

**TEMA: Experiencia de la Gestión de Riesgos a Desastres Urbanos en la ciudad de Guayaquil.**

Menéndez Villacreses Mónica<sup>1</sup>  
Donoso Guerrero Fabio<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Sub directora Proyectos y Cooperación Dirección Gestión de Riesgo y Cooperación del Municipio de Guayaquil, Ecuador.  
menendez\_monica@hotmail.com

<sup>2</sup>Asesor de la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. IEISS, Quito, Ecuador.  
donfabio30@gmail.com

***Resumen:***

El presente trabajo desarrolla la memoria histórica de la formación del programa municipal llamado al Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos de Guayaquil, el mismo que facilita demostrar como la instalación de capacidades institucionales, puede contribuir al fortalecimiento del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos con el fin de colaborar en el desarrollo pleno de las capacidades en la Reducción del Riesgos (RRD) desde lo local; este fortalecimiento institucional y comunitario permitirá contribuir en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Estado Ecuatoriano 2017-2021 (1), y el Plan Estratégico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio de Guayaquil (2), mejorando las condiciones de vida, la protección de los bienes y la organización comunitaria de los habitantes de los barrios periurbanos de la ciudad de Guayaquil.

Este proceso generó como objetivo promover un manejo integrado de la gestión de riesgos de desastres relacionando al sistema con la ciudadanía de los barrios urbano – marginales, consolidando capacidades institucionales para mejorar el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas para la reducción de riesgos, mediante herramientas y metodologías efectivas y validadas socialmente por actores comunitarios, organismos del sistema e instituciones públicas y privadas participantes en el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos de Desastres presidido por la autoridad municipal .

En este periodo la experiencia municipal logró generar información sobre las necesidades de conocimiento, metodologías, instrumentos y recursos adecuados a las particularidades de los actores de Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos adecuado a la singularidad del Cantón Guayaquil.

***Palabras clave:*** gestión de riesgos, capacidades institucionales, sistema descentralizado de gestión de riesgos.

## I. INTRODUCCIÓN

La Gestión de Riesgos es reconocida en la Constitución Política del Ecuador del 2008 (3), y en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización, (4) el mismo hace mención al desarrollo del Sistema Nacional Descentralizado (SNDGR) de Gestión de Riesgos, liderado por la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) y los Gobiernos locales que han asumido esta competencia (COOTAD 2010).

El propósito de la ponencia es demostrar como la instalación de capacidades institucionales, puede contribuir al fortalecimiento de técnicas del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos a fin de colaborar en el desarrollo pleno de las capacidades en la Reducción del Riesgos (RRD) desde lo local; lo que permitirá contribuir en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del Estado Ecuatoriano y el Plan Estratégico del Gobierno Autónomo descentralizado Municipio de Guayaquil, mejorando las condiciones de vida, la protección de los bienes y la organización comunitaria de los habitantes de los barrios periurbanos de la ciudad de Guayaquil.

Se ha trabajado en esta experiencia ya cinco años con proyectos de Naciones Unidas y la Unión Europea, en las Áreas de Desarrollo Social de Nueva Prosperina y Bastión Popular, Monte Sinaí y El Guasmo Sur, experimentando un modelo de organización comunitaria para capacitación y respuesta con especificidad en contexto urbano. Dentro de los avances alcanzados debemos citar la implementación del programa “Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos – Guayaquil” con un diagnóstico inicial realizado el 2012, y ejecutado el periodo 2013-2014 (5) en el Cantón de Guayaquil, Provincia del Guayas, documento que en su formulación determina que existe un interés estratégico para desarrollar acciones en zonas urbanas en la parte baja de la cuenca del río Guayas, *“como un espacio de gran interés estratégico motivado por la necesidad de incrementar presencia del Estado y sus acciones en zonas urbano-marginales donde se concentra una parte importante de la población del Ecuador y donde las situaciones de exposición ante amenazas naturales y socio-naturales como las inundaciones, sismos o deslizamientos se ven agravadas por factores como la alta densidad de población junto con causas estructurales como la pobreza.”*

