

DOI: 10.26820/reciamuc/4.(4).diciembre.2020.74-93

URL: <https://reciamuc.com/index.php/RECIAMUC/article/view/572>

EDITORIAL: Saberes del Conocimiento

REVISTA: RECIAMUC

ISSN: 2588-0748

TIPO DE INVESTIGACIÓN: Artículo de Revisión

CÓDIGO UNESCO: 5312.02 Servicios Comunitarios,
Sociales e Individuales

PAGINAS: 74-93



Construcción social ante desastres y el gobierno cantonal

Social construction in the face of disasters and the cantonal government

A construção social diante de desastres e o governo cantonal

**Liliana Elizabeth Soriano Torres¹; Alicia Magaly Astudillo Merino²; Miguel Ángel Silva Morocho³;
Luis Arturo Rosero Constante⁴**

RECIBIDO: 23/09/2020 **ACEPTADO:** 17/10/2020 **PUBLICADO:** 24/12/2020

1. Licenciada en Turismo de la Escuela Superior Politecnica del Litoral; Magíster en Administración Pública mención Desarrollo Institucional de la Universidad Estatal de Milagro, Milagro, Ecuador; liliana.e.soriano@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-7315-4217>
2. Master en Dirección Estratégica Especialidad en Gerencia; Ingeniera Comercial; Universidad Estatal de Milagro, Milagro, Ecuador; ali.astudillo33@hotmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-8216-7995>
3. Magister en Salud Pública; Especialista en Gestión de Proyectos en Salud; Diploma Superior en Promoción y Prevención de la Salud; Licenciado en Promoción y Educación para la Salud; Universidad Estatal de Milagro, Milagro, Ecuador; mikelsilva5@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-3838-4279>
4. Magister en Comunicación Organizacional; Diploma Superior en Currículo por Competencias; Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social; Universidad Estatal de Milagro, Milagro, Ecuador; luisrosero@yahoo.com; <https://orcid.org/0000-0002-5590-7481>

CORRESPONDENCIA

Liliana Elizabeth Soriano Torres

liliana.e.soriano@gmail.com

Milagro, Ecuador

RESUMEN

Los municipios forman parte de un sistema general de gestión de emergencias y riesgos en cualquier país. Los municipios tienen la responsabilidad exclusiva del bienestar social diario y la seguridad a nivel local. La tarea de las Autoridades de Supervisión (SA) es guiar e inspeccionar cómo los municipios llevan a cabo la gestión de emergencias y riesgos. La intención de este proceso investigativo, es aportar conocimientos para mejorar la calidad de la gestión municipal de riesgos con la finalidad de poder sentar las bases de un municipio seguro, a través, de las diferentes estrategias y herramientas de análisis de riesgos realizando esfuerzos preventivos e implementando bases en el manejo de emergencias, así como también, considerando un plan de emergencia familiar para el desarrollo y ordenamiento territorial que se debe considerar para minimizar los riesgos de desastres. Tomando como punto principal la influencia en el uso de las diferentes herramientas de riesgo en la gestión de riesgos en los municipios. Las herramientas de riesgo que se analizan y comparan durante el desarrollo de la investigación son el Análisis de Riesgo y Vulnerabilidad (RAV) y el Mini Análisis de Riesgo (MRA).

Palabras clave: Evaluación social, competencia, prevención, emergencias, gestión de riesgos.

ABSTRACT

Municipalities are part of a general emergency and risk management system in any country. Municipalities have exclusive responsibility for daily social welfare and security at the local level. The task of the Supervisory Authorities (SA) is to guide and inspect how municipalities carry out emergency and risk management. The intention of this investigative process is to contribute knowledge to improve the quality of municipal risk management in order to be able to lay the foundations for a safe municipality, through the different risk analysis strategies and tools, making preventive efforts and implementing bases in the management of emergencies, as well as considering a family emergency plan for the development and territorial ordering that must be considered to minimize the risks of disasters. Taking as a main point the influence on the use of different risk tools in risk management in municipalities. The risk tools that are analyzed and compared during the development of the research are the Risk and Vulnerability Analysis (RAV) and the Mini Risk Analysis (MRA).

Keywords: Social evaluation, competition, prevention, emergencies, risk management.

RESUMO

As municipalidades fazem parte de um sistema geral de emergência e gestão de risco em qualquer país. Os municípios têm responsabilidade exclusiva pelo bem-estar e segurança social diária a nível local. A tarefa das Autoridades de Supervisão (SA) consiste em orientar e inspeccionar a forma como os municípios realizam a gestão de emergência e de risco. A intenção deste processo de investigação é contribuir com conhecimentos para melhorar a qualidade da gestão de risco municipal, a fim de poder lançar as bases para um município seguro, através das diferentes estratégias e instrumentos de análise de risco, fazendo esforços preventivos e implementando bases na gestão de emergências, bem como considerando um plano de emergência familiar para o desenvolvimento e ordenamento territorial que deve ser considerado para minimizar os riscos de catástrofes. Tomando como ponto principal a influência sobre a utilização de diferentes instrumentos de risco na gestão de riscos nos municípios. Os instrumentos de risco que são analisados e comparados durante o desenvolvimento da investigação são a Análise de Risco e Vulnerabilidade (RAV) e a Análise de Mini-Risco (MRA).

Palavras-chave: Avaliação social, competição, prevenção, emergências, gestão de riscos.

Introducción

Las historias sobre riesgos y accidentes aparecen diariamente en las noticias. Actualmente se vive en una sociedad de riesgos donde muchos, son globales y pueden afectar a todos. Por tal razón, el conocimiento de los riesgos y peligros se centra cada vez más en la conciencia de la producción de riesgos sistémicos, además de las fallas humanas. Los riesgos sistémicos se pueden encontrar en las interdependencias entre economía, sociedad y desarrollo tecnológico. Manejar tales riesgos exige diferentes perspectivas y soluciones. Una perspectiva de seguridad social puede aportar un contexto más amplio que el de las empresas privadas individuales.

Para minimizar los daños ocasionados por las amenazas naturales, como terremotos, sequías, inundaciones, entre otros, según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU-EIRD, se busca reducir a través de una moral de prevención. Los desastres son la causa de una amenaza natural. La magnitud de los efectos depende de las decisiones que se toman, relacionadas con la forma en que se producen los alimentos, ¿dónde y cómo se construyen las viviendas, qué tipo de gobierno se tiene, cómo funciona el sistema financiero y hasta lo que se imparte en las escuelas. Cada decisión que se toma hace más vulnerables a los desastres. (ONU-EIRD, 2018)

La ONU-EIRD (2018), propone que la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD) incluye la participación de toda la sociedad y del gobierno y todos los que integran el sector privado y profesional reducir los riesgos de desastres, las políticas de desarrollo poco sensatas aumentarían el riesgo y pérdidas que estos ocasionan.

En el caso de Bolivia, la “Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres” insta un amplio principio de responsabilidad sobre las causas de construcción de riesgo e integra como principio la gestión

descentralizada: “La Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias se ajusta al concepto de descentralización, determinándose por esta razón que la base del sistema son los Gobiernos Municipales que deberán asumir esta responsabilidad en primera instancia. (Vatsa, 2003).

Plan Familiar de Emergencias

La gestión de riesgos involucra a la sociedad y organismos en general, para llevar a cabo este tipo de medidas son desarrollados Planes de Emergencias Familiares, los cuales se basan en actividades que debe realizar una familia con a modo de disminuir los riesgos que afectan negativamente su bienestar, desarrollando para ello, preparativos que permitan reaccionar adecuadamente en caso de emergencias.

