



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:

**PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS
POSDESASTRES NATURALES. CASO DE ESTUDIO: PORTOVIEJO 16A**

AUTOR:

ARQ. CÉSAR AUGUSTO NAVIA GARCÍA

TUTOR:

ARQ. ABEL EMILIO QUIMIS CHILAN MG.ADU.

MANTA – ECUADOR

2021

DECLARACIÓN DE AUTORIA

Yo, César Augusto Navia García con CC: 131006660-8, doy constancia de ser el autor del Trabajo de Titulación con modalidad Estudio de casos con el tema “PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS POSDESASTRES NATURALES. CASO DE ESTUDIO: PORTOVIEJO 16A”, el cual fue dirigido por el tutor, Arq. Abel Emilio Quimis Chilan Mg. ADU.

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 04 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.

Arq. César Augusto Navia García
C.C. 1310066608
Autor

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 “PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS POSDESASTRES NATURALES. CASO DE ESTUDIO: PORTOVIEJO 16A” 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 04 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.

Arq. Abel Emilio Quimis Chilan, Mg.ADU.

C.C. 130596559-0

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 “PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS POSDESASTRES NATURALES. CASO DE ESTUDIO: PORTOVIEJO 16A” 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 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 04 días del mes de noviembre de dos mil veinte y uno.

Arq. Tatiana Cedeño Delgado, Mg.
C.C. 131204232-6
Lector 1

Ing. Gabriel Salvatierra Tumbaco, Mg
C.C. 131325357-5
Lector 2

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, al equipo humano y académico de la Maestría, quienes cedieron su ayuda y conocimiento para mi desarrollo profesional.

A mis padres y hermanos por haberme incentivado el estudio continuo y por acompañarme incondicionalmente en todas mis etapas académicas, además de motivarme siempre a cumplir cada uno de mis objetivos profesionales.

Arq. César Augusto Navia García

C.C. 131006660-8

Autor

DEDICATORIA

Este nuevo logro se lo dedico a mis padres, por haberme brindado su apoyo para lograr las metas que me he propuesto.

Arq. César Augusto Navia García
C.C. 1310066608
Autor

Resumen

El objetivo del presente trabajo de investigación es la evaluación de las políticas públicas implementadas después del terremoto del 16 de abril del 2016, dentro de la planificación territorial de la ciudad de Portoviejo, resultado de este análisis se planteó lineamientos o estrategias que permitirán desarrollar la gestión de riesgos para enfrentar desastres naturales futuros. La investigación se realizó a través de recopilación bibliográfica la cual permitió tener una visión respecto a la temática abordada. Como metodología de análisis se utilizó el método cuantitativo en el caso de los planes y programas para medir la eficacia del cumplimiento de la política pública y el método cualitativo en el análisis de las ordenanzas con respecto al ámbito de gestión de riesgos y desastres, para conocer la evolución de estas en el tiempo, para lo cual se fijó como fecha hito el antes y después del 16 de abril de 2016 para el estudio.

En la categorización de cumplimiento de metas de los programas y después del 2016, se obtuvo como resultado promedio de: política pública incumplida en gestión de riesgos y desastres; y referente a las ordenanzas en este ámbito, como desarrolladas, pero poco implementadas. Es decir, que es necesario el fortalecimiento de estas políticas públicas locales para el acertado cumplimiento e implementación en base a lo propuesto en el Plan 2035 de Portoviejo.

Abstract

The objective of this research work is the evaluation of the public policies implemented after the earthquake of 16 April 2016, within the territorial planning of the city of Portoviejo, the result of this analysis arose guidelines or strategies that will help develop risk management to cope with future natural disasters. The research was carried out through bibliographic compilation which allowed to have a vision regarding the subject addressed. As a methodology of analysis, we used the quantitative method in the case of plans and programs to measure the effectiveness of enforcement of public policy and the qualitative method in the analysis of the ordinances with respect to the field of risk and disaster management, to know the evolution of these at the time, which was set as the date milestone before and after the April 16, 2016 for the study.

In the categorization of compliance with goals of the programs and after 2016, the average result was obtained of: public policy not fulfilled in risk and disaster management; and referring to the ordinances in this area, as developed, but little implemented. In other words, it is necessary to strengthen these local public policies for successful compliance and implementation based on what is proposed in the Portoviejo Plan 2035.

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Introducción..... | 1 |
| 1.1 Planteamiento Del Problema..... | 3 |
| 1.2 Objetivos..... | 5 |
| 1.2.1 General..... | 5 |
| 1.2.2 Específicos..... | 5 |
| 1.3 Hipótesis..... | 5 |
| 1.4 Justificación..... | 7 |
| 1.4.1 Teórica..... | 8 |
| 1.4.2 Metodológica..... | 8 |
| 1.4.3 Práctica..... | 8 |
| Capítulo I. Marco Teórico Referencial Y Legal..... | 9 |
| 2.1 Marco Conceptual..... | 9 |
| 2.1.1 Gestión de riesgos..... | 9 |
| 2.1.2 Política Pública..... | 10 |
| 2.1.3 Resiliencia..... | 11 |
| 2.2 Marco Legal..... | 12 |
| 2.3 Marco Teórico..... | 15 |
| 2.3.1 Naturalismo..... | 15 |

| | |
|---|----|
| 2.3.2 Del naturalismo al fisicalismo | 16 |
| 2.4 Marco Referencial..... | 17 |
| 2.4.1 Chile..... | 17 |
| 2.4.2 México | 21 |
| 2.4.3 Quito | 27 |
| Capítulo II. Diseño Metodológico | 30 |
| 3.1 Método | 31 |
| 3.1.1 Enfoque clínico | 34 |
| 3.2 Técnicas y Herramientas..... | 35 |
| 3.2.1 Cálculo- Cumplimiento de metas..... | 37 |
| 3.2.1.1 Análisis de la variación del indicador..... | 38 |
| 3.2.1.2 Conclusiones y recomendaciones | 38 |
| 3.3 Fuentes | 38 |
| Capítulo III. Resultados y Discusión | 39 |
| 4.1 Políticas públicas implementadas antes y después del terremoto del 2016 en Portoviejo | 39 |
| 4.1.1 Planes y Programas | 39 |
| 4.1.2 Ordenanzas Municipales | 53 |
| 4.2 Comparativa de políticas públicas en Gestión de Riesgos y Desastres en el contexto internacional, nacional y local analizados..... | 54 |

| | |
|--|----|
| 4.3 Lineamientos | 56 |
| 5. Conclusiones | 56 |
| 6. Recomendaciones | 58 |
| Anexos | 59 |
| Actualización y codificación de las Ordenanzas que regulan el desarrollo Ambiental en Portoviejo 2018- Titulo IX..... | 59 |
| Referencias..... | 64 |

Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Fórmulas aplicadas para la obtención del cumplimiento de metas, según la tendencia del indicador | 37 |
| Tabla 2 Componente Ambiental | 39 |
| Tabla 3 Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Frentes a Riesgos y Catástrofes . | 41 |
| Tabla 4 Programa Interinstitucional Para La Gestión De Riesgos..... | 43 |
| Tabla 5 Componente Territorial 2019-2035 | 44 |
| Tabla 6 DD1: Portoviejo a Escala Humana | 45 |
| Tabla 7 PRG. 04: Regeneración y Revitalización Urbana..... | 45 |
| Tabla 8 PRG. 06: Territorio Seguro, controlado y Ordenado | 47 |
| Tabla 9 DD3: Portoviejo Verde y Sostenible..... | 48 |
| Tabla 10 Matriz De Objetivos Estratégicos, Indicadores y Metas de Dimensión Portoviejo Verde Sostenible | 49 |
| Tabla 11 Programa PRG 10: Gestión De Riesgos y Sostenibilidad Ambiental..... | 50 |

| | |
|--|----|
| Tabla 12 Comparativa de políticas públicas en Gestión de Riesgos y Desastres de los referentes analizados | 54 |
|--|----|

Índice de figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 Esquema de metodología implementado en el trabajo de titulación. | 30 |
| Figura 2 Esquema de elementos utilizados para el análisis de la política pública en Gestión de Riesgos y Desastres en Portoviejo..... | 31 |
| Figura 3 Enfoques para la evaluación de la política pública. | 34 |

1. Introducción

Los países latinoamericanos como el Ecuador, enfrentan grandes amenazas en cuanto a fenómenos naturales al estar ubicados geográficamente sobre zonas propensas a actividad sísmica y volcánica, el Ecuador está expuesto constantemente a desastres naturales geofísicos y climatológicos. Si se habla de políticas desde el punto de la gestión preventiva, el Ecuador se suma al Marco de Hyogo en el 2005, junto a 168 países que también decidieron ser partícipes en la incorporación de las políticas públicas la prevención y evaluación del riesgo a sus estructuras. (Villamarin y otros, 2017)

La destrucción en la provincia de Manabí después del terremoto del 2016, generó la necesidad de crear nuevas Políticas Públicas y aplicar un nuevo Plan Maestro urbanístico que replantee a las ciudades con un nuevo mapa de riesgos, sobre todo los sísmicos, en el que se dé prioridad a la reconstrucción habitacional y de infraestructura esencial como son escuelas, hospitales, y de otras intervenciones necesarias en los centros poblados, realizados a través del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Además, la reparación física de las infraestructuras representó un nuevo punto de partida para la población, mediante la implementación de políticas enfocadas a la planificación y regeneración urbana promoviendo el desarrollo urbano sostenible de las zonas afectadas.

El tema de investigación “Planificación Territorial y Nuevas Políticas Públicas Posdesastres Naturales. Caso de estudio: Portoviejo 16a.” y su análisis se adscriben a la línea de investigación de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí: “Ecología, Medio Ambiente y Sociedad”, al área de Planificación Territorial.

A través del presente trabajo de titulación se busca establecer un antes y después del evento sísmico del 2016, en la creación de políticas públicas referente a la planificación urbana y

gestión de desastres en ciudades que fueron afectadas, enfocándonos en la ciudad de Portoviejo, haciendo un análisis en el tiempo sobre su aplicación. La metodología empleada para el desarrollo del análisis, será mediante el método cuantitativo, haciendo énfasis en los planes y programas propuestos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), Modelo de Gestión y el Plan 2035 de la ciudad de Portoviejo, de modo que a través de una evaluación medible del cumplimiento de las políticas públicas se pueda verificar su pertinencia, con el fin de mejorarla o proponer nuevos lineamientos. Otro método a emplearse es el cualitativo que permitirá observar el desarrollo y/o los aspectos a mejorar como parte de la política pública en las ordenanzas propuestas sobre el sistema de gestión de riesgos en la ciudad de Portoviejo, creadas antes y después del 2016. Puesto que la generación de una normativa urbana en correspondencia a las políticas de gestión de riesgos, suelen ser dinámicas debido a que los territorios experimentan afectaciones naturales sin previo aviso, provocando una reacción rápida de las ciudades, es decir, estas políticas deben ser periódicamente evaluadas y revisados de acuerdo a la información y los estudios correspondientes.

1.1 Planteamiento Del Problema

Ecuador afronta grandes retos frente a fenómenos naturales, constantemente el país está expuesto a desastres naturales, los cuales pueden afectar los ámbitos económicos y sociales del territorio, según la información recabada se establece que un 61% de las comunidades están asentadas en sitios vulnerables y expuestas a amenazas por parte de la naturaleza, es decir, Ecuador se encuentra en constante riesgo. (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, 2016).

El terremoto de 16 de abril de 2016, de magnitud 7.8 grados, tuvo mayor impacto en las provincias de Manabí y Esmeraldas, dando como resultado más de 660 pérdidas humanas, más de cien rescatados con vida, más de seis mil heridos, 28678 albergados y miles de damnificados, produciendo además grandes pérdidas económicas. (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2016).

Tal y como lo afirmaba Bernabé y otros (2015), era cuestión de tiempo para que el Ecuador sea amenazado por un desastre de gran impacto, que pudiera provocar grandes pérdidas de lo que se ha ido avanzando a lo largo de la época, resultantes de factores como el financiamiento de la política de prevención, es decir, el Ecuador no está listo para terremotos de grandes intensidades, ya que el país se ha enfocado más para prevenir inundaciones o erupciones volcánicas, que para los casos de terremotos o sismos. Debido a este poco desarrollo en prevención, los desastres naturales extremos superan el poder de actuación de emergencia del gobierno nacional, debido a que el estado depende de la coordinación y de los diferentes medios de respuesta para movilizar a toda la población, afectada por el evento.

En particular la provincia de Manabí y su capital Portoviejo han sido zonas en las que permanente se han producido inundaciones, deslaves y sequías. Los eventos más críticos de

inundaciones y deslaves se han relacionado a la presencia de la Corriente del Niño en la zona del Pacífico y especialmente en nuestro territorio en el año de 1997.

De acuerdo al testimonio de varios representantes de organizaciones e instituciones locales, era poco el conocimiento sobre el tema de la gestión del riesgo. En la Municipalidad de Portoviejo el tema era invisible. No solo había un enfoque limitado del equipo técnico de la Institución con respecto a la gestión del riesgo, sino también con respecto al desarrollo. En general, predominaba entre los funcionarios municipales y la mayoría de los ciudadanos la idea de que los Municipios solo eran administradores de servicios. Difícilmente se los percibía como generadores de desarrollo. Como dice César Valencia, un ex funcionario del Municipio, “generalmente la gente ve al desarrollo en cifras, sin ver el conjunto de la ciudad”. (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE, 2009).

El evento sísmico del 2016, fue una muestra sobre la capacidad de respuesta por parte del gobierno nacional y local. En Portoviejo, el proceso que representó la reconstrucción y la regeneración de la ciudad se la realizó de manera pausada. El centro de la ciudad, como eje de desarrollo comercial, dejó de tener la actividad económica creadora de empleo debido a que los comerciantes tuvieron que trasladarse a otros sitios. La necesidad de la ciudadanía por volver a laborar para ganar su sostén diario y de los directivos y empleados de instituciones públicas por encontrar espacios aptos para retomar la atención al público, provocaron alteraciones físicas y funcionales en la trama urbana, ocasionando cambios en los usos de suelo en diferentes zonas de la ciudad. (El Diario Manabita, 2017)

Este contexto mostró la necesidad de crear y articular la política pública local de cara a los escenarios multiamenaza que enfrenta el cantón, a través de la implementación de medidas de reducción de riesgos, respuesta ante emergencias y desastres, monitoreo permanente de

amenazas y mecanismo de recuperación temprana posdesastres, los mismos que se debían articular con los instrumentos de planificación y el modelo de gestión del GAD de Portoviejo. Luego de 5 años del suceso del terremoto del 16a en Portoviejo y a la posterior implementación de sus políticas públicas posdesastres naturales, ligado a la planificación de la ciudad, surge el cuestionamiento si ¿todas estas políticas han cumplido con los objetivos planteados desde sus inicios?, ¿es necesario replantearlas? ¿Qué estrategias son necesarias para mejorarlas?

1.2 Objetivos

1.2.1 General

Evaluar las políticas públicas implementadas posterremoto, dentro de la planificación territorial de la ciudad de Portoviejo.