Esta prioridad estratégica de trabajo en zonas urbano marginales coincide plenamente con las orientaciones del documento de referencia “Ecuador, Referencias para la Gestión de Riesgos 2013-2014” elaborado a finales de 2012 (6) como referencia obligada para actividades de Reducción de Riesgos a Desastres, el que recomienda explícitamente el trabajo de fortalecimiento en preparación y respuesta de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADS) como paso necesario del proceso de descentralización de la gestión del riesgo en el nivel local con énfasis en áreas rurales y urbano-marginales.

## II. MÉTODO

La metodología utilizada fue basada en el Modelo de Gestión Participativa; la misma que con criterios multi actor y fue aplicada en dos dimensiones, la institucional y la comunitaria, específicamente creemos que reúne las siguientes condiciones:

1.- Descriptiva, ya que se orientó a procurar dar soluciones a temas referidos a la construcción social del riesgo, el fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad pública relacionada con el problema sobre el que se articula la propuesta, reducción de riesgos y sus mecanismos de gestión.

2.- Explicativa, permitiendo el análisis de las relaciones de causalidad, correlación y asociación, por ello asoma la necesidad de implementación del modelo, conocimiento, diseño y puesta en marcha, y obligada a

incorporar una perspectiva intercultural capaz de ser comprendida y apropiada por distintos grupos de la población de acuerdo a sus culturas, sus sitios de residencia, sus condiciones socio económicas y los distintos tipos de riesgos en su entorno físico y social.

3.- Fue una investigación orientada en correspondencia a la demanda institucional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el órgano rector de la política pública de gestión de riesgos y el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Guayaquil, órgano operativo en el cantón, quien es legalmente la autoridad con competencias desde el marco legal de la Gestión de Riesgos en el Ecuador; vale la pena indicar que las políticas públicas se componen, entre otros elementos, de una dimensión jurídica, otra institucional, y otra presupuestaria y que solo este conjunto le puede dotar de sostenibilidad.

La línea de tiempo recoge el trabajo efectuado en dos operaciones de cooperación internacional, la primera con la Dirección de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DIPECHO) 2013-2014, una operación de fortalecimiento de capacidades institucionales trabajada con PNUD 2015-2016 y el proceso de transferencia y sostenibilidad del Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos Guayaquil, culminado en 2017, convertido en programa municipal permanente y con financiación local.

Los dos proyectos desde su fase de formulación fueron articulados a la estrategia de gestión de riesgos cantonal convirtiéndose al finalizar el financiamiento internacional, en programas asumidos desde la institucionalidad con la finalidad de garantizar la permanencia de los mismos. Dos variables independientes actúan simultáneamente con el problema investigado la Reducción de Riesgos a Desastres y Gestión de la Comunicación Institucional para el Municipio y el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos y solo en su articulación está la clave para lograr que los recursos humanos del sistema adquieran capacidades y competencias para su fortalecimiento.

La situación problemática presentada en los barrios y zonas urbano-marginales de la ciudad de Guayaquil, está relacionada con importantes pérdidas materiales y vidas humanas, a consecuencia de inundaciones y deslizamientos provocados por las intensas lluvias en el período invernal y la exposición física ante amenazas, de menor frecuencia pero de gran magnitud como los sismos, dado que Guayaquil es una zona de nivel medio-alto de riesgo sísmico y desde 2016 ha vivido varios eventos superiores a los 5.2<sup>0</sup>, fue afectada por el sismo de Pedernales del 2016, y en el 2017 se han vivido más de tres eventos, cabe reconocer que como medida preventiva en el marco de las acciones institucionales y comunitarias la Municipalidad ha liderado 8 simulacros de la Ciudad, el último tuvo una diferencia de 15 minutos, con un sismo real de 6.3<sup>0</sup>.