Para llevar a cabo este tipo de planes se recomienda en primer lugar conocer el sector donde se vive ya que de esa forma se podría conocer dicho sector, ya que se podría estar expuesto a amenazas a naturales o causadas por la acción humana que, en determinado momento podría originar eventos adversos, por lo que para ello se debe:

En 1er lugar se debe reconocer el lugar donde se vive: estableciéndose para ello que: dentro del Plan Familiar de Emergencias es muy importante que todos los miembros de la familia reconozcan las características de la vivienda en la cual habitan, identificando para ello, sus amenazas, vulnerabilidades y capacidades mediante una evaluación dentro y fuera de la casa. (Ecuador listo y solidario, 2019)

En 2do lugar, se realiza la evaluación, la misma representa el paso más importante pues representa un proceso de gestión de riesgos. El diario (Ecuador listo y solidario, 2019) expone dicho proceso permite evaluar detenidamente la vivienda con toda la familia, tanto interna como externamente para poder plantear soluciones, estableciendo para ello lo correspondiente a la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo:

- Amenaza: factor externo evento natural o causado por la actividad del ser humano.
- Vulnerabilidad: Factor interno, es todo lo que está expuesto a esa amenaza (integrantes de la familia. Mobiliario, electrodomésticos entre otros.
- Riesgo: Es la probabilidad de que ocurra una emergencia o desastre que provoca la pérdida de vidas humanas y pérdidas económicas.

En 3er lugar: Materiales para la emergencia, el cual implica que todos los hogares deberían contar con unos recursos mínimos para hacer frente a una situación de emergencia desgraciadamente no muchas personas siguen estos consejos, con la excusa de que ocupan espacio y “casi nunca” se utilizan cosa que en la realidad no es así. (Ecuador listo y solidario, 2019)

En 4arto lugar, se encuentra la evacuación, la cual es tal vez uno de los momentos de mayor tensión entre la familia, por tanto se debe instruir a todos sus miembros a mantener la calma y ser ordenados. El comportamiento sistemático y ordenado no desemboca en consecuencias trágicas, pero para ello, debe trazarse un plan de evacuación en el que participen todos los representantes de la familia. (Ecuador listo y solidario, 2019)

En 5to lugar, Simulacros de Evacuación: es un ensayo o práctica sobre cómo se debe actuar en caso de una emergencia provocada por un temblor, incendio, inundación, erupción volcánica, entre otros. He ahí, que realizar un simulacro tiene muchas ventajas, el mismo permite comprobar con anticipación si las acciones de preparación son eficientes y corregir la situación para una mejor respuesta a la emergencia. (Ecuador listo y solidario, 2019)

Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) con base a la Gestión de Riesgos de desastres.

En el siglo pasado la Gestión de Riesgos de Desastres aparece a mediados de los años noventa, desde esta época se reestructura la Gestión y Administración de Desastres, a diferencia del manejo que se venía ejecutando a partir de los años sesenta. Con respecto a esto se define como un proceso de construcción y desarrollo social con la finalidad de reducir riesgos, preparar a la sociedad frente a los desastres y la gestión para recuperación pos-desastres, buscando lograr frente a las amenazas existentes en el territorio, el equilibrio del manejo permanente de las capacidades y vulnerabilidades para minimizar las pérdidas humanas, económicas, ambientales dentro del desarrollo sustentable y sostenible para el territorio.

En el ámbito de la gestión de riesgos de desastres se le considera como un eje transversal, en la planificación en el ordenamiento y desarrollo territorial, para evitar la aparición de nuevos riesgos, reducir los daños y pérdidas, que se podrían generar por los efectos negativos frente a los desastres, por medio del manejo de los riesgos presentes en el territorio.

El propósito de la gestión de riesgos de desastres del territorio es la aplicación de las políticas públicas, planes y acciones de reducción de riesgos para prevenir nuevos riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes, gestionar de manera adecuada los riesgos residuales, para aportar con ello al fortalecimiento de una sociedad, desarrollo de un territorio resiliente y a la disminución los daños y pérdidas ocasionados por los desastres. Considerando este propósito para la inclusión del PDOT, se orienta en:

- Evaluación del riesgo de desastres: Desde el ámbito de sus competencias, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), deberían generar información de un modelo de territorial actualizado, con enfoque cualitativo y cuantitativo, en donde se visibilice los daños y pérdidas

que podrían ocasionar a las personas, a los medios de vida, los bienes y servicios en la dinámica de un territorio frente a un desastre; mediante el análisis de riesgo y la evaluación de las condiciones de los riesgos presentes en el mismo. (Servicio General de Gestión de Riesgos, 2019)

- Reducción del riesgo de desastres: Desde el principio de transversalización los GAD deberían garantizar un modelo territorial centrado en la seguridad humana dentro del territorio. Gestionando acciones “orientadas a la prevención de nuevos riesgos de desastres, a la reducción o mitigación de los existentes y a la gestión del riesgos residual, todo lo cual contribuye a fortalecer la resiliencia, por consiguiente, al logro del desarrollo sostenible”. (Servicio General de Gestión de Riesgos, 2019)
- Preparación ante desastres: Orientado en mejorar el desarrollo de conocimientos y capacidades (prevención, respuesta y recuperación) de manera efectiva frente a los efectos negativos de la ocurrencia de desastres probables, inminentes o presentes, se busca gestionar el riesgo residual. (Servicio General

de Gestión de Riesgos, 2019)

Importancia de la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en el PDOT

Es necesario promover la definición de territorio seguro y resiliente, pero es importante hacerlo desde la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, que busca mejorar las condiciones de calidad de vida, considerando la disminución de los factores de riesgos, para garantizar la reducción de riesgos existentes, la prevención de riesgos a futuro y la gestión del riesgos residual, logrando que el desarrollo sea sostenible; caso contrario se generaría un incremento en los factores de riesgos afectando al desarrollo del territorio. (Servicio General de Gestión de Riesgos, 2019)

Dentro del PDOT se establecen políticas territoriales, objetivos estratégicos, estrategias de articulación, gestión de los programas y proyectos de inversión, el fortalecimiento institucional y social y el incremento de la resiliencia en la sociedad. Se debería considerar la gestión de riesgos de desastres como eje transversal en la planificación y en los procesos de desarrollo.



Figura 1. Condiciones mínimas para la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo.

Fuente: (Bigott, 2014)

Estas condiciones se enfocan en el incremento progresivo del conocimiento de los riesgos presentes en el territorio, puede lograr la ejecución de programas y proyectos de reducción del riesgo de desastres, por medio de la transversalización de la gestión de riesgos de desastres en el desarrollo territorial, con acciones de reducción de riesgos estructurales y no estructurales (ampliación de la cobertura de alcantarillado pluvial en zonas de riesgo por inundación por falta de drenaje o la construcción de obras civiles multipropósitos que permita a la población estar preparados ante los desastres), logrando el cumplimiento de las políticas nacionales, los objetivos de desarrollo sostenible y el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres.

Elementos para la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en el diagnóstico del PDOT



Figura 2. Nivel de competencias de los GAD

Fuente: Los Autores

Según el ámbito de sus competencias, cada GAD, debería realizar el análisis de riesgos de desastres para el diagnóstico del PDOT, considerando lo siguiente:

- Según el nivel que corresponda a cada GAD y desde sus competencias deberían cumplir como base con lo siguiente:
- En las parroquias rurales, los GAD, deben identificar las amenazas que afecte o puedan afectar al desarrollo territorial de la parroquia, como también los ele-

mentos esenciales presentes dentro del territorio y la vulnerabilidad de la población; detallar los daños y pérdidas que se pueden generar por las amenazas, gestionar medidas de reducción de riesgos existentes y demarcar las zonas con mayor vulnerabilidad para que se incluyan en el PDOT cantonal o provincial.

- En los cantones, los GAD, además del análisis que realiza en la parroquia rural, los municipios lo enfocan a nivel de cantón, adicional este debe elaborar mapas

en donde se demarca las zonas con mayor vulnerabilidad ante las diferentes amenazas y colocar la implementación de las medidas de reducción de riesgos.