1.2.2 Específicos

- Identificar las políticas públicas referente a la gestión de riesgos y desastres; y a la planificación territorial, creadas antes y después del terremoto de 2016 en la ciudad de Portoviejo.
- Comparar las políticas públicas aplicadas posterremotos de ciudades referentes en el tema, con la ciudad de Portoviejo.
- Establecer lineamientos para mejorar las políticas públicas posdesastres implementadas.

1.3 Hipótesis

Dentro del marco legal del Ecuador está contemplado la inclusión de la gestión de riesgos en procesos como la planificación y el ordenamiento territorial, así como la regulación del uso y gestión de suelo. Sin embargo, los desastres naturales ocurridos en el Ecuador, han excedido el

nivel de respuesta de emergencia del Estado, debido a la falta o poco desarrollo de éstas políticas ante estos eventos, lo cual afecta a la recuperación de su población y al desarrollo territorial. Las políticas públicas de los países, son una manera de respuesta a los desastres naturales, las cuales no solo deben enfocarse en la reconstrucción o una fase en particular del desastre, sino que se deben tomar medidas para estructurar normas en las zonas afectadas. (Bernabé y otros, 2015).

El evento sísmico del 16 abril de 2016, marcó una transformación para la ciudad de Portoviejo, fue motivo para la creación de planes y políticas para el desarrollo del territorio.

- **Hipótesis 1:**

Las políticas públicas en Gestión de Riesgos implementadas desde el 2016, fueron propuestas de manera rápida, por la necesidad de una actuación emergente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, lo que conllevó a que no se cumplieran de una manera efectiva.

En mayo de 2021, se aprobó el Plan Portoviejo 2035, como instrumento único de planificación local, que contiene el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS); con base a un modelo integral de planificación y gestión de última generación, que visiona la consolidación de territorios policéntricos que permitan el acceso organizado y sostenido de bienes y servicios públicos y privados, de calidad, en perspectiva del crecimiento integral y planificado de nuestro cantón. (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo, 2021). En el cual se integra el Programa de Gestión de Riesgos y Sostenibilidad, que se traduce en proyectos y políticas públicas para desarrollarse en la ciudad.

Los objetivos propuestos en la implementación de políticas públicas no siempre se cumplen, o se cumplen sólo parcialmente. Además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos. Por lo tanto, es importante verificar qué es lo que realmente ha sucedido y el grado en que se han cumplido los objetivos, lo cual permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones futuras, posibilitando un mejor uso de los recursos para alcanzar un mayor nivel de resultados positivos y evitar o mitigar los efectos indeseados negativos. (Feinstein, y otros, 2016)

- **Hipótesis 2:**

Las políticas públicas en Gestión de Riesgos generadas a partir del 2016, están suficientemente desarrolladas como en otros países, sin embargo, no se implementan dentro de la planificación de la ciudad de Portoviejo.

1.4 Justificación

La puesta en práctica de políticas para la gestión del riesgo a través de la normativa urbana es un proceso dinámico, es decir, al poseer un alto grado de incertidumbre, tanto en la predicción de la ocurrencia y de la dimensión de los sismos u otros eventos que pueden afectar a las ciudades, en este caso a la ciudad de Portoviejo, o a otros factores como la evolución de la normativa urbana o al cambio las características de la edificaciones existentes, estas políticas deben ser permanentemente evaluadas y revisadas de acuerdo a los avances del estado del conocimiento y de las experiencias obtenidas.

Siendo necesario mejorar los mecanismos de control, de promoción de investigación académica para implementar alternativas de mejoras y de aplicaciones de políticas públicas que

motiven la reducción y mitigación de riesgos. (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019)

1.4.1 Teórica

Se recopila información relacionada a la política en gestión de riesgos y desastres, antes y después del año 2016, lo que permitirá identificar y aportar al conocimiento del lector para el análisis y reflexión de la situación de la ciudad.

1.4.2 Metodológica

El instrumento planteado para la evaluación de la política pública en gestión de riesgos y desastres servirá como modelo de análisis a realizarse periódicamente, para alcanzar los objetivos planteados en este ámbito, que podrá ser replicado en cada gobierno autónomo descentralizado, con especial énfasis en la ciudad de Portoviejo y el Plan 2035.

1.4.3 Práctica

Ante el historial de desastres naturales que ha sufrido nuestro territorio y a la generación de políticas públicas en gestión de riesgos, es necesario mejorar las políticas existentes por lo que se plantearán lineamientos o estrategias que permitirán enfrentar desastres naturales futuros. El presente trabajo de tesis, pretende ser una herramienta para la toma de decisiones por parte del organismo competente (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo), a través de los resultados obtenidos en la evaluación de las políticas públicas en gestión de riesgos, dentro de la planificación territorial de Portoviejo.

Capítulo I. Marco Teórico Referencial Y Legal

2.1 Marco Conceptual

2.1.1 Gestión de riesgos

Actualmente el análisis de riesgos comprende campos muy variados de las ciencias, lo que ha llevado a múltiples interpretaciones y acepciones, generadas por la formación profesional, experiencias y percepción individual de quienes las han formulado, en el presente trabajo de tesis se abordará el enfoque de este tema en relación a la gestión de riesgos en un territorio, para lo cual encontramos las siguientes definiciones:

Por gestión de riesgos se conoce aquellas acciones afines que hacen las organizaciones para identificar, analizar, evaluar los riesgos y clasificarlos para actuar sobre ellos con el propósito de mitigar sus efectos (ISO31000, 2010).

Otras normas expresan; la gestión del riesgo son actos coordinados para dirigir y controlar una estructura u organismo en lo relativo al riesgo (ISO31000, 2010), es la aplicación organizada de políticas, procedimientos y prácticas de administración a las tareas de comunicación, establecimiento de la situación, identificación, análisis, evaluación, tratamiento, monitoreo y revisión de riesgo (Asociación Australiana y Neozelandeza de Normalización, 1999)

Chuquisengo, (2011), establece que:

“La Gestión del Riesgo es el proceso planificado, concertado, participativo e integral de reducción de las condiciones de riesgo de desastres de una comunidad, una región o un país. Implica la complementariedad de capacidades y recursos locales, regionales y nacionales y está íntimamente ligada a la búsqueda del desarrollo sostenible. Es el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales para implementar políticas y

estrategias con el fin de reducir el impacto de amenazas naturales y desastres ambientales y tecnológicos”.

Es decir, que parte o la finalidad que pretende la gestión de riesgos es el desarrollo sostenible de una ciudad, como consecuencia de una planificación de varios actores ante ciertas vulnerabilidades o desastres naturales.

Otra perspectiva indica que la gestión del riesgo de desastres es la aplicación de políticas y estrategias de reducción, con el fin de estar preparados para nuevos riesgos de desastres, disminuir los riesgos de desastres actuales y gestionar el riesgo que perdura por cierto periodo, favoreciendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por los efectos que se puedan producir. (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNISDR], 2016)

Parte importante para la implementación de una gestión de riesgo en el territorio es crear políticas públicas que reduzcan o prevengan posibles daños de desastres, la cuales a parte de ser creadas deben ser cumplidas tanto por las instituciones como por la población.

2.1.2 Política Pública

Por su parte Velásquez Gavilanes (2009) expone que una política pública es "un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática". Este autor menciona algunas fallas comunes en la formulación sobre la concepción de las políticas públicas. Por ejemplo, realiza críticas a las propuestas de otros autores que son tan concretas que no permiten incluir otros argumentos, haciéndose ajeno a otros factores. Otras son consideradas parciales ocasionando que se incluyan

además elementos equivocadamente y se prescindan de los fines a los cuales fueron enfocados. Velásquez Gavilanes prefiere resaltar la importancia de presentar y estudiar los objetivos a los cuales estará dirigida, los medios, instrumentos o programas que se emplearan para alcanzar las metas propuestas.

La expresión política pública se ajusta al término inglés *policy*, el cual se entiende como una acción implementada mediante planes y proyectos con fines sociales y no como una orientación política. (Roth Deubel, 2010)

Se concibe también por políticas públicas al grupo de instrumentos por medio de los cuales un territorio, luego de reconocer una necesidad (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), crea un conjunto de medidas reparadoras, acompañadas con la participación de los grupos afectados por diferentes tipos de catástrofes o riesgos. (Arroyave Alzate, 2010)

2.1.3 Resiliencia

La noción de resiliencia se establece como un concepto psicológico que en la actualidad se utiliza de igual manera en la gestión del riesgo, con el enfoque psicológico la resiliencia se refiere al “proceso de adaptarse bien a la adversidad, a un trauma, tragedia, amenaza, o fuentes de tensión significativas, como problemas familiares o de relaciones personales, problemas serios de salud o situaciones estresantes del trabajo o financieras” (Apa, 2017). La resiliencia se puede definir desde la perspectiva de gestión del riesgo como “la capacidad de reaccionar con efectividad y rapidez a los efectos de los desastres” (Bruneau y Tierney, 2007) y debe diferenciarse de la noción de resistencia a los desastres, puesto que la resiliencia no se orienta a los elementos físicos o a la disminución de pérdidas si no que la resiliencia permite optimizar la capacidad de la puesta en marcha de los sistemas físicos y humanos para sobreponerse de los

desastres según explica Tierney y otros, 2007. Según Manyena (2009) debería emplearse la expresión “rebotar” y no “recuperar” definiéndose como la capacidad de “rebotar hacia adelante” después de una catástrofe.

En los Estados Unidos los estudios sobre la eficacia de la resiliencia ante los desastres se ha desarrollado desde el año 2000 protagonizados por los investigadores del Centro Multidisciplinario para el Terremoto Investigación en Ingeniería (MCEER), ellos han comprobado que la respuesta a los desastres desde la perspectiva de resiliencia se admite la intervención activa de diferentes campos para la toma de decisiones que indican que la resiliencia es inherente a la fuerza, la resiliencia permite ser capaz de ser flexible y adaptable como resultado de catástrofes naturales y eventos extremos. Los investigadores MCEER señalan que los sistemas resilientes disminuyen las posibilidades y efectos de fracaso, así como por ejemplo las muertes y lesiones de personas, daños físicos y en el área económica, así como efectos sociales, lo cual permite perfeccionar el tiempo de recuperación. (Bruneau, y otros, 2003)

2.2 Marco Legal

Dentro de la normativa legal del país se hace referencia a la gestión de riesgos y desastres y su actuación como política pública en el territorio, desde la Norma Jurídica Suprema, como es la Constitución Política del Ecuador hasta las normas locales en los gobiernos descentralizados, se detalla a continuación algunos de los artículos específicos de lo mencionado:

Constitución Política del Ecuador (2008)

El artículo 389 de la Constitución Política del Ecuador de 2008 prevé que:
“(…) el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la

mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad”.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016)

“Artículo 43.- Estándares urbanísticos. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos establecerán las determinaciones de obligatorio cumplimiento respecto de los parámetros de calidad exigibles al planeamiento y a las actuaciones urbanísticas con relación al espacio público, equipamientos, previsión de suelo para vivienda social, protección y aprovechamiento del paisaje, prevención y mitigación de riesgos, y cualquier otro que se considere necesario, en función de las características geográficas, demográficas, socio-económicas y culturales del lugar.”

El Artículo 375 establece que: “El Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna, para lo cual :(...)”

“(..).3. Elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos.”

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010)

El artículo 54 del COOTAD establece como funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal literal k) “Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales”; literal o) “Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres.”

El Artículo 140 sobre el Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos manifiesta:

“La 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 de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente 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. Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención.”

Código orgánico de planificación y finanzas públicas (2019)

“Art. 15.-De las políticas públicas. -La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Los gobiernos autónomos descentralizados formularán y ejecutarán las políticas locales para la gestión del territorio en el ámbito de sus competencias, las mismas que serán incorporadas en sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial y en los instrumentos normativos que se dicten para el efecto.”

Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el Cantón Portoviejo (2011)

El artículo 7 sobre las políticas establece: “En concordancia con las políticas nacionales para la gestión de riesgos, se declaran como políticas especiales para el ámbito territorial de esta

ordenanza (...)", el presente artículo tiene once numerales a ser cumplidos en el cantón Portoviejo bajo la coordinación de las instituciones que conforman el sistema de riesgos cantonal.

Con estos antecedentes, se puede observar la presencia de la gestión de riesgos como política para ser cumplida entre los diferentes sectores del gobierno y sus niveles, y son herramientas para poder crear elementos específicos para su implementación en las áreas más reducidas del territorio.

2.3 Marco Teórico

La revisión de las teorías constituye un elemento importante respecto a la temática abordada en el presente trabajo, los avances y adecuaciones de los conceptos y teorías en el estudio del riesgo y los desastres en base a las visiones que vislumbraron y de sus limitaciones.

El desarrollando de estos temas han abierto varias perspectivas, producto de una construcción teórica influenciada por diferentes contextos: históricos, socio cultural, económico y político y están delimitadas en sus alcances por el desarrollo científico en diferentes disciplinas. A partir de esta premisa se describen las siguientes teorías e interpretaciones sobre los riesgos y desastres para entender finalmente un esbozo de su gestión:

2.3.1 *Naturalismo*

Dentro del Naturalismo se encuentran definiciones donde se percibe al desastre como producto de algo divino o mágico, quienes sufrían las consecuencias las aceptaba como algo inevitable;

1. Interpretación "sobrenatural"

"Asigna al desastre una significación mágica, producto de las fuerzas que están fuera del control de la sociedad, manifestándose como castigo divino y designio que rebasaba la

voluntad humana, lo que conduce inevitablemente a la resignación y el conformismo, inhibiendo toda reflexión y acción racional” (Romero y Maskrey, 1993). Esta perspectiva se da en sociedades o culturas donde poseen un arraigo a creencias y mitos, por las que se limitan en tener conocimientos sobre fenómenos naturales.

2. Interpretación “naturalista”

Percibe al desastre con una significación similar a la otorgada a fuerzas divinas, con las mismas consecuencias en cuanto a los efectos de las catástrofes naturales expresadas en pérdidas y daños, produciendo en las personas afectadas pasividad ante los hechos, impotencia y pesimismo. (Romero y Maskrey, 1993)

En el caso de la interpretación sobrenatural y natural del desastre, se las entiende como interpretaciones “tradicionales”, y que aún persisten en círculos políticos y académicos. (CEISE, 2000)

2.3.2 Del naturalismo al fisicalismo

Posteriormente la sociedad tenía otro enfoque luego de los desastres naturales ocurridos, eran motivos para estar preparados y para superar las consecuencias de estos, empleando elementos y estrategias para superarlos.

Según Torrico y otros (2008) el análisis del desastre a partir de las ciencias aplicadas, destacan la exposición y la vulnerabilidad física, bases para que constituyeran un primer intento de superar los pensamientos sobrenaturalistas y naturalistas del desastre. En el fisicalismo se puede distinguir la vulnerabilidad física, la cual se la percibe como componente sustancial del desastre, por ejemplo, la ubicación o el asentamiento de determinadas grupo de personas en zonas de riesgo físico (laderas, quebradas, orillas de ríos o lagos, en zonas sísmicas o volcánicas), producto a las circunstancias de pobreza, poco conocimiento de amenazas, etc. La

amenaza que implican los fenómenos de la naturaleza, no dejan de ser importantes, estos se añaden a las preocupaciones por los efectos y el perjuicio físico que causa en la población, así como en la economía y en la infraestructura.

