

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional Ecuador

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Ivonne Jaimes
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti
Nathalia Novillo

División de Medio Ambiente,
Desarrollo Rural y
Administración de Riesgos por
Desastres (CSD/RND)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1251

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres (iGOPP)

Informe Nacional Ecuador

Sergio Lacambra
Tsuneki Hori
Ivonne Jaimes
Haris Sanahuja
Ana Maria Torres
Ernesto Visconti
Nathalia Novillo

Febrero 2017

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres
(iGOPP): Informe Nacional Ecuador / Sergio Lacambra, Tsuneki Hori, Ivonne Jaimes,
Haris Sanahuja, Ana María Torres, Ernesto Visconti, Nathalia Novillo.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1251)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Natural disasters-Government policy-Ecuador. 2. Emergency management-
Government policy-Ecuador. 3. Environmental risk assessment-Government policy-
Ecuador. I. Lacambra, Sergio. II. Hori, Tsuneki. III. Jaimes, Ivonne. IV. Sanahuja,
Haris. V. Torres, Ana María. VI. Visconti, Ernesto. VII. Novillo, Nathalia. VIII. Banco
Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y
Administración de Riesgos por Desastres. IX. Serie.

IDB-TN-1251

JEL code: Q54

Palabras Claves:

Índice, Políticas Publicas, Protección Financiera, Gestión de Riesgos, iGOPP, Ecuador.

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Sergio Lacambra, slacambra@iadb.org.

Este documento fue preparado por: Los especialistas del BID en Gestión del Riesgo: Sergio Lacambra, Tsuneki Hori, Marisol Inurritegui e Ivonne Jaimes.

Los consultores externos en Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático: Haris Sanahuja (quien coordinó la aplicación), Ana Maria Torres como experta en protección financiera, Nathalia Novillo como consultora local en Ecuador y Ernesto Visconti como abogado especializado en el marco legal para la Gestión del Riesgo.

También se contó con la inestimable colaboración del Gobierno de Ecuador.

El presente informe está basado en información recopilada durante el período mayo-diciembre de 2016.

El desarrollo y publicación de este documento fue financiado por medio de la Cooperación Técnica Regional RG-T2562, financiada por el Fondo Multi donante de Prevención de Desastres con contribuciones de Canadá, España, Japón y Corea.

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo	3
I. Introducción:	14
II. Marco institucional:	21
III. Aplicación por componente:	25
a. Marco general de gobernabilidad para la GRD (MG):	27
b. Identificación del riesgo (IR):	33
c. Reducción de riesgos (RR)	38
d. Preparativos para la respuesta (PR):	44
e. Planificación de la recuperación post-desastre (RC)	50
f. Protección financiera (PF)	54
IV. Conclusiones:	61
V. Recomendaciones de reforma política:	65

Tabla de Gráficos & Figuras

Figura 1: Clasificación y Codificación del iGOPP	20
Figura 2: Organigrama del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgo de Desastres	24
Gráfico 1: Componente de reforma de política pública	5
Gráfico 2: Fases de la política pública según el iGOPP	6
Gráfico 3: Componente de reforma de política pública	25
Gráfico 4: Fases de la política pública según el iGOPP	26
Gráfico 5: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública	28
Gráfico 6: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública	34
Gráfico 7: Reducción de riesgos por fases de la política pública	39
Gráfico 8: Preparación de la respuesta por fases de la política pública	45
Gráfico 9: Planificación de la recuperación por fases de la política pública	51
Gráfico 10: Protección financiera por Fases de la Política Pública	55

Tablas

Tabla 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP	25
Tabla 2: Fases de la política pública según el iGOPP– Ecuador (2016)	26
Tabla 3: Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública	27
Tabla 4: Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública	33
Tabla 5: Reducción de riesgos por fases de la política pública	39
Tabla 6: Reducción de riesgos por fases de la política pública	45
Tabla 7: Planificación de la recuperación por fases de la política pública	51
Tabla 8: Protección financiera por Fases de la Política Pública	55

Resumen Ejecutivo

Los orígenes de la institucionalidad ligada a la gestión del riesgo de desastres (GRD) en Ecuador se remontan al nacimiento de la Defensa Civil, en la década de los 1960s, en parte como resultado del desastre asociado al terremoto de intensidad grado VIII¹ en 1961 en las provincias centrales del Ecuador, que reveló la falta de organización para afrontar este tipo de situaciones. Este primer desarrollo del marco normativo e institucional asociado tuvo un énfasis en los preparativos y respuesta a emergencias y desastres, similar a los procesos asociados a las defensas civiles que se dieron en los países de la región en las décadas de los 60s y 70s. En 1964 se dicta la Ley de Seguridad Nacional, donde se establece la Defensa Civil como institución a nivel nacional dependiente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, y a partir de 1973 comenzó a cumplir operaciones sistemáticas relacionadas con los preparativos y respuesta, a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil. En 1977 la Secretaría Nacional del Consejo de Seguridad Nacional aprueba el Reglamento Interno del Sistema de Defensa Civil que enmarca el accionar de la institución hasta 2008, año en que se presenta un punto de inflexión mayor en las reformas de políticas públicas en Ecuador, que incluye al marco normativo de GRD. En dicho año se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Es a partir de la aprobación de la actual Constitución del Ecuador en 2008 cuando se sientan las bases del nuevo marco normativo e institucional para la GRD en el país. La Constitución establece el “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo”, compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional”, y define el alcance del proceso de gestión de riesgos a todo el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres de origen natural, socio-natural o antrópico. La rectoría del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos la ejerce el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SGR), dando forma al actual marco institucional de la GRD en el país.