- En las provincias, los GAD, adicional a los que se realiza a nivel cantonal y parroquial rural, estos se enfocan en los sistemas viales y riego que se encuen-

tren bajo su competencia, ubican la población expuesta que se encuentren en el área de influencia a una obra pública de esta institución; además deben zonificar los niveles de riesgos y las que presenten mayor vulnerabilidad a las amenazas.

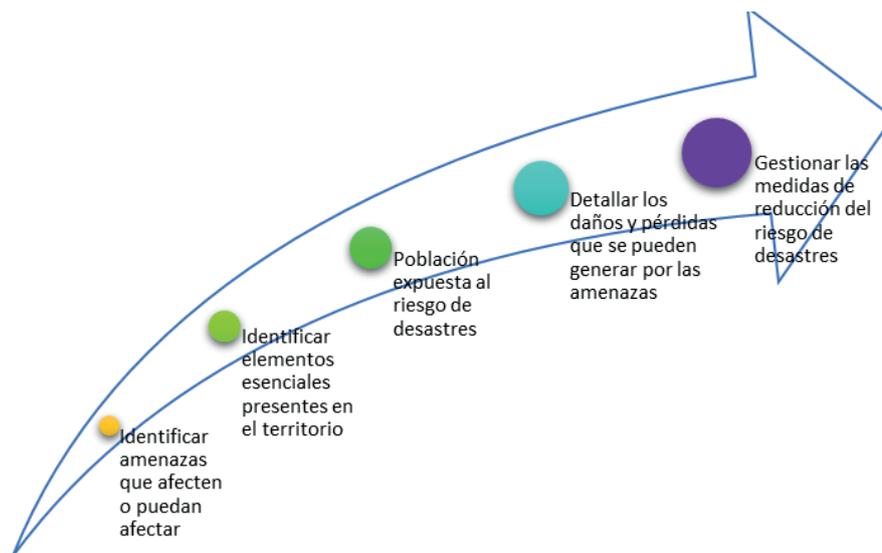


Figura 3. Amenazas: identificación y análisis

Fuente: Los Autores

Gobierno Autónomo Descentralizado	Parroquial Rural	Cantonal	Provincial
Elementos a cumplir	Enfocado en el desarrollo territorial a nivel parroquial	Enfocado en el desarrollo del territorio a nivel cantonal	Enfocado en los sistemas viales, riego y áreas de influencia de la obra pública de del GAD
Identificar las amenazas que afecten o puedan afectar		Si	
Identificar los elementos esenciales presentes en el territorio		Si	
Población expuesta al riesgo de desastres		Si	
Detallar los daños y pérdidas que pueden generar las amenazas		Si	
Gestionar las medidas de reducción de riesgos		Si	
Demarcar las zonas que presenten mayor vulnerabilidad ante el riesgo de desastres		Si	
ADICIONAL:	Mencionar las zonas con mayor vulnerabilidades para que sean incluidas en el PDOT de los cantonales y provinciales	Elaborar mapa con zonas con mayor vulnerabilidad ante el riesgo de desastres y a la implementación de las medidas de reducción de riesgos	Zonificar las mayores vulnerabilidades ante las amenazas y a estimar los niveles de riesgo

Cuadro 1. Amenaza: Identificación y Análisis

Fuente: Los Autores

Según la Asamblea General Naciones Unidas:

Se entiende como amenaza a un proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud; daños a los bienes, disrupciones sociales y económicas o daños ambientales (Asamblea General Naciones Unidas, 2016).

Por lo que se recomienda incorporar los criterios siguientes como elemento para la identificación y análisis de las amenazas presentes en un territorio:

Amenazas presentes en el territorio: Usando los registros oficiales del Gobierno nacional y de los GAD (información documental, cartográfica y estadística), se debe realizar el levantamiento histórico de las amenazas ocurridas dentro del territorio, que han afectado o pueden afectar al desarrollo territorial, incluyendo datos como número de eventos peligrosos registrados, número de fallecidos y desaparecidos, personas afectadas, costo de los daños, entre otros. (Servicio General de Gestion de Riesgos , 2019)

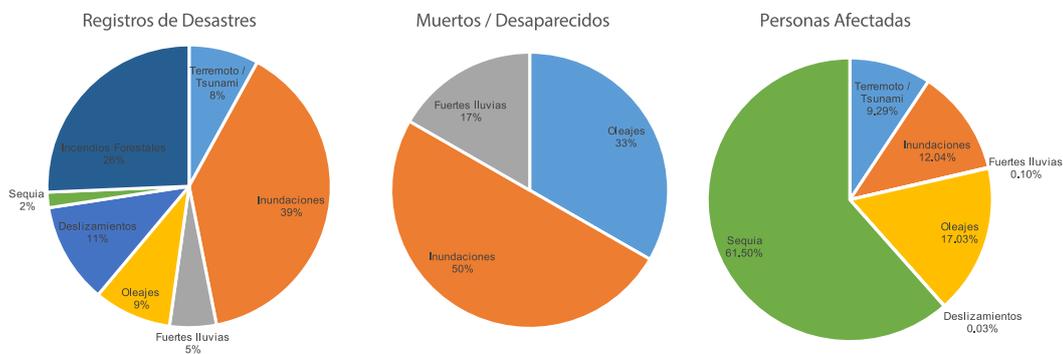


Figura 4. Estadística referencial del histórico de eventos peligrosos

Fuente: Bigott (2014)

Caracterización de las amenazas: Es una descripción general de las características de un evento peligroso presente en el territorio, en donde se detalla las causas que lo ocasionan; como por ejemplo, la ampliación de la frontera agrícola en zona de colinas o la rápida urbanización en zonas inundables, la falta de alcantarillado sanitario o de sistemas de drenaje para la evacuación de aguas llluvias, las condiciones de inseguridad, entre otros que se generen como consecuencia de la ocurrencia de un evento peligroso.

Delimitación de zonas susceptibles a amenazas: Elaborar mapas de susceptibilidad, con base a la capacidad técnica y económica de cada GAD, en donde se demarca las zonas que presente mayor afectación

por alguna amenaza de origen natural o antrópica (zonas próximas a las riberas de un río son más propensas a inundarse, por la topografía baja en comparación al resto del territorio, entre otros que puedan existir); incluyendo las zonas priorizadas con existencia de riesgo residual. Hay que considerar los criterios siguientes:

- Demarcar la zona de influencia de una amenaza, según la categorización de susceptibilidad “alto” en donde se debería delimitar el uso del suelo hasta obtener estudios definitivos, que establezcan si es mitigable o no mitigable, “medio” se condiciona el uso del suelo, mientras se cumpla con las acciones de mitigación que condicione el GAD; y “bajo” se realizará monitoreo de las vulnerabilidades presentes (inundaciones,



movimientos en masa, incendios forestales, sequías, entre otras).

- Es recomendable que se trabaje con una escala mínima de 1:5.000, especialmente para inundaciones.

Vulnerabilidad: Identificación y análisis

Según la Asamblea General Naciones Unidas:

Se entiende como vulnerabilidad a las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas (Asamblea General Naciones Unidas, 2016).

El diagnóstico se enfoca en el alto nivel de exposición de las infraestructuras esenciales o vitales presentes en el territorio y de la población asentada en zonas susceptibles a determinada amenaza. Para la identificación y análisis de los elementos expuestos, se debe considerar los criterios siguientes:

- Usando el censo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) para este análisis, se puede identificar y analizar las viviendas expuestas a varias amenazas.
- Con la información censal o la base catastral del INEC, se puede precisar el nivel de exposición de la población, considerando el porcentaje de exposición, el acceso a información para la alerta temprana y de las limitaciones geográficas para la evacuación por ocurrencia de evento peligroso.
- En el desarrollo de un mapa en donde se delimiten zonas con mayor vulnerabilidad, puede ser usado como un insumo en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial.