Esta visión de cómo se entiende el desastre, la exposición y la vulnerabilidad física, es decir, que comprenden varios factores, induce a diferentes disciplinas como los geólogos, ingenieros, geotecnistas y demás profesionales relacionados con las ciencias aplicadas, a elaborar estudios del territorio, darle importancia a la elaboración de documentación como mapas de exposición los cuales identifican zonas de peligros o amenaza, manejando elementos operativos sobre modelos numéricos, probabilísticos, etc., los cuales posibilitan tomar decisiones en planificación física y ordenamiento territorial.

Por lo anterior, se entiende que dentro de las premisas del fisicalismo, la base científica se fundamenta principalmente en la geología, la geofísica la meteorología, que proporcionan conocimientos, técnicas y procedimientos para la interpretación de fenómenos naturales, a partir de los cuales se elaboran criterios para la planificación territorial, urbana y normas de construcción; se diseñan infraestructuras destinadas a atenuar los efectos de eventos extremos y proteger a la población y actividades económicas ante los fenómenos naturales.

2.4 Marco Referencial

2.4.1 Chile

Diferentes desastres naturales son parte de la historia en Chile a lo largo de los años, lo que ha llevado a que el país desarrolle una normatividad sísmica que ha sido renovada frecuentemente, permitiendo su aplicación de forma generalizada y eficiente para que el país cuente con una vulnerabilidad estructural baja (EIRD, 2010). Referente a la gestión de

riesgos es un ámbito que se sigue desarrollando, cada periodo de tiempo ha sido producto de una evaluación lo que conlleva a crear nuevas políticas públicas para su mejoramiento.

“Chile es un país expuesto de manera permanente a amenazas de origen tanto natural como antrópicas, las cuales se han desencadenado en un sinnúmero de desastres, por lo que la formulación de una política y su posterior promulgación va a contribuir para avanzar en la planificación segura y sustentable del desarrollo, incorporando de manera efectiva las políticas sectoriales de planificación del territorio, reducción de la pobreza, adaptación al cambio climático, cultura del auto-aseguramiento, protección financiera, fortalecimiento de capacidades, investigación y análisis de riesgo y atención integral a poblaciones vulnerables, entre otras. Además, la formulación de esta política constituye un avance acorde a los compromisos adquiridos a nivel global por nuestro país.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

Según los lineamientos que establece el Gobierno de Chile, el elemento clave para que una Política Nacional en Gestión del Riesgo de Desastre tenga un efecto positivo, es la condición de transversalidad que esta debe tener, por al carácter convergente de los ejes territoriales y sectoriales que implica la gestión del riesgo, con el gran reto de enlazar al resto de las políticas públicas transversales de un país. En este marco, y según lo dispuesto por las Naciones Unidas a los Estados integrantes del Marco de Acción de Hyogo, es preciso que en el país cuente con una Plataforma Nacional para la Reducción de Riesgos y Desastres realizado por medio de un sistema de coordinación intersectorial e interinstitucional en el que participen los protagonistas que deben formar parte en la gestión del riesgo de desastres. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2014)

Los objetivos y lineamientos que se proponen en el contexto de esta política se amparan al ordenamiento jurídico del Gobierno de Chile establecido en su Carta Magna, siendo la obligación principal del Estado la protección de la vida de su población. En consecuencia, la reducción del riesgo de desastres debe ser tomado en cuenta como tema principal por las autoridades nacionales y locales. En el documento elaborado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile se establece lo siguiente:

Principios Rectores que orientan la política:

Seguridad: elemento que debe estar presente y que debe ser partícipe en todas las acciones que ejecute el Estado, sector privado y la población, por lo que es preciso evaluar el impacto que cada resolución que se genere en el territorio.

Solidaridad: el Gobierno tiene la obligación de realizar acciones para cuidar la vida, la integridad física y el patrimonio de todos sus ciudadanos. Este principio debe ser integrado en la asistencia y respuesta inmediata de los diversos actores de la Plataforma Nacional de RRD.

Complementariedad: la Política Nacional en este ámbito debe trabajarse entre los actores del sector público, sector privado, organizaciones sociales y otros actores importantes para la gestión óptima del riesgo de desastres.

Responsabilidad: debe definirse las responsabilidades de los generadores del riesgo, quienes deben responder por las actividades de mitigación correspondientes y sus consecuencias.

Equidad: participación con equidad de género y diversidad de cultura promueve la generación de oportunidades iguales tanto para los diferentes grupos de población, de diferentes culturas y de las personas con capacidades diferentes.

Descentralización: la gestión de riesgos debe ser considerada desde las esferas locales impulsando la descentralización de responsabilidades, por lo que debe ser considerado como uno de los propósitos principales de esta política.

Sustentabilidad: otro de los propósitos de la Política Nacional en Gestión del Riesgo es ser tomada como una herramienta para el desarrollo sustentable de las ciudades reduciendo los niveles de pobreza y riesgo de los sectores vulnerables, desarrollando con fortaleza las capacidades de infraestructura y perfeccionando los diferentes niveles en cuanto a salud, como las instalaciones hospitalarias, entre otras.

Coordinación: es necesario articular las diversas competencias de los diferentes actores hacia una misma meta, permitiéndoles también trabajar con autonomía y libertad a cada uno de ellos, encaminando su actuar de forma específica e integral hacia fines y objetivos comunes.

Para la conformación de esta política se establecieron Lineamientos Estratégicos de los Ejes Transversales que actúan dentro del:

1. Consolidación institucional
2. Consolidación de los planes de monitoreo y alerta temprana
3. Desarrollo de la educación en prevención y autoaseguramiento
4. Disminución de los factores vinculantes del riesgo
5. Desarrollo de la preparación ante catástrofes para obtener una respuesta óptima

Implementada la política, esta se deberá ejecutarse a través de la Estrategia Nacional de Protección Civil establecida en Chile, la cual determina y fundamenta los lineamientos de la política, las cuales deberán realizarse a corto, mediano y largo plazo en el ámbito de Reducción de Riesgos y Desastres.

Revisado lo propuesto por Chile en cuanto a su política pública en el ámbito analizado se puede distinguir que cada vez se va actualizando y va desarrollándose positivamente, aspectos a replicar como la estructuración de política como tal en un instrumento público y su introducción en distintos sectores son progresos que hay que ser tomados en cuenta por los demás países con contextos similares. Además, hay que pensar que dentro de sus lineamientos se destaca la parte de emergencia, no obstante, hay que contemplar la idea de que la emergencia es sólo una parte. El ciclo está compuesto de diversas partes o etapas: identificación de amenazas, prevención, mitigación, respuesta, recuperación y reconstrucción. Todos estos componentes deben ser pensados y abordados efectivamente e incluirse dentro la estructuración de la política.

2.4.2 México

México es otro país que ha sido sujeto frecuente de distintas amenazas o peligros, definiendo a estos como los fenómenos naturales o antropogénicos que pueden resultar en un desastre como, por ejemplo: sismos, erupciones volcánicas, hundimientos de terreno, deslizamientos de tierras, tormentas, inundaciones, sequías, granizo y heladas. A los que se añaden otros peligros, relacionados directamente a los procesos llevado por los humanos, como los químico-tecnológicos y los sanitario-ecológicos. Las amenazas que impactan altamente al país resultan con frecuencia en desastres en el territorio y perturban la normalidad en grandes y menores proporciones, según la medida con que se presentan. (Estrada Diaz, 2014)

Según Estrada la política mexicana de desastres se fundamenta en una serie de componentes que actúan en las diferentes etapas del desastre, es decir, de la etapa de riesgo al posdesastre, sin embargo, hasta ahora se ha enfocado la atención de emergencias y no se ha

impulsado suficientemente con fuerza a los demás componentes o prácticas que podrían llevar a una política de gestión integral de los riesgos.

Dentro de lo que se concibe y se quiere llegar como Gestión Integral del Riesgo de Desastres, existe la Ley General de Protección Civil, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2012, establece grandes retos referente a la coordinación y reformas en la estructura institucional, administrativa, normativa y financiera, así como de una redefinición, para una implementación eficaz como política pública.

En esta Ley General, en su Capítulo I, Artículo 2, Fracción XXVI, se especifica a la Gestión Integral de Riesgos como:

“El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción”.

Lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley General de Protección Civil del año 2012, indica lo siguiente: “Los tres niveles de gobierno tratarán en todo momento que los programas y

estrategias dirigidas al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil se sustenten en el enfoque de gestión integral de riesgos”.

De la misma forma, el artículo 4 manifiesta que: “Las políticas públicas en materia de protección civil se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:”, indicándose en su fracción V:

“Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos”.

Determinada esta perspectiva, la ley estaría encaminada adicionalmente a las fases de atención y recuperación ante una catástrofe, a partir del reconocimiento de factores que producen situaciones de riesgo y formas de mitigarlas y prevenirlas. La política pública al estar causada por diversos elementos, y en consecuencia a diferentes formas de manejarlos, acrecientan su complejidad, con retos en el aspecto de la transversalidad.

Se puede distinguir en el desarrollo de la política pública de Gestión de Riesgos y Desastres en este país, lo referente a un estructurado marco normativo, como se indicó anteriormente, en cuanto a la fase de identificación del riesgo de desastres. Relacionado a esto, se recalca la presencia de un actor central con responsabilidades definidas para impulsar y guiar este proceso (Centro Nacional de Prevención de Desastres, [CENAPRED]), y una bien estructurada figura como es el “Atlas de Riesgo”, que basados en normativas y metodologías, promuevan un consolidado sistema de información sobre riesgos, amenazas y vulnerabilidades para el desarrollo de la planificación y la toma de decisiones por parte de las autoridades en todos los niveles territoriales. Se observa también adelantos en el

establecimiento de competencias para la reducción del riesgo en la normativa local y sectorial. Relacionado a estas responsabilidades territoriales, se resalta el establecimiento de la zonificación de áreas en riesgo como unos de los principales factores para la definición del uso y ocupación del suelo. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

En virtud de lo señalado en el informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se considera que la noción de esta política pública debe estar basadas en ejes normativos definidos de un Sistema de Gestión Integral del Riesgo de Desastres con fundamento en los siguientes principios:

1) Eficiencia y equidad

La eficiencia debe estar relacionados entre medios y fines de la política pública, mientras que la equidad se la debe tomar como equivalente de justicia. En el ámbito de la Gestión Integral de Reducción de Desastres (GIRD) debe ser tomada en cuenta la igualdad en cuanto al acceso de la de información, conocimiento, oportunidad y atención para toda la ciudadanía. Así mismo se debe tomar en cuenta que la vulnerabilidad no actúa por sí misma, que aunque, no es sinónimo de pobreza, sí está muy relacionada con la misma.

La dotación de recursos financieros para el cumplimiento o integración de la eficiencia y equidad, destinados a las entidades o grupos sociales que sufren los efectos a al riesgo de desastres, debe ser analizada en función del conocimiento de una situación, además de esta fundamentado en los Atlas de Riesgos, y éstos a su vez estar dentro de una plataforma de Sistema de Información Geográfica la cual debe estar en constante actualización y analizado según la dinámica de variables.

El Atlas de Riesgos es una herramienta que debe ser utilizado como base para la creación de normas y priorizar acciones, así como un sistema de monitoreo para la disminución de la vulnerabilidad del riesgo de desastres según la asignación de recursos creado exclusivamente para la Prevención de Desastres Naturales [FOPREDEN], para el cumplimiento de esta política pública.

2) Integralidad

Este principio permite que la política pública este en constante retroalimentación del conocimiento y contemplando diversos escenarios ante diferentes tipos de amenazas, factores que producen vulnerabilidad y exposición, así como de las actuaciones necesarias para disminuir la vulnerabilidad de la población y del patrimonio expuesto a un desastre, en el contexto de un proceso integrado. Deben ser incorporados programas de participación ciudadana continuos durante las diferentes fases: emergencia, recuperación y reconstrucción, que desarrollen el conocimiento de los protagonistas acerca del riesgo al cual están expuestos, además del rol de corresponsabilidad y la rendición de cuentas de las autoridades de los gobiernos locales inmersos en dicha tarea.

3) Transversalidad

Esta política debe contar en una normativa en la que se incluya una transversalidad intersectorial vinculante, tanto en las instituciones o sectores locales (transversalidad horizontal), así como en los distintos niveles de gobierno (transversalidad vertical). El Estado al ser un importante ente en la construcción social del riesgo de desastre, tiene la vital función de coordinar de forma adecuada y sistemática la toma de decisiones en los diferentes niveles de

gobierno, es decir, intra e intersectorialmente. En virtud de lo mencionado, la falta de modelos normativos requiere la creación de una normatividad referenciada, en leyes y reglamentos.

Debido al gran historial de riesgo y su dinamismo en el tiempo, la transversalidad no debe pensarse como estática, ésta debe tomar en cuenta las consecuencias de la toma de decisiones en el conocimiento entre las diferentes generaciones para la construcción del riesgo, por lo que otro factor a emplearse, es la transversalidad histórica en la cual debe emplearse los principios de corresponsabilidad y rendición de cuentas.

4) Corresponsabilidad

Una de las obligaciones fundamentales por parte del gobierno, es la protección de sus ciudadanos, parte de esto es que todas las personas tengan el derecho de conocer el riesgo al que están expuestos. En razón de esto, las distintas dependencias del gobierno, cuyo trabajo debe estar alineado al eje de transversalidad de la política pública de la Gestión del Riesgo de Desastres, debe permitir que la ciudadanía tenga libre acceso a la información que le asegure el conocimiento sobre las dimensiones de riesgo en las que está inmersa, así como ofrecer las alternativas e instrumentos para disminuir los riesgos y prevenirlos. Es decir que, el conocimiento y la práctica social de este, relacionado al riesgo es el inicio del principio de corresponsabilidad.

5) Rendición de cuentas

No tomar en cuenta el marco legal de un país o ciudad es uno de los elementos principales para que no se pueda mitigar el riesgo de desastres, ya que actúa afectado negativamente la legitimidad política de un Estado de Derecho. Es por esto que la rendición de

cuentas debe realizarse por medio de mecanismos como la transparencia y la fiscalización. Es de gran importancia, trabajar mediante leyes secundarias, de tal manera que la ejecución sea garantía para los ciudadanos y no quede en letra muerta. Pensando de la misma forma en el que el riesgo se lo construye socialmente, la rendición de cuentas debe ser una responsabilidad y obligación de todos los representantes sociales en relación a la construcción y deconstrucción social del riesgo. La rendición de cuentas debe ser un punto importante para delimitar la toma de decisiones por parte de las autoridades y hacer más transparente y eficiente su actuar pública, de la misma forma actuar en la asignación de recursos en prevención y mitigación.