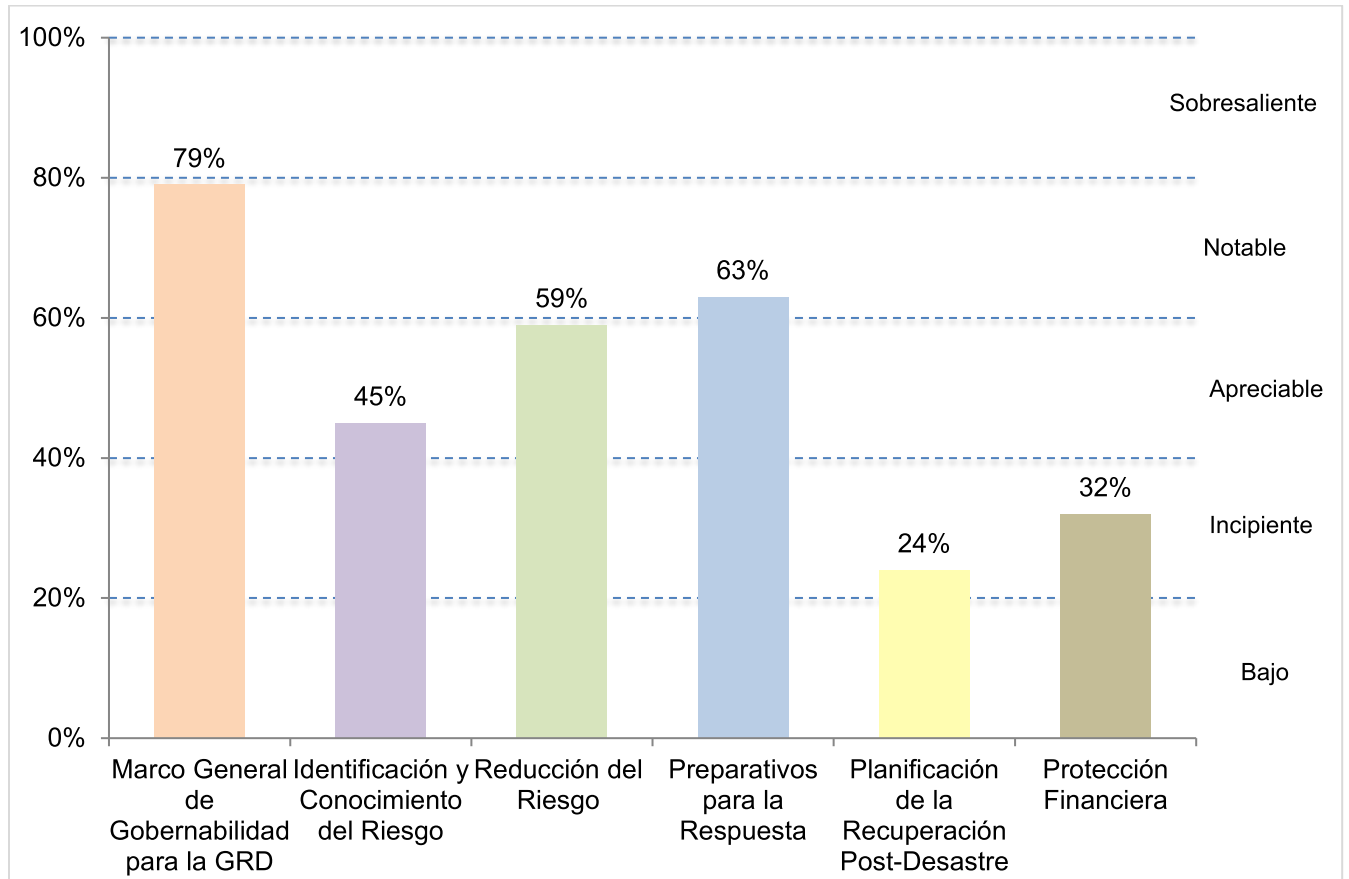
El presente informe presenta los principales avances y retos pendientes del país a nivel de su gobernabilidad para la gestión del riesgo de desastres, medida a través del Índice de

¹ Conforme a la escala modificada de Mercalli un terremoto grado VIII es de tipo “Destructivo”.

Gobernabilidad y Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP). Dicho índice es un indicador compuesto o sintético que permite verificar si en un determinado país se dan las condiciones de gobernabilidad adecuadas para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. En ese sentido, permite cuantificar en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