Población expuesta: Identificación

Según lo que indica la metodología "Identificación y análisis de elementos vulnerables" propuesta por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE):

Se considera población expuesta, aquella que se encuentra dentro del área de influencia directa de una o más amenazas; y, población vulnerable aquella que además de estar expuesta, presenta una alta susceptibilidad a los efectos de las amenazas presentes en el territorio. (Bigott, 2014)

Elementos esenciales: Identificación y vulnerabilidad

Según el autor Bigott, manifiesta que:

Los elementos esenciales se seleccionarán de las instalaciones públicas y privada en las áreas de salud, educación, seguridad pública, suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones, transporte, entre otros, que sean necesarias en condiciones normales y en situaciones emergencia, para la sostenibilidad del desarrollo del territorio. (Bigott, 2014).

Considerando la metodología propuesta por el SNGRE "Identificación y análisis de elementos vulnerables", hay que considerar los criterios siguientes:

- Identificar los elementos esenciales (actividades económicas e infraestructura) y analizar los que se encuentran expuestos a una o varias amenazas.
- Establecer los niveles de vulnerabilidad de los elementos esenciales, considerando las variables (dependencia-autonomía, capacidad e rendimiento-acceso, frecuencia de fallas y vulnerabilidad física), usando la base catastral.

Capacidades Territoriales: Evaluación

Según indica el autor Bigott:

Las capacidades territoriales permiten garantizar en el marco del desarrollo y la plani-

ficación de territorios seguros y resilientes, las condiciones mínimas que un territorio debería contemplar para hacer frente a los riesgos residuales y con ellos aumentar la preparación para casos de desate a fin de dar una respuesta eficaz y “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. (Bigott, 2014)

Hay que considerar los criterios siguientes:

- Identificar las capacidades territoriales (obras de mitigación, infraestructura apropiada para la movilización de recursos, instalaciones para la emisión de alertas, evacuación, atención en salud, prevención de incendios, entre otros) para la reducción de riesgos y la respuesta.
- Analizar las capacidades territoriales identificadas con relación a la disponibilidad, cobertura y dependencia, para que se incluya en el diagnóstico del PDOT.
- Desarrollar un mapa de los sectores en donde se requiera mejorar o colocar equipamiento urbano para aumentar la preparación frente a los desastres.

Daños y Pérdidas: Estimación

Es una descripción general sobre los impactos esperados, con el objetivo de identificar los recursos indispensables para restablecer la funcionabilidad de la dinámica (económica y social) del territorio; como resultado de la identificación de las zonas con asentamientos de afectación recurrente o potencial de amenazas naturales o antrópicas, para realizar inversiones necesarias que permitan fortalecer la resiliencia de las infraestructuras físicas, económicas y sociales frente a las amenazas de nuevos eventos peligrosos.

Gestión de Riesgos de Desastres en Ecuador

Para disminuir los riesgos de los desastres

y desarrollar las competencias de prevención, mitigación y rehabilitación se debe implementar acciones que fortalezcan la capacidad de gestión de riesgo por lo cual es indispensable identificar indicadores que nos permitan identificar vulnerabilidades para mejorar tomas de decisiones considerando aspectos económicos, sociales, institucionales y técnicos.

Entre dichos indicadores podemos mencionar población pobre y/o susceptible, asentamientos inseguros, entre otros. Lo cual se puede ver reflejado de la siguiente manera:

Porcentaje de población pobre	La población de más bajos ingresos generalmente son los más afectados.
Porcentaje de asentamientos inseguros	Áreas propensas a sufrir efectos por desastres, que usualmente coinciden con zonas de mayor riesgo de inundación y deslizamientos.
Tasa de promedio anual de crecimiento urbano	Crecimiento urbano debido a la migración, arribo de personas desplazadas, lo cual trae problemas y dificultades.
Número de desastres por tipo	Sismo, inundación, deslizamientos, erupción volcánica, entre otros.
Número de afectados	Población, personas, familias, grupo etario, entre otros.
Número de intervenciones exitosas en Gestión de Riesgos	Casos de desastres con intervenciones en GR con éxito.
Número de intervenciones no exitosas en Gestión de Riesgos	Casos de desastres con intervenciones en GR no exitoso.
Número de proyectos sociales en Gestión de Riesgos	Casos en donde se ejecuten proyectos sociales en gestión de riesgos para reducir o mitigar los riesgos.

Cuadro 2. Asentamientos Inseguros

Fuente: Cárdenas (2015)

En Ecuador

En Ecuador las políticas públicas direccionadas a Gestión de Riesgos han sido establecidas y asumidas en los gobiernos locales, pero existen territorios que tiene una población menor a las 50.000 habitantes, por lo que reciben por parte del gobierno central un presupuesto menor. Todos los municipio a nivel de Ecuador tienen categorías, los gobiernos locales con menor población ya mencionado son de categoría C.

El enfoque en los riesgos y accidentes conduce a una demanda de gestión pública de riesgos, donde la mitigación, la preparación y las respuestas eficientes a las crisis son fundamentales. Se necesita un sistema de aprendizaje continuo para gestionar los riesgos nuevos y emergentes. Existen mu-



chas leyes y regulaciones en la gestión de riesgos. Existe un equilibrio entre las normas y reglamentos y la creencia de las personas en su propia capacidad para manejar los riesgos. Centrarse demasiado en las regulaciones puede tener el riesgo de usar demasiados recursos para elaborar reglas y no fomentar la capacidad de robustez en las organizaciones y la vida personal. Es el equilibrio entre las diferentes posturas lo que puede ser un dilema. Estas son consideraciones a tener en cuenta al realizar la gestión pública de riesgos.

Según el “Protocolo para la Gestión de Albergues Temporales” emitido por medio del Acuerdo Interministerial N° 000003, entre la Secretaría de Gestión de Riesgos (Ahora SNGRE) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), con fecha 16 de abril de 2015; tiene como objetivo “estandarizar en el país la gestión de albergues temporales con base a las normas de respuesta humanitaria para asegurar la atención integral y el bienestar a la población vulnerable, afectada o damnificada por eventos adversos o peligrosos”. (Servicio General de Gestión de Riesgos, 2019).

Por lo manifestado, la actual SNGRE, es responsable de:

- Con base a las amenazas existentes en el territorio, debe realizar la estimación de la demanda de los albergues temporales.
- A los establecimientos públicos que podrían funcionar como albergues, deberán notificar mediante oficio a los propietarios para que habiliten conforme las normas mínimas de respuesta humanitaria.
- De los albergues que están aptos y que cumplen con las normas mínimas de respuesta humanitaria, deberán validar y realizar la publicación oficial anula de estos.
- En conjunto con el MIES, se debe veri-

ficar el cumplimiento de las normas mínimas de respuesta humanitaria en los albergues activos.

- La actual SNGRE, para el cierre de albergues, deberá realizar el informe técnico, indicando que el evento adverso o peligroso ha sido superado.

Los criterios a considerar son los siguientes:

1. Registro histórico de los albergues activos.
2. Registro histórico de los eventos adversos o peligrosos ocurridos según la memoria local.
3. Por cada amenaza activa debe existir un plan de contingencia.
4. Territorios sin registro de eventos adversos o peligroso recurrentes.