Dentro de la concepción de México en gestión de riesgos y desastres, se puede destacar que toma en cuenta no solamente a los riesgos naturales como amenaza, sino también a los que son generados por las personas como los riesgos químico-tecnológicos y los sanitario-ecológicos y que, fundamentados en estos, pueden aportar en la generación de políticas y normativas en torno a estos casos en otros países. También se destaca una sólida normativa vinculada entre varios sectores y que toman en cuenta las diferentes etapas en un desastre, pero igualmente como Chile según la información recabada, se enfatiza en la parte de emergencias, debiéndose desarrollar y articular en todo el ciclo con proyección hacia la resiliencia.

2.4.3 Quito

La ciudad de Quito, es tomada como uno de los referentes en el país, ya que se incluye a la Gestión de Riesgo de Desastre como eje transversal de la planificación municipal, desde el año 2015 y enmarcada en la actualización de su PMDyOT 2020-2030. Hace énfasis dentro de este ámbito a la zona central de la ciudad, denominado centro histórico y sobre todo basándose en sus particularidades como parte de la riqueza cultural de la ciudad. Como política se establece la

llamada CH-2. Enfocada al Centro Histórico de Quito (CHQ) y los niveles de resiliencia. La cual es definida como la capacidad de un entorno para soportar de mejor manera una afectación específica. Está directamente relacionada con la riqueza de sus bienes como también de los sub sistemas; cultural, social, económico, tecnológico, ambiental (Alcadía Metropolitana de Quito, 2015). El objetivo de esta política es el siguiente:

- El fortalecimiento de la capacidad del CHQ para soportar perturbaciones, con el fin de poder regresar a su estado original una vez que la perturbación ha terminado.

El plan Metropolitano de la ciudad plantea algunos lineamientos para el cumplimiento de esta política y que son pertinentes para ser replicados, los cuales se destacan:

- Recuperar de las arquitecturas domésticas, anónimas, la trama y la traza elementos esenciales de la estructura física de la ciudad.
- Incorporar los conceptos de eficiencia urbana, su perfectibilidad y su resiliencia.

Éstos dos lineamientos se enfatizan, ya que toman en cuenta no solo a la parte física de la ciudad, sino se toma desde una perspectiva de planificación urbana incluyendo su trama desde lo doméstico hacia lo macro, con un enfoque de recuperación después de ocurrido un desastre.

Además de esta política especial para el Centro histórico se plantean políticas vinculantes con otras áreas dentro la planificación de la ciudad, resultado de esto se propone la actualización del Plan Metropolitano de Gestión Integral del Riesgo (PMGIR), anclado con las políticas planteadas en la propuesta del PMDyOT 2020-2030 (Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad, 2020). Su objetivo general está articulado con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y el Plan Nacional de Desarrollo al proteger de forma eficaz y eficiente a los habitantes del Distrito Metropolitano de Quito, sus bienes, infraestructura, ante el

impacto negativo provocado por eventos peligrosos de origen natural y antrópico. De este objetivo general se desprende tres objetivos estratégicos:

Primer Objetivo Estratégico:

Realizar una actualización constante de la información y el conocimiento del riesgo de desastres por diversas amenazas con una perspectiva territorial y sectorial, socializando sus resultados a todo nivel, institucional y comunitario, para una idónea gestión del riesgo de desastres.

Segundo Objetivo Estratégico:

Integrar el análisis y estudios del riesgo de desastres en todo ámbito, contexto y nivel de la planificación institucional para la ciudad, para prevenir y disminuir la exposición y las vulnerabilidades de la población, infraestructura vital y medios necesario de sustento vital.

Tercer Objetivo Estratégico:

Enfocar la atención integral en emergencias y desastres a través de la planificación, así como la recuperación y reconstrucción postdesastre, sujeto a estándares nacionales e internacionales, que articule a todos los protagonistas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Estos tres objetivos propenden a integrar las diferentes fases de la gestión de riesgos y desastres en la parte de prevención, emergencia y recuperación, en cumplimiento a la política pública nacional y a lo establecido en estándares internacionales.

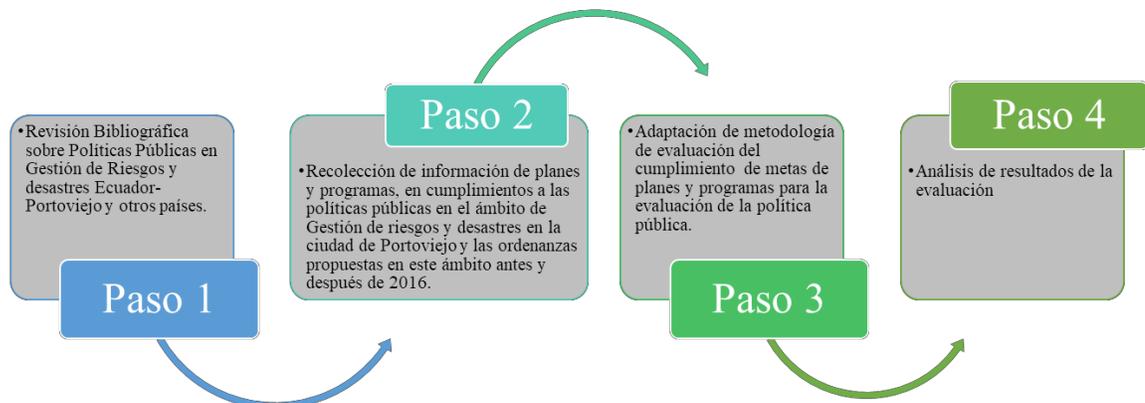
Capítulo II. Diseño Metodológico

El presente trabajo de investigación se llevará a cabo mediante el empleo del método cuantitativo y cualitativo, con la recolección de bibliografía en tema de políticas públicas de gestión de riesgos y desastres aplicados en diferentes contextos, los cuales permitirán identificar qué lineamientos implementaron y cuáles pueden ser incorporados en la ciudad de Portoviejo, haciendo énfasis en los planes y programas propuestos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT) y el Modelo de Gestión, en cumplimiento a estas políticas públicas de modo que a través de una evaluación medible se pueda verificar su pertinencia, con el fin de mejorarla o proponer nuevos lineamientos. Otro aporte para el análisis de esta política pública serán las ordenanzas propuestas en la ciudad de Portoviejo, antes y después del año 2016, mediante el método descriptivo lo que permitirá observar el desarrollo y/o los aspectos a mejorar como parte de la política pública.

La figura 1, esquematiza el proceso seguido en el trabajo de titulación para conseguir el análisis y la propuesta de lineamientos:

Figura 1

Esquema de metodología implementado en el trabajo de titulación.

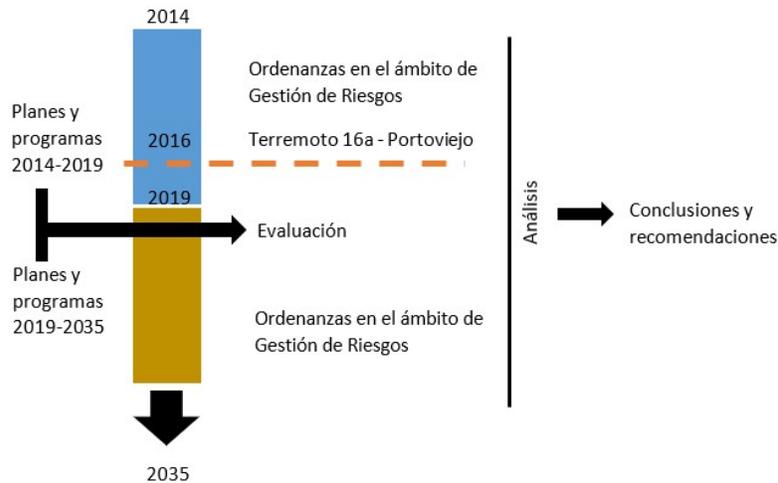


Nota. Pasos seguidos para la elaboración del trabajo de titulación.

Para la evaluación y análisis específica de la política pública en el trabajo de titulación se han resumido los siguientes elementos:

Figura 2

Esquema de elementos utilizados para el análisis de la política pública en Gestión de Riesgos y Desastres en Portoviejo.



Nota. Elementos utilizados en la evaluación y análisis; planes, programas y ordenanzas de Portoviejo

3.1 Método

Como lo afirma Aguilar (1996), en el desarrollo de este punto, el método cuantitativo aplicado a la investigación científica de las políticas públicas incorpora los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de la reflexión y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública. Basados en este propósito y a los objetivos que se pretende conseguir y que fueron formulados al inicio del trabajo de titulación, se escogió este método que nos permite también acercarnos a la realidad de la implementación la política pública y sus resultados. El método cualitativo será también utilizado, llevará a comprender el conocimiento

subjetivo del contexto en el cual se aplica la normativa, o las ordenanzas en este caso, análisis que se encaminaran al mismo fin, es decir, el mejoramiento de la política pública local.

Con estos antecedentes y resultado de la revisión bibliográfica, muchos son los enfoques que se han desarrollado en torno al tema de evaluación de políticas públicas. Según Mény y Thoenig, las diferentes estrategias para evaluar se pueden clasificar en cuatro enfoques generales: el descriptivo, el clínico, el normativo y el experimental. Guerrero, J. (1995) ha agregado la evaluación de tipo pluralista, que combina algunos de los criterios de los otros enfoques y brinda al evaluador un rol activo a lo largo de la instrumentación de la política.

Antes de nombrar los enfoques e identificar con el cual se trabajará, es necesario hacer una revisión rápida de cinco conceptos que son básicos en la realización de una evaluación, según lo describe Guerrero. El primero es el de los objetivos generales de la política, los cuales se refieren a las metas, fines, situaciones que se pretenden, ya sea porque se consideren deseables por sí mismos o porque resulten prácticos. Junto a los objetivos del programa gubernamental toda evaluación también tiene sus objetivos, que pueden ser los mismos del programa estatal o los que el evaluador seleccione. Es decir, pueden ser dependientes de las metas del programa estatal cuando estudian si éstas en efecto se cumplieron, o bien relativamente independientes de los objetivos oficiales cuando estudian los resultados desde una óptica externa y con criterios autónomos. En el presente análisis se tendrá en cuenta los objetivos de la evaluación, haciendo énfasis en la relación que se establece con las metas oficiales.

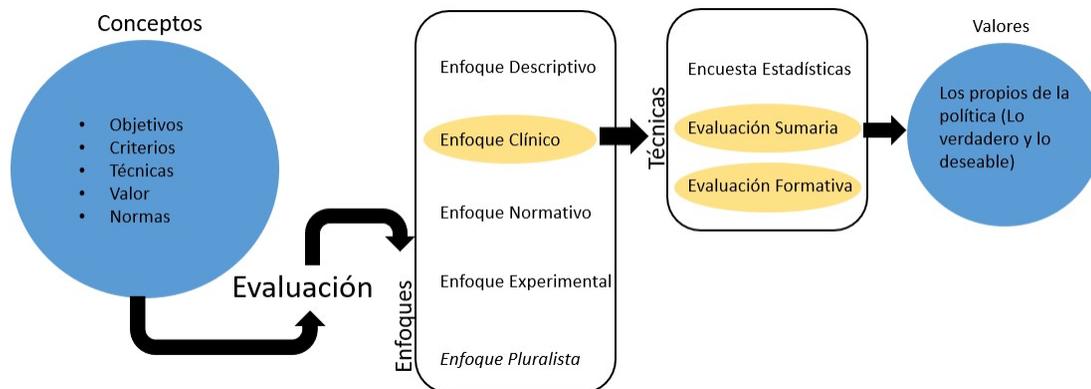
El hecho de que los objetivos se deriven de la necesidad, depende del responsable de la decisión para determinar cómo proceder, pero ninguna evaluación puede pasar por alto las motivaciones por cual se implementó dicha política.

Para poder evaluar los objetivos y los logros, como también el producto de la actuación se considera en segundo lugar los criterios, que son las "reglas para conocer la verdad", para llevar a cabo lo mencionado es necesario utilizar referencias o escalas que ayudan a graduar, interpretar y calificar la realidad. Los criterios de la evaluación se llevan a cabo por medio de métodos de análisis, registro, observación, y mediciones. Efectivamente, hay innumerables procedimientos, medios y herramientas que permiten poner en práctica la evaluación, dentro de las cuales se consideran, las técnicas o métodos de evaluación, que nacen generalmente, de los criterios.

El propósito de la evaluación es conseguir una graduación, interpretación a la política pública, esto se convierte en valores, que es el cuarto concepto. Es fundamentado en los criterios que pueden establecerse las características, medirse las cualidades y calcularse los errores de un programa en el que interviene el gobierno. El valor puede relacionarse a la importancia, la calidad, la sustancia, la cantidad, la estimación, la utilidad, la justicia, la eficacia, etc., de la política pública. Posteriormente, después del análisis cuando los actores aceptan una determinada categorización o jerarquización de valores (lo bueno y lo malo, lo superior y lo inferior, lo que cuesta y lo que no, etc.) y cuando, a través de la costumbre, por ejemplo, los valores se fundan en la moral convencional, surgen las normas.

Figura 3

Enfoques para la evaluación de la política pública.



Nota: El gráfico indica los diferentes enfoques para la evaluación de una política pública y se identifica con cual enfoque se trabajará. Guerrero, J. (1995).

Objetivos, criterios, técnicas, valor y normas son los conceptos de partida para la elaboración de las evaluaciones. Para la evaluación de la política pública de gestión de riesgos se utilizará el enfoque clínico, de acuerdo a la información existente en el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Portoviejo. A continuación, se menciona los rasgos distintivos que se ocupan de esta cuestión.

3.1.1 Enfoque clínico

El enfoque clínico, busca explicar las consecuencias de los objetivos planteados de la política pública y, al analizar los resultados obtenidos, se busca explicar por qué algunos de los objetivos no se consiguieron y por qué algunos resultados resultaron inesperadas, esto se podrá establecer según la evaluación particular cuantitativa de los programas y planes planteados en Portoviejo según los periodos establecidos, es decir, 2014-2019 y 2019 en adelante, planteado en el Plan 2035, además del análisis de las ordenanzas propuestas en los periodos mencionados. Este enfoque, como el descriptivo, registra también las variaciones provocadas por la

intervención de la autoridad pública en un determinado periodo, pero establece su análisis intencionado a partir de lo que se buscaba transformar con la política, por lo que hace énfasis en los razonamientos iniciales de la misma. Identifica las diferencias entre el objetivo verdadero (muchas veces tácito) y el buscado (explícito u "oficial") por el funcionario que efectúa la política respecto al efecto realmente alcanzado, y trata de explicar, por medio del análisis de las condiciones anteriores a la aplicación de la política y de la consideración de los problemas a lo largo de su instrumentación, para determinar qué fue lo que fracasó. En relación al descriptivo, el enfoque clínico es una evaluación posterior (ex post) a la aplicación de la política y se enfoca en el impacto. (Guerrero Amparán, 1995)

La pretensión de este enfoque es el de ser útil a los objetivos del funcionario responsable de la política pública, que en el caso específico aplica para el área responsable en el GAD Municipal de Portoviejo como es la Dirección de Ambiente y Gestión de Riesgos, además de las áreas vinculantes con la planificación de la ciudad, pues busca, a través de una interpretación práctica, determinar las causas de las variaciones entre objetivos y resultados a fin de evitarlas en el futuro.

