actuar ante los desastres, para fomentar la colaboración y alianzas entre las diversas instituciones y actores para implementar las medidas y políticas de reducción de riesgo de desastres y desarrollo sostenible; y que, para ello se contempla el desarrollo de normativas, planes, reglamentos y políticas que promuevan e incluyan estos aspectos. Para Allan Lavel, como lo citan Fontana, S.E y Barberis, M. (2017) “la clave de la reducción del riesgo está en el entendimiento del riesgo mismo, en la educación acerca de él, y en la participación decidida y comprometida de todos los actores sociales, privados y públicos, en su resolución” (p.11). ONU (2016) señala que la RRD es “(...) el objetivo de la política de la gestión de riesgo de desastres” (p.71) y que sus metas y objetivos se definen en los planes, estrategias y políticas que deben tener plazos concretos en

concordancia con el Marco de Sendai. En nuestro país la SNGR (2019), nos lleva a comprender el alcance de la RRD, indicándonos que el mismo:

(...) busca evitar la generación de nuevos riesgos en el territorio y modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, a través de la implementación de medidas de prevención y mitigación que se adoptan con antelación para reducir la exposición y vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales (...) (p. 20)

2.1.5. Riesgo

ONU (2008) concibe el Riesgo como la “probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro del medio ambiente) resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad”(p.3). En UNISDR (2009) se define como “La combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus consecuencias negativas” (p.29)

2.1.6 Desastre

ONU (2008) nos dice que Desastre es la “Interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas materiales, económicas o ambientales generalizadas, que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos” (p.3). ONU (2016) nos presenta una definición de estas dos palabras “Riesgo de Desastres” como:

Posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad (p. 15).

2.1.7. Vulnerabilidad

En ONU (2016) se define “vulnerabilidad” como “Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas”(p.25). UNISDR (2009) modifica el concepto y señala que al hablar de vulnerabilidad nos referimos a: “Las características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza” (p.34), con el comentario adicional de que son diversos aspectos de la vulnerabilidad que se originan de factores físicos, sociales, económicos y ambientales.

2.1.8. Amenaza

UNISDR (2005) define de manera conjunta este término junto a “peligro”, determinando que “amenaza/peligro” es un “evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental” (p.1). Posteriormente UNISDR (2009) modifica su concepto y la define como:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales (p.5).

En nuestro país se resume este concepto por SNGRE (2020) considerándolo como: “Proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales” (p.11)

2.1.9. Amenaza Natural y Amenaza Antrópica

UNISDR (2005) hace referencia a los tipos de amenazas señalando que “Las amenazas/peligros incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro y las clasifica por su origen en: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)” (p.1). UNISDR (2009), define por separado los términos y señala que la Amenaza Natural es “Un proceso o fenómeno natural que puede ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales” (p.5) y la Amenaza Antrópica o de origen humano, son las inducidas de forma total o predominante por las actividades y las decisiones humanas. Este término no abarca la existencia o el riesgo de conflictos armados y otras situaciones de inestabilidad o tensión social que están sujetas al derecho internacional humanitario y la legislación nacional.

2.1.10. Participación ciudadana

UNISDR (2015) al referirse a la función de los actores señala:

La sociedad civil, los voluntarios, las organizaciones de trabajo voluntario organizado y las organizaciones comunitarias deben participar, en colaboración con las instituciones públicas, para, entre otras cosas, proporcionar conocimientos específicos y orientación pragmática en el contexto de la elaboración y aplicación de marcos normativos, estándares y planes para reducir el riesgo de desastres (...) (p. 23).

Además, que deben participar en la ejecución de los planes y estrategias en su territorio para “contribuir a la sensibilización pública, crear una cultura de prevención y educar sobre el riesgo de desastres” (UNISDR, 2015). Para SENPLADES (2015), la finalidad de la Participación Ciudadana en la planificación pública, consiste en promover “la intervención ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de los diversos

planes sectoriales y territoriales que se elaboren en los tres niveles de gobierno, articulados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a la Estrategia Nacional de Desarrollo del país”(p.7)

2.2 Marco Legal

En el contexto nacional la **Constitución de la República del Ecuador**, ANE (2008), establece en el Art. 261 que el Estado tiene la competencia sobre el manejo de los desastres naturales y, se otorgan las competencias exclusivas de los gobiernos municipales relacionadas con la planificación del territorio en el Art. 264. Los Art. 389 y 390 se refieren a la Gestión del Riesgo, junto con la responsabilidad frente a los efectos de los desastres naturales o antrópicos; y, la composición del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR).

En el ámbito internacional el **MAH**, UNISDR (2005), tratado firmado por 168 países en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres desarrollada en Kobe, Japón, enfoca los esfuerzos de los países en relación a cinco ejes directores que se resumen en: La RRD como prioridad nacional y local; identificación, evaluación y vigilancia de los riesgos de desastre, potenciar la alerta temprana; utilizar la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia; reducir los factores de riesgo subyacentes; y, el fortalecimiento de la preparación para caso de desastres a fin de asegurar una respuesta eficaz estableciendo 3 objetivos estratégicos y 5 prioridades de acción específica. Posteriormente se modifica este acuerdo y se firma el **MAS**, UNISDR (2015) por 187 países en Sendai, Japón en marzo de 2015. El mismo busca el “aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres” (p.9), estableciendo objetivos estratégicos y prioridades de acción que deben ser integradas para RRD en todos los planes y programas de desarrollo sostenible. Se hace hincapié de “la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones (...) el fortalecimiento de la gobernanza”(entre otros principios como la

necesidad de prepararse para “reconstruir mejor” planteando 7 metas mundiales y 4 prioridades de acción:

Prioridad 1: Comprender el riesgo de desastres.

Prioridad 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.

Prioridad 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.

Prioridad 4. Aumentar la preparación para casos de desastres a fin de dar una respuesta eficaz y para reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (UNISDR, 2015)

Los ODS, **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, ONU (2018) son parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, considerada como un compromiso universal “toma en cuenta los medios de implementación para realizar el cambio y la prevención de desastres por eventos naturales extremos, así como la mitigación y adaptación al cambio climático” (p.7). Podemos mencionar que, de los 17 Objetivos, los ODS 1, 11 y 13 consideran entre sus metas la implementación de medidas que reduzcan la vulnerabilidad, reforzar la capacidad para la reducción de riesgos y la implementación de políticas y planes ante los desastres, fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación. El **Acuerdo de París**, firmado en la Conferencia sobre Clima realizada en París, el 12 de diciembre de 2015, es el primer acuerdo mundial sobre el cambio climático, aborda los temas de Mitigación y Adaptación y señala la necesidad de que los gobiernos evalúen sus medidas de acción por el clima, estableciendo objetivos como: Intensificar sus esfuerzos para reducir las emisiones, aumentar la resistencia y “reducir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático”(SENPLADES, 2017), por esta razón se vincula al presente tema de estudio.

Tenemos otras normas a nivel nacional como el **Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas** (COPFP), ANE (2010) que en sus Art. 9, 15, 41 y 44 determinan

disposiciones generales sobre los planes de ordenamiento territorial de los GAD y las políticas públicas, siendo el Art. 64 el que señala que “en el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales” El **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización** (COOTAD), ANE (2018) en el Art. 54, señala las funciones del GAD, entre las que podemos mencionar los literal d) y e) que mencionan como elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y circunscripción territorial, y que debe ser coordinada con la planificación de los diferentes niveles de gobierno. Al referirse al tema de riesgos y desastres, es el literal o) el que se atribuye la competencia de “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”. En el Art. 55 se contemplan las Competencias exclusivas como por ejemplo lo señalado en los literales a) y b) que tienen relación con la planificación del territorio. El Art. 140 describe el ejercicio de la competencia de gestión de riesgos, que incluye “las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno (...)” así también señala la obligatoriedad de los GAD municipales de adoptar normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial. **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo** (LOOTUGS), ANE (2016) también establece en su Art.11 como alcance del componente de ordenamiento territorial tres criterios que deben ser observados por los GAD como parte de sus competencias, señalando la obligatoriedad de identificar los riesgos

naturales y antrópicos dentro de sus ámbitos territoriales. En el Art. 27 al definir el Plan de Uso y Gestión de señala que éste incorporará los componentes estructurante y urbanístico. En el Art. 91 dentro de las atribuciones y obligaciones que asigna a los GAD encontramos que debe emitir las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, concordantes con los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo, mismos que se determinan también en el **Reglamento a la LOOTUGS**, A.N.E (2019) que en su articulado incluye normativa con enfoque a la gestión de riesgo. En el Art. 13 al señalar los contenidos de los Componentes Estructurantes y Urbanísticos del Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), define que deben delimitarse entre otras, “las áreas expuestas a amenazas y riesgos”. Y en el Art. 20 al hablar de las normas urbanísticas para bienes y servicios públicos señala en el literal g.: “Normativa específica de riesgos”. La **Ley de Seguridad Pública y del Estado**, ANE (2009), en su Art. 11 señala que la rectoría de la Gestión de riesgos la ejercerá el Estado a través de la SNGR, pero que corresponden a las entidades públicas y privadas, nacionales, regionales y locales “la prevención y las medidas para contrarrestar, reducir y mitigar los riesgos de origen natural y antrópico o para reducir la vulnerabilidad”. Por su parte el **Reglamento de aplicación de esta Ley de Seguridad**, A.N.E. (2010), en el Art. 3 señala que la SNGR es el órgano rector y ejecutor del SNDGR y enumera sus competencia A través de los artículos 16 y 20 señala que las disposiciones normativas sobre gestión de riesgos son obligatorias y de aplicación en todo el territorio, y que la SNGR debe organizar el SDGR a través de las herramientas reglamentarias o instructivas que se requieran. El Art. 18 determina sus competencias, y los Art. 19, 20, 21, 24 determinan los organismos del Sistema, siendo este último el que señala, respecto a los Comités de Operaciones de Emergencia (COE):

“Son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencias y desastres.(...) operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico, como lo establece el Art. 300 de la Constitución de la República. Existirán Comités de Operaciones de Emergencias Nacionales, provinciales y cantonales, para los cuales la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos normará su conformación y funcionamiento”.

Los Art. 25, 26 y 27 mencionan la Construcción Social del Sistema de Gestión de Riesgos involucrando la educación y la comunicación como estrategias.

En el marco de la planificación nacional, existen también Instrumentos de Planificación como el **Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Toda Una Vida” 2017-2021**, SENPLADES (2017), al mismo que de acuerdo a lo que señala la Constitución como Plan Nacional deben sujetarse las políticas, programas y proyectos públicos, formula 3 Ejes Programáticos y 9 Objetivos Nacionales de Desarrollo. En el Eje 1, objetivo 1 establece políticas que buscan impulsar una cultura de gestión integral de riesgos. De igual manera la **Estrategia Territorial Nacional** que es parte del PND, propone “directrices y lineamientos territoriales para cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos”(SENPLADES, 2017), y contribuyen al cumplimiento de los Objetivos Nacionales de Desarrollo mediante la aplicación de Metas e Indicadores. La **Estrategia Nacional para Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025**, MAE (2012) en su visión al 2025 busca orientar a largo plazo los esfuerzos del país respecto al cambio climático. Tanto en sus líneas estratégicas, objetivos, resultados y lineamientos que plantea para la Acción, incluyen la gestión integral de riesgos. Consta de 9 principios para la implementación de la Estrategia, 2 Líneas Estratégicas para la visión definida: Adaptación y Mitigación del Cambio Climático y

un Mecanismo de Implementación. **El Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030**, SNGR (2019), es otro instrumento que orienta las acciones de los actores que conforman el SNDGR, donde se señalan los componentes y procesos que se deben abordar para la gestión del riesgo de desastres: regulación del uso y gestión del suelo, incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la planificación y ordenamiento territorial; regulación del cumplimiento de las acciones de reducción de riesgos; fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para una mayor resiliencia; reducción de la vulnerabilidad poblacional; protección de elementos esenciales y medios de vida; gestión del conocimiento para la reducción del riesgo; transferencia de riesgo. Consta de 7 Objetivos, 16 Estrategias y acciones estratégicas. También encontramos el **Manual del COE-Comité de Operaciones de Emergencia**, SNGR (2017), describe la estructura del SNDGR para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres. Plantea los Principios que rigen y orientan las actividades dentro de la gestión de riesgos en nuestro país. Incorpora definiciones básicas para la respuesta, la Calificación de eventos y situaciones peligrosas, las Fases de Atención para Emergencias y Desastres, Estados de Alerta para eventos peligrosos, Declaración de Situación de Emergencia, Declaración de Estado de Excepción; y, la estructura, funciones y esquema de los COE en todos sus niveles territoriales. Podemos también mencionar la **Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 (AHSE)** MIDUVI (2020), que es una guía de planificación que plantea metas comunes para nuestras ciudades. Se compone de 4 Ejes: Equidad, Sostenibilidad Ambiental, Productividad, Gobernabilidad. 10 Áreas de Gestión entre las que podemos destacar el área 6: Gestión de riesgos, resiliencia y cambio climático y el área 10: Gobernanza, participación y transferencia, sin restar importancia de las demás ya que todas se relacionan. Este instrumento establece concordancias con la Agenda 2030 y los ODS, el Marco de Sendai para la RRD 2015-2030, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y el Plan de Acción Regional (PAR)

desarrollado por CEPAL y ONU-Hábitat, así mismo con otras políticas nacionales y marcos normativos e instrumentos de planificación. Los derechos y principios rectores que la rigen son: Derecho a la Ciudad, Derechos de la Naturaleza, ODS, Gobernanza para la Convivencia Democrática, Función Social y Ambiental de la Propiedad, Reparto Equitativo de los Recursos de la Ciudad, Construcción de Hábitat de calidad.

En el ámbito cantonal se cuenta con dos instrumentos importantes que son el **Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2020-2035**, GAD Manta (2021a), que se alinea a los Objetivos del Plan Nacional, a la Agenda 2030 y a los ODS. Se configura en 4 Componentes: El Biofísico, dentro del cual se plantea el Objetivo Específico 4 “Construir resiliencia en el cantón Manta (..)” (p.35); Económico Productivo; Socio Cultural, Asentamientos Humanos; y, Político Institucional. Cada objetivo, cuenta con políticas, estrategias, programas y metas. El Modelo Territorial Propuesto considera a “Manta: Sostenible y Resiliente” (p.184) propendiendo a mejorar la reducción del riesgo y gestión del riesgo de desastres; y, el PUGS, GAD Manta (2021b), tal como lo determina la LOOTUGS, se sustenta en los contenidos del PDOT y establece mediante el Componente Estructurante la Clasificación y Subclasificación del Suelo y determina en su contenido el Suelo de Protección, que es aquel que presenta factores de riesgo para los asentamientos humanos y que debe ser protegido. El Componente Urbanístico que define los aprovechamientos del suelo, los estándares urbanísticos y los instrumentos de gestión en sus Tratamientos Urbanísticos establece en Suelo Urbano el de Mitigación-Relocalización que son áreas afectadas con amenaza de riesgos, “(...) en las que se debe limitar la densificación residencial, la implantación de equipamientos públicos y otras actividades y en las que se debe plantear la relocalización de los asentamientos afectados” (p.81) y los Aprovechamientos Urbanísticos que determinan los Usos de Suelo definen el Uso de Protección Ecológica y su clasificación.