RANGOS DE PERSONAS	CATEGORÍAS
0-50	Mínimo
51-100	Bajo
101-150	Medio
151-200	Alto
201 ó más	Máximo

Cuadro 3. Rango de personas a ser albergadas

Fuente: Cárdenas (2015)

Memoria local de eventos adversos o peligrosos

Para recuperar información histórica de los eventos ocurridos en un territorio, se deberá ordenar por tipo de amenaza y por año, con esto se puede elaborar el plan de contingencia respectivo. Se pueden ayudar con la siguiente tabla para recuperar esta información:

AÑO	EVENTO	DAÑO O AFECTACIÓN	CAUSA	PERSONAS AFECTADAS/DAMNIFICADAS	
				PROMEDIO	MÁXIMO

Cuadro 4. Registro histórico de eventos adversos o peligrosos

Fuente: Cárdenas (2015)

Planes de contingencia por Amenazas Activas

En las parroquias donde históricamente no se hayan activado albergues pero que cuenten con planes de contingencia por amenazas activas se podrá determinar el número de personas a ser albergadas en función del escenario de mayor afectación (Servicio General de Gestion de Riesgos, 2019). Para establecer el rango de personas que requieren ser albergadas se deben utilizar los siguientes criterios:

1. Determinar la población total (familias/personas) que pudiera ser afectada/damnificada por todas las amenazas activas en una determinada parroquia.
2. Tomar en consideración, los mapas de vulnerabilidad por inundación y movimientos en masa, ya que una amenaza activa (actividad volcánica) puede, a su vez, activar otra (inundación).
3. Una vez, que se ha determinado el número total de personas posiblemente afectadas/damnificadas por el evento adverso, se procede a ubicar el rango de personas a ser albergadas.

Variables utilizadas:

- Planes de contingencia actualizados.
- Mapas de vulnerabilidad por inundación y movimientos en masa.
- Cuadro de rangos de personas a ser albergadas.

Territorios sin Eventos Adversos Recurrentes

De acuerdo con Servicio General de Gestion de Riesgos (2019), para las parroquias donde no se cuente con registro histórico de albergues activos, ni planes de contingencia por amenazas activas, sumado a que la memoria local nos indica que no han existido eventos adversos recurrentes, se deberá determinar la necesidad de albergue en función de los siguientes criterios:

1. Se determina el número de personas que estuvieron afectadas/damnificadas en aquella única ocasión en que se activó la amenaza y se procede a ubicarlo en el rango correspondiente.
2. Cuando la amenaza corresponde a inundación o movimientos en masa y si la mayor parte de la población en el cantón tiene una vulnerabilidad ALTA, se utilizará el rango mínimo (0-50 personas) ó si tiene una vulnerabilidad MUY ALTA se escogerá el rango bajo (51-100 personas), en relación a la amenaza.
3. Si la parroquia no tuviera una memoria local de eventos adversos, se procedea utilizar el rango mínimo de personas a ser albergadas (0-50 personas).

Metodología

En el presente artículo, como herramienta principal de la investigación para apuntar a resultados favorables se aplicará una orientación científica, con la que sin duda alguna puede plantearse nuevas ideas que ayuden a cumplir el objetivo.

A medida que se desarrolla este producto investigativo, se aumentó la indagación y ob-



servación, como base primordial, las cuales deben tener precisión en el tema.

Empezar coordinando acciones donde el inicio es reconocer la evaluación como elemento primordial del proceso y el producto a obtener; para lo cual emplean técnicas de investigación tomando como técnica primordial la revisión documental, que incluso permitirá obtener literatura de primera mano relacionada con el tema Evaluación Social de las competencias de gestión de riesgos de un municipio en Ecuador, con el propósito de pulir ideas previas y elaborar juicios que permitan impregnar al lector con el tema propuesto, teniendo congruencia entre los objetivos establecidos y el producto final.

Campaña de difusión del Plan Familiar de Emergencias

Por su condición geográfica, Ecuador se encuentra en una zona altamente sísmica y propensa a desastres naturales, como se registró en los años anteriores en Manabí, siendo este el mayor daño causado en los últimos 14 años

Por eso es fundamental mantener informada a la publicación de las acciones a seguir antes y posterior a un evento de desastre naturales de las magnitudes indeterminadas.

De ahí la importancia de una campaña de difusión del Plan Familiar de Emergencias que sería aplicar en todos los GAD del país.

Objetivos

- Informar de las acciones de prevención que existen.
- Difundir en la población que mayormente estaría afectada las acciones que tiene prevista los GAD a fin de reducir el impacto.
- Motivar a las personas a participar en los simulacros de prevención de accidentes durante los desastres naturales.
- Concientizar a la población de contar con recursos mínimos para una situación de emergencia.

Fases

La primera fase para cumplir con los objetivos expuestos será una campaña de difusión que tendrá su etapa de concientización y de ejecución.

La primera parte se deben recurrir a las tradicionales carteleras pero que tenga un diseño tipo portada o primera página de un periódico tradicional.

En ella se publicará toda la información relacionada con la prevención y agendas de reuniones.

Estas carteleras, en un primer momento, deberán estar ubicadas en los exteriores de los GAD y luego trasladadas a los centros poblacionales de mayores riesgos.

Cuando las carteleras lleguen a los centros poblacionales de mayores riesgos la fase cambia a las actividades de campo (ejecución).

Entre las actividades a desarrollar en la comunidad están:

- Conferencias sobre prevención ante posibles desastres naturales.
- Cine foro donde se proyecta documentales que traten sobre los impactos negativos causados por la naturaleza.
- Para los niños, obras de títeres o marionetas enfatizando la participación de la población en la prevención y su organización previa a los desastres.
- Utilización de infografías a fin de informar a la población sobre rutas de evacuación, sitios seguros, insumos que deben almacenar, entre otros temas.
- Difusión de audiovisuales sobre prevención en medios tradicionales (radio o televisión) y en las redes sociales.

Conclusiones

- De esta manera la población estará informado de lo que debe hacer previo y en caso de desastres.
- Lograr la participación de todos los miembros.

bros de la familia en los simulacros y acciones preventivas.

- Utilización de los medios y tradiciones para la difusión de las acciones especificadas en el Plan Familiar de Emergencias.

Tipo de Investigación

Según lo indicado por el autor Castro (2016):

Dentro de toda práctica investigativa, se precisan acciones de carácter metodológico mediante las cuales, se logra conocer y proyectar los eventos posibles que la determinan, así como las características que hacen del acto científico un proceso interactivo ajustado a una realidad posible de ser interpretada. En este sentido, se puede decir, que la presente investigación corresponde al tipo documental, se ocupa del estudio de problemas planteados a nivel teórico, la información requerida para abordarlos se encuentra básicamente en materiales impresos, audiovisuales y /o electrónicos (pág. 41).

Por lo antes expuesto, este tipo de abordaje metodológico abre la oportunidad de aplicar varios enfoques y cortes bibliográficos que permiten responder algunas interrogantes e incluso mejorar ideas explícitas que suponen retos de investigación que llevan a identificar factores, características e incluso limitantes que han de superarse en pro de mejorar el presente estudio.

Uno de los efectos que conlleva la revisión literaria obtenida, es rescatar lo preciso y apegado al tema para profundizar apreciaciones y respaldar con documentación los planteamientos para responder y superar las necesidades identificadas.

Fuentes Documentales

Luego de desarrollar la esencia de la investigación y/o base de este proceso investigativo, obteniendo diferentes fuentes documentales, cuyos datos permiten fortalecer el juicio y la argumentación de los hechos a fin de emplearlos como instrumentos valiosos para definir la línea investigativa de donde se extrae nuevos criterios para tomarlos como referencia en la presente investigación.

Por lo antes mencionado, cabe indicar dentro del presente lo indicado por el autor Castro:

“Las fuentes documentales incorporadas en la investigación documental o bibliográfica, representa la suma de materiales sistemáticos que son revisados en forma rigurosa y profunda para llegar a un análisis del fenómeno”(CASTRO, 2016). Por lo cual, se realiza una investigación exploratoria, para poder determinar los problemas, condiciones e incluso el objeto del presente estudio; lo que se trata de una investigación previa a la definitiva; una lectura que lleva a establecer la base de partida con aspectos vinculados directamente al tema propuesto.