*Esta situación de riesgo es el resultado de tres elementos: un **contexto multi-amenazas** que históricamente afectan a la ciudad de Guayaquil, siendo las principales de origen geológico e hidro-meteorológico, destacando las inundaciones y deslizamientos por su frecuencia y los sismos por su magnitud ; la existencia, particularmente en los barrios urbano-marginales, de diversos **factores de vulnerabilidad** ambiental, física, organizativa, político-institucional, educativo-cultural y socio-económica y las **limitadas capacidades** instaladas, que no permite monitorear las amenazas y poder brindar una respuesta autónoma, oportuna y eficiente articulada desde el nivel de barrio con las autoridades y estructuras municipales existentes. (5)*

Como gobierno local nos vimos en la necesidad de plantear estudiar las dimensiones de la vulnerabilidad social, por ello ponemos énfasis en marcar que el Municipio estableció un trabajo conjunto con la Academia para lograr implementar encuestas y una propuesta sobre metodologías para valorar algunas dimensiones de la vulnerabilidad, especialmente en comunidades urbano marginales, gracia a ello en el conjunto de intervenciones realizadas, se ha determinado algunos factores importantes (7).

Los principales **factores de vulnerabilidad** que junto con las amenazas mencionadas hacen que el nivel de riesgo en los barrios peri-urbanos sea alto, sin descuidar las barriadas formalizadas pero surgidas de la dinámica del proceso de invasiones, las principales para el estudio son:

- a).- La **vulnerabilidad ambiental** relacionada con la deforestación y uso inapropiado del suelo que provoca procesos de erosión acelerada;
- b).- La **vulnerabilidad física** relacionada con la ubicación de viviendas y construcciones en cauces naturales de agua lluvia y relleno de los mismos, construcciones en laderas y taludes y movimientos anti-técnicos de tierra;
- c).- La **vulnerabilidad organizativa** relacionada principalmente con la falta de comités barriales de gestión de riesgo y medios para monitoreo y alerta y ausencia de protocolos de respuesta entre nivel barrial y municipal;
- d).- La **vulnerabilidad educativo-cultural** relacionada con desconocimiento de las amenazas y vulnerabilidades lo que lleva a una muy baja percepción de riesgo por parte de la población;
- e).- La **vulnerabilidad político-institucional** relacionada con el limitado “saber-hacer”, instrumentos y procesos de planificación y de comunicación masiva incluyendo sensibilización y capacitación que permitan asumir transversalmente la gestión del riesgo;
- f).- La **vulnerabilidad socio-económica** relacionada con los niveles de pobreza y alta migración económica campo-cuidad que acelera los procesos urbanos de crecimiento y el hacinamiento y presión social sobre bienes y servicios como trabajo, salud, educación, tierra y vivienda entre otros.

La implementación de acciones de gestión de riesgos en los barrios logra convocar a varios actores internos del mismo municipio así articula y promueve trabajar juntos con eficacia y funcionar bien, además al incluir a instituciones privadas como ONGS, suma competencias y capacidades con otros organismos públicos que se encuentran trabajando en el territorio, ministerios, agencias gubernamentales, universidades logrando, adecuar sus programas gracias a la coordinación, produciendo un alto impacto, donde la reducción de riesgos de desastres ya no solo es en el tema de riesgos sino una política pública específica relacionada con el desarrollo territorial presente en la planificación de los gobiernos locales.

Estas acciones territoriales procuran ubicar las amenazas, monitorearlas, organizar, capacitar y equipar las brigadas de primera respuesta, institucionalizar el sistema creando los Comités Comunitarios reconocidos por la Municipalidad y la Secretaria de Gestión de Riesgos que es el organismo rector a nivel nacional, elabora mapas temáticos de amenazas, capacidades y recursos, rutas de evacuación y planes de contingencia y procura establecer conexiones de información y apoyo con la sala situacional permanente de Comité de Gestión de Riesgos Cantonal.