Este enfoque califica, con valores que son proporcionales con los juicios internos de la entidad pública actuante, en este caso el Municipio de Portoviejo. El cumplimiento de los objetivos es variable dentro de sus metas y sus resultados concretos, de esta forma la evaluación se convierte en la medición de la política en función de la variación de una situación.

3.2 Técnicas y Herramientas

Existen varias técnicas más o menos sistemáticas que se utilizan frecuentemente para este tipo de evaluación. Para el análisis del caso del presente trabajo se utilizará la técnica de evaluación antes y después de la aplicación de la política, denominada evaluación sumaria

(summative evaluation), según Guerrero consiste en un análisis de las consecuencias generales de la política en cuestión, ya que pone el énfasis en los efectos finales, después de considerar la situación que prevalecía con anterioridad. Finalmente, existe el seguimiento progresivo que se lo realiza cuando estas mantienen constantes sus objetivos, pero reajustan progresivamente sus medios en vista de los resultados sucesivos de la evaluación. Este tipo de evaluación se conoce como formativa (formative evaluation), la cual establece observaciones y recomendaciones prácticas a los responsables de la política con el fin de corregir desviaciones y mejorar el desempeño del programa y por ende a la implementación de la política. Las evaluaciones sumarias hacen énfasis en los efectos reales del programa gubernamental evaluado, mientras que las formativas cuidan más de cerca el cumplimiento de los efectos buscados.

Para efectos del análisis se utilizará la evaluación sumaria, para identificar los cambios y consecuencias de las políticas en gestión de riesgos y desastres implementadas antes y después del terremoto del 2016 en el cantón Portoviejo. Y, la evaluación formativa, la cual permitirá hacer observaciones en la implementación progresiva de los planes y programas en concordancia con la política pública, los cuales encontraremos en el PDyOT y modelo de gestión 2014-2019 y en el Plan 2035 de Portoviejo. Así como también se realizará la comparativa entre las ordenanzas planteadas en gestión de riesgos y desastres, en los lapsos antes y después del terremoto de 2016, que permitirá tener criterio del grado de cumplimiento como política pública y tener una visión general de si los objetivos planteados por la autoridad se alcanzaron con la ordenanza.

Como método de cálculo para la evaluación, se adaptó el utilizado para calcular el cumplimiento de metas según consta en los “Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2019), el cual

determinará el cumplimiento de objetivos de la política pública, estableciéndose de la siguiente forma:

3.2.1 Cálculo- Cumplimiento de metas

Para calcular el porcentaje de cumplimiento de la meta se aplicarán las siguientes fórmulas dependiendo de la tendencia del indicador:

Tabla 1

Fórmulas aplicadas para la obtención del cumplimiento de metas, según la tendencia del indicador

| Indicadores crecientes ▲ | Indicadores decrecientes ▼ |
|---|---|
| $PCM = \frac{\text{Meta Alcanzada}}{\text{Meta Planificada}}$ | $PCM = \frac{LB\text{-Meta Alcanzada}}{LB\text{-Meta Planificada}}$ |

Nota. Tomado de “Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (2019)

Dónde:

PCM: Porcentaje de Cumplimiento de la Meta

LB: Línea Base

Adicionalmente, se realiza la categorización del porcentaje de cumplimiento de la meta en función de los siguientes intervalos:

| Cumplimiento de meta | |
|---|--|
|  | Cumplida: 85% a 100% |
|  | Parcialmente cumplida: 70% a 84.9% |
|  | Incumplida: 0 a 69.9% |
|  | Extemporánea: Sin información disponible |

De acuerdo con lo anterior, cada estado de cumplimiento se define así:

- **Cumplida:** indicadores cuyos valores reales se encuentran en el mismo nivel o superan al valor esperado en el año.

- **Parcialmente Cumplida:** indicadores que, a pesar de registrar avances, no fueron suficientes para cumplir la meta. Registraron alguna variación.

- **Incumplida:** indicadores que registran cambios en la tendencia o cuyos valores reales se encuentran por debajo del valor esperado en el año.

- **Extemporánea:** indicadores de los cuales no se dispone de información actualizada.

3.2.1.1 Análisis de la variación del indicador

Se analizará e identificará las posibles causas y/o factores que han provocado las variaciones del indicador.

3.2.1.2 Conclusiones y recomendaciones

Se elaborará conclusiones con respecto de los resultados encontrados y recomendaciones sobre los problemas. Y, consecuentemente se propondrá lineamientos para el mejoramiento de la política pública.

3.3 Fuentes

Los soportes en los cuales encontramos la información para la evaluación y análisis en concordancia con los objetivos planteados son los siguientes:

- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador
- Bibliografía-Literatura

Capítulo III. Resultados y Discusión

4.1 Políticas públicas implementadas antes y después del terremoto del 2016 en Portoviejo

4.1.1 Planes y Programas

Según la información recopilada en concordancia con el Objetivo Específico 1 del trabajo de titulación, en el Informe del Modelo de Gestión “Plan de Desarrollo” 2014-2019 del GAD Municipal de Portoviejo, se encuentran las políticas públicas aplicadas desde antes del terremoto del 2016, referente a la Gestión de Riesgos y Desastres circunscritas en el Componente Ambiental, específicamente en el Programa de Reducción de la Vulnerabilidad frentes a Riesgos y Catástrofes. Este modelo de gestión obliga a considerar el vínculo entre los objetivos estratégicos y la política pública a planteadas localmente, las cuales deben también estar articuladas con las políticas nacionales.

Según la metodología establecida en el capítulo II y al método de cálculo para determinar el cumplimiento de metas, la cual consta en los “Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (2019) y en el cual refleja la actuación de la política pública de ese periodo, se elaboró el siguiente cuadro indicando la categorización o “semaforización” de cada uno:

MODELO DE GESTIÓN 2014-2019

Tabla 2

Componente Ambiental

| COMPONENTE | OBJETIVO ESTRATEGICO | META AL 2019 | 2019 | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|------------|---|--|------------|---|-------------------------------|
| AMBIENTAL | Recuperar y conservar los recursos naturales, los servicios eco sistémicos y la calidad | Hasta el 2019, incorporar nuevas áreas protegidas en un Sistema Cantonal | En proceso |  | I/E |

| ambiental del cantón Portoviejo. | declarado | | | |
|---|------------|--|---|-------|
| Hasta el 2019 incrementar la tasa de reforestación actual. | En proceso | |  | I/E |
| Hasta el 2019 lograr que el 60% de los ecosistemas frágiles se manejen con base a planes de manejo. | En proceso | |  | I/E |
| Hasta el 2019 alcanzar el 70% del volumen de aguas residuales tratadas en el cantón. | 50 % | |  | 71.4% |

Nota. Tomado del “Modelo de Gestión 2014-2019 Procesado en Microsoft Word.

Respecto a las siguientes metas:

- Hasta el 2019, incorporar nuevas áreas protegidas en un Sistema Cantonal declarado
- Hasta el 2019 incrementar la tasa de reforestación actual.
- Hasta el 2019 lograr que el 60% de los ecosistemas frágiles se manejen con base a planes de manejo.
- Hasta el 2019 alcanzar el 70% del volumen de aguas residuales tratadas en el cantón.

Luego de la categorización respecto al cumplimiento de las metas planteadas, se las determinó como “información extemporánea”, ya que revisado el Informe del Modelo de Gestión 2014-2019 no hay una cuantificación o estado porcentual del cumplimiento, indicando solamente que se encuentra en “proceso”. Motivos como; el asentamiento de población en la parte alta de la ciudad, es decir, en las colinas que rodean la ciudad han impedido que se realizaran en su totalidad el cumplimiento de la tasa de reforestación, incrementando complicaciones en la planificación planteada desde un inicio, haciendo necesaria una actualización periódica. Aunque el municipio formuló una ordenanza que impedía el asentamiento sobre la cota 70, esta

regulación no se respetó, puesto que sobre esta cota se seguían levantando más viviendas, e inclusive se generaron equipamientos públicos. Según este mismo informe en cuanto a los ecosistemas frágiles ha habido un proceso degenerativo lo cual fue planteado como una prioridad en la administración, sin embargo, su cumplimiento no se ha alcanzó debido a factores como el presupuesto asignado no fue lo suficiente, y otros factores como el enfoque a otros programas debido a la reactivación sobre todo en la parte económica de la ciudad después del terremoto.

En relación al tratamiento de aguas residuales, el porcentaje de incumplimiento es mayor en las áreas rurales del cantón hasta el 2019, igualmente por falta de presupuesto no se alcanzó la meta, lo que posteriormente en el 2020, el Municipio tuviera que realizar convenios y tramitara créditos con organismos internacionales para su avance.

Estos motivos, sumados a la renovación del equipo humano de la administración, debido al cambio de periodo de gobierno municipal y compromisos políticos, son posibles causas para que también no se vieran reflejadas cifras específicas en el informe presentado y consecuentemente no haya habido un cumplimiento con las políticas públicas en este ámbito.

Tabla 3

Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Frente a Riesgos y Catástrofes

| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | ESTRATEGIAS | PROYECTO | INDICADOR | METAS | 2019 | LÍDER DEL PROGRAMA | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|---|--|--|-----------------------------|--|--------------------------|--|--|-------------------------------|
| OBJETIVO ESPECÍFICO 5 Intervenir sobre la vulnerabilidad del Cantón, para la disminución de riesgos y amenazas en particular frente a las inundaciones | 5.1) Conocer y evaluar permanentemente los principales indicadores de riesgos, su impacto en la población y grado de vulnerabilidad 5.2) Determinar áreas de afectación y | Actualización del Mapa de Riesgos (inundaciones, deslaves. Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos Elaborar el Catastro de edificación | Mapa y plan Catastro | 5.1) Hasta el 2019, contar con un Plan estratégico interinstitucional para la Gestión del Riesgo y en ejecución. 5.2) Hasta el 2019, ejercer el | Cumplido Cumplido | DIRECCIÓN DE RIESGOS DIRECCIÓN DE RIESGOS | | 100% |

| | | | | | | | | |
|--------------------------------------|--|---|--|------------------|---|----------|----------------------|------|
| s y los deslizamientos en Portoviejo | zonificación de usos de suelo, considerando restricciones y condicionamientos para la ocupación del territorio desde el punto de vista de las amenazas | es en zonas de riesgo urbana y rural. Reubicación de viviendas asentadas en zonas de riesgo. Control de los asentamientos humanos en zonas declaradas en riesgo | Proyecto de Implementación del Sistema de alerta temprana frente a tsunamis en Crucita | Sistema operando | control efectivo de los asentamientos de zonas de riesgo. | Cumplido | DIRECCION DE RIESGOS | 100% |
| | | | | | | | | 100% |

Nota. Tomado del “Modelo de Gestión 2014-2019” Procesado en Microsoft Word.

Respecto a las siguientes metas:

5.1) Hasta el 2019, contar con un Plan estratégico interinstitucional para la Gestión del Riesgo y en ejecución.

5.2) Hasta el 2019, ejercer el control efectivo de los asentamientos de zonas de riesgo.

Estas metas fueron cumplidas en su totalidad, es así que motivos como el terremoto ocurrido en el 16 de abril de 2016 fueron un impulso para que la ciudad de Portoviejo se enfocara en los programas de Gestión de Riesgos y Catástrofes y se diera la importancia al cumplimiento de estos. Estos programas van articulados con las políticas nacionales en relación a planes y control de asentamientos humanos, sin embargo, el tema de asentamientos y su cumplimiento queda discordante respecto a la realidad que se vive principalmente en las colinas de la ciudad donde se percibe y se percibía asentamientos ilegales. Las ordenanzas reformativas como las que regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo y aprobadas en el

2019 ayudaron a reorganizar el territorio en función al uso y ocupación del suelo y mejorar el Mapa de Riesgos, lo que representó un avance en temas de políticas públicas.

Tabla 4

Programa Interinstitucional Para La Gestión De Riesgos

| OBJETIVOS ESPECÍFICOS | ESTRATEGIAS | PROYECTO | INDICADOR | METAS | 2019 | LÍDER DEL PROGRAMA | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|--|--|---|---|---|-------------|----------------------|--|-------------------------------|
| OBJETIVO ESPECÍFICO 5 Intervenir sobre la vulnerabilidad del Cantón, para la disminución de riesgos y amenazas en particular frente a las inundaciones y los deslizamientos en Portoviejo | 5.3) Desarrollar acciones articuladas con otras instituciones para la prevención, mitigación y preparación ante emergencias y catástrofes naturales. | Proyecto interinstitucional para ejecutar acciones de mitigación para emergencias y catástrofes naturales | Nº de Comités conformados y Obras emergentes ejecutadas | 5.3) Hasta el 2019, conformar 60 Comités barriales y desarrollar conjuntamente planes comunitarios para la prevención de riesgos. | 30 comités | DIRECCIÓN DE RIESGOS | | 50% |
| | | Proyecto interinstitucional de Capacitación en Simulacros y respuesta ante emergencias (primeros auxilios, control y prevención de incendios, rescate y evacuación) | Nº de Sesiones de prevención realizadas | 5.4) Hasta el 2019, desarrollar 60 sesiones anuales para la preparación de la población frente a emergencias en coordinación con otras instituciones. | 60 sesiones | DIRECCIÓN DE RIESGOS | | 100% |

Nota. Tomado del “Modelo de Gestión 2014-2019” Procesado en Microsoft Word.

Respecto a las siguientes metas:

5.3) Hasta el 2019, conformar 60 Comités barriales y desarrollar conjuntamente planes comunitarios para la prevención de riesgos.

5.4) Hasta el 2019, desarrollar 60 sesiones anuales para la preparación de la población frente a emergencias en coordinación con otras instituciones.

La conformación de comités barriales es considerada una meta incumplida, al no poderse

crear por completo los 60 comités que fueron propuestas, debido a la falta de coordinación desde la ciudadanía con el Municipio. Una parte importante para que los programas y planes tengan éxito es la participación y la voluntad de los ciudadanos, siendo en este caso una gran causa para que no haya prosperado lo que se planteó. Es importante destacar que desde las políticas públicas nacionales se prevé la participación ciudadana como elemento que va de la mano a la actuación pública.

En cumplimiento articulado con la política pública nacional en la realización de simulacros y respuestas ante emergencias se pudo ejecutar las sesiones anuales fijadas como meta, todo esto responde a la planificación urbana que se realizó y al haberse ejecutados planes sobre planos zonificados de contingencia en respuesta a desastres.

Después de haber realizado el análisis del periodo 2014-2019, donde se encuentra inmerso el acontecimiento del terremoto del 2016, se analizará el Plan 2035 construido en base a consultorías y a la experticia de funcionarios, teniendo parte importante en su base lo vivido como ciudadanos y funcionarios en la catástrofe del 16a.