Técnicas para la Recolección de la Información

Con la intención de aplicar técnicas adecuadas al proceso investigativo, para evaluar la realidad social se necesita especificar las particularidades de diferentes datos documentales apegadas a las variables del tema. En tal sentido el autor Bolívar refiere, “una técnica particular para aportar ayuda a los procedimientos de selección de las ideas primarias y secundarias” (Bolívar, 2015, pág. 71)

Por lo tanto, se usan instrumentos que permiten obtener información primaria, con datos de interés para ciertos agentes del tema analizado, hay abundante bibliografía del tema, sin embargo, para una mejor absorción de datos que sirvan al tema se emplea resúmenes, subrayados, para una revisión de lectura y selección de datos de interés. Tal como lo expresa el autor Bolívar, “las técnicas documentales proporcionan las herramientas esenciales y determinantes para responder a los objetivos formulados y llegar a resultados efectivos” (Bolívar, 2015, pág. 58). Según lo indicado por Fred Kerlinger (1987) “...la investigación científica es una investigación sistemática, controlada, empírica y crítica, de proposiciones hipotéticas sobre supuestas relaciones que existen entre fenómenos naturales” (pág. 7).

Se aplica el método inductivo, “el investigador tenía que establecer conclusiones ge-

nerales basándose en hechos recopilados mediante la observación directa” (Dávila Newman, 2006). “El razonamiento inductivo es una relación de juicios que va de lo particular a lo general” (Martinez, 1987)

Según Bolívar (2015):

“...las técnicas de procesamiento de datos en los estudios documentales, son las encargadas de ofrecer al investigador la visión o pasos que debe cumplir durante su ejercicio, cada una de ellas debe estar en correspondencia con el nivel a emplear” (pág. 123).

Resultados

Gestión de riesgos en la planificación pública

La Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos y el sistema nacional de gestión de riesgos a nivel de Ecuador

El análisis crítico de los organismos administrativos desde el nivel gubernamental hasta el local revela la necesidad de una mejor coordinación. Aunque ha existido un desarrollo positivo en la capacidad de los municipios en la gestión de crisis y riesgos, existe una necesidad adicional de integrar los análisis de Riesgos y Vulnerabilidades (RAV) en la planificación municipal. Esto permitirá el trabajo de prevención sistemática.

Otro elemento en la gestión de riesgos municipales se centra menos en los riesgos cotidianos en la planificación municipal que en los accidentes grandes (Johansson, Svedung, & Andersson, 2016). Los análisis de riesgos tradicionales en los municipios se centran en grandes eventos, en lugar de riesgos en los servicios diarios. La atención se centra en una perspectiva de planificación a largo plazo en lugar de un enfoque de procedimiento en las operaciones de trabajo diarias. El uso de un enfoque reactivo en lugar de uno proactivo en la gestión de riesgos tiende a centrarse en los riesgos conocidos más que en el desarrollo.

Los municipios son una parte central de un sistema nacional de gestión de riesgos y emergencias. La gestión de riesgos en los

municipios es importante, porque a menudo es donde ocurren los riesgos y ocurren los accidentes. Durante los desafíos y accidentes extraordinarios, los municipios reciben ayuda de otras instituciones, pero los municipios tienen la responsabilidad exclusiva del bienestar social diario y la seguridad a nivel local. La organización municipal es multipropósito y brinda muchos servicios diferentes, desde administrar jardines de infantes hasta construir carreteras. Esto hace que la organización sea muy heterogénea, lo que lleva a desafíos cuando se trata de la gestión de riesgos en toda la organización. (Johansson, Svedung, & Andersson, 2016)

Hay tres principios que son centrales en el manejo de emergencias:

- El principio de responsabilidad. Cada agencia tiene la responsabilidad de tomar medidas preventivas, preparación para emergencias y manejo de crisis.
- El principio de igualdad. La organización debería ser lo más similar posible en paz, crisis y guerra.
- El principio de proximidad. La crisis se manejará al nivel más bajo posible. En la práctica, esto significa que los municipios tienen la responsabilidad principal de manejar las crisis que ocurren en tiempos de paz.

Estos principios forman un marco para el trabajo de seguridad en la sociedad, tanto en preparación como en manejo de crisis. Los municipios tienen un papel central, con la responsabilidad de la gestión y el manejo de los riesgos locales. Cuando hay una mayor gravedad, otras instituciones se involucrarán. Por medio de este estudio se busca contribuir el conocimiento sobre la gestión de riesgos municipales:

- Mejorar el conocimiento de diferentes tipos de herramientas de riesgo y sus ventajas y desventajas en el contexto municipal.
- Para mejorar la comprensión de qué factores pueden ser necesarios para contri-

buir al aprendizaje y la participación local en el contexto municipal.

- Aportar conocimientos para mejorar la calidad de la gestión municipal de riesgos.

Gestión de riesgos

La gestión del riesgo se define como "una gama de actividades relacionadas para hacer frente al riesgo, incluida la forma en que se identifican y evalúan los riesgos y cómo se monitorean y evalúan las intervenciones sociales para abordar el riesgo" (Hood & Jones, 1996). Los riesgos son diferentes y esto puede tener un efecto sobre cómo se lleva a cabo la gestión de riesgos. El riesgo puede clasificarse según la complejidad. Riesgos simples, problemas de riesgo complejos, inciertos y ambiguos (Renn, 2015).

Los riesgos simples son fáciles de resolver, los riesgos ambiguos deben manejarse de otra manera. Las clasificaciones de los diferentes riesgos se pueden gestionar utilizando diferentes estrategias. Una racionalidad instrumental puede ser apropiada cuando se manejan riesgos simples y cuando las rutinas se pueden usar para resolver el problema del riesgo. Cuando los riesgos son más complejos, inciertos y ambiguos, una estrategia comunicativa puede ser más apropiada.

Los riesgos ambiguos contienen elementos normativos e incluyen más participantes puede aumentar la capacidad de ver los riesgos desde diferentes puntos de vista y tenerlos en cuenta al tomar decisiones. La gestión de riesgos puede ser una estrategia prescriptiva donde los expertos brindan soluciones de riesgos. La gestión de riesgos también puede sentar las bases para crear foros deliberativos para resolver problemas de riesgo complejos.

Perspectivas de planificación Racional y Comunicativa

Se han utilizado dos perspectivas normativas principales para analizar los hallazgos, estas son las perspectivas de planificación racional y comunicativa. Ambas perspectivas son racionales, pero tienen diferentes racionalidades;

"racionalidad racional" y racionalidad comunicativa. Los términos racionalidad instrumental o intencional también pueden usarse en lugar de racionalidad racional. La etiqueta de planificación racional se encuentra en la teoría de Banfield de una situación ideal de decisión y planificación. En contextos de acción comunicativa, se llama a alguien racional no solo si es capaz de presentar una afirmación y, cuando se le critica, proporcionarle fundamentos al señalar evidencia apropiada, sino también si está siguiendo una norma establecida y es capaz, cuando se le critica, de justificar su acción explicando la situación dada a la luz de expectativas legítimas (Habermas, 2014). En la racionalidad comunicativa, la racionalidad es encontrar la mejor solución basada en el diálogo y el consenso común alcanzado por las partes interesadas. Los métodos de planificación racional y comunicativa se han utilizado como marcos para explicar el municipio como organización y analizar las diferentes herramientas de riesgo.

Análisis de herramientas de riesgo utilizando perspectivas Racionales y Comunicativas.