### III. RESULTADOS

Desde el año 2012 que inició este proceso de construcción de capacidades institucionales y comunitarias, propusimos como base de la investigación la Metodología de Planificación Participativa teniendo como componentes esenciales los subprocesos de:

Diagnóstico, Problematicación, Construcción de Líneas de Acción y Gestión de Comunicación como Eje transversal en la Planificación Estratégica Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal del Cantón Guayaquil. Esta secuencia se implementó en cuatro cuerpos diferenciados que para facilitar llamamos etapas.

**ETAPA 1 – SENSIBILIZACIÓN DE LOS ACTORES:** Presentamos la propuesta de trabajo de cada uno de los proyectos, posteriormente del programa y por último la incorporación de la ciudad a la Campaña de Naciones Unidas para Ciudades Resilientes y Sostenibles, este ejercicio implantado en reuniones de trabajo a tomadores de decisiones, técnicos de los organismos integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos, técnicos y gestores locales de organismos de respuesta, líderes y lideresas comunitarias.

**ETAPA 2 – INSTALACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA:** Desarrollamos talleres explicativos de la propuesta de trabajo para la incorporación de la Gestión de Riesgos como eje transversal de la planificación municipal sobre todo con funcionarios municipales de áreas vinculadas a la temática de riesgos para este taller se utilizó el material elaborado especialmente por la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas.

**ETAPA 3 - SEGUIMIENTO OPERACIONAL E INSTRUMENTALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN:** Todas las herramientas producidas, se pusieron a disposición de los participantes para entonces desarrollar la estrategia RRD a través de la capacitación específica por ejemplo en Mapas de Riesgos, Diagnóstico Participativo, Sistema de Alerta Temprana, Organización del Voluntariado, Participación de la Comunidad, etc.)

Los talleres recolectores de información se realizaron con especialistas enfocados en ámbitos y temas relacionados con la división de trabajo que existe dentro de la gestión de riesgos a desastres.

**ETAPA 4 – EJERCICIO DE EXPERIMENTACIÓN Y REFLEXIÓN:**

Esta fase fue la de fortalecimiento de tejido social, apunta a la construcción de los vínculos entre las políticas, los sistemas y las instituciones del Sistema Nacional, sustancialmente buscando el anclaje con los barrios, forma histórica de organización de territorio urbano y espacio de construcción social del riesgo.

#### IV. CONCLUSIONES

1.- Algunas competencias institucionales amparadas por el marco jurídico del Estado Ecuatoriano, Constitución y otras leyes y reglamentos sostienen la institucionalización del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, pero existen todavía dificultades relacionadas con procesos de identificación, prevención y reducción del riesgo, donde se combinan competencias del gobierno central y los gobiernos locales, este factor de división no permite responder oportunamente a las coyunturas y afecta el esquema de coordinación política a cargo de la secretaria de riesgos, órgano rector desde la ley y las unidades operativas cantonales que actúan en el territorio. Además en los dos escenarios la comprensión está limitada a las acciones de respuesta, su trabajo es todavía eminentemente reactivo y asumido solo en la fase de respuesta.

2.- En la ciudad de Guayaquil, la producción de comunicación, divulgación e información sobre riesgos y desastres que alimente los procesos de toma de decisiones y políticas públicas a diferentes escalas de la Reducción de Riesgos a Desastres también es limitada y es el reflejo de una deficiencia nacional contenida como demanda inmediata la de construcción de una estrategia de comunicación (6).

3.- Guayaquil vive en un territorio altamente expuesto y con diversidad de amenazas, que sumado a varios factores de vulnerabilidad, en la que se destacan las exposiciones física, económica y social, de la población, más una escasa capacidad instalada institucional y ciudadana para Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), demandan la necesidad de incrementar e instalar capacidades institucionales que juegan un rol en la atención de desastres por medio de adecuaciones en las estructuras político-administrativas a una propues-

ta de construcción de programas y mejora en el rendimiento operativo, que se encuentra cuestionado, porque se manejan agendas políticas contradictorias , entre el organismo rector y las unidades operativas, y cuyo conflicto se evidencia durante la atención de emergencias, lo que obliga a contar con políticas y procedimientos adecuados para el tratamiento y la relación entre las instituciones que componen el Sistema y este con la población vulnerable que vive en las zonas de riesgos de desastres .