PLAN 2035 DE PORTOVIEJO

Tabla 5

Componente Territorial 2019-2035

| | |
|------------------|---------------------------------------|
| CD1: TERRITORIAL | DD1: Portoviejo a Escala Humana |
| | DD2: Portoviejo conectado y Accesible |
| | DD3: Portoviejo Verde y Sostenible |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Tabla 6

DD1: Portoviejo a Escala Humana

| DIMENSIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO | OBJETIVO ESTRATÉGICO | PROGRAMAS |
|--|---|--|
| DD1: PORTOVIEJO A ESCALA HUMANA | OE1: Incrementar la cobertura de los equipamientos, servicios, infraestructuras públicas, y control del territorio en el cantón | PRG. 01: Asentamiento humanos y nuevas centralidades PRG. 02: Agua Potable y Saneamiento PRG. 03: Equipamientos Urbanos y Rurales PRG. 04: Regeneración y Revitalización Urbana PRG. 05: Territorio Limpio y Sostenible PRG. 06: Territorio Seguro, controlado y Ordenado |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Lo que corresponde a la Gestión de Riesgos y Desastres se encuentra incorporado en el Componente Territorial, dentro de programas de las Dimensiones Estratégicas denominadas; Portoviejo a Escala Humana y Portoviejo Verde y Sostenible, entendiéndose que para analizarlas es importante destacar y reconocer las fases de la Gestión del desastre (mitigación, preparación, respuesta y recuperación), sin que esto conlleve a que no se reconozca las demás áreas vinculantes, en virtud de lo expuesto se encuentra lo siguiente:

Tabla 7

PRG. 04: Regeneración y Revitalización Urbana

| Objetivo táctico del Programa | ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA | INDICADOR TÁCTICO | LÍNEA BASE 2019 | META | | | | | LÍDER DEL PROGRAMA | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL AL 2020 | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|---|---|--------------------------------|-----------------|------|------|------|------|------|--|--|-------------------------------|
| | | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | | | |
| Incrementar el número de manzanas regeneradas | Actualizar el inventario del Estado de las Calles del cantón Portoviejo | Número de manzanas Regeneradas | 11 | 20 | 20 | 43 | 43 | 108 | Subdirección cantonal de Infraestructura Pública | | |
| Mantener | Crear manual | | | | | | | | Subdirección | | |

| | | | | | | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|---|----|--|--|------|
| la calidad en los materiales usados en la primera etapa de la regeneración del centro histórico. Revitalizar las edificaciones patrimoniales del cantón Portoviejo | y estándares de los materiales usados en las primeras 11 manzanas de regeneración urbana del centro histórico para ser implementadas en las siguientes fases de regeneración. | | | | | | | | | ón cantonal de Infraestructura Pública | 55% |
| Revitalizar las edificaciones patrimoniales | Identificar las edificaciones patrimoniales en el cantón Portoviejo Identificar el estado del sistema constructivo y materiales de las edificaciones patrimoniales Priorizar los proyectos de recuperación de edificaciones patrimoniales Levantar información sobre los materiales de construcción, sistema constructivo y diseño arquitectónico para cada edificación patrimonial. | Número de Edificios Patrimoniales Regenerados | 3 | 3 | 4 | 4 | 5 | 10 | | Subdirección cantonal de Infraestructura Pública | 100% |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Número de manzanas Regeneradas:

Este cumplimiento al año 2020 no se pudo concretar debido a la falta de recursos para su implementación y además a los efectos de la pandemia del COVID-19 que no permitió continuar con los trabajos pertinentes para que se pudiera cumplir con lo establecido en el programa, en el que se ofrecía terminar con 9 manzanas más del centro, al cual se lo denominó Plan Priza;

circunscrito en los siguientes linderos; al norte con la Pedro Gual, al sur con la calle Sucre, al este con la calle Olmedo y al oeste con la calle 18 de Octubre.

Número de Edificios Patrimoniales Regenerados:

La meta propuesta para el 2020 fue la regeneración de 3 edificios patrimoniales de la ciudad, lo cual se lo categorizaría como “cumplida”, sin embargo, hay que destacar que fue también una meta fijada en el 2019, por lo que se considera en este análisis poco desarrollada en el 2020, atribuyéndose también al confinamiento y a sus efectos por la pandemia.

Estos programas están articulados al Plan Nacional de Desarrollo y sus lineamientos: “Construir ciudades verdes y resilientes, que combinen la valoración del patrimonio cultural y el manejo ambiental adecuado.” Por lo que a diferencia de lo abordado en el modelo de gestión anterior 2014-2019 y sobre todo antes del terremoto, esta política nacional, no había sido abordada como tal por el gobierno local, siendo un gran avance actualmente.

Tabla 8

PRG. 06: Territorio Seguro, controlado y Ordenado

| Objetivo táctico del Programa | ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA | INDICADOR TÁCTICO | LÍNEA BASE 2019 | META | | | | | LÍDER DEL PROGRAMA | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL AL 2020 | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|--|---|--|-----------------|---------|---------|---------|---------|------|---|--|-------------------------------|
| | | | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | | | |
| Prevenir y mitigar el riesgo causado por las amenazas naturales en los asentamientos humanos | Elaborar proyectos urbanísticos que identifiquen obras de infraestructura para la prevención y mitigación al riesgo en zonas vulnerables a amenazas naturales | Polígonos de mejoramiento Integral en el cantón Portoviejo | 0 a 55 | 1 de 55 | 2 de 55 | 3 de 55 | 4 de 55 | 55 | Subdirección Cantonal de Planificación Urbanística y del Ordenamiento Territorial | I/E | |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Polígonos de mejoramiento Integral en el cantón Portoviejo:

Los polígonos de Intervención Territorial, PIT, son instrumentos de planeación a escala intermedia de ciudad, dentro de cada PIT, el Plan de Uso y Gestión del Suelo delimita los polígonos donde se formulan planes urbanísticos complementarios en base a los tratamientos urbanísticos asignados. En el año 2020 se realizaron reuniones participativas para fortalecer este componente urbanístico, por lo que a pesar que no hay una cifra porcentual o unidades de avance al respecto, se entiende que no se realizaron obras en su totalidad para la prevención y mitigación al riesgo en zonas vulnerables a amenazas dentro de los polígonos y alcanzar la meta planteada.

Tabla 9

DD3: Portoviejo Verde y Sostenible

| DIMENSIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO | OBJETIVO ESTRATÉGICO | PROGRAMAS |
|--|---|--|
| DD3: PORTOVIEJO VERDE Y SOSTENIBLE | OE3: Incrementar y mantener las áreas verdes del cantón | PRG. 09: Espacios verdes* |
| | OE4: Disminuir la vulnerabilidad de la población ante el cambio climático y por riesgos y desastres | PRG. 10: Gestión de riesgos y sostenibilidad ambiental |
| | | PRG. 12: Fauna Urbana |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

El programa de Gestión de Riesgos y Sostenibilidad Ambiental se incluye en la Dimensión Estratégica “Portoviejo Verde y Sostenible”, sin embargo, revisada las propuestas y metas planteadas en el programa Espacios Verdes, se observa que contienen elementos propios de la Gestión de Riesgos y Desastres los cuales se categorizaron de la siguiente forma:

Tabla 10

Matriz De Objetivos Estratégicos, Indicadores y Metas de Dimensión Portoviejo Verde

Sostenible

| OBJETIVO ESTRATÉGICO | INDICADOR ESTRATÉGICO | 2019 | 2020 | 2020 (Meta) | 2021 | 2022 | 2023 | UNIDAD RESPONSABLE | SEMAFORIZACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL AL 2020 | % DEL CUMPLIMIENTO DE LA META |
|--|---|------|------|-------------|------|------|------|--|--|-------------------------------|
| OE4: Disminuir la vulnerabilidad de la población ante el cambio climático y por riesgos de desastres | Índice de conocimiento del riesgo de desastres | 0% | 0% | 0% | 10% | 15% | 100% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | I/E* |
| | Índice de vulnerabilidad de población en zona de riesgo | 0% | 0% | 10% | 10% | 20% | 80% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | 0% |
| | Índice de Cobertura de medida de prevención de riesgos | 10% | 10% | 15% | 15% | 20% | 80% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | 66% |
| | Índice de cobertura de obras de mitigación de riesgos | 15% | 15% | 25% | 17% | 20% | 50% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | 60% |
| | Índice de percepción de riesgos de los habitantes | 16% | 20% | 813901* | 30% | 35% | 80% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | I/E** |
| | Índice de preparación ante desastres | 50% | 50% | 79.94% | 60% | 65% | 100% | Dirección de Riesgos y Gestión ambiental | | 62.5% |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Índice de conocimiento del riesgo de desastres:

Se la categorizó como información extemporánea, a pesar de que fue planteada en el 2019, la meta propuesta fue asignada desde el 2021, debido a esto no existe información en el año 2020. Como parte del programa debió ser ejecutado desde que fue incorporada, y tener un “cierto avance” como se lo demuestra en algunos indicadores analizados más adelante.

Índice de vulnerabilidad de población en zona de riesgo:

No se pudo cumplir con esta meta según las cifras indicadas, que demuestran 0 % de avance en cumplimiento al Objetivo Estratégico.

Índice de Cobertura de medida de prevención de riesgos:

Categorizado como meta incumplida, la meta de este indicador se cumple medianamente ya que el GAD Municipal cuenta con las medidas de prevención y un programa estructurado, pero por efectos de recursos y de la presencia de la pandemia no pudo cumplir con la cobertura del mismo.

Índice de cobertura de obras de mitigación de riesgos:

*No se contó con el porcentaje de parte del área correspondiente del GAD Municipal para hacer el cálculo respectivo, clasificándola como información extemporánea.

Índice de preparación ante desastres:

Para el cumplimiento de este, tuvo que ser necesario la ejecución de varias acciones, que eran vinculantes con los indicadores anteriormente analizados, por lo que se concluye que tampoco tiene buen resultado, categorizándose como meta incumplida.

A continuación, se muestran los proyectos y planes puntuales en el ámbito analizado, y que formaran parte de las observaciones finales en cuanto al avance de las políticas públicas después del terremoto del 2016 en Portoviejo:

Tabla 11

Programa PRG 10: Gestión De Riesgos y Sostenibilidad Ambiental

| TIPO | NOMBRE | ALCANCE |
|----------|---|--|
| PROYECTO | Reducción de vulnerabilidad poblacional asentada en zonas de riesgos y desastres. | Ejecución de acciones para la reducción de la vulnerabilidad de personas asentadas en zonas de riesgos y desastres |
| PROYECTO | Preparación, alerta y sistemas de respuesta ante desastres | Desarrollo de sistema de preparación, alerta y respuesta ante desastres |
| PROYECTO | Interceptores de quebradas en el cantón | Construcción de acciones de gestión, prevención, mitigación y atención ante riesgos y desastres |

| | | |
|------|---|---|
| PLAN | Gestión, prevención, mitigación y atención ante riesgos y desastres | Desarrollo de acciones de gestión, prevención, mitigación y atención ante riesgos y desastres |
| PLAN | Mitigación y adaptación al cambio climático | Desarrollo de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático |

Nota. Tomado del “Plan 2035 de Portoviejo” Procesado en Microsoft Word.

Después de realizado el análisis de cumplimiento de metas de los programas y planes en los dos periodos o lapsos de tiempo, se puede determinar que los planteados en el 2014 y de los cuales se tuvieron información mostraron un nivel de cumplimiento promedio del 86.9%, lo que representaría una buena ejecución de las políticas propuestas, aunque existieron 3 indicadores de los cuales no se registra información. A pesar de que hubo un buen avance porcentual, los planes y programas como resultados de las políticas locales no cubren el espectro de lo que representa o debería ser toda la gestión de riesgos y catástrofes; Mitigación, Preparación, Respuesta y Recuperación. Por lo expuesto, se observa que 7 de los planes y/o proyectos corresponden a la mitigación y 2 a las fases de preparación, lo que indicaría que faltó el desarrollo en la fase de Preparación y ausencia de implementación en cuanto a las fases de Respuesta y Recuperación.

Además, se desprende que antes del terremoto tampoco se enfatizaba aspectos urbanos y arquitectónicos en gestión de riesgos por consecuencia de sismos o tsunamis, no eran parte de una política los estudios de microzonificación sísmica, como parte de la zonificación y del PUGS, así como también el control en los materiales para la construcción de edificaciones y el cumplimiento de las normas internacionales antisísmicas. Antes del año 2016 las políticas públicas estudiadas eran enfocadas principalmente al tema de inundaciones y deslaves, los cuales sucedían generalmente y de la cuales el cantón Portoviejo tenía un largo historial, a raíz del terremoto se replantearon y se repensó el actuar ante las catástrofes de terremotos, que, si bien no suceden con frecuencia, tienen un gran impacto, realidad que experimentó Portoviejo.

Con la renovación de la administración municipal en el año 2019 se comenzó a actualizar estas políticas públicas, incorporándose al Plan 2035 nuevos planes, proyectos y objetivos en correspondencia a la experiencia del 2016, con la ayuda de organismos internacionales.

Con estos antecedentes, al no tener información determinante y al no concluirse aún el año 2021 se procedió a hacer el análisis del 2020, realizado la categorización de cumplimiento de metas de los programas y planes del año en mención, se establece según los datos que hay un cumplimiento promedio del 57.25 % y 3 indicadores sin información, entendiéndose como política pública incumplida, sin embargo, jugó un rol importante para esto la presencia de la Pandemia del Covid-19 que no permitió que se desarrollaran los trabajos oportunos por el confinamiento, medidas de bioseguridad y que en parte se destinaran específicamente recursos para combatir la emergencia, enmarcadas en la ley. Las políticas públicas planteadas en este caso fueron mejor estructuradas que antes del terremoto, y la incorporación de las cuatro fases de Gestión de Riesgos se hacen presente sobre todo en los proyectos y planes específicos, como la Agenda de Reducción de Riesgos (Terremoto y Tsunami) cubriendo las fases de Mitigación y Preparación y el Plan de Contingencia que cubre las fases de Respuesta y Recuperación. La incorporación de los polígonos de intervención fueron también un aporte tanto para el ámbito analizado como para la planificación de la ciudad, pues es ahí se van diferenciando las particularidades de las zonas en el territorio, enfocándose a sus propios problemas para poder mitigarlos.

Un gran patrón que se pudo percibir en la recolección de la información para el análisis, es la discontinuidad de los planes y proyectos al cambiar o renovarse el equipo humano de la administración municipal, quedando datos relegados y no monitoreados por lo que no se llegan a cumplir las metas propuestas o no poder categorizarlas.