La población como eje central de nuestra planificación debe conocer sus derechos y su responsabilidad en todos estos temas donde debe tener una activa participación, la misma que está regulada tanto en la Constitución en su Art. 95, como en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

2.3 Marco Teórico

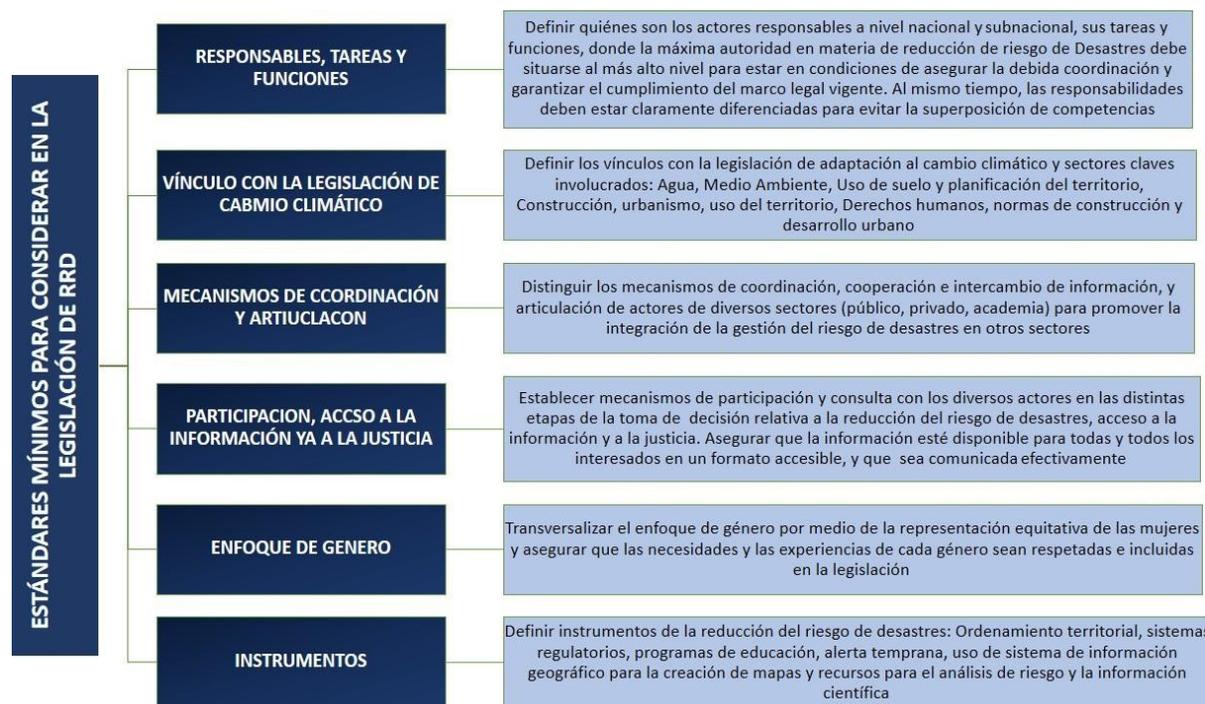
2.3.1. Gobernanza

Gobernanza, es una palabra con muchas definiciones y con diversidad de puntos de vista. Para Rhodes R, (2005), “la gobernanza implica un cambio en el significado de gobierno, refiriéndose a un nuevo proceso de gobierno o un cambio en la condición de la norma establecida o el nuevo método con el que se gobierna la sociedad” (p.99). Aguilar (2010) señala que el término Gobernanza se puso en auge a finales del siglo pasado para describir las actividades que se realizan con el fin de dirigir a la sociedad, “(...) que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (p.28). Dentro de este ámbito de la Gobernanza podemos enunciar el **Protocolo Parlamentario para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático-Alineado al Marco de Sendai**, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR (2019), el mismo se encuentra alineado al Marco de Sendai y en su contenido establece directrices para fortalecer la gobernanza del riesgo y orientar las políticas públicas en concordancia con la Prioridad 2: La gobernanza para la Reducción del Riesgo de desastres. Se establecen dos aspectos claves: Transparencia y responsabilidad; y, Tipos de legislación. Transparencia ya que la misma debe existir en todas las instituciones públicas en la toma de decisiones, junto con el acceso a la información y el manejo de recursos claves que deben incidir en la RRD: garantías contra desastres, subsidios o estímulos para la recuperación, reconstrucción o

preparación de desastres. Y, Tipos de legislación, que se centra en el desafío de modernización de los marcos normativos que deben favorecer a los efectos de los desastres. Siendo primordial que para establecer la política de reducción de riesgo se debe analizar y actualizar el marco legal, de tal forma que el tratamiento de desastres sea manejado de manera prioritaria. Se enuncian estándares mínimos ideales para considerar en las leyes de RRD de los cuales para nuestro caso podemos considerar los contenidos en la Figura 1.

Figura 2

Estándares mínimos para considerar en la legislación de reducción del riesgo de desastres



Nota: Adaptado del Protocolo Parlamentario para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, UNISDR, 2019.

A estos estándares podemos hacer aportes a nivel local para contar con un marco legal, mejorando por ejemplo los estándares mínimos recomendados en este protocolo ya que no solo debe contener el enfoque de género, sino más bien el enfoque de igualdad que si

contemplan nuestras políticas nacionales y que involucra: Género, Intergeneracional, Interculturalidad y Plurinacionalidad, Discapacidades y Movilidad Humana.

2.3.2. Las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres.

Los autores Fontana&Barberis (2017) mencionan que un informe de la Federación Internacional de la Cruz Roja en el año 2010, ya se señalaba que algunas ciudades estaban en proceso de incorporar la RRD a la planificación del desarrollo, sobre todo vinculado a casos en donde ciertas reformas políticas han logrado gobiernos más responsables y más cercanos a sus ciudadanos. Señalan que las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres “(..) lograrán resultados positivos en la medida en que los gobiernos, la sociedad civil y quienes tienen intereses en el desarrollo reconozcan la importancia de establecer, evaluar y gestionar los riesgos previamente a la ocurrencia de los desastres” (p.18). Desde el enfoque de la gobernanza todas las acciones que se deben llevar a cabo por los diferentes actores deben evitar la duplicidad u omisión y plasmarse en planes, programas y proyectos y sobre todo la definición de los recursos. Córdova (2018) coincide en que las políticas públicas son más efectivas cuanto los distintos actores se complementan o cooperan entre sí, rompiendo con la usual tradición de soberanía del estado hacia la sociedad y reemplazándola por una relación más abierta en una dinámica que va en tres direcciones: “hacia arriba (actores y organizaciones internacionales), hacia abajo (regiones ciudades y comunidades) y hacia afuera (corporativización, privatización)” (p.45), concluye que el resultado de las políticas está condicionado por el modo de gobernanza.

En el **Plan de Acción Regional (PAR) para la Implementación del Marco de Sendai**, UNISDR (2016) se identifican iniciativas regionales para las acciones del Marco de Sendai con el objeto de que tanto la sociedad civil, voluntarios, otros actores y organismos las puedan fomentar pero de forma colectiva, motivándoles a participar en todas las etapas del proceso, considerando sus necesidades, capacidades y contextos. Así como también sirve de

apoyo para la implementación de acciones para la RRD. Para cada Prioridad del Marco de Sendai se definen las siguientes iniciativas que se explican en la siguiente Figura 2:

Figura 3

Iniciativas recomendadas para la implementación del Marco de Sendai del PAR

PLAN DE ACCIÓN REGIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MARCO DE SENDAI PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES 2015 – 2030 EN LAS AMÉRICAS		
PRIORIDADES DE ACCIÓN MARCO DE SENDAI	INICIATIVAS	
1. Comprender el riesgo de desastres	1	Fortalecer los sistemas de información sobre el riesgo de desastres
	2	Fortalecer el monitoreo y el registro de riesgos de desastres, tanto posibles como ya existentes.
	3	Fortalecer sistemas y mecanismos para compartir evaluaciones del riesgo de desastres, buenas prácticas y metodologías.
	4	Promover estudios comprensivos y evaluaciones integrales sobre el riesgo de desastres por amenazas múltiples.
	5	Promover la aplicación de programas educativos y el uso de información sobre el riesgo de desastres.
	6	Fortalecer el diálogo, la cooperación y intercambio de conocimiento.
2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo	7	Fortalecer estrategias para la gestión, la gobernanza y los mecanismos del riesgo de desastres, al igual que su evaluación en los niveles adecuados.
	8	Mejorar los programas dedicados al desarrollo de capacidades y aumentar el grado de cooperación en torno a la gestión y gobernanza del riesgo de desastres
	9	Fomentar intercambios multisectoriales y multinacionales a través de la socialización de experiencias y mejores prácticas para integrar acciones
3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia	10	Estimular la realización de estudios regionales sobre buenas prácticas relativas a los instrumentos financieros para la transferencia y la gestión del riesgo de desastres.
	11	Mejorar y movilizar la inversión en la reducción del riesgo de desastres a través de múltiples fuentes y fondos.
	12	Promover la socialización de mejores prácticas sobre la continuidad de servicios de vital importancia.
4. Aumentar la preparación, para casos de desastre, a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción	13	Fortalecer la coordinación, la colaboración y la participación.
	14	Promover el intercambio de conocimiento sobre la recuperación después de un desastre, así como las mejores prácticas que incorporan la perspectiva de reconstruir mejor.
	15	Fortalecer el intercambio de información y experiencias sobre planes de desarrollo urbano y rural que tengan en cuenta el riesgo de desastres .
	16	Desarrollar y compartir las mejores prácticas y estrategias para mejorar los sistemas integrales de alerta temprana para amenazas múltiples, sistemas de información sobre el riesgo de desastres y redes de monitoreo.

Nota: Adaptado del Plan de Acción Regional (PAR) para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas, UNISDR (2016).

También podemos mencionar la **AHSE 2036**, MIDUVI (2020), que actúa como marco orientador de las acciones de implementación de las políticas de desarrollo urbano sostenible en el Ecuador. Es un mecanismo de gobernanza urbana y una base para los procesos de planificación de los GAD, adaptable a las condiciones y necesidades locales. Como se mencionó anteriormente su contenido se enfoca en 4 Ejes, cada uno establece condiciones para alcanzar sus objetivos. Así mismo dentro de ellos se definen diez Áreas de Gestión entre los que podemos destacar sin restar importancia a las demás el Área 06: Gestión de riesgos, resiliencia y cambio climático, misma que señala entre otros temas: “La gestión de riesgos debe tener un enfoque integral que involucre a todos los actores sociales, las fuerzas productivas, los agentes económicos y entidades públicas alrededor de acciones preventivas y de atención, mitigación y recuperación ante riesgos y amenazas (...)” (p.64)

Figura 4

Estrategias Área de Gestión 6: Gestión de Riesgos, Resiliencia y Cambio Climático.

EJE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL	
AREA DE GESTION 6: GESTION DE RIESGOS, RESILIENCIA Y CAMBIO CLIMÁTICO	
ESTRATEGIAS	LINEAS DE ACCION
Implementar una gestión de riesgos eficiente	Fortalecer y mejorar el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNGR) y diseñar e implementar sistemas cantonales de gestión de riesgos que incorporen componentes de capacitación a la ciudadanía Mantener actualizada la información sobre los peligros y vulnerabilidades del territorio, preparar evaluaciones de riesgos y utilizarlas como base para los planes y decisiones de desarrollo urbano. Garantizar que esta información y los planes para la resiliencia sean de fácil acceso al público.
Llevar a cabo acciones de adaptación frente al cambio climático	Adaptar el modelo territorial y urbano de gestión de ciudad a los efectos del cambio climático Promover una cultura de gestión de riesgos y adaptación a los efectos del cambio climático a nivel institucional, empresarial y de la ciudadanía en general, que incluya el uso sostenible del suelo, procesos adecuados de urbanización y construcción segura, resiliente y apropiada Invertir y mantener la infraestructura esencial para la reducción de riesgos. Proteger los ecosistemas y barreras naturales para mitigar los desastres naturales y otras amenazas. Adaptarse al cambio climático mediante la creación de buenas prácticas de reducción de riesgos Regular y controlar los procesos de construcción formal e informal en áreas no edificables y reubicar los asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo no mitigable Cuidar la morfología de la ciudad (volumetría de edificaciones, cañón urbano, visibilidad del cielo, pendientes, quebradas, etc.), la presencia de vegetación o el albedo de los materiales de las superficies urbanas para minimizar el impacto del cambio climático y el fenómeno de la “isla de calor” en las ciudades. Aplicar criterios bioclimáticos en el diseño de los espacios abiertos
Mejorar la respuesta temprana y recuperación posdesastre	Fortalecer el tejido social y consolidar redes de solidaridad como estrategia de respuesta, recuperación y adaptación frente a desastres y efectos del cambio climático Instalar en la ciudad sistemas de alerta temprana y capacidades en gestión de emergencias, y llevar a cabo regularmente simulacros de preparación para emergencias

Nota: Adaptado de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036, MIDUVI, 2020.