4. Guayaquil ha logrado promover un manejo integrado de la Gestión de Riesgos de Desastres que permite nuevas iniciativas organizacionales, enfocadas en GRD, relacionadas, social e institucionalmente para mejorar el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas, mediante herramientas y metodologías validadas socialmente por actores comunitarios, organismos del sistema e instituciones públicas y privadas participantes en el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos de Desastres presidido por la autoridad municipal.

5. En los cinco años de existencia del programa se ha generado información sobre las necesidades de conocimiento, metodologías, instrumentos y recursos adecuados a las particularidades de los actores de Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y a la singularidad del Cantón Guayaquil-

6. Coordinación, interinstitucional entre agencias e instituciones de Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), que incluyen actores públicos y privados mejoran en Guayaquil los procesos de Reducción de Riesgos a Desastres (RRD), a partir de nuevas configuraciones de las relaciones, productos y mediaciones institucionales producidas para ser implementadas por el Sistema Nacional Descentralizado del cantón.

7. Los actores del sistema y las instituciones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos han logrado incluir en sus acciones la coordinación institucional y los elementos de comunicación, información y divulgación, en los cuatro momentos de la Reducción de Riesgos de Desastres (8): análisis de riesgos, reducción del riesgo, manejo de eventos adverso, recuperación y la construcción social de una cultura de resiliencia a desastres.

Sin duda lo más importante de este proceso vivido en la ciudad es el fortalecimiento institucional acelerado, pero no solo del municipio, este incluye a todos los actores del Comité Cantonal de Gestión de Riesgos CCGR (9), comité organizando, formando y equipado en la mayoría de casos en concordancia con las capacitaciones recibidas; el aumento de la coordinación de todas las instancias que conforman este comité, que no es más que instalación efectiva de capacidades, cumpliendo y desarrollando el rol y competencias que determina la COOTAD, es su mayor atributo. En el escenario comunitario el desafío ha sido mantener los procesos de organización, capacitación y equipamiento de los comités y brigadas comunitarias vinculados a la programación y plan municipal, logrando en lo micro territorial el trabajo de mapas temáticos, incluidas las rutas de evacuación, determinación de zonas seguras la instalación de alarmas comunitarias, cuyo efecto ha facilitado la participación de los representantes de estas comunidades en el CCGR bajo la metodología del Sistema de Comando de Incidente, cuya aplicación en casos de emergencias y desastres es obligatoria en la Ciudad de Guayaquil por ser una ordenanza municipal

## REFERENCIAS

### *Referencias:*

1. Secretaría Nacional de Planificación-Senplades. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda Una Vida Quito; Resolución No CNP-003-2017.
2. Municipio de Guayaquil. Ordenanza que incorpora a la normativa municipal e Plan Nacional de Desarrollo del Cantón Guayaquil. 2012. Gaceta Oficial año 2012 No.28.

3. Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador Montecristi: Registro Oficial 449; 2008.
4. Asamblea Nacional. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización Quito; 2010.
5. CARE Holanda. Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos-Guayaquil. Proyecto. Guayaquil: Municipio de Guayaquil, Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación; 2012.
6. Secretaría de Gestión de Riesgos. Ecuador referencias básicas para la gestión de riesgos Guayaquil; 2012.
7. Universidad Casa Grande. Análisis de la vulnerabilidad social en barrios urbano marginales al noroeste de Guayaquil. Guayaquil: Universidad Casa Grande; 2014.
8. Franco J. Guía Multinivel del Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos del Cantón Guayaquil Guayaquil; 2014.
9. Donoso F. Sistematización del Programa de Gestión de Riesgos Urbanos del Cantón Guayaquil Mariscal, editor. Guayaquil; 2017.