4.1.2 Ordenanzas Municipales

En el contexto del marco legal, como política pública local implementada en el cantón Portoviejo antes del 2016 se contaba con la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos expedida el 24 de noviembre de 2011, la Segunda Ordenanza Reformativa a la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos aprobada el 3 diciembre de 2015 y su actualización dentro de la Ordenanza que regula el Desarrollo Ambiental en el Cantón Portoviejo, en el que en su esencia fue el mismo empleado antes y después del terremoto del 2016 (verificado en la actualización y codificación de las Ordenanzas de Portoviejo 2018), en estas se incluyen las fases; mitigación, preparación, respuesta y recuperación, en este caso denominadas acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y otra llamada transferencia. Se declara en esta ordenanza las políticas especiales para el ámbito territorial entre las que se destaca la planificación municipal al enfoque de riesgos y desastres, activa participación de la ciudadanía del cantón en el componente de gestión de riesgos, el desarrollo de programas municipales aplicando el manual del comité de emergencias de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, y sobre todo destacar la elaboración de mapas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos como base en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial. No obstante, estas políticas expedidas de manera general antes del terremoto del 16a no fueron aplicadas y ejecutadas de manera concreta, fue después de la experiencia vivida con el terremoto lo que permitió crear una nueva ordenanza y sustituir el Título IX denominado “Del Sistema De Gestión De Riesgos En El Cantón Portoviejo” (2018), además de crear planes delimitados y mas relacionados a terremotos y tsunamis como la Agenda de Reducción de Riesgos y el respectivo Plan de Contingencia.

Se puede observar que falta el desarrollo de la fase de emergencia y reconstrucción, los mecanismos tanto de recuperación urbana y arquitectónica deben estar incluidos de manera clara

en el Sistema de Gestión de Riesgos y no solo de manera vinculante. En comparación de las propuestas públicas de otros países, el Municipio de Portoviejo con las últimas actualizaciones referente a la Gestión en este ámbito se encuentra en buen desarrollo, incluyendo elementos que, si bien son generales, pueden ser entes generadores de políticas específicas locales según el contexto de la ciudad.

4.2 Comparativa de políticas públicas en Gestión de Riesgos y Desastres en el contexto internacional, nacional y local analizados.

Tabla 12

Comparativa de políticas públicas en Gestión de Riesgos y Desastres de los referentes analizados

| | Chile | México | Quito | Portoviejo |
|----------------------------|--|---|---|---|
| Principios rectores | <ul style="list-style-type: none"> • Seguridad • Solidaridad • Complementariedad • Responsabilidad • Equidad • Sustentabilidad • Coordinación | <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia y equidad • Integralidad • Transversalidad • Corresponsabilidad • Rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none"> • Calidad de vida para todos los ciudadanos • Mayores oportunidades • Transversalidad e integralidad • Innovación hacia la ciudad inteligente • Corresponsabilidad • Resiliencia | <ul style="list-style-type: none"> • Igualdad y no discriminación. • Interseccionalidad • Protección • Conservación • Compromiso • Diversidad Cultural • Interés público • Precaución • Corresponsabilidad • Participación ciudadana y control social • Descentralización • Transversalidad • Complementariedad • Integralidad • Integración Técnica • Integralidad Política • Eficiencia • Eficacia • Progresividad y no regresividad • Prioridad • Cooperación • Subsidiaridad • Lineamientos del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos |
| Lineamientos | <ul style="list-style-type: none"> • Consolidación institucional • Consolidación de los planes de monitoreo y alerta temprana • Desarrollo de la educación en | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación y articulación central de la política • Definición de responsabilidades sectoriales | <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento de la exposición al riesgo y amenazas antrópicas que afectan a la diversidad del centro histórico. • Conocimiento de la exposición al riesgo y | |

| | | |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • prevención y autoaseguramiento • Disminución de los factores vinculantes del riesgo • Desarrollo de la preparación ante catástrofes para obtener una respuesta óptima | <ul style="list-style-type: none"> • Definición de responsabilidades territoriales • Evidencias de progreso en la implementación • Control, rendición de cuentas y participación | <ul style="list-style-type: none"> desastres naturales en ocurrencia como en efectos • Generar la gestión de riesgos incorporando en las políticas de desarrollo la gestión del riesgo y la prevención, aplicadas al centro histórico. |
|---|---|--|

Nota. Tomado de las Políticas públicas en Reducción de Riesgos y Desastres del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, del Informe Nacional de México del BID, de la propuesta de actualización del PMDyOT 2020-2030 de Quito y Ordenanza Reformatoria A La Ordenanza Que Regula El Desarrollo Ambiental Del Cantón Portoviejo Y Sustituye El Título IX Denominado “Del Sistema De Gestión De Riesgos En El Cantón Portoviejo”. Procesado en Microsoft Word.

La política pública de Portoviejo en cuanto a Gestión de Riesgos y Desastres está bien estructurada por los principios que la rigen, inclusive cuenta con principios que no se encuentran de forma específica en la conformación de las políticas públicas en los referentes de Chile, México y Quito. Es de notable importancia la presencia del principio de cooperación, que pretende establecer la ayuda mutua entre los demás cantones de la provincia, así como de nivel nacional e internacional frente a las acciones de recuperación ante desastres. De igual manera, en la normativa y planes de Portoviejo, se recaba los lineamientos planteados por los demás países, como los son la articulación de las políticas intersectoriales, la definición de responsabilidades, consolidación de planes de monitoreo, educación en temas de riesgos, entre otros. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, mucho de estos lineamientos faltan de llevarse a cabo en la realidad o cumplirse en su totalidad.

4.3 Lineamientos

- Fortalecer la capacidad jurídica y administrativa del municipio para que se elaboren políticas públicas concretas sobre temas de riesgos.
- Mejorar las gestiones de la información, que permitan el monitoreo y el perfeccionamiento de las políticas implementadas.
- Establecer normativas, que se traduzcan en evaluaciones y auditorías a la implementación de las políticas públicas.
- Mejorar los mecanismos de participación y de información de la ciudadanía en general, con mesas de trabajos donde participen todos los protagonistas.
- Implementar un sistema público tecnológico de seguimiento y control de los procesos en cuanto a riesgos.
- Desarrollar el componente de planificación de la recuperación urbana y arquitectónica postdesastres.
- Generar políticas que permita la revisión y actualización del plan de ordenamiento territorial, después de ocurrido un desastre, en correspondencia a la fase de recuperación.

5. Conclusiones

Se destaca que el cantón Portoviejo ha incorporado a la gestión de riesgo de desastres como una política pública transversal en las áreas relacionadas a la planificación territorial, con responsabilidades en los procesos de la gestión integral del riesgo de desastres, los cuales se reflejan en los contenidos del principal instrumento de planificación como es el Plan de Ordenamiento Territorial, Modelo de Gestión, Plan 2035 con los planes y programas de la

ciudad, que incorporan metas e indicadores explícitos para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático, así mismo políticas expresadas en la normativa, como lo son las ordenanzas. Se recabó información que demostró cómo fue implementada desde antes del terremoto y después de este, los cuales señalan un desarrollo en el Plan 2035 de los planes, proyectos y agenda cantonal respecto a la participación de la política en las diferentes fases de la gestión, sin embargo, un inconveniente es el seguimiento y monitoreo en el cumplimiento de estas, así como que esta información sea pública y accesible para la ciudadanía en virtud de su participación. Factores externos como la emergencia sanitaria propiciaron al cumplimiento parcial de la política, lo cual sería también un factor para tomar en cuenta en el marco de emergencias futuras.

Según la evaluación obtenida con la categorización de cumplimiento de metas de los programas y planes después del 2016, es decir, el cumplimiento promedio del 57.25 % y 3 indicadores sin información, resultante como políticas públicas incumplidas. Se puede establecer la poca intervención para el cumplimiento de estas políticas por diferentes factores entre los cuales se encuentra factores financieros, falta de participación ciudadana, falta de equipo municipal y sobre todo de control y seguimiento.

Las Ordenanzas en Gestión de Riesgos fueron propuestas desde el año 2011, lo cual indica que no es un tema nuevo en el contexto de Portoviejo, sino que como política pública fue poco implementada hasta antes del terremoto, después del año 2016 fueron tomadas en cuenta para su desarrollo y aún más en el área de terremotos y tsunamis. Si bien se realizó la actualización en la Ordenanza Reformatoria A La Ordenanza Que Regula El Desarrollo Ambiental Del Cantón Portoviejo y que sustituye El Título IX Denominado “Del Sistema De

Gestión De Riesgos En El Cantón Portoviejo, como base legal está enmarcado en una estructura normativa poco específica, donde hay normas que repiten algunos aspectos del mandato constitucional, subsecuentes normas que se generalizan, por lo que se debería crear una normativa referenciada, tales como leyes secundarias y reglamentos, para garantizar su instrumentación, y su eficiente implementación.

6. Recomendaciones

- Se recomienda hacer una evaluación ex post de la respuesta del gobierno municipal ante el terremoto del 2016, para mejorar los procesos de recuperación.
- Promover planes de continuidad de operaciones para épocas de cambio de administración.
- Capacitar al personal municipal nuevo para la ejecución y cumplimiento de las actividades propias de los programas planteados.
- Socializar los programas y políticas al equipo municipal, para que sea un medio de información claro para la ciudadanía en general.
- Contar con un archivo estructurado de las políticas públicas implementadas.
- Consolidar la información de Portoviejo sobre la gestión de riesgos y desastres, en páginas digitales públicas, siguiendo los referentes internacionales.

Anexos

Actualización y codificación de las Ordenanzas que regulan el desarrollo Ambiental en

Portoviejo 2018- Título IX

REGISTRO OFICIAL

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés
Presidente Constitucional de la República

EDICIÓN ESPECIAL

Año II - Nº 495

Quito, lunes 23 de
julio de 2018

LEXIS

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS
CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN

Art. 107.- Materia no protegible.- No son objeto de protección las disposiciones legales y reglamentarias, los proyectos de ley, las resoluciones judiciales, los actos, decretos, acuerdos, resoluciones, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, y los demás textos oficiales de orden legislativo, administrativo o judicial, así como sus traducciones oficiales.

Tampoco son objeto de protección los discursos políticos ni las disertaciones pronunciadas en debates judiciales. Sin embargo, el autor gozará del derecho exclusivo de reunir en colección las obras mencionadas en este inciso con sujeción a lo dispuesto en este Capítulo.

Art. 116.- ...

La información y el contenido de las bases de datos producido de las investigaciones financiadas con recursos públicos serán de acceso abierto. Las instituciones o entidades responsables de tales investigaciones deberán poner a disposición dicha información a través de las tecnologías de la información.

REGISTRO OFICIAL: Órgano del Gobierno del Ecuador marca registrada de la Corte Constitucional.



GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN

PORTOVIEJO

GOBIERNO AUTÓNOMO
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN PORTOVIEJO

ORDENANZA QUE REGULA EL
DESARROLLO AMBIENTAL EN
EL CANTÓN PORTOVIEJO
(ACTUALIZACIÓN Y CODIFICACIÓN 2018)

TÍTULO IX**SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL
CANTÓN PORTOVIEJO**

REF. ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2011-11-21) SEGUNDA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03).

CAPÍTULO I**GENERALIDADES**

Art 148.- Competencia.- El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo ejerce la competencia concurrente de gestión de riesgos dentro de su jurisdicción, de manera articulada con los otros niveles de gobierno, 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.

Es competente además para adoptar normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en su territorio con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Nota: Artículo reformado según art. 2 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

Art. 149.- Objeto.- El presente Título regula las políticas, marco institucional y mecanismos del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, en concordancia con las normas nacionales e internacionales competentes.

Para el efecto, este Título contempla las medidas de análisis de riesgos, prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción que se deben adoptar ante desastres y emergencias, y establece las limitaciones de uso, ocupación y protección del suelo, que deben ser acatadas en la planificación del territorio cantonal.

Art. 150.- Ámbito.- El presente Título rige para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que se encuentren permanente o temporalmente en la circunscripción territorial del cantón Portoviejo.

Nota:

Artículo reformado según art. 3 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

Art 151.- Fines.- Los fines que persigue el presente Título son:

1. **Velar** por los derechos fundamentales de los ciudadanos del cantón, relacionados con la vida, la salud, el ambiente y la seguridad.

2. **Proteger** a las personas y los bienes que se hallan en riesgos por causa de eventuales desastres.

3. **Definir** un esquema integral e institucional de prevención y respuesta ante desastres en el cantón, que permita la oportuna coordinación y actuación entre la Municipalidad, las autoridades competentes y la población.

4. **Propender** a la conservación de las colinas que rodean la ciudad de Portoviejo y la parroquia Crucita, como un patrimonio natural y cultural. Además los espacios territoriales y recursos naturales de las parroquias urbanas y rurales que complementariamente define el Concejo Cantonal, mediante la aprobación del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, indispensable para la vida y el bienestar de los ciudadanos.

5. **Conformar** agrupaciones ecológicas, que se constituyan en guardianes forestales y protectores de las colinas, de las cuencas y microcuencas hidrográficas, y demás espacios territoriales y recursos naturales de las parroquias urbanas y rurales, a fin de evitar nuevos asentamientos y propender a la preservación, conservación y mantenimiento de estas áreas.

Art. 152.- Zonas de Riesgo.- Se establecen como zonas de riesgo, entre otras que en lo posterior se detecten, las siguientes:

- i) Las zonas delimitadas en los mapas de riesgos del cantón, como riberas de ríos, quebradas, canales naturales y margen costero;
- ii) Un área de influencia que comprende los límites del bosque y vegetación protectores de las colinas que circundan a la ciudad de Portoviejo, en una extensión de 4.045 has.;
- iii) Las áreas establecidas en la resolución No. 026 del Ex Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN):

Área # 1 San Pablo, Cimarrón y Barrio Fátima

Área # 2 Los Ángeles

Área # 3 Maonta Abajo

Área # 4 Los Florones

Área # 5 Loma San José

Área # 6 Cerro Jaboncillo, Cerro Verde y Cerro de Hojas

Área # 7, correspondiente a las colinas que circundan a la parroquia Crucita.

iv) Comprende además, los espacios territoriales y recursos naturales de las parroquias urbanas y rurales que complementariamente defina el Concejo Cantonal, mediante la aprobación del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos referido en esta Ordenanza.

Nota: Artículo incorporado según la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATIVA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

CAPÍTULO II

DE LAS POLÍTICAS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS CANTONAL

Art. 153.- Del interés prioritario.- Se declara de interés prioritario para el GAD Portoviejo y la ciudadanía del cantón Portoviejo, la adopción de políticas, planes, acciones y medidas oportunas para la gestión de riesgos de desastres, dentro del ámbito territorial de esta ordenanza. En consecuencia, todo procedimiento administrativo, inversión o actividad que sean necesarios para el cumplimiento de dicho fin, tendrán preferencia sobre otros con distinta finalidad que se hallen en curso dentro o fuera de la administración municipal.

Art. 154.- De las políticas.- En concordancia con las políticas nacionales para la gestión de riesgos, se declaran como políticas especiales para el ámbito territorial de esta ordenanza, las siguientes:

1. El manejo sistémico y coordinado de las medidas de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción, frente a eventos adversos.
2. La sujeción de la planificación municipal al enfoque de gestión de riesgos de desastres y al manejo eco sistémico de los mismos.
3. La permanente coordinación a nivel intra municipal e interinstitucional (entidades públicas y privadas del cantón), a fin de optimizar las acciones oportunas, aplicando el manual de gestión de riesgos (elaborado por la Secretaría Nacional de Gestión Nacional de Gestión de Riesgos).
4. La activa participación de la ciudadanía del cantón en acciones concernientes a las áreas y componentes de gestión de riesgos.
5. La oportuna generación de la información necesaria sobre los riesgos de desastres, su manejo transparente por parte de las autoridades competentes y los mecanismos de acceso a la misma por parte de la población.
6. El diseño y ejecución, de campañas permanentes de educación y concienciación ciudadana sobre los riesgos,

tendientes a la prevención y generación de capacidades de respuesta.