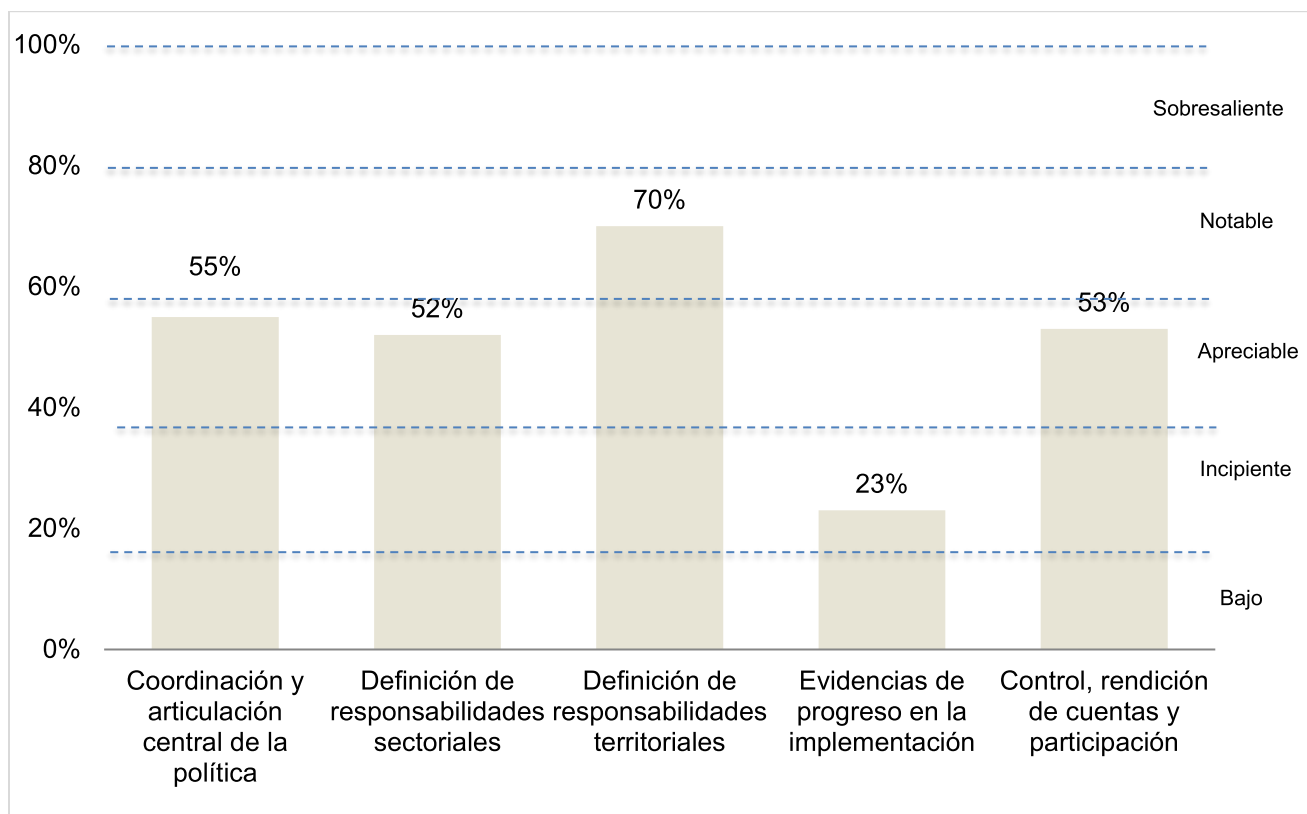
Los resultados de la aplicación del iGOPP en Ecuador (2016) arrojan un nivel general de avance del **50.56%**, que ubica al país en un rango de avance “apreciable” de acuerdo con la clasificación propuesta por este índice. El análisis de los resultados por componentes de política pública para la GRD (ver gráfico 1) revela que el componente “marco general de gobernabilidad” muestra un avance considerado como “notable”, con un porcentaje de cumplimiento (79%). En un rango de progreso “apreciable” se ubican tres componentes de la GRD: “preparativos de la respuesta” (63%), “reducción del riesgo” (59%), y la “identificación y conocimiento del riesgo” (cumplimiento del 45%). En rangos de avance “incipiente” se ubican los componentes de “protección financiera”, y de “planificación de la recuperación post-desastre” (con cumplimientos del 32% y 24% respectivamente).

Gráfico No. 1 – Componente de reforma de política pública. Ecuador (2016)



Por otro lado, el análisis general desde la dimensión de las fases de la política pública (gráfico 2) muestra un nivel de avance apreciable para la fase de “definición de responsabilidades territoriales”, con el porcentaje más alto de cumplimiento (70%). El iGOPP ubica en el mismo rango de avance “apreciable” a los aspectos de “coordinación y articulación central de la política” (55%), “definición de responsabilidades sectoriales” (52%) y la fase de políticas correspondiente al “control, rendición de cuentas y participación” (53%). Finalmente, el iGOPP reporta un nivel de avance “incipiente” para la fase de políticas “evidencias de progreso en la implementación”, con un 23% de cumplimiento de los indicadores respectivos.

Gráfico 2: Fases de la política pública según el iGOPP. Ecuador (2016)



A nivel del **marco general de gobernabilidad para la GRD**, se destaca que Ecuador ha incorporado desde la misma Constitución del Estado la gestión de riesgo de desastres como una política pública transversal para todos los niveles sectoriales y territoriales del país, dándole operatividad a través de la conformación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, con responsabilidades en todos los procesos de la gestión integral del riesgo de desastres. Este fuerte mandato constitucional se refleja en los contenidos del principal instrumento de planificación del país, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, que incorpora metas e indicadores explícitos para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. No obstante, este fuerte mandato para la GRD que emana de la misma Constitución del Ecuador, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y su ente rector, están enmarcados en una estructura normativa compleja, donde hay normas que repiten algunos aspectos del mandato constitucional, y normas que subordinan el tema de la gestión de riesgos a la lógica de la seguridad pública. Por otro lado, el funcionamiento de las distintas instancias que conforman el Sistema Nacional Descentralizado está normado en un Manual emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos. En ese sentido, el iGOPP identifica un vacío importante en

cuanto a la definición de los instrumentos de orden político, estratégico, técnico y presupuestario para cumplir con los mandatos del conjunto de normas que constituyen el marco normativo nacional para la GRD en Ecuador. De manera particular, es importante señalar que no existe un instrumento presupuestal que permita identificar los recursos asignados a actividades de GRD, ni fondos o mecanismos equivalentes habilitados para el financiamiento de actividades ex ante de GRD o gastos emergentes en emergencias.

En términos de **la identificación del riesgo**, el iGOPP revela la existencia de una instancia técnica dentro de la estructura de la Secretaría de Gestión de Riesgos (la Subsecretaría de Gestión de la Información y Análisis de Riesgos) que tiene el rol de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, y la de la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, con la responsabilidad del monitoreo de amenazas y registro del impacto de los eventos adversos. El iGOPP también muestra avances en el establecimiento de responsabilidades sobre la identificación del riesgo en la normativa de varios sectores, destacándose entre estos el sector educativo, donde también se encontraron evidencias de asignación de recursos para actividades de identificación de riesgos. También se destaca el mandato para la zonificación de amenazas para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos que introduce la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUS) a partir de su promulgación en 2016. Por otro lado, el iGOPP revela vacíos en la normatividad nacional de GRD en cuanto al establecimiento de responsabilidades en la evaluación del riesgo de desastres para los gobiernos autónomos y en cuanto a la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la GRD. Tampoco se encontraron evidencias de la existencia de normativa que identifique un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno.