El Área 10: Gobernanza, Participación y Transparencia, que nos señala: “La gobernabilidad se construye a partir de la cooperación entre actores estatales y no estatales, por lo que es fundamental establecer los mecanismos con los cuales se dará esta cooperación de forma virtuosa”, presenta las siguientes Estrategias y Líneas de Acción:

Figura 5

Estrategias Área de Gestión 10: Gobernanza, Participación y Transparencia

EJE GOVERNABILIDAD	
AREA DE GESTION 10: GOBERNANZA, PARTICIPACION Y TRANSPARENCIA	
ESTRATEGIAS	LINEAS DE ACCION
Promover la coordinación intersectorial, articulación multinivel, autonomía y descentralización	Promover el fortalecimiento de los GAD en el manejo eficiente y la autogestión de recursos financieros en el ámbito local, para reducir su dependencia del Estado central
	Generar espacios y promover procesos de articulación multinivel para realizar una planificación integral e implementar planes, programas y proyectos de desarrollo alineados en todos los niveles de gobierno
	Avanzar en procesos de autonomía y descentralización administrativa, financiera y de competencias, que garanticen equidad territorial e integridad nacional.
	Incentivar la participación del sector privado, de organizaciones de la economía popular y solidaria y del sector comunitario en la cogestión de infraestructura, equipamientos y servicios dentro de las ciudades, asegurando la garantía de los derechos establecidos constitucionalmente
Fortalecer las capacidades locales y la profesionalización del talento humano	Desarrollar planes de fortalecimiento de capacidades y talento humano para cada territorio y promover la cooperación técnica internacional para fortalecer capacidades.
	Implementar planes de profesionalización, especialización y capacitación del talento humano en los gobiernos locales, relacionados con las temáticas nacionales que engloba la AHSE 2036.
	Diseñar e implementar procesos de innovación, mejoramiento institucional y simplificación de trámites para efectuar una administración pública local, prestación de servicios y atención al público adecuados
	Implementar sistemas de información local dinámicos y transparentes que faciliten el acceso de la ciudadanía a la información pública, necesaria para empoderarse de los procesos de desarrollo local
Apuntalar el gobierno abierto, los sistemas de información y la construcción colectiva	Mejorar los sistemas de información estadística y cartográfica a escalas adecuadas, que incluyan catastros multifinancieros, e integrarlos a plataformas de acceso público y a sistemas de gestión local, para facilitar el análisis territorial, la interpretación, la toma de decisiones y la gestión.
	Garantizar la participación activa y corresponsable de actores académicos, sociales, empresariales y ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas locales y en los procesos de planificación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación del desarrollo local.
	Fomentar la ciudadanía digital y el uso progresivo del gobierno abierto para aumentar la efectividad de los instrumentos de control ciudadano hacia las decisiones públicas
	Desarrollar planificaciones basadas en criterios técnicos, con proyección a largo plazo y con visión de derechos
Fortalecer los procesos de planificación	Innovar el sistema tradicional de planificación urbana, dotando de mayor carácter estratégico a los planes y evitando el clientelismo
	Recuperar el papel de la planificación como instrumento para conseguir que las ciudades sean espacios de redistribución e inclusión.

Nota: Adaptado de la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036, MIDUVI, 2020.

La AHSE 2036 y el Marco de Sendai son instrumentos y guías orientadoras para una gestión de riesgos coordinada y articulada entre los distintos actores del desarrollo, y liderada por los gobiernos. Podemos notar como al referirse al gobierno se lo ubica como el actor más importante en la gestión del riesgo de desastres, pero su responsabilidad no es exclusiva, si no que cada actor dentro de su ámbito de competencia debe hacer efectiva esta responsabilidad.

Otra guía que podemos mencionar es el documento **“Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”**, CEPAL (2018), que en su desarrollo incluye una hoja de ruta para incorporar la gestión del riesgo de desastres a la planificación nacional, así como el avance y los retos; y los sistemas de información, estadísticas e indicadores para el seguimiento de la gestión del riesgo de desastres. Respecto a la Planificación para el desarrollo se propone un enfoque basado en sistemas, que permita abordar las problemáticas para alcanzar el desarrollo, reconocer los retos de organización y funcionamiento, que los caracterizan de la siguiente manera: Interporalidad, Intersectorialidad, Interescalaridad, Articulación de múltiples actores, que se resumen en que la acción pública se desarrolla en diversos tiempos, diferentes temas o sectores, distintos niveles de gobierno y ante un universo de actores con intereses diferentes, siendo el rol de la planificación definir mecanismos de articulación, interacción, acuerdos e interrelaciones que promuevan “la participación y el diálogo en busca de un objetivo común”(p.28). Estos desafíos también se encuentran en el Marco de Sendai al referirse a la gestión del riesgo de desastres: Liderazgo, Coordinación horizontal y vertical y Articulación con múltiples actores, que se resumen en la responsabilidad compartida entre las autoridades, los sectores y todos los actores de la sociedad. Respecto a la Planificación para la gestión del riesgo de desastres nos indica que como proceso multisectorial debe incorporarse a la planificación. Consta de cinco pilares: “i) identificación de riesgos, ii) reducción de riesgos, iii) preparación, iv) protección financiera y v) recuperación resiliente” (p.30), que deben

relacionarse entre sí y desarrollarse en un entorno institucional, político, normativo y financiero adecuado, con asignación de recursos, roles y responsabilidades.

Figura 6

Pilares para la Planificación y Gestión del Riesgo de Desastres



Nota: Adaptado de Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, CEPAL, 2018, p.31-35

2.3.3 Participación Ciudadana en la reducción del riesgo de desastres

Kooiman (2005) manifiesta al respecto que mientras mayor es la interacción de los actores, mayor es la libertad para escoger “los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente (...) A la inversa, cuánto más controlada sea la interacción, mayor va a ser su influencia contraria a las aspiraciones de los actores” (p.63). Es primordial que en las políticas de gestión del riesgo de desastres se incluya la participación de los gobiernos nacionales, internacionales y actores privados y de la sociedad civil. Según Prieto (2009, citado en Castillo, 2017) la participación ciudadana puede presentarse en dos formas básicas:

una participación administrativa, auspiciada por el poder público y una participación autónoma, que surge de manera informal desde la misma ciudadanía.

“En muchos casos la participación de la comunidad se reduce a llenar encuestas de percepción, de satisfacción, otorgar indicadores sociales y económicos, asistir a reuniones informativas que generalmente proponen ayudas asistencialistas, o un refrigerio para captar público y cuyo único objetivo es llenar una lista de asistencia para el gobierno nacional o municipal. Con ello los indicadores muestran que la gente «participa» (p.176)

Así mismo Canto Chac (2008, citado en Castillo, 2017), vincula gobernanza y participación ciudadana a partir de tres nociones básicas en América Latina: democracia, derechos y desarrollo. Ubica como centro las políticas públicas. Sostiene “que la participación ciudadana efectiva en las políticas públicas está en el centro de la gobernanza; directamente remite a tres dimensiones: el ejercicio democrático, el impulso de los derechos humanos y civiles, y el desarrollo social” (p.174)

Una participación efectiva debería establecer un continuo trabajo con la comunidad, a través de entrevistas, reuniones, y otras herramientas que permitan realmente su participación en las decisiones que se tomen, ya que se evidencia que la ciudadanía puede causar positivos impactos en la realización de las acciones o políticas públicas en un territorio

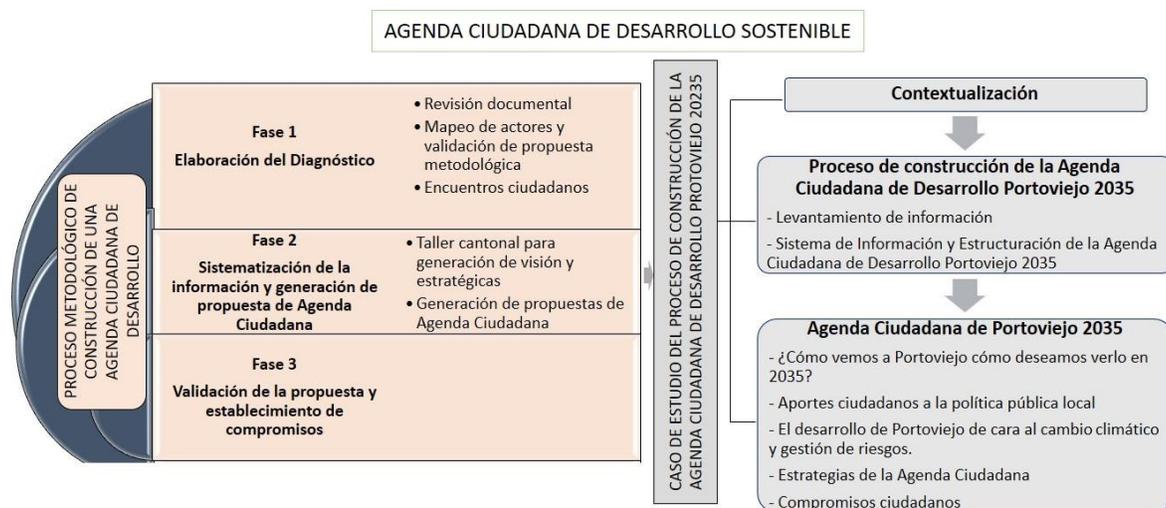
2.4 Marco Referencial

Entre las referencias que fundamentan la propuesta de estrategias, lineamientos y directrices podemos mencionar la **Agenda ciudadana de desarrollo sostenible, con enfoque en gestión de riesgos y cambio climático, Proceso de construcción Portoviejo 2035**, elaborada por la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos Ecuador, APGRE (2020). Esta es una herramienta para la construcción colaborativa de una agenda ciudadana de desarrollo con enfoque de gestión de riesgos y cambio climático, como un claro ejemplo

de incluir a la ciudadanía, empoderarla de sus derechos y hacerla corresponsable en el cumplimiento de sus deberes. Su desarrollo se guía por tres enfoques: Cambio climático, Riesgos y Derechos. Su proceso tiene también de tres Fases: Elaboración de Diagnóstico; Sistematización de la información y generación de propuesta de Agenda Ciudadana; y, Validación de la propuesta de Agenda y establecimiento de compromisos ciudadanos. A través de la fase uno se persigue fortalecer la participación en los procesos de Planificación para el desarrollo al elaborar el diagnóstico y pensar en el pasado, frente y futuro de la ciudad. En la fase dos se promueve la corresponsabilidad de los actores en el territorio con la generación de propuestas para la construcción de una ciudad, sostenible, equitativa, productiva y con buena gobernanza; y, la fase tres, busca mejorar el vínculo Estado Sociedad para el desarrollo sostenible de su localidad mediante el establecimiento de compromisos de la ciudadanía. El proceso se resume en la Figura 6 y las Figura 7 nos muestra las acciones a implementar en el Cantón, como resultado de la elaboración de la Agenda.

Figura 7

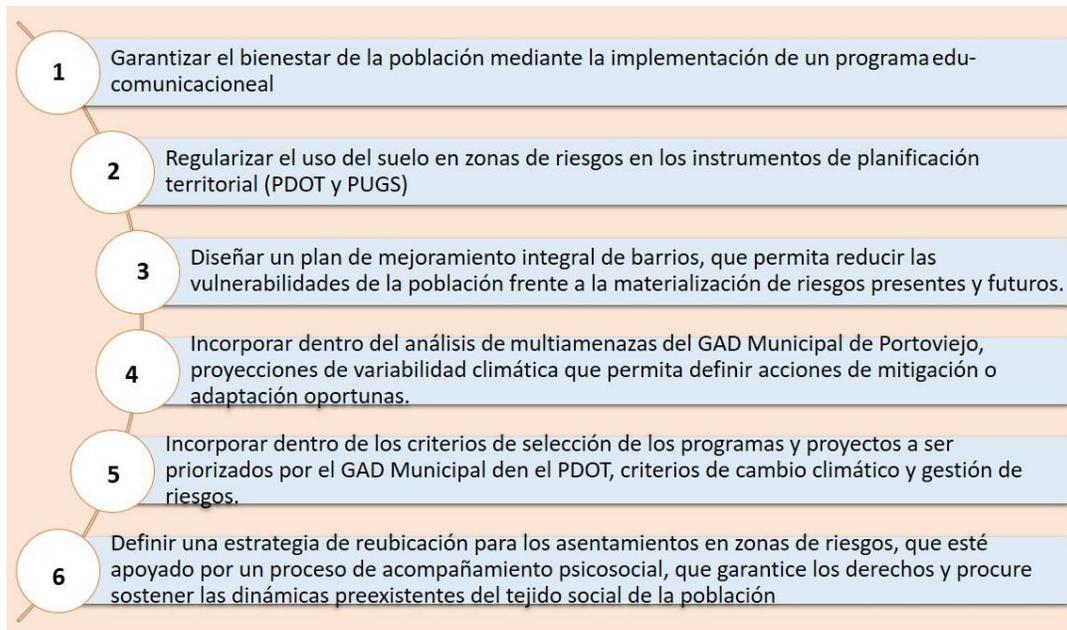
Proceso Metodológico para construir Agenda Ciudadana, ejemplo cantón Portoviejo



Nota: Adaptado de la Agenda ciudadana de desarrollo sostenible, con enfoque en gestión de riesgos y cambio climático, APGRE, 2019.

Figura 8

Acciones planteadas en la Agenda Ciudadana de Desarrollo Portoviejo 2035



Nota: Adaptado de la Agenda ciudadana de desarrollo sostenible, con enfoque en gestión de riesgos y cambio climático, APGRE, 2019, p.33.

La Política Nacional de Gestión de Riesgos (PNGR) de Costa Rica 2016-2030, elaborada por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias CNE (2015), es la primera política nacional en el mundo en alinearse con el Marco de Sendai según la Revista “En Torno a la prevención”, Markus (2017). Los siguientes Principios Rectores orientan esta Política: Solidaridad, Integralidad del proceso de gestión, Razonabilidad y proporcionalidad, Coordinación, Protección de la vida, Prevención y Participación Ciudadana, Énfasis en la comunidad, Responsabilidad y deberes compartidos, Cooperación, Transparencia y rendición de cuentas, Innovación, Adaptación, Transformación, Inclusión social, Resiliencia. Enfoques Transversales: Derechos humanos, Desarrollo Sostenible, Equidad de género. Encontramos también Cinco Ejes Temáticos que delimitan los problemas a ser abordados y articulan los objetivos estratégicos, resultados,

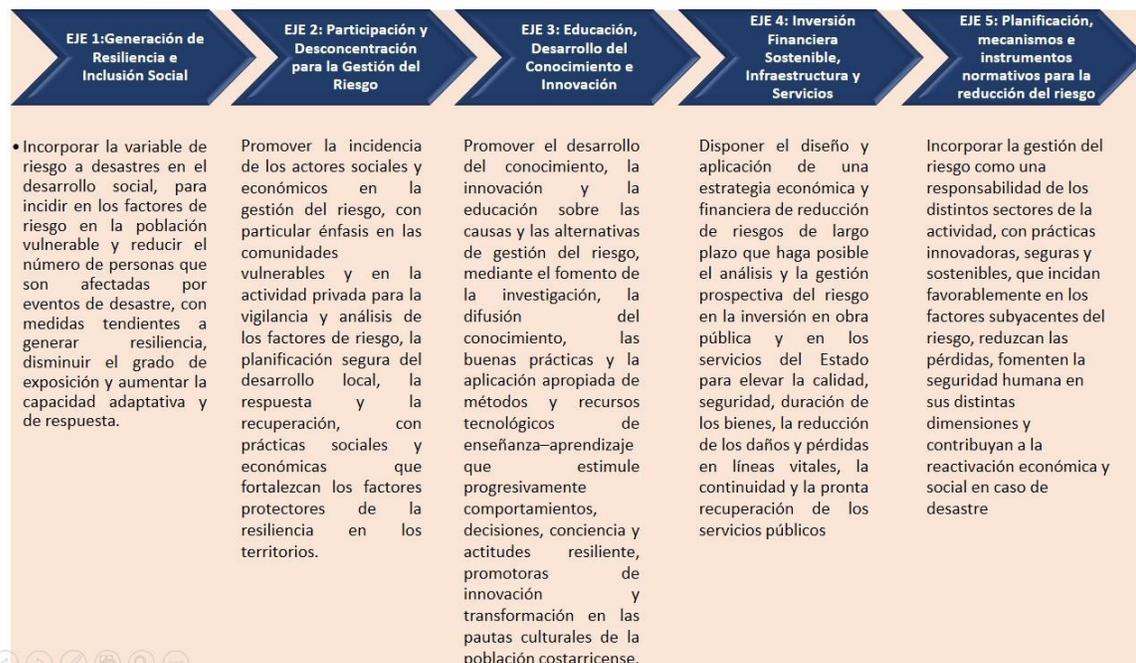
indicadores y lineamientos, los mismos que son: Generación de Resiliencia e Inclusión Social; Participación y Desconcentración para la Gestión del Riesgo; Educación, Gestión del Conocimiento e Innovación; Inversión Financiera Sostenible, Infraestructura y Servicios; Planificación, Mecanismos e Instrumentos Normativos para la Reducción del Riesgo.