El Análisis de Riesgo y Vulnerabilidad (RAV) y el Mini Análisis de Riesgo (MRA) son las herramientas de riesgo analizadas en esta investigación. En 1994, DCDEP produjo una directriz municipal de Riesgo y Vulnerabilidad (RAV). Esta fue una plantilla de mapeo de riesgos según su grado de seriedad. Los riesgos considerados eran de interés a nivel gerencial, con un enfoque en catástrofes. Por el contrario, MRA es una herramienta desarrollada para adaptarse a un contexto municipal. MRA se centra en los riesgos diarios en las operaciones de trabajo a nivel operativo. El objetivo es que los trabajadores de la calle sean independientes en la evaluación y el manejo de riesgos. Los niveles medio y superior también utilizan la estrategia de abajo hacia arriba, pero de manera más escasa.

Un elemento común tanto en RAV como en MRA es el objetivo de mapear los riesgos para tomar medidas preventivas y aumentar la seguridad de los habitantes de un municipio. Sin embargo, las herramientas de riesgo

se han utilizado con un enfoque diferente. El RAV se ha centrado en accidentes graves, mientras que MRA tiene una perspectiva de riesgo diario donde el diálogo se vuelve importante para el aprendizaje y la implementación. (Nilsen & Olsen, 2013).

El propósito analítico de usar perspectivas de planificación racional y comunicativa es describir y explicar las diferentes implicaciones de las herramientas de manera más clara para que los municipios puedan seleccionar la herramienta más adecuada según la situación. Las diferentes herramientas son adecuadas para diferentes situaciones.

Municipios y gestión de riesgos

Designación de recursos para municipios en Ecuador

La organización municipal tiene influencias externas del gobierno que asigna muchas tareas, a veces ambiguas. La capacidad de la burocracia a nivel de la calle para manejar estas tareas puede no siempre seguir un patrón racional. Los trabajadores a nivel de calle son empleados que; "Interactuar directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos" (Lipshy, 2016), por ejemplo, maestros, trabajadores sociales y enfermeras comunitarias. La burocracia a nivel de calle no siempre es predecible debido a objetivos ambiguos y tareas imposibles. Una organización municipal tiene muchos servicios diferentes que cumplir y está separada en diferentes departamentos con diferentes medios y fines. Esto produce una institución con muy poca homogeneidad. Las reformas a menudo dan grandes cambios en la "conversación" (lo que se dice que se hace), pero es más difícil rastrear los cambios en la "acción" (lo que realmente se hace). Dentro de la teoría de la burocracia crítica se sabe que las estrategias del nivel superior son difíciles de implementar a nivel de la calle (Lipshy, 2016). La presión de trabajo, la falta de recursos y muchas ambigüedades en los propósitos / objetivos son explicaciones de por qué no se admiten nuevas estrategias u objetivos a nivel de calle. (Nilsen & Olsen, 2013).

La organización municipal a menudo tiene

muchos objetivos ambiguos y tareas políticas, decisiones y deberes que ejecutar. Una estrategia clara puede ser una forma de resolver lo que es relevante en el flujo constante de información y demandas. La gestión estratégica puede verse en diferentes marcos de referencia. Hay una distinción entre un entorno lineal, donde la causa y los efectos están claramente interrelacionados, y un entorno que no presupone tales relaciones causales, con respecto a las ambigüedades y diferencias de puntos de vista como una descripción más apropiada del mundo contemporáneo.

Estos diferentes entornos afectan la forma en que se puede llevar a cabo la gestión estratégica municipal. Una estrategia de arriba hacia abajo fomenta un entorno más estable, mientras que una estrategia de abajo hacia arriba da espacio para actividades de auto organización. Una estrategia es el patrón o plan que integra los principales objetivos, políticas y secuencias de acción de una organización en un todo coherente.

Esta es una estrategia para gestionar la estabilidad. Diseñar una estrategia "requiere una síntesis natural del futuro, presente y pasado" y tiene un enfoque más procesal. Hay una gran diferencia entre las estrategias de planificación estratégica y ver la formación de estrategias como un proceso. El proceso de planificación formal se repite tan a menudo y tan mecánicamente que insensibiliza a la organización a un cambio real, el programa cada vez más profundamente en patrones establecidos y, por lo tanto, la alienta a hacer solo pequeñas adaptaciones (Zapata, 2017).

Implementación

La planificación es un remedio para cumplir con los cambios en el comportamiento organizacional. Cuando se trata de planificación, la experiencia general es la inercia en los municipios siguiendo las leyes, reglamentos y recomendaciones gubernamentales. La implementación lleva más tiempo de lo planeado y hay poca concordancia con el contenido del plan, la formulación del plan y las recomendaciones dadas en las directrices.

Estas son experiencias también encontradas en la implementación en otros países. (Zapata, 2017)

Sin embargo, la investigación de Comunidades Seguras muestra que si los participantes se incluyen temprano en el proceso de prevención de lesiones, es más probable que continúen el trabajo después de que termine el período del proyecto. Por lo tanto, la participación temprana puede ser un remedio para cumplir con la implementación. Otros factores para tener éxito en la implementación que se encuentran en la prevención de accidentes municipales es que el nivel superior admite niveles inferiores, se deben incluir todos los niveles en el municipio, se deben proporcionar recursos financieros y los asuntos de seguridad se deben incluir en los planes municipales y departamentales (Zapata, 2017). Conocer los desafíos en la implementación puede ayudar al municipio a buscar buenos ejemplos para evitar dificultades. Se pueden usar diferentes niveles según la fase de implementación al introducir nuevas herramientas.

Conclusión

El desarrollo y la combinación de las herramientas de Análisis de Riesgo y Vulnerabilidad (RAV) y el Mini Análisis de Riesgo (MRA) aumentan la calidad de la gestión municipal de riesgos. Sin embargo, el RAV tiene las desventajas de no cubrir la conciencia continua del riesgo y la falta de implementación en el nivel inferior de la organización municipal, mientras que la Gestión Integral de Riesgos (ERM) carece de una perspectiva de planificación a largo plazo y también de una visión general total de los riesgos municipales. Las diferentes herramientas parecen complementarse entre sí. Cuando se han encontrado debilidades en el uso de RAV, MRA podría fortalecerlas y viceversa. RAV tiene su fuerza en una perspectiva de planificación a largo plazo y donde los riesgos son aparentemente fáciles de detectar. La herramienta se basa en una perspectiva de planificación racional, donde los fines y los medios son claros y donde se elige la mejor solución entre todas las alternativas posibles.

Dentro de la planificación de riesgos en todos los municipios se debe considerar la planificación familiar, lo que pone de manifiesto la gestión de riesgo como una de las emergencias sociales de gran importancia para el desarrollo y ordenamiento territorial expresando las pautas que se deben considerar para minimizar los riesgos de desastres, y donde se observa la importancia de la inclusión de reglas que implementen gestiones para los desastres que puedan ocurrir en la comunidad o territorio.

Durante el desarrollo de la investigación se observó que para la implementación de la gestión de riesgo en el desarrollo y ordenamiento territorial se debe considerar como elementos esenciales la población y la vulnerabilidad, así como también, evaluar las capacidades territoriales y la estimación de daños y pérdidas que puedan generarse. Aunado a esto se observó que en Ecuador las políticas públicas con relación a la gestión de riesgo son asumidas y establecidas por los gobiernos locales, muy a pesar de la existencia de territorios con población menor que reciben aporte del gobierno central

El MRA es una herramienta alternativa que proporciona una forma de procedimiento de detección de riesgos, que impone un enfoque continuo en la conciencia del riesgo. Permitir a los pares analizar y manejar los riesgos por sí mismos es un tipo de empoderamiento. El análisis de ARM ha mostrado similitudes con la teoría del empoderamiento. No obstante, la creencia en las propias habilidades es fundamental, la ERM puede verse como una herramienta de empoderamiento en la gestión local de riesgos, ya que los pares colaboran y encuentran soluciones locales.