En cuanto a la **reducción del riesgo de desastres (RRD)**, se destacan los lineamientos normativos desarrollados a partir del Plan del Buen Vivir y de la Estrategia de Cambio Climático, que promueven las sinergias y la articulación intersectorial a todos los niveles territoriales entre la GRD y la ACC. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) es una referencia normativa importante para la RRD en Ecuador, que establece un régimen de sanciones y medidas en caso de incumplimientos con los parámetros de construcción y riesgo. Dicha ley, junto con la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD) constituyen un sólido marco normativo

para la definición de responsabilidades para la reducción del riesgo a nivel de las entidades territoriales. El iGOPP también muestra los avances en la definición de la responsabilidad para la reducción de riesgos en los marcos normativos de salud, vivienda, educación, transporte y agua y saneamiento, destacándose nuevamente el sector educación, que a partir de formulación de la Política Pública Orientada a Reducir los Riesgos de la Comunidad Educativa en 2012, y la reciente aprobación en 2016 de la Política Integral de Seguridad Escolar en el Sistema Nacional de Educación, ha logrado consolidar un robusto marco normativo para impulsar los procesos de gestión riesgo de desastres en este sector.

El marco normativo que regula el proceso de **preparativos para la respuesta** en Ecuador está basado en el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y en Manual del Comité de Gestión de Riesgos formulado por la SGR y aprobado 2014, que en conjunto establecen una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta, alrededor de la figura del Comité Operaciones de Emergencias a todos los niveles territoriales, detallan una serie de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones de emergencia y establecen la realización de simulacros y simulaciones. A nivel territorial los contenidos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) también definen competencias explícitas para las unidades de gestión territorial en preparación y respuesta. También se evidencia un desarrollo normativo importante en relación la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y desastre, al igual que en la adopción y adaptación a normativa ecuatoriana de estándares de calidad internacional para la asistencia humanitaria. Cabe mencionar también que, aunque el marco normativo para este proceso de la GRD contempla el mandato para la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional, este mandato no es claro para los sectores y los ministerios. Por otro lado, el iGOPP muestra avances en la definición de la responsabilidad sobre los preparativos para la respuesta en la normatividad en los sectores de salud, educación, transporte, agua y saneamiento y telecomunicaciones, pero se evidencian vacíos en los marcos normativos de otros ámbitos y sectores importantes como ambiente, agricultura, vivienda, energía. En el análisis sectorial, se evidencia nuevamente el progreso diferencial que muestra el sector educativo.

El iGOPP muestra avances todavía incipientes con relación al **proceso de planificación de la recuperación**, coincidiendo en gran medida con la situación que se encuentran la mayoría de los países de la región con relación a este proceso relativamente nuevo de la GRD. Los mandatos

constitucionales para el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado brindan una primera plataforma normativa para el desarrollo a futuro de normativa más específica y la definición de responsabilidades sectoriales y territoriales para el proceso de planificación de la recuperación. En ese sentido, las lecciones aprendidas del reciente Terremoto de Manabí deberían aprovecharse para informar el fortalecimiento de la normativa sobre este proceso. Cabe mencionar que de acuerdo con el iGOPP el Ecuador cumple con un porcentaje importante de los indicadores relacionados con el “control, rendición de cuentas y participación” para este proceso, en gran medida gracias a la inclusión de mecanismos de participación de la comunidad en la recuperación.

En cuanto al componente de **protección financiera**, Ecuador cuenta con algunos instrumentos financieros para implementar una sólida estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, que incluye líneas de crédito contingente y la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos. En ese sentido, la estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres podría fortalecerse asignando responsabilidades explícitas al respecto al Ministerio de Finanzas y evaluando la pertinencia de crear instrumentos de retención del riesgo de desastres, tales como fondos.

Cabe mencionar que la Secretaría de Gestión de Riesgos ha elaborado una propuesta de Ley de Gestión de Riesgos, atendiendo a los vacíos normativos que todavía se identifican a nivel del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y fundamentalmente para articular las diferentes normas que a partir de lo establecido en la Constitución han generado mandatos sobre la GRD y el Sistema Descentralizado. Durante la misión realizada por el equipo que aplicó el iGOPP, en noviembre de 2016, esta propuesta normativa se encontraba para revisión del Presidente.

Conforme a los resultados de la aplicación del iGOPP en Ecuador, los principales retos pendientes en materia de gobernabilidad para la GRD en este país son los siguientes:

En el corto plazo

- Promover el desarrollo de una normatividad específica sobre GRD (ley, política o estrategia) que aborde dos objetivos importantes: 1) la identificación de los instrumentos

de política para la articulación y la implementación del conjunto de mandatos sobre GRD que ya cuenta el país, y 2) el fortalecimiento de la normativa para la implementación del Sistema Descentralizado de GRD, cuya base actual descansa en el Manual generado por la SGR.