Cada Eje tiene un objetivo estratégico, los mismos buscan entre otros aspectos incorporar la variable de riesgo al desarrollo social, promover la participación de los actores sociales y económicos en esta gestión, promover la preparación fomentando la investigación, buenas prácticas, el diseño y aplicación de una estrategia económica y financiera de reducción de riesgos e incorporar la gestión del riesgo como una responsabilidad social. Los resultados esperados responden a cada uno de los objetivos y se establecen también 25

Lineamientos

Figura 9

Ejes Temáticos de la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Costa Rica

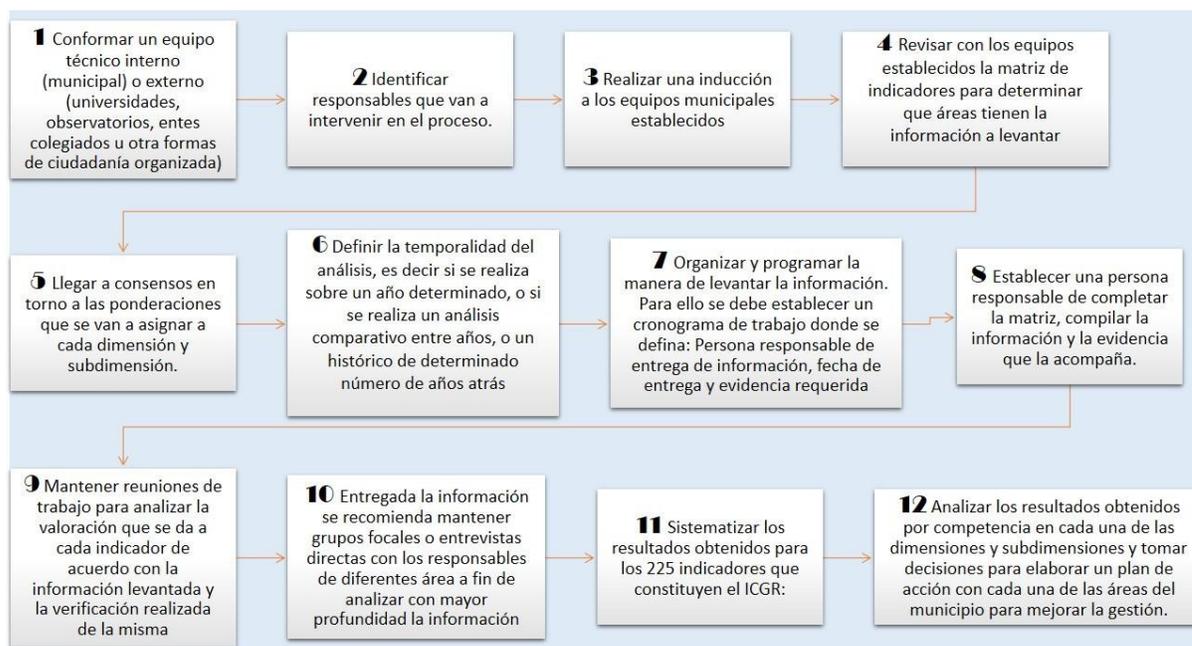


Nota: Adaptado de la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Costa Rica, CNE, 2015.

En la búsqueda de un marco que oriente la construcción de políticas públicas en concordancia con las realidades de un territorio, encontramos el documento **Índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales**, APGRE/GIZ (2020), que nos presenta el cálculo del ICGR, índice de valoración a las capacidades municipales para la gestión del desarrollo sostenible en un territorio con enfoque a la gestión de riesgos. Este documento consta de dos partes. La primera parte: “Herramienta de aplicación del índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales” (p.8) nos presenta su contenido diferentes herramientas de medición y gestión del riesgo a escala global/ regional, BID, América Latina y el Caribe y también a escala local/municipal como por ejemplo los desarrollados en Costa Rica y Colombia y el Diseño metodológico del ICGR ajustado a las competencias municipales.

Figura 10

Pasos para la aplicación y cálculo del ICGR



Nota: Adaptado de Índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales, APGRE, 2020.

La segunda parte “Aplicación del índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales en Portoviejo” (p.20) contiene la Contextualización y la Metodología de aplicación y cálculo del Índice, donde se detallan las áreas involucradas del GAD, las fases del proceso de aplicación, los resultados ajustados por competencias al año 2018 y un análisis de los mismos por competencia y dimensión del riesgo; conclusiones y recomendaciones.

Es preciso señalar que en el desarrollo del documento al aplicar el ICGR en el cantón Portoviejo se analizan cinco Dimensiones de la Gestión de Riesgo: “Identificación y Análisis del Riesgo, Reducción del Riesgo, Manejo de Emergencias y Desastres, Manejo de Recuperación, Dimensión de Gobernabilidad y Protección Financiera” (p.22) y que estas a su vez tienen tres Subdimensiones: Jurídica, Administrativa-Financiera y Gestión que les vinculan a las competencias exclusivas municipales permitiéndole establecer 225 indicadores. A la Matriz completa de Indicadores del ICGR ajustado a las competencias exclusivas municipales se puede acceder ingresando al siguiente link:

<https://drive.google.com/file/d/1zgm5qA9vAO88MxLPhiMzWjWBxBKNnwnk/view?usp=s>

[haring](#) (p.24), y también se incluye el link para acceder a la matriz en el caso de que las ponderaciones deban ser ajustadas, cuando se agregue o se elimine indicadores:

<https://drive.google.com/file/d/1nCfQZic47hBotANOc3HPYHAqCLH0Gabq/view?usp=shar>

[ing](#) (p.26). Entre las conclusiones, señaladas para el caso de Portoviejo encontramos que:

A partir de la aplicación del ICGR se evidencia la necesidad de continuar trabajando en un modelo de gobernanza del riesgo y el desarrollo de los procesos que lo operativicen en los diferentes niveles de gobierno, así como en la articulación de actores en el territorio. Este modelo requiere basarse en la implementación de

políticas públicas para la gestión del riesgo en las diferentes dimensiones que lo componen y en las prioridades de acción del Marco de Sendai (p.68)

Otra de las conclusiones señala que “Los diagnósticos sobre la gobernanza del riesgo se deben complementar con el diseño de los modelos de gestión institucional de política pública del riesgo, a partir de los procesos claves en las dimensiones jurídica, administrativa-financiera y de gestión” (p.68). También se realizan recomendaciones de intervención para ser incorporadas al PDOT y al PUGS, a partir de los hallazgos que resultaron del cálculo del ICGR. Es importante resaltar tal como se lo señala en el documento que la finalidad del ICGR es evaluar la capacidad de gestión del riesgo desde el contexto de las competencias exclusivas de un GAD cantonal.

Los resultados del ICGR ajustado a las competencias exclusivas municipales en Portoviejo al año 2018 reflejan “un nivel de desempeño del 56%” (p.35) y los resultados logrados en las competencias municipales llegan “a un nivel medio en cuatro dimensiones y a un nivel bajo en una dimensión” (p.35). Una recomendación importante de considerar es que:

Desde la experiencia de la aplicación del ICGR en Portoviejo, se evidencia que la medición del desempeño en la GR puede ser simplificado a través de un diagnóstico de análisis de la gobernanza del riesgo para la toma de decisiones y la focalización de intervenciones prioritarias que mejoren la resiliencia del territorio y la capacidad adaptativa (p.68).

Capítulo II. Diseño Metodológico

El diseño metodológico se estructura partiendo del Tipo de Investigación escogida que nos permita alcanzar los Objetivos planteados en este tema de Tesis, razón por la cual su desarrollo se realiza mediante una investigación Descriptiva Exploratoria.

Investigación Descriptiva para alcanzar el **Objetivo 1: “Identificar estrategias de aplicación de las políticas públicas para la Gobernanza para la RRD en el ámbito internacional y nacional”** ya que tal como lo señala Sabino (1996) “Las investigaciones descriptivas utilizan criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio, proporcionando de ese modo información sistemática y comparable con la de otras fuentes” (p.43) y para nuestro caso mediante un Enfoque Cualitativo se realiza la recopilación, revisión, organización y análisis crítico documental de Fuentes Secundarias que estipulan marcos existentes a nivel internacional y nacional relacionadas con la Gobernanza para la RRD. Las herramientas de donde obtenemos la información son: SNGR, ONU, SENPLADES, UNISDR, CEPAL, entre otros.

Para la identificación de las estrategias en los Marcos Internacional y Nacional, se realiza un trabajo de recopilación de información bibliográfica y documental. Su sistematización se presenta en la Tabla 4.

Se considera también para esta etapa la recolección de puntos de vista de actores inherentes en el tema de Gobernanza para la RRD a través de Fuentes Primarias como la Entrevista, basándonos en lo que señala Sabino C. (1996): “(...) es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una investigación. El investigador formula preguntas a las personas capaces de aportarle datos de interés, estableciendo un diálogo peculiar, asimétrico (...)” (p.96). Basado en esto se plantea realizar entrevistas al Alcalde la Ciudad, Técnicos y Representantes, para lo cual se utilizan ayudas audiovisuales. Se establece el Mapeo de Actores en la Tabla 1. Este primer objetivo se realiza

la entrevista al Presidente de la APGRE, Christopher Velasco (Anexo 1) como Experto en el tema que de acuerdo a su experiencia nos dialogue sobre las políticas públicas implementadas y como se aplican en los territorios.

Tabla 1

Mapeo de Actores Ciudadanos para entrevistas sobre Gobernanza para la RRD

Nombre	Cargo	Nivel	Fecha	Observación
Cristopher Velasco	Presidente APGRE	Experto	27-09-2021	Anexo 1
Agustín Intriago	Alcalde Manta	Autoridad	11-10-2021	Anexo 2
Mauro Andino	Director de Riesgo GAD Manta	Operativo	22-09-2021	Anexo 3
Javier Briones	Jefe del Cuerpo de Bomberos	Operativo	21-09-2021	Anexo 4
Jorge Zambrano	Ex Alcalde de Manta	Ciudadano	19-09-2021	Anexo 5

Para alcanzar el **Objetivo 2 “Identificar las fortalezas y debilidades del proceso para la RDD que actualmente se aplica en el Cantón Manta”**, se plantea una Investigación Exploratoria considerando lo señalado por Sabino (1996):

Son las investigaciones que pretenden darnos una visión general y sólo aproximada de los objetos de estudio. Este tipo de investigación se realiza especialmente cuando el tema elegido ha sido poco explorado, cuando no hay suficientes estudios previos y cuando aún, sobre él, es difícil formular hipótesis precisas o de cierta generalidad (p. 43).

Mediante un Enfoque Cualitativo se realiza la selección y análisis documental de Fuentes Secundarias que nos ilustren cómo podemos identificar las fortalezas y debilidades de la Reducción del Riego de Desastres en los gobiernos locales. Entre las herramientas de información tenemos: CEPAL, ONU, SNGR, APGRE, entre otros, Para el respaldo de esta investigación se realizan encuestas a los Directores Municipales del GAD Manta, para lo cual se realiza el Mapeo incluido en la Tabla 2.

Tabla 2

Mapeo de Directores GAD Manta relacionados con Dimensión Reducción del Riesgo

Nombre	Cargo en el GAD Manta	Fecha respuesta	Observación
Ing. Héctor Bowen	Director de Higiene	18 de octubre	Anexo 6
Ing. Juan Manuel Macías	Director de Ambiente	18 de octubre	Anexo 7
Ing. Mauro Andino	Director de Riesgos	20 de Octubre	Anexo 8
Ing. Ligia Alcívar	Directora Avalúos, Catastros y Permisos Municipales	20 de Octubre	Anexo 9
Ec Javier Briones	Jefe del Cuerpo de Bomberos	20 de Octubre	Anexo 10
Lcda. Karla Justicia	Directora de Cultura	Sin respuesta	
Ing. Ángel Carvajal	Director Financiero	Sin respuesta	

Para esta Investigación se utilizan también Fuentes Primarias como la Entrevista y la Encuesta. En el caso de las Entrevistas, utilizando el Mapeo de Actores de la Tabla 1 se selecciona al Alcalde de la ciudad (Anexo 2), el Director de Riesgo (Anexo 3), Jefe del Cuerpo de Bomberos (Anexo 4), al Presidente de la APGRE (Anexo 1) y un Ex Alcalde de la ciudad (Anexo 5) para conocer su percepción. Estos actores han sido seleccionados considerando lo que nos dice Sabino (1996):

No se trata simplemente de entrevistar gente y recopilar sus opiniones, ni de interpretar libremente estos datos u otros que puedan quedar a disposición del investigador: el análisis cualitativo obliga, por el contrario, a controlar y hacer consciente la propia subjetividad, a evaluar las respuestas con detenimiento, a incorporar muchos conocimientos previos a la necesaria y compleja tarea de interpretación. (p.74)

Por esta razón el esquema de las preguntas se lo ha realizado basado en la función que cumplen como actores del cantón en el proceso de RRD. Con respecto a las Encuestas considerando lo que nos señala Sabino C. (1996) que sirven para “requerir información a un grupo socialmente significativo de personas acerca de los problemas en estudio para luego,

mediante un análisis de tipo cuantitativo, sacar las conclusiones que se correspondan con los datos recogidos”(p.71), se plantea realizarla a todos los Representantes Ciudadanos; en este caso a los cinco Presidentes de las Federaciones de Barrios de las parroquias Urbanas: Manta, Los Esteros, Eloy Alfaro, San Mateo y Tarqui (donde no existe actualmente un Presidente de la Federación pero para efectos de la investigación se escoge al Presidente de uno de los barrios con mayor población de acuerdo a los datos que nos proporciona la Dirección de Participación Ciudadana del GAD Manta, (Anexo 11), a las dos Presidentas de las Juntas Parroquiales Rurales: San Lorenzo y Santa Marianita; y, los dos Representantes Cantonales de la Asamblea de Participación Ciudadana, que constituyen todos nuestro universo de estudio. Se diseña un cuestionario único (Anexo 12) con trece preguntas cerradas donde se puede seleccionar una de tres alternativas y dos preguntas abiertas. Este cuestionario es enviado mediante un link de enlace a los actores incluidos en la Tabla 3:

Tabla 3

Presidentes de las Federaciones Barriales, Juntas Parroquiales y Asamblea de Participación Ciudadana del Cantón Manta.