7. El monitoreo y evaluación permanente de las amenazas y riesgos de desastres a cargo del GAD Portoviejo, las autoridades nacionales competentes y la población.
8. La generación y administración adecuadas de recursos financieros para la gestión de riesgos.
9. La promoción de programas y proyectos de investigación científica sobre riesgos y su adecuada gestión, en coordinación con universidades y entidades públicas y privadas competentes.
10. El desarrollo de programas municipales en respuesta oportuna ante emergencias aplicando el manual del comité de emergencias (elaborado por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos), en coordinación con autoridades que son parte de las mesas técnicas de trabajo (salud, tránsito y transporte, obras públicas, ambiente, y las que se creyeren convenientes de acuerdo al evento), y con la activa participación de la ciudadanía.
11. La elaboración de mapas de amenazas, vulnerabilidad y riesgos en las parroquias del cantón Portoviejo, como parte fundamental del plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

CAPÍTULO III

DE LA ESTRUCTURA E INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE

GESTIÓN DE RIESGOS CANTONAL

Art. 155.- Estructura del sistema de gestión de riesgos.- El sistema es el instrumento central de coordinación para la gestión de riesgos en el ámbito territorial de este Título. Lo integran el GAD Portoviejo, presidido por el Alcalde (sa); un(a) representante de los gobiernos parroquiales del cantón; el Director(a) Regional del Ministerio de Ambiente; el Director (a) de Ambiente Municipal; el Coordinador (a) de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (cantonal); el Jefe (a) del Cuerpo de Bomberos; el Presidente (a) de la Cruz Roja; el Coordinador (a) de la UTMGR; el Comandante del Fuerte Militar Manabí; el Comandante de la Policía Nacional de la jurisdicción cantonal; el Director Provincial de Salud y todas las demás entidades públicas o privadas, que por ley o voluntariamente, se encuentran relacionadas con uno o más componentes de la gestión de riesgos y su incidencia en el ambiente. Los miembros deben ser de manera permanente y obligatoria.

Art. 156.- El GAD Portoviejo es la autoridad local responsable de dirigir el Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo. Para ese efecto, actuará bajo el siguiente esquema orgánico-funcional:

- a. **Concejo Municipal:** Máxima instancia legislativa y emisora de políticas del sistema.
- b. **Alcalde (sa):** Máxima autoridad ejecutiva. Representante oficial del sistema, vocero y coordinador político del mismo.
- c. **La Dirección de Ambiente:** Responsable de la gestión ambiental municipal.
- d. **La UTMGR:** Coordinadora técnica del Sistema de Gestión de Riesgo.

Art. 157.- Como dependencia técnica-administrativa responsable, a la UTMGR le corresponde: Coordinar la elaboración e implementación del Plan Estratégico del Sistema, sus planes de acción, programas y proyectos, en colaboración con el resto de direcciones y departamentos de la Municipalidad y actores externos inherentes al tema. Determinarán las medidas técnicamente oportunas, para que sean adoptadas por el Alcalde y se active la respuesta del sistema.

CAPÍTULO IV

COMPONENTES DE LA GESTIÓN DE RIESGOS, INSTRUMENTOS DE LA

PLANIFICACIÓN Y FINANCIAMIENTO

Art. 158.- Componentes de la gestión de riesgos.- La gestión de riesgo en el ámbito territorial de la ordenanza, abarca el antes, durante y después de un evento o fenómeno que implique la generación de impactos al ambiente o a las personas y sus bienes.

En esa medida, los componentes principales de la gestión de riesgos son:

1. El análisis de riesgos que implica el estudio de amenazas y vulnerabilidad para lo cual se requiere:
 - a. Identificar el origen, naturaleza, extensión, intensidad, magnitud y recurrencia de la amenaza.
 - b. Determinar el grado de vulnerabilidad, capacidad de respuesta y grado de resiliencia.
 - c. Construir escenarios de riesgos probables.
 - d. Identificar las medidas y recursos disponibles
 - e. Fijar prioridades en cuanto a tiempos y activación de recursos.
 - f. Determinar niveles aceptables de riesgos, costo-beneficio
 - g. Determinar si los sistemas de administración son efectivos y apropiados para implementar y controlar los procesos anteriores.

2. La reducción de riesgos que incluye la elaboración de herramientas, la adopción de medidas y acciones de prevención y mitigación como:

- a. Plan de ordenamiento territorial;
- b. Ordenanzas y leyes de uso de suelo y construcción;
- c. Cultura de respeto ambiental;
- d. Construcción de obras para minimizar inundaciones;
- e. Obras de estabilización de taludes;
- f. Manejo adecuado de cuencas hidrográficas;
- g. Reubicación de familias que se encuentren en zonas de riesgos.

3. El manejo de emergencias que incluye una serie de medidas y acciones para reducir la pérdida de vidas humanas u otros daños en la población y en el territorio, como son: la preparación, alerta y respuesta. Su objetivo es organizar, capacitar y facilitar los operativos para el aviso y salvamento de la población y sus bienes en caso de emergencias, teniendo como sustento las siguientes herramientas:

- Preparación:
 - a) Mapa de Riesgos;
 - b) Planes de Emergencia y Contingencias;
 - c) Simulacros;
 - d) Matriz de Evaluación de Riesgos.
- Alerta:

El estado de alerta se declara con anterioridad a la manifestación de un evento adverso, con el fin de que la población tome preocupaciones específicas debido a la inminente ocurrencia del evento previsible. Ejemplos: Sirenas, campanas, pitos.

- Respuesta:

La respuesta comprende las acciones de atención llevadas a cabo durante una emergencia o desastres, que tienen por objeto salvar vidas, reducir el sufrimiento humano y disminuir las pérdidas de bienes y servicios. Ejemplos:

- a. Búsqueda y rescate;
- b. Evacuación;
- c. Alojamiento temporal.

4. Recuperación: Conjunto de medidas posteriores a la emergencia o desastres que incluye la rehabilitación y la reconstrucción:
- a. Rehabilitación: restablecer a corto plazo las condiciones normales de vida mediante la reparación de los servicios sociales básicos. Ejemplos:
 - Agua potable, energía eléctrica y comunicaciones;
 - Limpieza de escombros.
 - b. Reconstrucción: es el proceso de restablecimiento de las condiciones físicas, sociales y económicas, para alcanzar un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre. Ejemplos:
 - Recuperación de medios de producción;
 - Reconstrucción de puentes y vías;
 - Reforzamiento de infraestructura básica.

Art. 159.- Instrumentos de planificación.- Las fases de la gestión de riesgos serán organizadas y ejecutadas con base a dos planes principales:

- a. El Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos del cantón Portoviejo, que debe ser parte del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. Los Planes de Manejo del bosque y vegetación protectores de las colinas, de las riberas de los ríos, y; de la franja costera.

Nota:

Artículo reformado según art. 6 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATIVA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

Art. 160.- El plan estratégico del sistema de gestión de riesgos.- Es el instrumento central de la gestión de riesgos en el Sistema, se sustentará en los planes de cada una de las fases, como son: Análisis de riesgos, Reducción de Riesgos, Manejo de emergencias, Recuperación.

La elaboración y actualización de este instrumento estará a cargo de la UTMGR, en su calidad de Coordinadora Técnica del Sistema y contará con la participación de los demás actores institucionales y sociales. Las definiciones que contenga el plan, se harán considerando los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón.

Art. 161.- Plan de manejo del bosque y vegetación protectores de las colinas.- La elaboración y actualización de este instrumento estará a cargo de la Dirección de Ambiente Municipal.

Art. 162.- Financiamiento.- El financiamiento del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, el Plan de Manejo del Bosque y Vegetación Protectores de las Colinas, y los proyectos pertinentes de acuerdo a las zonas de riesgo establecidas en este Título, provendrá de: El Fondo de Gestión de Riesgos y demás recursos que el GAD Portoviejo e instituciones públicas y privadas puedan aportar para el efecto.

Nota: Artículo reformado según art. 7 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATIVA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

CAPÍTULO V

DEL USO, OCUPACIÓN Y PROTECCIÓN DEL SUELO Y REUBICACIÓN PREDIAL

Art. 163.- Unidad territorial de régimen especial.- En aplicación del enfoque de riesgos y el enfoque ecosistémico que orientan las disposiciones de este Título, el área de influencia definida en las zonas de riesgo establecidas en esta Ordenanza, y demás espacios territoriales que complementariamente defina el Concejo Municipal mediante la aprobación del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos cantonal constituye una unidad territorial sujeta a un régimen especial de administración.

Nota: Párrafo reformado según art. 8 de la SEGUNDA ORDENANZA REFORMATIVA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO (2015-12-03)

La administración de esta unidad territorial se hará en dos niveles:

- Nivel de Gestión de Riesgos: En este nivel se implementarán todas las acciones que involucre el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, y los planes de cada una de las fases de gestión. En esta medida, se velará por la aplicación de las limitaciones que establezca dicho plan. Lo dirigirá la UTMGR en coordinación con la Dirección de Ambiente Municipal.
- Nivel de Manejo Ecosistémico.- Este nivel aplicará las disposiciones del Plan de Manejo del Bosque y Vegetación Protectores de las Colinas circundantes a la ciudad de Portoviejo, y las zonas de riesgo establecidas en los mapas correspondientes. Se observarán las limitaciones de uso y ocupación del suelo que correspondan a dicho instrumento, así como las establecidas en las leyes, reglamentos y ordenanzas vigentes para dichos espacios. Dirige este nivel la Dirección de Ambiente Municipal, en coordinación con la Dirección de Gestión y Control Territorial o quien haga sus veces, la UTMGR y la Dirección Provincial del Ministerio de Ambiente.

Referencias

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE. (2009). *Portoviejo: Entre el Riesgo y la Política*. Quito: Integraf.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México.
- Alcaldía Metropolitana de Quito. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Obtenido de <https://www.quito.gob.ec/documents/PMDOT.pdf>
- Arroyave Alzate, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. *Forum*, 95-111.
- Asociación Australiana y Neozelandeza de Normalización. (1999). *Administración de Riesgos*. Australia: AS/NZS.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos Programa para América Latina y el Caribe*. Chile.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (Junio de 2015). *Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)*. Obtenido de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastres-\(iGOPP\)-Informe-nacional-M%C3%A9xico.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C3%8Dndice-de-Gobernabilidad-y-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-en-Gesti%C3%B3n-de-Riesgo-de-Desastres-(iGOPP)-Informe-nacional-M%C3%A9xico.pdf)
- Bernabé , M. A., Baile Simon, D., Carreón , D., Culqui, J., González , M. E., González , M., . . . Zacarías , S. (2015). *Gestión de Riesgo en el Ecuador*. Quito: Editorial ESPE.
- Bruneau, M., & Tierney, K. (2007). Conceptualizing and Measuring Resilience: A Key to Disaster Loss Reduction. *TR News* 250. *TR News*, 14-17.

- Bruneau, M., Chang, S., Eguchi, R., Lee, G., O'Rourke, T., Reinhorn, A., . . . Winterfeldt, D. (2003). A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities- Earthquake Spectra. *13th World Conference on Earthquake Engineering*, (págs. 733-752). Vancouver.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2012). *Ley General de Protección Civil*. México.
- CEISE. (2000). *Protección Civil*. España.
- Chuquisengo, O. (2011). *Guía de Gestión de Riesgos de Desastres. Aplicación Práctica*. Lima, Perú: Soluciones Prácticas.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Art. 54 y 140. (2010). Ecuador: Registro Oficial Suplemento 303.
- Código orgánico de planificación y finanzas públicas. Art. 15. (s.f.). Ecuador, 2019.
- Constitución Política del Ecuador. Art.389. (2008). Ecuador.
- El Diario Manabita. (2017). *El desastre natural del 16 de abril de 2016 y su impacto socioeconómico en los comerciantes minoristas y locales comerciales de la calle Chile de la ciudad de Portoviejo*. Obtenido de <http://www.eldiario.ec/especial/365diasTerremoto-Ecuador/antes-despues>
- Estrada Diaz, G. (2014). *Puesta en práctica de una política de desastres: los instrumentos de la gestión de riesgos en México*. Obtenido de redalyc.org:
<https://www.redalyc.org/pdf/126/12637145011.pdf>

Feinstein, O., Ligerio Lasa, J., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weis, C. H., . . . Picciotto, R.

(2016). *La Evaluación de políticas, fundamentos conceptuales y analíticos*. Argentina: CAF.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Portoviejo. (2021). *Plan Portoviejo 2035, la mejor ciudad para vivir en el Ecuador*. Portoviejo.

Guerrero Amparán, J. P. (1995). *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*. México.

ISO31000. (2010). *Gestión de Riesgos. Principios y Directrices (Vol. 31000)*. Ginebra.

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Art. 43 y 375. (2016). Ecuador: Registro oficial N°790.

Manyena, S. B. (2009). *Disaster resilience in development and humanitarian interventions*. (Tesis de doctorado). Newcastle: Northumbria University.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. (2016). *Marco de verificación y evaluación socio ambiental (Mavesa)*. Obtenido de https://www.agricultura.gob.ec/wp-content/uploads/2016/02/Ecuador-MRRE-ESSAF_Febrero3.pdf

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2014). *Política Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres*. Obtenido de https://www.preventionweb.net/files/52890_52890pngd.pdf

Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el Cantón Portoviejo. Art. 7. (s.f.). Portoviejo.

Romero, G., & Maskrey, A. (1993). *Cómo entender los desastres naturales. documento de Estudio N°1*. PREDES, LA RED.

- Roth Deubel, A. (2010). *¿Política, programa o proyecto?* . Boletín Política Pública Hoy, 1 (8).
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2016). *Informe de Situación N° 66*. Pedernales.
- Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad. (26 de Agosto de 2020). Obtenido de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Seguridad,%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/2020/2020-09-09/2.%20Documentos%20para%20tratamiento/1.%20Punto/SGSG
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2019). *Lineamientos de Seguimiento y Evaluación a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Quito.
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2019). *Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Torrigo Canaviri, G., Ortiz Cañipa, S., Salamnaca Mazuelo, L., & Quiroga Becerra de la Roca, R. (2008). *Los enfoques teóricos del desastre y la gestión local del riesgo (Construcción crítica del concepto)*. La Paz, Bolivia.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2016). *Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas* . Ginebra.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*. Obtenido de redalyc.org: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633165006.pdf>
- Villamarin Mosquera, L. A., Grunauer Zambrano, J. N., & Salcedo, V. (2017). *Ecuador, políticas públicas ante desastres naturales: análisis de caso*. Obtenido de Universidad

Técnica de Machala: file:///C:/Users/User/Downloads/86-

Texto%20del%20art%C3%ADculo-138-1-10-20170601%20(3).pdf