- Se recomienda diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres.
- Se recomienda introducir en el marco normativo la definición de las edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica y hacerlas sujetas de las mismas previsiones que ya contiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo sobre reducción de la vulnerabilidad para cierto tipo de infraestructura a través de acciones de reforzamiento o sustitución.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres y de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.
- Se recomienda generar normatividad en relación a la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.
- Se recomienda generar normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Finanzas respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres.
- Promover en futuras reformas al marco normativo de GRD la inclusión de la responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.
- Promover el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales.
- Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para aprobar inversiones públicas.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.
- Se recomienda promover que la normatividad de SENPLADES, relacionada con la incorporación del análisis de riesgo de desastres en el proceso de inversión pública, considere la obligatoriedad de emplear para dicho análisis la información sobre riesgo de desastres generada por entidades técnicas, tales como la Secretaría de Gestión de Riesgos.

- Promover normatividad que defina referentes de riesgo aceptable para otras amenazas importantes que afectan al país, además de las referencias existentes para la amenaza sísmica.
- Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia por parte de los diferentes sectores o ministerios y en las empresas prestadoras de servicios públicos.
- Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades.
- Fortalecer la normativa nacional sobre los procesos de la recuperación post-desastre, con el establecimiento de los siguientes aspectos: i) mandar la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) incluir en los planes de recuperación post-desastre objetivos explícitos de reducción de la vulnerabilidad preexistente; y (iii) definir la temporalidad de las diferentes fases del proceso de recuperación, en aspectos como el restablecimiento de los medios de vida y la reparación/reconstrucción de viviendas afectadas.
- Avanzar en la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre, que tome en cuenta las lecciones aprendidas de proceso de recuperación post-Terremoto de Manabí.

En el mediano plazo

- Promover la evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres por parte de las entidades nacionales de control.
- Se recomienda evaluar la creación de un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante y ex post de gestión del riesgo.
- Desarrollar normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos geológicos y por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos.
- Promover normatividad que establezca la responsabilidad de realizar análisis del riesgo en los sectores de vivienda, turismo, telecomunicaciones y energía.

- Promover la evaluación de la calidad en los procesos de investigación, monitoreo y divulgación de la información sobre fenómenos geológicos, hidrológicos y meteorológicos.
- Promover la evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo sobre gestión de riesgo de desastres por parte de las entidades nacionales de control.
- Se recomienda comunicar a los tomadores de decisiones la información sobre riesgos que está siendo generada, entre otros, por la Secretaría de Gestión de Riesgos.
- Promover normatividad sobre la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada.
- Se recomienda promover en la normativa sectorial el establecimiento de la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: ambiente, agricultura, turismo, telecomunicaciones, energía.
- Promover la verificación o evaluación del cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres por parte de las entidades nacionales de control.
- Se recomienda promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores ambiente, agricultura, turismo y energía.
- Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.
- Promover que la SGR realice evaluaciones sobre la calidad de su desempeño en procesos de preparativos y respuesta.
- Promover que las entidades nacionales de control desarrollen evaluaciones sobre preparativos para desastres y evaluaciones ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta.
- Promover adecuaciones normativas que contemplen la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.

En el largo plazo

- Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.

- Se recomienda generar instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres.
- Promover el desarrollo de normativa que mandate a los sectores la formulación de planes ex ante de recuperación por desastres

I. Introducción:

El Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en gestión del riesgo de desastres (iGOPP) ha sido diseñado para evaluar la existencia formal, y por ende comprobable, de una serie de condiciones legales, institucionales y presupuestarias que se consideran fundamentales para que los procesos de la gestión del riesgo de desastres puedan ser implementados en un país determinado. El iGOPP no reemplaza o sustituye otros indicadores relacionados con el tema, por el contrario, complementa las diferentes metodologías existentes para la evaluación holística del riesgo y de la gestión del riesgo de desastres.

La utilidad práctica del iGOPP consiste en establecer los vacíos en el marco jurídico, institucional y presupuestal que pueden existir en un país determinado y ayuda a focalizar los esfuerzos del BID y del propio país en los aspectos relevantes de reforma de la gobernabilidad encaminados en mejorar las opciones de política pública de gestión del riesgo de desastres en los países de América Latina y El Caribe.

El iGOPP es un indicador compuesto o sintético que permite verificar si en un determinado país se dan las condiciones de gobernabilidad adecuadas para poder implementar una política pública para la gestión integral del riesgo de desastres. En ese sentido, permite cuantificar en qué medida las acciones, políticas y reformas del gobierno y sus instituciones son consecuentes con los objetivos, resultados y procesos de la gestión del riesgo de desastres.

El diseño del iGOPP se fundamenta en dos pilares conceptuales:

- el marco conceptual de la Gestión del Riesgo de Desastres y sus principales procesos
- el marco conceptual de la Gobernabilidad y las fases de política pública

La **Gestión del Riesgo de Desastres** (GRD) se refiere a todos los procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y la transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua en las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para los casos de desastre, con el objeto explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible. Incluye las gestiones prospectivas, correctiva y reactiva del riesgo. La GRD se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la

sostenibilidad y la seguridad territorial y los derechos e intereses colectivos, y por lo tanto está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible en todos los niveles de gobierno.

En el marco conceptual del iGOPP la GRD se aborda como el conjunto de procesos orientados a adoptar e implementar políticas, estrategias y prácticas para reducir los riesgos y sus potenciales efectos, y se analiza en base a 6 componentes que son necesarios para su implementación efectiva. La selección de estos componentes se basa en la experiencia de los procesos de reforma política desarrollados por el Banco:

1. Marco general de Gobernabilidad para la GRD (MG):

Se refiere a la existencia de una base normativa adecuada para la organización y coordinación de la GRD en cada país, la cual incluye tanto la normativa específica en GRD como las normas habilitadoras territoriales y sectoriales que garanticen su viabilidad. Así mismo la disponibilidad de recursos para la implementación de los procesos de la GRD, y el establecimiento de mecanismos adecuados de información y participación ciudadana, y de monitoreo, evaluación y seguimiento de dichos procesos.