Nombre	Cargo	Organización
Martha Chávez Macías	Presidenta	Federación de Barrios de Manta
Luis Alberto Andrade	Presidente	Federación de Barrios de Tarqui
Pablo Emilio Macías	Presidente	Federación de Barrios de Los Esteros
Heleodoro Pilay Vincés	Presidente	Federación de Barrios de Eloy Alfaro
Rodolfo Franco	Presidente	Federación de Barrios de San Mateo
Diana Flores Vera	Presidenta	Junta Parroquial Santa Marianita
Carmen Julia Reyes	Presidenta	Junta Parroquial San Lorenzo
Esmeralda Cumandá Bolagay	Representante	Asamblea de Participación Ciudadana
Oswaldo Bravo Villagómez	Representante	Asamblea de Participación Ciudadana

Con la información obtenida obtendremos un listado de debilidades y fortalezas para la RRD como resultado de la percepción de los representantes ciudadanos.

Para alcanzar el **Objetivo 3 “Formular lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en**

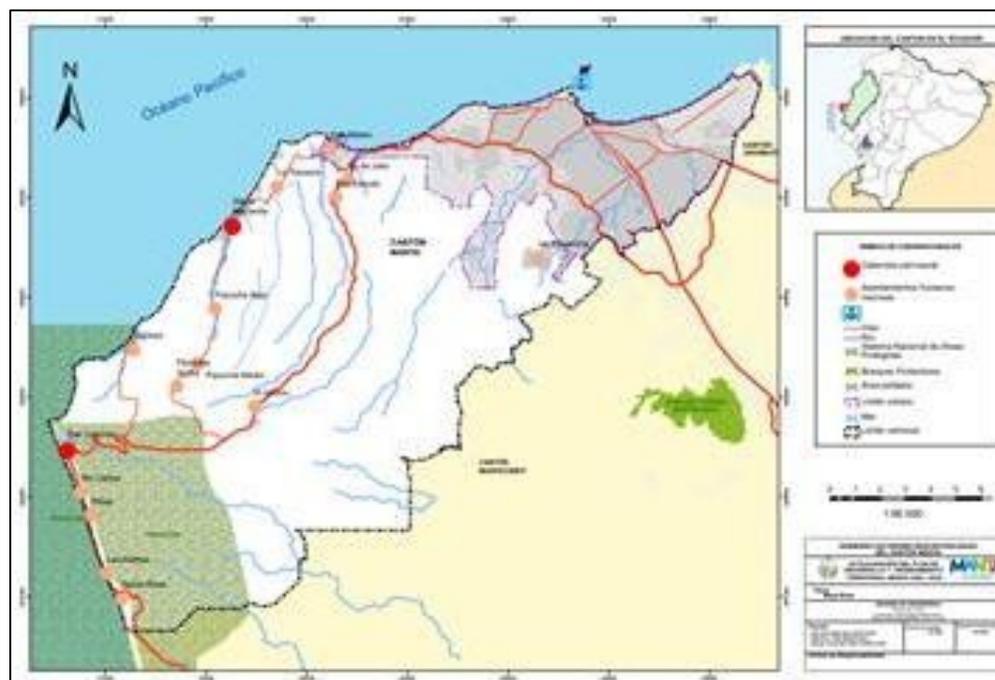
RRD en el Cantón Manta”, se realiza una Investigación Descriptiva Exploratoria que nos ayude a formular estos lineamientos y estrategias; para esto se realizará también la recopilación y análisis documental de Fuentes Secundarias como Manuales del COE, SNGR, Agendas, entre otros, sumados a las revisiones bibliográficas realizadas para alcanzar los objetivos 1 y 2. Las Entrevistas y Encuestas que se han realizado también nos permiten obtener información para este objetivo, desde el conocimiento técnico y la percepción ciudadana, de esta manera podemos determinar lineamientos que nos ayuden al fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la RRD.

3.1. Descripción del área de estudio

El Cantón Manta, se encuentra ubicado en América del Sur a orillas del Océano Pacífico. “Se extiende a ambos lados de la línea equinoccial, de 0°25 minutos de latitud norte hasta 1°57 minutos de latitud sur y de 79°24 minutos de longitud oeste a los 80°55 minutos de longitud oeste” (GAD Manta, 2016, p.28).

Figura 11

Mapa Base del Cantón Manta



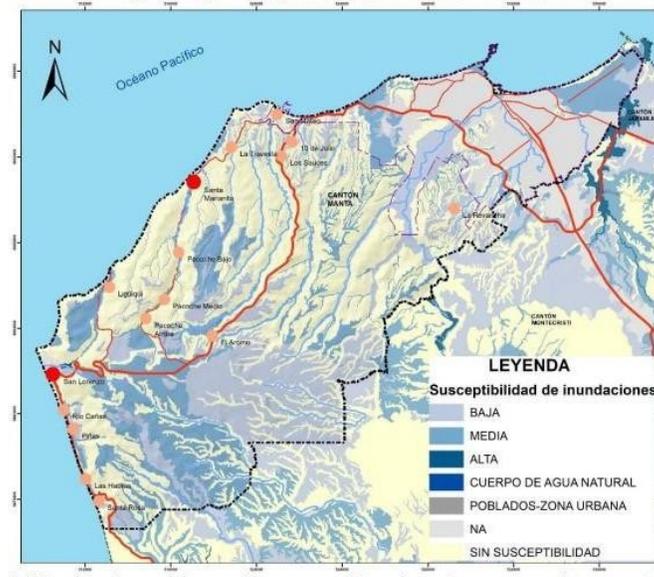
Nota: Tomado del Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035, GAD Manta, 2021

Tiene una superficie de 29.087,90 Ha, una población con respecto al Censo de 2010 de 226.477 habitantes y una proyección al 2020 de 264.181 habitantes, de acuerdo a los datos que constan en el Diagnóstico del PDOT 2020-2035 GAD Manta (2021). Está conformada por siete parroquias, cinco urbanas que son Tarqui, Los Esteros, Eloy Alfaro, Manta y San Mateo y dos parroquias rurales: Santa Marianita y San Lorenzo. Debido a su ubicación en el PDOT 2020-2035, GAD Manta (2021) se describen para el Cantón de Manta, cuatro amenazas naturales: 1. Inundaciones, 2. Tsunami, 3. Movimientos en masa, 4 Sismos, 5 Sequias (p.70) y tres amenazas de origen antrópico; Contaminación, Incendios estructurales y Accidentes de Tránsito, siendo el sismo del 16 de abril de 2016, el que provocó muchas pérdidas humanas y afectaciones a la estructura urbana de nuestra ciudad, especialmente de la parroquia Tarqui modificando la dinámica del territorio. Es de vital importancia conocer las amenazas tanto naturales como antrópicas que pueden afectar nuestro territorio, así como también sus causas y efectos que permitan analizar y evaluar las acciones de RRD:

En el caso de las **inundaciones** encontramos poblaciones asentadas en las riberas de los ríos en las planicies de inundación con pendientes suaves del 0-5% presentando una alta susceptibilidad, tal como lo señala GAD Manta (2021). El 32,03% del territorio con pendientes muy suaves y el 13,45% con pendientes medianamente inclinadas que van del 18 al 26%, “fuertemente inclinadas (26-35%), intensamente inclinadas (35-45%) y abruptas (>45%)” (p.72). Ubicándose dentro de la zona de susceptibilidad media el Aeropuerto y el Puerto.

Figura 12

Mapa de susceptibilidad de inundaciones

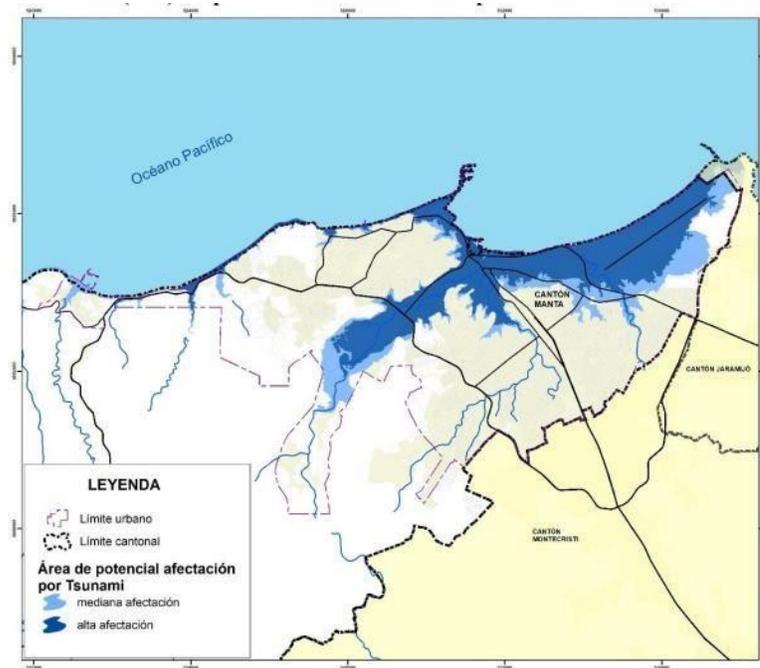


Nota: Tomado del Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035, GAD Manta, 2021

Por su ubicación en la costa y sobre el “Cinturón de Fuego” en el Cantón Manta se presenta como amenaza la ocurrencia de **Tsunami**, que de suscitarse ocasionaría afectaciones a gran parte de la población y sectores importantes como el turístico que se ubican cerca del borde costero, además del Puerto y Aeropuerto, y toda la zona administrativa financiera que se ubica en el centro de la ciudad. Como lo indica el Diagnóstico del PDOT 2020-2035 “las zonas más pobladas se encuentran dentro de la zona de afectación” (p.78).

Figura 13

Mapa Potencial inundación por amenaza de tsunami

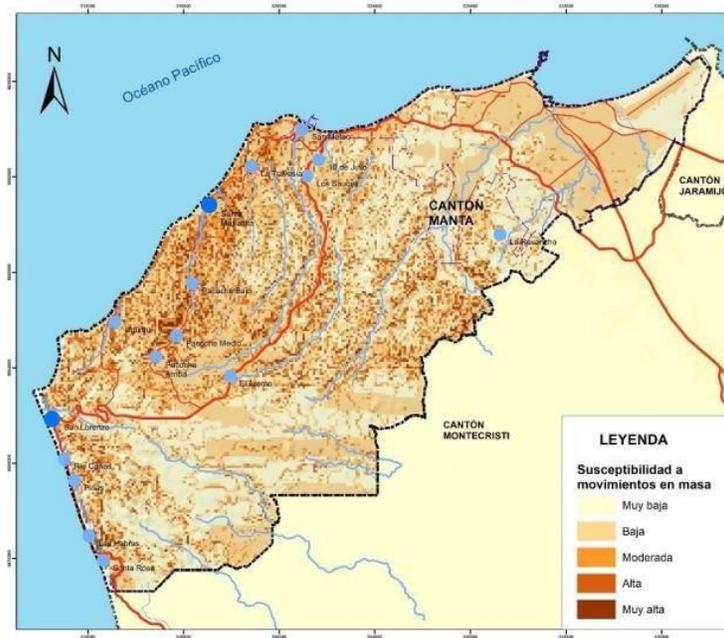


Nota: Tomado del Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035, GAD Manta, 2021.

Con respecto a los **movimientos de masa**, la amenaza se cataloga “entre muy baja y baja” (p.81) aunque existen sectores de mayor amenaza por la influencia de los ríos. De acuerdo a la información proporcionada en el Diagnóstico del PDOT “la acción humana contribuye a la inestabilidad de los suelos a través de las prácticas informales no adecuadas para eliminar las aguas residuales de las viviendas y las industrias” GAD Manta (2021) se suma esto que la mayor parte del territorio “se asienta sobre suelos de diferentes tipos de areniscas que, con altas precipitaciones, pueden hacer inestable y ser más propenso a deslizarse” (p.84). En nivel de amenaza de acuerdo a este diagnóstico tiene niveles Medio en Manta, San Lorenzo, Santa Marianita, San Mateo, El Aromo, Pacoche, Santa Rosa, Rio Cañas y La Revancha. Y nivel de amenaza bajo en Ligüiqui. (p. 86).

Figura 14

Mapa Susceptibilidad de movimientos en masa



Nota: Tomado del Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035, GAD Manta, 2021

Como se señala anteriormente el cantón por su ubicación sobre el “Cinturón de Fuego” genera “acumulación de energía que al ser liberada produce **sismos** que puede afectar a todo el cantón” (p.87), esta amenaza sísmica se determina mediante un estudio de microzonificación con el que no cuenta el cantón, sin embargo, existen factores como la topografía, estructura, discontinuidad del subsuelo, fallas antiguas entre otros que aumentarías las ondas sísmicas.

Las **sequías** también se presentan periódicamente ocasionando afectaciones sobre todo en el sector agrícola y agropecuario por lo que se sugiere en el PDOT 2020-2035 la preservación de agua y la descontaminación de los ríos. Los **incendios forestales** también son una amenaza para el cantón, mencionando como alguna de sus causas las actividades agrícolas, basura, escombros, explosiones de bombonas de gas, humedad relativa, tipo de cobertura vegetal que facilita la propagación del fuego, entre otras causas.