Tener herramientas que sientan las bases para la participación local es importante, porque aquí es donde ocurren los riesgos diarios. Para manejar los riesgos emergentes que son inciertos, existe la necesidad de aumentar la resiliencia en la organización municipal. Las experiencias y el conocimiento de la investigación de las organizaciones de alta confiabilidad muestran que una actitud cognitiva de atención colectiva puede ser transferida y

utilizada en otras organizaciones fuera de las tecnologías de alto riesgo. Algunos de estos elementos se encuentran en el enfoque de MRA en la preparación, detección y manejo de riesgos procesales.

Sin embargo, existe un dilema en el uso de pautas generales para contextos específicos. Las plantillas preparadas pueden no tener la capacidad de captar señales emergentes de riesgos. Un enfoque procesal y una herramienta más basada en el contexto pueden mejorar el manejo de los riesgos emergentes locales. En lugar de "uno u otro", el esfuerzo es encontrar un equilibrio adecuado entre las pautas generales y contextuales en la gestión de riesgos. Diferentes situaciones requieren diferentes soluciones. Esta investigación ha encontrado que la ARM es complementaria al RAV e incluye aspectos en las pautas de gestión de riesgos que no se han considerado antes. Sin MRA, el método tradicional de usar RAV no sería desafiado. La inclusión de ambas herramientas puede aumentar la calidad de la gestión de riesgos en los municipios, ya que se consideran más situaciones de riesgo.

Glosario

Agendas de Reducción de Riesgos de Desastres: es un mecanismo de la administración gubernamental, que concreta las prioridades de acción en un territorio para reducir los riesgos acumulados, y para evitar o mitigar el impacto ante la ocurrencia de nuevos eventos peligrosos, de modo que se proteja y mantenga operativos los elementos esenciales del territorio para su funcionamiento (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Amenaza: es un proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, disrupción social y económicas o daños ambientales (CEPAL, 2018).

Desastre: es una interrupción grave en el funcionamiento de la comunidad en alguna escala, debido a la interacción de eventos peligrosos con las condiciones de exposición y de vulnerabilidad que conlleven a pérdidas o impactos de alguno de los siguientes tipos:

humanos, materiales, económicos o ambientales que requiere atención del Estado central (CEPAL, 2018).

Elementos esenciales: se refiere a la población, servicios sociales básicos (salud, educación), identidad y patrimonio de la población, abastecimiento de agua potable, red de energía eléctrica, abastecimiento de alimentos, abastecimiento de combustibles, funcionamiento de telecomunicaciones, movilidad y vialidad, lugares de actividad económica, instituciones de toma de decisión y gestión del territorio y uso del suelo principalmente (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019).

Evento o suceso peligroso: es la manifestación o materialización de una o varias amenazas en un período de tiempo específico (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Exposición: situación en la que se encuentran las personas, las infraestructuras, las viviendas, las capacidades de producción y otros activos humanos tangibles situados en zonas expuestas a amenazas (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Fragilidad: indica las condiciones de desventaja o debilidad relacionadas al ser humano y sus medios de vida frente a un peligro, a mayor fragilidad, mayor vulnerabilidad (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019).

Índice de desempeño local en gestión del riesgo de desastres: proporciona una medida cuantitativa de la gestión con base en niveles preestablecidos o referentes deseables cualitativos hacia los cuales se debe dirigir la gestión del riesgo (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019).

Infraestructuras vitales: conjunto de estructuras físicas, instalaciones, redes y otros activos que proporcionan servicios indispensables para el funcionamiento social y económico de una comunidad o sociedad (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Riesgo de desastres: es la probable pérdida de vidas o daños ocurridos en una sociedad

o comunidad en un período de tiempo específico, que está determinado por la amenaza, vulnerabilidad y capacidad de respuesta (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Riesgo residual: el riesgo de desastre que se mantiene de forma no gestionada, aunque se hayan puesto en pie medidas eficaces de reducción del riesgo de desastres, y respecto del que deben mantenerse las capacidades de respuesta de emergencia y de recuperación (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2019).

Susceptibilidad: es el grado de fragilidad interna de un sujeto, objeto o sistema para enfrentar una amenaza y recibir un posible impacto debido a la ocurrencia de un evento peligroso (Secretaría de Gestión de Riesgos, 2018).

Vulnerabilidad: condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas (CEPAL, 2018).

Bibliografía

- Bigott, E. (2014). Acciones mínimas para incluir la gestión del riesgo en el PDOT. Recuperado el 2020, de https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/guia_comunitaria_gestion_riesgos.pdf
- Bolívar, J. (2015). Investigación Documental. México. Pax.
- Castro, J. (2016). Técnicas Documentales. México. Limusa.
- CEPAL. (2018). Introducción a las estadísticas e indicadores de desastres en América Latina y el Caribe. ONU-CEPAL. Obtenido de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/4-introduccion-estadisticas-indicadores-desastres-america-latina-caribe_0.pdf
- Dávila Newman. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y.
- Davila, A. (2015). Diccionario de Términos Científicos. Caracas: Editorial Oasis.
- Ecuador listo y solidario. (16 de 1 de 2019). Recuperado el 15 de 6 de 2020, de <https://www.ecuadorlistoysolidario.gob.ec/>
- Habermas, J. (2014). The theory of communicative action. Reason and the rationality of Society. Cambridge: Polity Press.
- Hood, C., & Jones, D. (1996). Accident and design. Contemporary debates in risk management. London, Routledge.
- Johansson, A., Svedung, I., & Andersson, R. (2016). Gestión de riesgos en la planificación social: un análisis del alcance y la variedad de cuestiones de salud, seguridad y protección en los documentos del plan municipal. Safety Science, 675-688.
- Kerlinger. (1987).
- Lipshy, M. (2016). Street-level bureaucracy, Russell Sage Foundation. New York.
- Martinez, F. (1987). Método Inductivo.
- Nilsen, A., & Olsen, O. (2013). Herramientas universales y contextuales como una doble estrategia en la planificación de emergencias. Diario Internacional de Gestión de Emergencias, págs. 81-97.
- ONU-EIRD. (2018). Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. Recuperado el 11 de Mayo de 2020, de <https://www.eird.org/americas/>
- Renn, O. (2015). White paper. Risk governance. Towards an integrative approach.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. (2018). <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/>. Obtenido de <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/GLOSARIO-DE-T%C3%89RMINOS-DE-GESTI%C3%93N-DE-RIESGOS-DE-DESASTRES-GUIA-DE-CONSULTA.pdf>
- Servicio General de Gestión de Riesgos. (2019). Recuperado el 15 de Junio de 2020, de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-Riesgos.pdf>
- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias. (2019). Lineamientos para incluir la gestión del riesgo de desastres en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). 1 Edición. Samborondón. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/09/Caja-de-herramientas-Riesgos.pdf>
- Unidas, A. G. (2016). Definiciones.
- Vatsa, K. (2003). Red de Desastres Naturales Gestión de Riesgo de Desastres por Comunidades y Gobiernos Locales.
- Zapata, G. (16 de Julio de 2017). Mintzberg y Quinn "El proceso estratégico conceptos, contextos y casos". Recuperado el 12 de Mayo de 2020, de https://issuu.com/gunnarzapata/docs/mintzberg_quinn_el_proceso_estrateg

CITAR ESTE ARTICULO:

Soriano Torres, L. E., Astudillo Merino, A. M., Silva Morocho, M. Ángel, & Rosero Constante, L. A. (2020). Construcción social ante desastres y el gobierno cantonal. RECIAMUC, 4(4 (esp), 74-93. <https://doi.org/10.26820/reciamuc/4.4.diciembre.2020.74-93>