2. Identificación y conocimiento del riesgo (IR):

Es el proceso de la GRD enfocado en el conocimiento sobre orígenes, causas, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos potencialmente peligrosos, así como la ubicación, causas, evolución y capacidad de resistencia y de recuperación de elementos socioeconómicos expuestos. Este proceso incluye el análisis anticipado de las consecuencias y admite tanto interpretaciones objetivas y científicas como de percepción social e individual. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el desarrollo continuo del análisis de riesgos, herramienta que permite la identificación y evaluación de los probables daños y pérdidas ocasionadas por eventos naturales.

3. Reducción del riesgo (RR):

Proceso de la GRD enfocado en minimizar vulnerabilidades y riesgos en una sociedad, para evitar (prevención) o limitar (mitigación) el impacto adverso de amenazas, dentro del amplio contexto del desarrollo sostenible. Este proceso comprende las intervenciones prospectiva y correctiva del riesgo de desastres, y para su implementación adecuada requiere contar con una buena base de información sobre las condiciones de riesgo. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la intervención oportuna y adecuada de las causas que generan las condiciones de vulnerabilidad actual.

4. Preparativos para la respuesta (PR):

Es el proceso de la GRD cuyo objetivo es planificar, organizar y poner a prueba los procedimientos y protocolos de respuesta de la sociedad en caso de desastre, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, permitiendo normalizar las actividades esenciales en la zona afectada por el desastre. La preparación se lleva a cabo mediante el monitoreo de eventos y la definición de escenarios de riesgo, la planificación, organización, entrenamiento, dotación de recursos y simulación para las acciones de alerta, evacuación, búsqueda, rescate, socorro, y asistencia humanitaria que deben realizarse en caso de emergencia. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para una rápida y adecuada respuesta ante la ocurrencia o inminencia de una situación de emergencia.

5. Planificación de la recuperación post-desastre (RC):

Proceso ex ante que se focaliza en la preparación para el rápido y adecuado restablecimiento de condiciones aceptables y sostenibles de vida mediante la rehabilitación, reparación o reconstrucción de la infraestructura, bienes y servicios destruidos, interrumpidos o deteriorados en el área afectada, y la reactivación o impulso del desarrollo económico y social de la comunidad bajo condiciones de menor riesgo que lo que existía antes del desastre. En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita la implementación de mecanismos para un restablecimiento de medios de vida, de servicios

básicos e infraestructura de forma tal que se reduzca la improvisación, la ineficiencia y la ineficacia en los procesos de recuperación post-desastre.

6. Protección financiera (PF):

Es el proceso de la GRD que busca la combinación óptima de mecanismos o instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo para poder acceder de manera ex post a recursos económicos oportunos, lo cual mejora la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres (eventos menores y recurrentes y grandes desastres de baja recurrencia) y protege el balance fiscal del Estado². En el marco conceptual del iGOPP hace referencia a la existencia de un marco normativo, institucional y presupuestal que permita el diseño e implementación de una estructura adecuada de retención y transferencia del riesgo de desastres.

Por otro lado, la **Gobernabilidad** se refiere a la capacidad de gobierno de un problema público. Esta capacidad se manifiesta en la gestión continuada y estable por parte del conjunto de los gobiernos y administraciones, pero también de los actores sectoriales y privados de un país. En la medida que se incrementa la capacidad de gobierno del problema debería observarse una mayor efectividad de las decisiones adoptadas y de las políticas implementadas con el resultado de evitar un mayor número de consecuencias negativas en el caso de los desastres.

En el marco conceptual del iGOPP la Gobernabilidad se aborda desde la perspectiva de las fases del proceso de políticas públicas, que incluyen las siguientes:

A. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

La inclusión en la agenda responde en buena medida al grado de madurez del problema público y al nivel de presión política y social que reciben las instituciones. Para que el liderazgo político y la presión social y económica den lugar a la acción substantiva puede ser necesario que el nivel político avance significativamente en la línea de definir las responsabilidades de los distintos actores involucrados en el proceso de análisis. El iGOPP analiza la inclusión en la agenda a través de la verificación de la existencia de

² Ghesquiere y Mahul, (2010). Financial Protection of the State against Natural Disasters, A Primer, The World Bank, Latin American and the Caribbean Region, Finance and Private Sector Development, Sustainable Development Network, September 2010

marcos legales apropiados para la GRD, o de la inclusión del tema en normas sectoriales y territoriales. El iGOPP analiza esta inclusión en la agenda y formulación de la política pública a tres niveles: (i) Coordinación y articulación central de la política; (ii) Definición de responsabilidades sectoriales; y (iii) Definición de responsabilidades territoriales.

B. Implementación de la política

El iGOPP analiza las evidencias de implementación a través de la verificación de acciones ejecutadas y/o de la disponibilidad de recursos asignados a los actores responsables de implementar la política de GRD, en sus distintos componentes y niveles de gobierno.

C. Evaluación de la política

El iGOPP analiza la evaluación de la política pública desde la perspectiva de la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas, por un parte, y de información y participación ciudadana, por otra parte.

Ambas dimensiones (GRD y Gobernabilidad/Política Pública) se evidencian en la estructura matricial del iGOPP, definida por 5 columnas que analizan las fases de la política pública, y 6 filas que analizan los componentes de los procesos de reforma de política pública en GRD. Esta estructura matricial se expresa en 30 celdas, que integran un número variable de indicadores binarios.