Sumado a esto, el PDOT 2021-2035, como dato importante menciona que los asentamientos se ubican cada vez más sobre zonas de riesgo, generando “dinámicas relacionadas con el crecimiento expansivo sobre laderas, quebradas, bordes de río incrementando la vulnerabilidad de la población en las viviendas y creando nuevas marginalidades urbanas”(GAD Manta, 2021). Así mismo los nuevos asentamientos humanos que se crean fuera del límite urbano y que se ubican en sectores de protección ecológico, zonas agrícolas van cambiando el ecosistema y generando también nuevas zonas de riesgo; y así mismo encontramos las zonas ya existentes que se determinan altamente vulnerables, donde se concentran los bienes y servicios, los equipamientos de salud, emergencias sociales y de gestión, que por su ubicación en el momento de desarrollarse un evento sea éste, natural o antrópico, dificultaría las acciones a tomar. (p.256).

El PDOT 2020-2035, considera que las condiciones de riesgo de desastres del territorio es uno de los “obstáculos de un desarrollo urbano porteño frente a condiciones hídricas, climáticas y sísmicas complejas” señalando además la falta de una política institucionalizada sobre RRD y de resiliencia frente al suceso de eventos, y adicional a esto, no existe un registro de los eventos suscitados en el cantón, de manera especial el del sismo del 16 de abril que causó un gran impacto en todo el territorio, y el reciente y aún evento como es el Covid 19.

Capítulo III. Resultados y Discusión

4.1 Estrategias de aplicación de las políticas públicas para la Gobernanza para la RRD en el ámbito internacional y nacional

Tomando como referencia lo que nos señala CEPAL (2004): “Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” se realiza una síntesis de los Marcos existentes a nivel internacional y nacional (Tabla 4) que nos ayuden a identificar en primer lugar las políticas públicas e instrumentos en todos los niveles, y luego las estrategias de éstas relacionadas a la RRD.

En este contexto se inicia por la revisión del Marco de Sendai, UNISDR (2015) como marco referente desde el nivel internacional para identificar las políticas públicas, ya que de acuerdo a lo que señala el mismo, en su objetivo de “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes” (p.12), establece metas mundiales y prioridades de acción para ser integradas en todos los planes y programas de desarrollo sostenible, lo que se ratifica en el Informe del grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la RRD, ONU (2016), al señalar que todas las metas, objetivos definidas en los planes, estrategias y políticas deben estar en concordancia con el Marco de Sendai. En el ámbito nacional podemos mencionar como referentes la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036, MIDUVI (2020), que actúa como marco orientador de las acciones de implementación de las políticas de desarrollo urbano sostenibles alineadas al Marco de Sendai, sin restar importancia a los otros marcos y normativas existentes que se enuncian iniciando desde la Constitución de nuestro país. Siendo importante mencionar el Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030 SNGR (2019) como el instrumento de planificación que orienta las acciones en todos sus ámbitos territoriales a través de los integrantes del SNDGR y que se armoniza con el Plan Nacional de

Desarrollo, Marco de Sendai, convenios y tratados internacionales como el Pacto de París y los Objetivos de Desarrollo Sustentable al 2030.

Tabla 4

Marcos Internacionales y Nacionales para la Reducción del Riesgo de Desastres

MARCOS INTERNACIONALES		
	Objetivo	Resultado esperado
Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 (2005-Kobe, Hyogo, Japón)	Lograr la integración más efectiva de los riesgos de desastres en las políticas, planes y los programas de desarrollo sostenible a todo nivel. Creación y fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios en todo nivel y la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y ejecución de programas de preparación para la situaciones de emergencia, respuesta y de recuperación.	En los próximos 10 años lograr años la reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países
	Contenido	
	3 Objetivos estratégicos 5 Prioridades de Acción	
	Objetivo	Resultado esperado
Marco de Sendai para la RRD 2015-2030. (2015-Sendai, Japón) Firmado por 187 Estados miembro de la ONU	Prevenir la aparición de nuevos riesgos y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas: económicas, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional, que los países deben integrar en los marcos nacionales y locales, leyes, regulaciones y políticas públicas.	En los próximos 15 años la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales
	Contenido	
	1 Resultado previsto 1 Objetivo 7 Metas Mundiales 13 Principios Rectores 4 Prioridades de Acción	
	Cooperación internacional y alianzas mundiales	
ODS para la	Objetivo	Resultado esperado

Es una Herramienta de planificación y seguimiento para los países en su

Mediante los ODS 1, 11 y 13 se plantea poner fin a la pobreza en

Sostenible (2015- camino hacia un desarrollo todas sus formas, lograr que las

ONU)	sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente.	ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles y adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático.
Contenido		
17 Objetivos 169 Metas		
Objetivos		
Acuerdo de París para el Cambio Climático	Reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza reflejando la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales	Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.
Contenido		
21 Iniciativas o Acciones		
Plan de Acción regional PAR para la Implementación del Marco de Sendai (2017-Canadá)	Identificar Prácticas y procesos dirigidos a fomentar la aplicación del Marco de Sendai mediante la identificación de iniciativas regionales que contribuyan a una o varias de las acciones de Sendai.	Lograr que los estados miembros y otros grupos interesados desarrollen actividades basadas en las iniciativas mencionadas.
Contenido		
16 Acciones o Iniciativas		
Protocolo Parlamentario para la RRD y la adaptación al Cambio Climático- Alineado al Marco de Sendai (2019-Canadá)	Orientar la labor parlamentaria hacia el cumplimiento de las necesidades nacionales sobre RRD y de adaptación del cambio climático que se realice de manera coherente y coordinada	<u>56 acciones</u>

Lograr que las y los legisladores incluyan la RRD en los procesos de formulación de medidas legislativas para el fortalecimiento de las capacidades de gestión y RRD en sus países, promover el fortalecimiento de las capacidades de respuesta y de adaptación frente a los desastres y el impacto de eventos extremos asociados al cambio climático.

MARCOS NACIONALES

	Objetivo	Resultado esperado
Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida 2017-2021”	Contribuir al cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales; de los objetivos del régimen de desarrollo y disposiciones del régimen de desarrollo (a través de la implementación de políticas públicas); y cumplimiento de los programas, proyectos e intervenciones que de allí se desprenden.	“Plan Nacional de Desarrollo más sintético, accesible y directo, que asume el rol de los instrumentos y entidades complementarias del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” (SENPLADES, 2017), para lograr “derechos para todos durante toda la vida; economía al servicio de la sociedad; y, capacidades sociales y estatales, para contar con un tejido social más fuerte y un Estado democrático para el bien común (...)”(SENPLADES, 2017)
	Relación con RRD	Contenido
	Incorpora la “variable de riesgos en los procesos de planificación y ordenamiento territorial”(SENPLADES, 2017)	3 Ejes 9 Objetivos 149 Metas
	Objetivo	Resultado esperado
Estrategia Territorial Nacional	“Aportar al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo considerando las particularidades de cada territorio” y orientar las intervenciones mediante la definición de políticas, programas y proyectos de aplicación.	Una mejor calidad de vida de la población, una asignación equitativa y transparente de los recursos públicos.
	Relación con RRD	Contenido
	Considera como uno de sus lineamientos territoriales “La Cohesión territorial con sustentabilidad ambiental y gestión de riesgos.	3 Directrices 7 Lineamientos 3 Metas
	Objetivo	Resultados esperados
Estrategia Nacional para Cambio Climático del Ecuador (ENCC) 2012-2025	Actuar como elemento integrador de los distintos sectores, que oriente la acción concertada, ordenada, planificada y concurrente, y que promueva la internalización del tema en instancias públicas y privadas en todo el país, considerando el marco político, normativo e institucional existente.	Establecer en el largo plazo un estado de situación deseable respecto de la gestión sobre cambio climático en el país.
	Relación con RRD	Contenido
	Considera la gestión de riesgos como	2 Líneas Estratégicas

	un eje transversal de gran importancia para todos los sectores	Objetivos Resultados Lineamientos para la Acción Mecanismo de implementación
	Objetivo	Resultado esperado
Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030	Desarrollar mecanismos y estrategias que permitan generar una mayor comprensión del riesgo de desastres al que se encuentra expuesto el territorio nacional, así como a la vigilancia, monitoreo y alerta temprana ante la inminente ocurrencia de un evento peligroso, guardando concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, Pacto de París y los ODS al 2030	Consolidación de todos los actores del SNGRE en una estructura responsable que contribuya a crear un entorno en el que la gestión del riesgo de desastres pueda institucionalizarse, con un enfoque interdisciplinario, multisectorial y territorial que engloba conocimientos, habilidades y recursos.
	Relación con RRD	Contenido
	Es el actor responsable de la generación de conocimiento, coordinación y seguimiento de la política pública.	7 Objetivos 15 Estrategias 56 Acciones Estratégicas
	Objetivo	Resultado esperado
Manual del Comité de Operaciones de Emergencia (COE)	Refiere la estructura que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) tiene para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres. Establece las acciones que deben ejecutar las instituciones integrantes de los COE en los niveles nacionales, provinciales, municipal/metropolitano, así como, en los de Comisiones Parroquiales ante emergencias para el cumplimiento de sus funciones.	Implementación de una efectiva gestión de riesgos, a través del cumplimiento de los roles de los diferentes actores y su articulación en la ejecución de las acciones necesarias para conocer y comprender los riesgos, reducir vulnerabilidades, prevenir, atender y recuperar a la población impactada por eventos peligrosos, en el territorio nacional.
	Relación con RRD	Contenido
	Establece las acciones que deben ejecutar las instituciones integrantes de los COE en los diferentes niveles y la descripción de sus funciones generales y mínimas a ser cumplidas.	17 Principios Directrices Funciones y Productos de las Mesas Técnicas
	Objetivo	Resultado esperado
Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador (AHSE) 2036	Orientar las acciones de implementación de las políticas de desarrollo urbano sostenible en el Ecuador y la elaboración de los planes de desarrollo local, de	ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, en <u>complementariedad con las políticas</u>

Ciudades y
asentamientos humanos
más
equitativos,
ambientalmente
sostenibles,
productivos
y con buena
gobernanza.

públicas, la legislación y la normativa nacional vigente.

Relación con RRD	Contenido
Su área de gestión 6: Gestión de riesgos, resiliencia y cambio climático establece estrategias de implementación y Líneas de Acción.	4 Ejes 4 Objetivos 10 Áreas de Gestión 29 Estrategias 5 Acciones 2 Mecanismos

En la entrevista realizada, el Presidente de APGRE (Anexo 1) Christopher Velasco, nos señala que existe un amplio abanico sobre las lecciones aprendidas del 2016 que no se han podido implementar como políticas públicas, por ejemplo no existe un marco normativo orgánico que vincule el SNDGR, *“lo que provoca ausencias y vacíos importantes, entre otros elementos más allá de los normativos existen pocas acciones que contribuyan a decir que se han implementado las lecciones aprendidas como por ejemplo: la transferencia del riesgo, aseguramiento masivo de vivienda, de medios de vida, la planificación el ordenamiento, en la lógica prospectiva viendo cómo están los PDOT y PUGS de los diferentes cantones”*. Así mismo consultamos si existe una efectiva coordinación entre los diferentes niveles que conforman este Sistema, nos señala que los 221 municipios del país, cuentan con COE pero que cada uno tiene diferentes formas de gestión y diferentes connotaciones sobre la emergencia, *“siendo evidente que el nivel de articulación debió haberse fortalecido después del terremoto del 2016. También fue evidente que los COE no han sido funcionales, lo que queda claro es que el nivel de articulación del Estado sobre el manejo de emergencia sigue siendo deficiente, y eso quizás pasa por tener una ausencia de una norma orgánica que permita estructurar de mejor manera el quehacer del Estado”*.

De la revisión documental se evidencia que toda Estrategia responde a un objetivo planteado, pero que la misma también debe establecer claramente las acciones que se requieren y los mecanismos de implementación. Con esta puntualización me permito

enunciar las siguientes estrategias identificadas en los marcos para la RRD relativos a la Gobernanza y a la Reducción del Riesgo de Desastres.

Tabla 5

Identificación de Estrategias para la RRD en Marcos Internacionales y Nacionales.

MARCO DE HYOGO	
ESTRATEGIAS (Prioridades de Acción)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya unaprioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación. 2. Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastre y potenciar la alerta temprana. 3. Utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crearuna cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel. 4. Reducir los factores de riesgo subyacentes. 5. Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar unarespuesta eficaz a todo nivel.
MARCO DE SENDAI	
ESTRATEGIAS (Prioridades de Acción)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comprender el riesgo de desastres. 2. Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dichoriesgo 3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia 4. Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar unarespuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de larecuperación, la rehabilitación y la reconstrucción
PLAN ESPECÍFICO DE GESTIÓN DE RIESGOS 2019-2030	
Objetivo 1: Mejorar el conocimiento del riesgo de desastres a nivel local, así como el acceso a información pública para que los actores del SNGRE establezcan acciones orientadas a evitar la generación de nuevas condiciones de riesgos, como reducir las consecuencias de riesgo presentes, actuando directamente sobre la vulnerabilidad.	
ESTRATEGIAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar la información técnica de amenazas, vulnerabilidades y riesgos en un sistema nacional de evaluación del riesgo de desastres que articule a los actores del SNGRE en el ámbito de su competencia. 2. Incorporar la evaluación del riesgo de desastres en el ciclo de gestión y análisis de información sectorial en proyectos y estudios de inversión para el desarrollo territorial. 3. Establecer una red nacional de vigilancia y monitoreo de eventos peligrosos que articule organismos técnicos científicos y Gobiernos Autónomos Descentralizados. 4. Establecer un Sistema nacional de alerta temprana multiamenazas
Objetivo 2: Fortalecer la gobernanza de los actores del SNGRE y la sociedad civil para asumir sus competencias y roles en el ámbito de la gestión del riesgo de desastres	
ESTRATEGIAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transversalizar el enfoque de gestión del riesgo de desastres en la planificación, ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo. 2. Fortalecer la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres para una mayor resiliencia, a través de la articulación de los actores del

SNDGR.

Objetivo 3: Promover la implementación de estrategias de reducción de riesgos y adaptación a la variabilidad climática en el sector público y privado, que permitan aumentar la resiliencia ante el riesgo de desastres.

ESTRATEGIAS

1. Implementar regulaciones para la aplicación de medidas correctivas que permitan reducir las condiciones de riesgo existentes.
2. Fortalecer la participación de la población para el desarrollo de una cultura de prevención y reducción de la vulnerabilidad poblacional
3. Promover la generación de espacios de debate técnico científico para mejorar el conocimiento sobre los avances y estrategias en la temática de reducción del riesgo de desastres a nivel local.

Objetivo 4: Incrementar la preparación para la respuesta y recuperación temprana ante situaciones de emergencias y/o desastres, con los actores del SNDGR.