El puntaje del índice va de 0 a 100 y se establece el siguiente sistema de clasificación

%	Valoración
91 - 100%	Sobresaliente
71 - 90%	Notable
41 - 70%	Apreciable
21 - 40%	Incipiente
0 - 20%	Bajo

Figura 1: Clasificación Y Codificación del IGOPP

Fases de Política Pública Componentes de reforma de política pública en GRD	1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política			2. Implementación de la política	3. Evaluación de la política:
	Coordinación y articulación central de la política	Definición de responsabilidades sectoriales	Definición de responsabilidades territoriales	Evidencias de progreso en la implementación	Control, rendición de cuentas y participación
Marco general de la Gobernabilidad para la GRD (MG)	MG-1A	MG-1B	MG-1C	MG-2	MG-3
Identificación del riesgo (IR)	IR-1A	IR-1B	IR-1C	IR-2	IR-3
Reducción del riesgo (RR)	RR-1A	RR-1B	RR-1C	RR-2	RR-3
Preparación de la respuesta (PR)	PR-1A	PR-1B	PR-1C	PR-2	PR-3
Planificación de la recuperación post-desastre (RC)	RC-1A	RC-1B	RC-1C	RC-2	RC-3
Protección financiera (PF)	PF-1A	PF-1B	PF-1C	PF-2	PF-3

II. Marco Institucional

Los orígenes de la institucionalidad ligada a la gestión del riesgo de desastre en Ecuador se encuentran asociados al nacimiento de la Defensa Civil, en la década de los 1960s, en parte como resultado del desastre asociado al terremoto en las provincias centrales del Ecuador, que reveló la falta de organización para afrontar este tipo de situaciones. Este primer desarrollo del marco normativo e institucional asociado tuvo un énfasis en los preparativos y respuesta a emergencias y desastres, similar a los procesos asociados a las defensas civiles que se dieron en los países de la región en las décadas de los 60s y 70s. El 10 de diciembre de 1964 mediante Decreto Supremo N°2871 se dicta la Ley de Seguridad Nacional; donde se establece la Defensa Civil como institución a nivel nacional dependiente de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, y a partir de 1973 comenzó a cumplir operaciones sistemáticas relacionadas con los preparativos y respuesta, a través de la Dirección Nacional de Defensa Civil. En 1977 a pedido de la Dirección Nacional de Defensa Civil, la Secretaría Nacional del Consejo de Seguridad Nacional aprueba el Reglamento Interno del Sistema de Defensa Civil que enmarca el accionar de la institución hasta 2008, año en que se presenta un punto de inflexión mayor en las reformas de políticas públicas en Ecuador, que incluye al marco normativo de GRD.

Con el Decreto Ejecutivo 1046-A del 26 de abril del 2008, se reorganiza la Dirección Nacional de Defensa Civil mediante la figura de una Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. Y en octubre de ese mismo año, a partir de la aprobación de la actual Constitución del Ecuador, se sientan las bases del nuevo marco normativo e institucional para la GRD en el país. La Constitución establece el “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo”, el cual está compuesto por “...*las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional.*”, y define el alcance del proceso de gestión de riesgos a “...*todo el conjunto de actividades de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres de origen natural, socio-natural o antrópico.*”

La rectoría del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos la ejerce el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (ver Fig. No. 1). El Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobado en septiembre de 2010 detalla las competencias de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, entre las que incluye: "a. *Dirigir, coordinar y regular el funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos;* b. *Formular las*

políticas, estrategias, planes y normas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, bajo la supervisión del Ministerio de Coordinación de Seguridad, para la aprobación del Presidente de la República". Cabe mencionar que en virtud del Decreto Ejecutivo No. 103 de 20 de octubre de 2009 se le da el rango de Ministro de Estado a la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, y que desde entonces el estatus del funcionario a cargo de la Secretaría de Gestión de Riesgos es equivalente al de un Ministro de Estado. Cabe mencionar que antes que la Secretaría fuera reconocida como ente rector del Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos por parte de la Ley de Seguridad Ciudadana e incluso antes de la aprobación de la Constitución, la Defensa Civil ya había sido reorganizada por decreto como Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa³.

El alcance y la definición de los roles de las distintas instancias institucionales del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgo están establecidos en la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento. Para el soporte y la coordinación de las acciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo, se establece como estructura el Comité de Gestión de Riesgos (CGR) / Comité de Operaciones de Emergencias (COE), independiente del ámbito geográfico (cantonal, provincial o nacional) y de los componentes de Gestión de Riesgo (reducción, respuesta, recuperación) en los que se desarrollen las acciones. Mientras la Secretaría fue creada por Decreto Ejecutivo, el funcionamiento propiamente dicho del Sistema Nacional Descentralizado a través de las unidades de gestión de riesgo y de los CGR/COE a los distintos niveles territoriales se estableció mediante una decisión ejecutiva de menor nivel, con la aprobación del Manual del Comité de Gestión de Riesgos emitido por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos en 2011 y reformado en 2014.

De acuerdo al Manual del Comité de Gestión de Riesgos, en la estructura CGR/COE no coexisten dos tipos de comités sino dos roles del mismo comité. Como CGR su enfoque está en la reducción de riesgos como función permanente y global, como COE su enfoque está en la atención de la respuesta durante situaciones de emergencia o de desastres. Los comités de CGR/COE tienen como mecanismos permanentes el Plenario y las Mesas Técnicas de Trabajo (MTT), representando las instancias de coordinación interinstitucional, con los objetivos de