ESTRATEGIAS

1. Fortalecer los mecanismos de preparación y respuesta, con principio de calidad y mejora constante
2. Fortalecer la estructura nacional y local para la gestión de situaciones de emergencias, desastres y catástrofes

Objetivo 5: Implementar políticas públicas para la planificación de la recuperación posdesastre

ESTRATEGIAS

1. Desarrollar capacidades técnicas para evaluación de daños y pérdidas posdesastre para la planificación de la recuperación
2. Integrar la información de daños y pérdidas posdesastre en un sistema nacional de registro para la planificación de las acciones de recuperación posdesastre

Objetivo 6: Promover la implementación de políticas públicas y mecanismos para la transferencia del riesgo a nivel público y privado. Implementar políticas públicas para la planificación de la recuperación pos desastre

ESTRATEGIAS

1. Fortalecer la participación de las empresas de seguros en la gestión del riesgo desastres en el país

Objetivo 7: Gestionar la cooperación internacional para la gestión del riesgo de desastres.

ESTRATEGIAS

1. Fortalecer la estructura nacional para la gestión de la asistencia humanitaria internacional
2. Desarrollar una planificación estratégica de cooperación internacional en materia de la gestión del riesgo de desastres

AGENDA HABITAT SOSTENIBLE DEL ECUADOR 2036

Área de Gestión 6: Gestión de Riesgos, Resiliencia y Cambio Climático.

ESTRATEGIAS

1. Implementar una gestión de riesgos eficiente.
2. Llevar a cabo acciones de adaptación frente al cambio climático.
3. Mejorar la respuesta temprana y recuperación posdesastre.

Área de Gestión 10: Gobernanza, Participación y Transparencia

ESTRATEGIAS

1. Promover la coordinación intersectorial, articulación multinivel, autonomía y descentralización.
2. Fortalecer las capacidades locales y la profesionalización del talento humano.
3. Apuntalar el gobierno abierto, los sistemas de información y la construcción colectiva.
4. Fortalecer los procesos de planificación.

Los objetivos, políticas y principalmente las estrategias inmersas en marcos analizados, me permiten consolidar lo siguiente:

1. Armonizar los instrumentos locales con los marcos nacionales e internacionales que respondan a los lineamientos y acciones establecidos.
2. Implementar un sistema local para la gestión de la información de riesgos que se generan en el territorio.
3. Fortalecer la capacidad financiera del GAD para la RRD, creando mecanismos que permitan obtener recursos.
4. Fortalecer la capacidad institucional para la RRD.
5. Establecer los mecanismos para una comunicación efectiva y participación ciudadana que fortalezca la capacidad social y se logre una construcción social para la RRD.
6. Incorporar la evaluación del riesgo en proyectos y estudios de inversión para el desarrollo territorial.
7. Implementar un plan de riesgo cantonal y agenda cantonal con acciones claras, plazos concretos, definición de tareas y funciones que aseguren la coordinación y cumplimiento de responsabilidades y se evite la duplicidad de competencias.
8. Diseñar un mecanismo de articulación intersectorial, interinstitucional en todos los niveles.
9. Implementar el intercambio de experiencias, buenas prácticas, enseñanzas, tecnología con otros GAD.
10. Transversalizar en todas las acciones y decisiones de RRD los enfoques de igualdad (Género, Intergeneracional, Interculturalidad y Plurinacionalidad, Discapacidades y Movilidad Humana).

11. Crear un marco legal cantonal que articule la política pública para la RRD.
12. Canalizar recursos internacionales.
13. Crear la Mesa permanente para la Gestión de Riesgos.

4.2. Fortalezas y debilidades del proceso para la RRD que actualmente aplican en el Cantón Manta

Con el objeto de identificar las fortalezas y debilidades del proceso para la RRD que actualmente se aplica en el Cantón Manta se toma como referencia del análisis de documentos como el Marco de Sendai y sus prioridades de acción, y el marco legal nacional que establece la Constitución de nuestro país que determina la competencia de planificación del territorio a los GAD; el COOTAD que señala la obligatoriedad de adoptar normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios, así como los instrumentos y guías de planificación. UNISDR (2019), que orienta las políticas públicas en concordancia con la Prioridad 2 del Marco de Sendai, nos habla de estándares mínimos que deben ser considerados en las leyes para la RRD. Así como también UNISDR (2016) que nos permite identificar las iniciativas regionales para las acciones del Marco de Sendai involucrando e invitando a una construcción social para la RRD. CEPAL (2018) también nos presenta una guía de estrategias contenidas en el documento Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que incluye entre otros temas los Pilares de la gestión del riesgo de desastre que deben desarrollarse en el entorno “institucional, político, normativo y financiero adecuado con recursos, roles y responsabilidades”. En el nivel nacional también identificamos la Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036 que nos traza una serie acciones de implementación de políticas de desarrollo urbano sostenible que se enfocan en la Gestión de Riesgo y la Gobernanza. Con este marco el Cantón Portoviejo mediante el documento **Índice de riesgos ajustados a las competencias exclusivas municipales**, elaborado por la APGRE en el año 2020 APGRE

(2020b), presenta el proceso de valoración de las capacidades municipales para la gestión del desarrollo sostenible con enfoque en la gestión de riesgos. Son cinco dimensiones las que se evalúan: 1. Análisis e Identificación de Riesgo, 2. Reducción del Riesgo, 3. Manejo de Emergencia y Desastres, 4. Manejo de Recuperación y 5. Gobernabilidad y Protección Financiera. Para nuestro tema basado en este modelo se realiza la Tabla 6 que contiene los Indicadores referentes a la “Dimensión 2. Reducción del Riesgo” (p.22) y mediante encuestas a los Directores Municipales enunciados en la Tabla 2 se les consulta si se cuenta o no con la información verificable de estos indicadores que nos permiten estimar la gestión del GAD Manta solo en esta dimensión.

Tabla 6

Indicadores Dimensión del Riesgo del Índice de Riesgos ajustado a las competencias municipales

DIMENSIÓN: REDUCCIÓN DEL RIESGO				
SUBDIMENSIÓN: ADMINISTRATIVO-FINANCIERO				
	Indicador	Información requerida	Existe SI/NO	Encuesta respondida por
1	Porcentaje de presupuesto asignado para la ejecución de proyectos con enfoque de riesgos	Presupuesto asignado a proyectos con enfoque de riesgos	SI	Director de Riesgo
2	Porcentaje de proyectos financiados por el BDE que incluyan el enfoque de riesgos	Proyectos financiados por el BDE	SI	Director de Riesgo
3	Porcentaje de presupuesto asignado para reducción de riesgos en el sistema gestión integral de residuos sólidos	Presupuesto asignado para reducción de riesgos en el sistema gestión integral de residuos sólidos	SI	Director de Higiene
4	Porcentaje de presupuesto asignado a reducción del riesgo en relación al monto recaudado por la tasa de gestión de riesgos	Presupuesto asignado a reducción del riesgo recaudado por la tasa de gestión de riesgos	NO	Director de Riesgo
5	Porcentaje de presupuesto asignado para la reducción del riesgo de infraestructuras físicas y equipamiento de salud, educación y espacios públicos	Presupuesto asignado para reducción de riesgos en infraestructuras físicas y equipamiento de salud, educación y espacios	SI	Director de Riesgo

		públicos		
6	Porcentaje del presupuesto asignado para reducción de riesgos del patrimonio cultural y natural	Presupuesto asignado a la reducción de riesgos del patrimonio cultural y natural	SI	Director de Riesgo
7	Mecanismo de recaudación por el pago de impuesto predial que se invierten en reducción de riesgos	Presupuesto de recaudación por el pago de impuesto predial que se invierten en reducción de riesgos	SI	Directora de Avalúos, Catastros y PM
8	Porcentaje de presupuesto asignado para proyectos de remediación ambiental sobre explotación de áridos y pétreos	Presupuesto asignado para proyectos de remediación ambiental sobre explotación de áridos y pétreos	NO	Director de Ambiente
9	Porcentaje de presupuesto asignado para la compra de maquinaria y/o equipos bomberiles	Presupuesto asignado para la compra de maquinaria y/o equipos bomberiles	NO	Comandante Cuerpo de Bomberos
10	Porcentaje de recursos de cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático	Presupuesto asignado a cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático	NO	Director de Riesgo
SUBDIMENSIÓN: GESTIÓN				
11	Porcentaje de personas reubicadas en condición de riesgo de desastres no mitigable	Personas reubicadas en condición de riesgo de desastre no mitigable	NO	Director de Riesgo
12	Porcentaje de Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos conformados en relación al total de barrios expuestos a amenazas	Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos conformados y funcionando	SI	Director de Riesgo
13	Porcentaje de proyectos del POA con enfoque de gestión de riesgos articulados a la Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos	Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos	NO	Director de Riesgo
14	Existencia de proyecto de reducción de riesgo y mantenimiento preventivo de los componentes del sistema de recolección de residuos sólidos con enfoque de adaptación al cambio climático	Proyecto de reducción de riesgo y mantenimiento preventivo de los componentes del sistema de recolección de residuos sólidos con enfoque de adaptación al cambio climático	SI	Director de Higiene

15	Existencia de estudio de la composición de los desechos sólidos (orgánicos, inorgánicos, entre otros)	Estudio de la composición de los desechos sólidos (orgánicos, inorgánicos, entre otros)	SI	Director de Higiene
16	Existencia de un proceso o mecanismo financiero de recaudación de fondos para la gestión de riesgos	Proceso o mecanismo financiero de recaudación de fondos para la gestión de riesgos	NO	Director de Riesgo
17	Existencia de categorización y capacidad de acogida de refugios temporales	Categorización y capacidad de acogida de refugios temporales	SI	Director de Riesgo
18	Existencia de estándares técnicos para el manejo de bienes culturales y del patrimonio natural que incluya el enfoque de riesgos	Estándares técnicos para el manejo de bienes culturales y del patrimonio natural que incluya el enfoque de riesgos	SI	Director de Riesgo
18	Existencia de un proceso de registro de emisión de certificaciones de avalúo incorporado el enfoque de gestión de riesgos	Proceso de registro de emisión de certificaciones de avalúo incorporado el enfoque de gestión de riesgos	SI	Directora de Avalúos, Catastros y PM
20	Porcentaje de actas de verificación con cumplimiento de plan de contingencia	Plan de contingencias de minas regularizadas	SI	Director de Ambiente
21	Existencia de procedimiento para emisión de licencias ambientales para la explotación de materiales áridos y pétreos; que incorpora el enfoque de gestión de riesgos	Emisión de licencias ambientales para la explotación de materiales áridos y pétreos; que incorpora el enfoque de gestión de riesgos	SI	Director de Ambiente
22	Existencia de planes de manejo ambiental aprobados por requerimiento de explotación de áridos y pétreos	Planes de manejo ambiental aprobados por requerimiento de explotación de áridos y pétreos	SI	Director de Ambiente
23	Existencia de modelo de gestión para la orientación de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Modelo de gestión para la orientación de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	SI	Comandante Cuerpo de Bomberos
24	Existencia de registro de otorgamiento de visto bueno para la prevención y seguridad contra incendios en construcciones y edificaciones.	Registro de otorgamiento de visto bueno para la prevención y seguridad contra incendios en construcciones y edificaciones	NO	Comandante Cuerpo de Bomberos

25	Existencia de registro actualizado de permisos de funcionamiento para locales comerciales en el cantón	Registro actualizado de permisos de funcionamiento para locales comerciales en el cantón	SI	Observación
26	Existencia de planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.	Planes de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	NO	Comandante Cuerpo Bomberos
27	Porcentaje de funcionarios capacitados en procedimientos para la prestación de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	Funcionarios capacitados para la prestación de servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios	NO	Comandante Cuerpo Bomberos
28	Existencia de proyectos de la cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático	Proyectos de la cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático	SI	Director de Riesgo y Director de Ambiente

Nota: Adaptado de Índice de Riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales.

APGRE (2020b)

Cabe señalar que las respuestas corresponden a las opciones SI ó NO, y que no se solicitó verificable, sino responder la pregunta. De las 27 respuestas, solo 10 dijeron que no existe la información, que representa para nuestro objetivo que no cumple con información requerida en un 37 %, evidenciando que existen debilidades en el GAD al no contar con: Presupuesto asignado a reducción del riesgo recaudado por la tasa de gestión de riesgos, o un mecanismo financiero de recaudación de fondos. Al no existir esta tasa, lo que incide a su vez que no exista recurso para la reubicación de personas en condición de riesgo de desastre no mitigable, remediación ambiental de proyectos sobre explotación de áridos y pétreos, ni para la compra de maquinaria y/o equipos bomberiles. Tampoco existe un Presupuesto asignado a cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático. La Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos está en construcción. No se cuenta con información importante para la toma de decisiones, como por ejemplo el registro de otorgamiento de visto bueno para la prevención y seguridad contra incendios en construcciones y edificaciones, histórico de eventos, daños, lecciones aprendidas, entre otra

información relevante para la planificación. Enumerando las respuestas positivas que vamos a considerar como fortalezas podemos destacar: Se han conformado Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, Se incluye la RRD en el sistema de recolección de residuos sólidos contando con Proyecto de mantenimiento preventivo y enfoque de adaptación al cambio climático, se cuenta con una categorización y capacidad de acogida de refugios temporales, estándares técnicos para el manejo de bienes culturales y del patrimonio natural, proceso de registro de emisión de certificaciones de avalúo incorporado el enfoque de gestión de riesgos. Plan de contingencias de minas regularizadas. Emisión de licencias ambientales para la explotación de materiales áridos y pétreos; que incorpora el enfoque de gestión de riesgos. Planes de manejo ambiental aprobados por requerimiento de explotación de áridos y pétreos. Registro actualizado de permisos de funcionamiento para locales comerciales en el cantón. Proyectos de la cooperación internacional no reembolsable para la reducción de riesgos y cambio climático, entre otros.

Como parte de la Metodología también se realizan entrevistas y encuestas que nos permitan una percepción tanto de los representantes ciudadanos que constan en la tabla 3 como los Técnicos y Autoridades que se mencionan en la Tabla 1, obteniendo la Tabla 7 donde se presenta un listado de las fortalezas y debilidades con respecto a la Gobernanza para la RRD bajo la perspectiva de los actores barriales y los actores institucionales.

Tabla 7

Aportes de los Representantes ciudadanos sobre fortalezas y debilidades para la RRD

Debilidades	Fortalezas
Falta de interés de la gente para prepararse en desastres	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
Falta de un Plan Cantonal para la Reducción de Riesgos de Desastres	Plan de Uso y Gestión del Suelo
Irresponsabilidad ciudadana	Geoportal
Falta de respuesta inmediata y coordinación	Autoprotección
Desconocimiento	Perseverancia
Falta de recursos	Ciudadanía valiente e inteligente

Falta de señalética en rutas de escape	Solidaridad
No existe aseguramiento masivo de viviendas	Conocimientos previos
Poca capacidad adaptativa de la población	Rutas de evacuación con puntos de concentración
Poco trabajo en medios de vida	Conciencia ciudadana
Débil transferencia del riesgo	Acciones rápidas
No se ha fortalecido el nivel de articulación	Mecanismos de Sostenibilidad
Ausencia de norma orgánica	Transformación institucional
Débil conocimiento de gobernanza	Cuerpo de Bomberos de Manta
No se construyen evidencias para tomas de decisiones	Procedimientos de preparación, respuesta y recuperación en el GAD
Desarticulación entre instituciones	Presupuesto asignado para preparación
Educación en prevención	Plan invernal
No existe un presupuesto para etapa de respuesta y recuperación	En proceso construcción de Agenda Cantonal de Reducción de Riesgos
Estado central dependencia	Sistema de Alerta Temprana
Débil sistema de Información Local	Autogestión
Escaso recurso humano	COE Cantonal
Estructura de Estado que limita la capacidad de tomar decisiones	Transversalización interna en el GAD en temas de Riesgo
Estructura normada	Aporte de la comunidad
Falta de control en el territorio	Exigencia de normativas de construcción
Asentamientos humanos sobre áreas de riesgo	Articulador de las acciones
Incumplimiento de normativa antisísmica	Capacitaciones ciudadanas
Falta de equipamiento de infraestructura e implementos básicos para la atención	Fortalecimiento del área de Riesgos con la adscripción del Cuerpo de Bomberos.
Débil sensibilización en el tema	Visibilización de actores ciudadanos
Irrespeto a la Autoridad Local en funciones frente a la actuación	Participación ciudadana
Falta de motivación	
Economía de las familias	
Débil conciencia del riesgo	
Falta de gestión para enfrentar necesidades	
Autonomía y descentralización de los GAD en salud, educación, control ambiental.	
Débil capacidad de respuesta	
Recortes presupuestarios	
Baja recaudación para invertir en RRD	

Resumiendo, el resultado obtenido para este objetivo se determina que:

Existe gobernanza para la RRD pero es muy débil, siendo necesario fortalecerla con la dotación de recursos técnicos especializados para la atención del proceso de riesgos, planificación y dotación de recursos presupuestados para la atención de emergencias y la prevención de riesgos. Fortalecer la articulación de acciones y criterios en el marco de la atención de emergencias, prevención y mitigación de riesgos por la duplicidad de acciones, pero así mismo por no saber qué acción realizar. Se evidencia también la falta de involucramiento de la ciudadanía que se siente interesada en educarse en la RRD. Sistematizar las lecciones aprendidas, concienciar a los ciudadanos y comprometerlos es urgente.

4.3. Lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en RRD en el Cantón Manta.

Para Allan Lavel, como lo citan Fontana, S.E y Barberis, M. (2017) “la clave de la reducción del riesgo está en el entendimiento del riesgo mismo, en la educación acerca de él, y en la participación decidida y comprometida de todos los actores sociales, privados y públicos, en su resolución”.

En consideración a lo señalado, a los marcos revisados y a las entrevistas realizadas desde diferentes ámbitos podemos señalar respecto al objetivo 3 como “lineamientos y estrategias para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la Gobernanza en RRD en el Cantón Manta” que los mismos se deben construir en respuesta a lo que nos establecen los Marcos que hemos mencionado. En este sentido en una revisión realizada al PDOT 2020-2035 del cantón Manta, nos encontramos que en su Propuesta considera como Objetivo Estratégico 4:

Construir resiliencia en el cantón de Manta a partir de la aplicación de buenas prácticas ambientales, medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y los fenómenos meteorológicos y oceanográficos extremos, eventos de origen antrópico

priorizando la seguridad de la población, sus elementos esenciales y la infraestructura más vulnerable (GAD Manta, 2021a, p.35).

Para este objetivo se establecen políticas, estrategias, programas, metas y proyectos prioritarios que mostramos en la Figura 15 con el objeto de identificar los lineamientos propuestos y poder enunciar aquellos que permitan fortalecer esta búsqueda de capacidades institucionales del Cantón Manta para la RRD.

Figura 15

Componente Biofísico – Gestión de Riesgos, Objetivo Estratégico 4, PDTO 2020-2035 del Cantón Manta

Política	Estrategia	Programas	Meta	Proyecto Prioritario
Impulsar una cultura de gestión integral de riesgos que disminuya la vulnerabilidad y garantice a la ciudadanía la prevención, la respuesta y atención a todo tipo de emergencias y desastres originados por causas naturales, antrópicas o vinculadas con el cambio climático	Procurar la seguridad de la población, los elementos esenciales y la infraestructura vulnerable del cantón.	Reducción de riesgos frente a multi amenazas	Al año 2023 aprobar el Sistema de Gestión de Riesgos Cantonal e implementar cinco proyectos complementarios relacionados con estudios sobre amenazas y prevención	Sistema de Gestión de Riesgos Cantonal Normativa para construcción segura Modelo probabilístico de tsunami Pluviometría para la determinación de cantidad de precipitaciones y potencial de afectaciones Agenda de reducción de riesgo Capacitación
		Reducción de riesgos a través de obras de infraestructuras	Al año 2023 realizar la limpieza de 4 Km sedimentos en ríos y quebradas Al año 2025 se han creado el sistema de zonas seguras	Dragado y muros de ríos o quebradas Creación de zonas seguras
	Preservar y recuperar áreas y recursos sensibles para mitigar los efectos del cambio climático en el cantón	Adaptación al cambio Climático	Al año 2027 realizar el aterrazamiento verde de 20.000 m2 en taludes Al año 2027 se aprobado y se encuentra en proceso de implementación el Plan para adaptación al cambio climático	Aterrazamiento verde Preservar suelos naturales
		Consolidación de Dirección de Riesgos	Al 2023 se aprobado la reingeniería de la Dirección de Gestión de Riesgos Al 2023 se han creado 25 comités barriales para la gestión de riesgos	Reestructuración y fortalecimiento de la Dirección de Riesgos Organización barrial para la gestión de riesgos
Mejorar la gestión de riesgos y fortalecer la institucionalidad de la gobernanza del riesgo y el desarrollo planificado de territorio	Realizar la reingeniería de la Dirección de Riesgos	Cooperación para la gestión de Riesgos	Al 2023 de han firmado tres convenios marcos para cooperación con otras entidades	Cooperación GAD Manta- Universidades- ONGS

Nota: Tomado del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020-2035 del Cantón Manta, GAD Manta, 2021a.

Es necesario sugerir lineamientos y estrategias que fortalezcan esta propuesta del PDOT para lograr una efectiva RRD en el Cantón Manta:

- Implementar un mecanismo permanente de comunicación, entre los diferentes actores de la sociedad, no solo cuando estemos en una situación de emergencia, acompañado de una hoja de ruta que deben plantearse todos los integrantes del sistema cantonal de RRD.
- Las campañas de educación a toda la población en RRD deben ser institucionalizadas, sin que esa acción dependa de estar asentada en un territorio ubicado en zona de riesgo.
- Es necesaria la priorización en el desarrollo de capacidades humanas y tecnológicas de los funcionarios municipales y aquellos que también puedan dar respuesta en el caso de un desastre en todas las instituciones cantonales.
- Se debe iniciar la sistematización de lecciones aprendidas, que favorezcan la transparencia de información, la evaluación de los procesos y el conocimiento de las buenas prácticas llevadas a cabo que permitan evaluar para mejorar.
- Elaborar el diseño de una estrategia económica financiera para la RRD
- Se debe concretar el análisis y actualización de las normativas cantonales que regulan el territorio para incluir el enfoque de RRD.
- Se deben crear las normativas necesarias, para funcionamiento, responsabilidades, manejo de albergues, respuestas, códigos de comunicación, que permitan a todos estar preparados en el caso de una emergencia sea por causa natural o antrópica.
- Implementar un fondo para la atención de emergencias, pero sobre todo para la RRD.
- Construir en el menor tiempo posible la Agenda Cantonal para la RRD.

- Sensibilizar a todo el cantón sobre el tema para que conozca sus responsabilidades, solo así podremos construir una verdadera Gobernanza para la RRD que no responda a etapas políticas o administrativas.

5. Conclusiones

1. Las políticas públicas, planes, acciones y mecanismos pertinentes deben ser claras y tener coherencia con los marcos internacionales y nacionales que existen para el efecto.
2. Para fortalecer la Gobernanza para la Reducción del Riesgo de Desastres debe existir el marco normativo que oriente la actuación y los procedimientos frente a los desastres ante la necesidad de una efectiva coordinación que evite la dispersión de esfuerzos.
3. Es necesaria la participación de toda la sociedad y que se impulse una cultura de gestión de riesgos con la finalidad de que todos los actores conozcan sus responsabilidades.
4. Es fundamental la coordinación en los diferentes niveles con una estructura que responda a fortalecer la Gobernanza para la RRD
5. La Educación y la Comunicación son aspectos fundamentales para fortalecer la Gobernanza para la RRD, pero es vital considerar otros aspectos tan importantes como la economía de las familias, la falta de soluciones a las inequidades sociales que son factores que ocasionan situaciones de riesgo y asentamientos humanos en zonas de riesgo aumentado las condiciones de vulnerabilidad de un territorio.

“La reducción del riesgo de desastre es esencial para lograr el desarrollo sostenible”

(UNISDR, 2015, p.13)

6. Referencias Bibliográficas

- ANE (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Asamblea Nacional. 7–8. www.finanzas.gob.ec
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. In Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- ANE. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. 35, 1–45.
- ANE. (2016). *Ley Orgánica de Uso y Gestión De Suelo*. 1–53.
- ANE. (2018). *Código Orgánico de Organización Territorial Descentralizado. (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-Oct.-2010, 1–180.
<http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/COOTAD.pdf>
- APGRE. (2020a). *Agenda Ciudadana de Desarrollo Sostenible con enfoque en Gestión de Riesgos y Cambio Climático*.
- APGRE. (2020b). *Índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales*.
- ANE. (2019). *Reglamento Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial Suplemento 460 de 03-Abr.-2019, 1–34. www.lexis.com.ec
- Castillo, M. (2017). *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza*. Revista CS, 157–180.
<https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- CEPAL. (2004). Política y políticas públicas. In *Política y políticas públicas*.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv1c9hn6g>
- CEPAL. (2018). *Planificación para la Reducción del Riesgo de Desastres en el Marco de la Agenda 030 para el Desarrollo Sostenible*. Macroeconomía del Desarrollo, 42.

- CNE. (2015). *Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030/*.
- Conejero Paz, E. (2005). *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Cuadernos Constitucionales de La Catedra Fadrique Furio Ceriol, 52, 13–31.
- ANE (2008). *Constitución de la República del Ecuador 2008*. Incluye Reformas, 1–136.
https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas*.
- Fontana&Barberis. (2017). *Gestión del Riesgo de Desastres y Sustentabilidad: Aportes desde el Enfoque de Gobernanza*. Estado, Gobierno y Gestión Pública, 29(29), 5 – 26–5 – 26.
<https://doi.org/10.5354/0717-8980.2017.50908>
- GAD Manta. (2016). *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial con especial énfasis en la gestión del riesgo Manta -2019*. 293. <http://www.manta.gob.ec/index.php/lotaip/pdot-2014-2019#>
- GAD Manta. (2021). *Manta, Diagnóstico por Componentes: Asentamientos Humanos, Político Institucional*.
- GAD Manta2021a). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Manta, 2020-2035*. 152–153.
- GAD Manta. (2021b). *Plan de Uso y Gestión del Suelo del Cantón Manta*. 1–146.
- Grupo Banco Mundial. (2017). *Informe sobre el desarrollo mundial: La gobernanza y las leyes*.
- Lavell, A. (2001). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo*. Predecán, 1–42.
- Markus, P. (2017). *En torno a la Prevención. Plan nacional de gestión de riesgo de costa*

rica en el marco de la agenda global de cambio para reducir los riesgos a desastres.

Revista En Torno a La Prevención, 18, 15–36.

MIDUVI. (2020). *Agenda Hábitat Sostenible del Ecuador 2036.*

ONU. (2008). *Marco de Acción de Hyogo Para El 2005-2015: Aumento de La Resiliencia de Las Naciones y Las Comunidades Ante Los Desastres*, 1–66.

https://eird.org/publicaciones/2909_OCHADisasterpreparednesseffectiveresponseSPA.pdf

ONU. (2016). *Informe del grupo de trabajo _indicadores _desastres*. Organización de Las Naciones Unidas, 21184, 1–39.

OXFAM. (2017). *Respuesta al Terremoto. Contribución al cambio Informe de evaluación de impacto Junio 2017*. https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2018/03/Contribucion-al-cambio_Ecuador_VF.pdf

Real Academia, & Madrid, E. (1992). *Diccionario de la lengua española*.

ANE (2010). *Decreto Ejecutivo 489. Reglamento a la Ley de seguridad pública del Estado*.

6–7. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/Reglamento-a-la-Ley-de-Seguridad-Publica-y-del-Estado.pdf>

Rhodes R. (2005). *Gobernar en Gobernanza, La Gobernanza Hoy*.

Sabino, C. (1996). *El Proceso De Investigación*, 4, 92.

<https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35032164/55-sabino-pp1-92.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1518968529&Signature=z2UyLbNGjtlUVNjrHJ9ueRKqmIE%3D&response-content-disposition=inline%3B filename%3D55-sabino-pp1-92.pdf>

SENPLADES (2015). *La Participación Ciudadana para la vida democrática*. 20.

<https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/La-participación-Ciudadana.pdf>

SENPLADES. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. 84.

http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-Oct-Final_0k.compressed1.pdf

SNGR. (2019). Plan Específico de Gestión de Riesgo. In *SNGR* (Vol. 53, Issue 9).

SNGRE. (2020). *Manual Técnico para la Preparación de Agendas de Reducción de Riesgos*. 65.

Treviño, J. (2011). *Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual*. *Contaduría y Administración*, 233, 121–147.

UNISDR. (2005). *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015. Conferencia Mundial Sobre La Reducción de Los Desastres*, 25. www.unisdr.org

UNISDR. (2009). *2009 UNISDR Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Estrategia Internacional Para La Reducción de Desastres de Las Naciones Unidas, 43.

UNISDR. (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. In Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015.

http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf

UNISDR. (2016). *Plan de Acción regional para la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas*. 1–5.

Villamil, J. (2008). *Gobernanza Local y Comunicación*. 11. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/MT_Globalization_Report_2018.pdfhttp://eprints.lse.ac.uk/43447/1/India_globalisation%2C_society_and_inequalities%28lsero%29.pdf<https://www.quora.com/What-is-the>