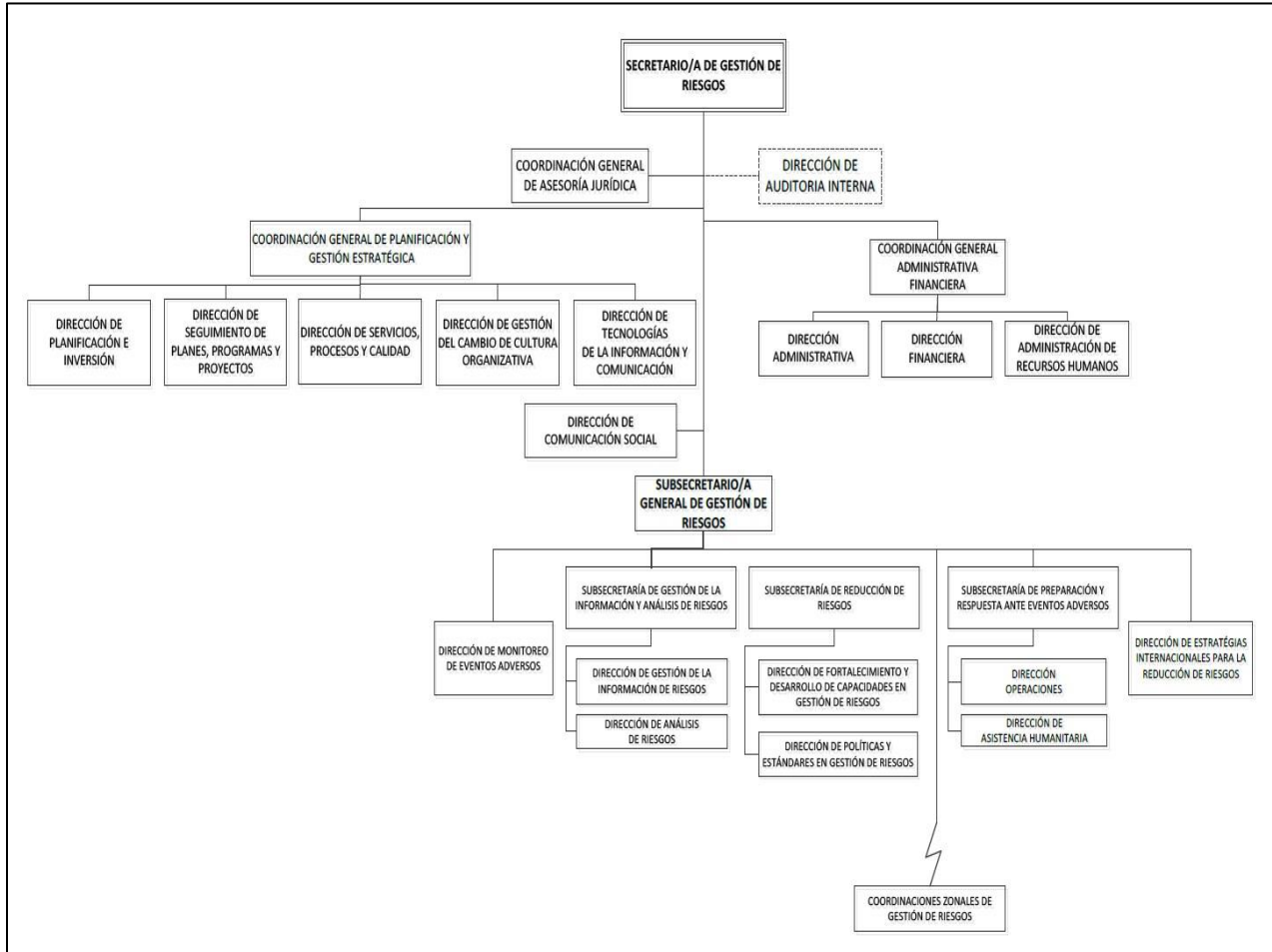
³ Cabe mencionar que la actual Secretaría de Gestión de Riesgos cambió varias veces su nombre. desde que reemplazó a la Defensa Civil, en 2008. En primera instancia se denominó Secretaría Técnica de Gestión de Riesgos; en 2009 pasó a ser Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y en 2013 pasó a tener el nombre actual de Secretaría de Gestión de Riesgos.

establecer la agenda de reducción de riesgos en su territorio, coordinar las operaciones durante las emergencias y desastres, y orientar la fase de recuperación, entre otros.

Cabe mencionar que la Secretaría de Gestión de Riesgos ha elaborado una propuesta de Ley de Gestión de Riesgos, atendiendo a los vacíos normativos que todavía se identifican a nivel del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y fundamentalmente para articular las diferentes normas que a partir del mandato constitucional han generado mandatos sobre la GRD y el Sistema Descentralizado. Durante la misión realizada por el equipo que aplicó el iGOPP, en noviembre de 2016, esta propuesta normativa se encontraba para revisión del Presidente.⁴

⁴ Según el Art. 133 de la Constitución, las instituciones creadas por esta deben ser regidas por una Ley Orgánica, lo mismo aquellas instituciones o sistemas que garanticen derechos. Durante las entrevistas realizadas por el equipo de aplicación del iGOPP muchos esgrimieron que, por el motivo anterior, el Sistema Nacional Descentralizado de Riesgos y su ente rector debían ser normados por una ley orgánica específica para la GRD.

Figura No. 2: Organigrama de la Secretaría de Gestión de Riesgos



Fuente: Secretaria de Gestión de Riesgos.

<http://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/OrganigramaSGRMatriz.jpg>

III. Aplicación de Componente:

En las tablas siguientes se puede observar los niveles generales de cumplimiento de los indicadores del iGOPP por componentes de reforma en política pública en GRD (Tabla 1, Gráfico 3) y por fases de la política pública (Tabla 2, Gráfico 4)

Tabla No. 1: Componentes de reforma de política pública en GRD según el iGOPP – Ecuador (2016)

1	Marco general de Gobernabilidad para la GRD	79%
2	Identificación y conocimiento del riesgo	45%
3	Reducción del riesgo	59%
4	Preparativos de la respuesta	63%
5	Planificación de la recuperación post - desastre	24%
6	Protección financiera	32%

Gráfico No. 3 – Componente de reforma de política pública. Ecuador (2016)

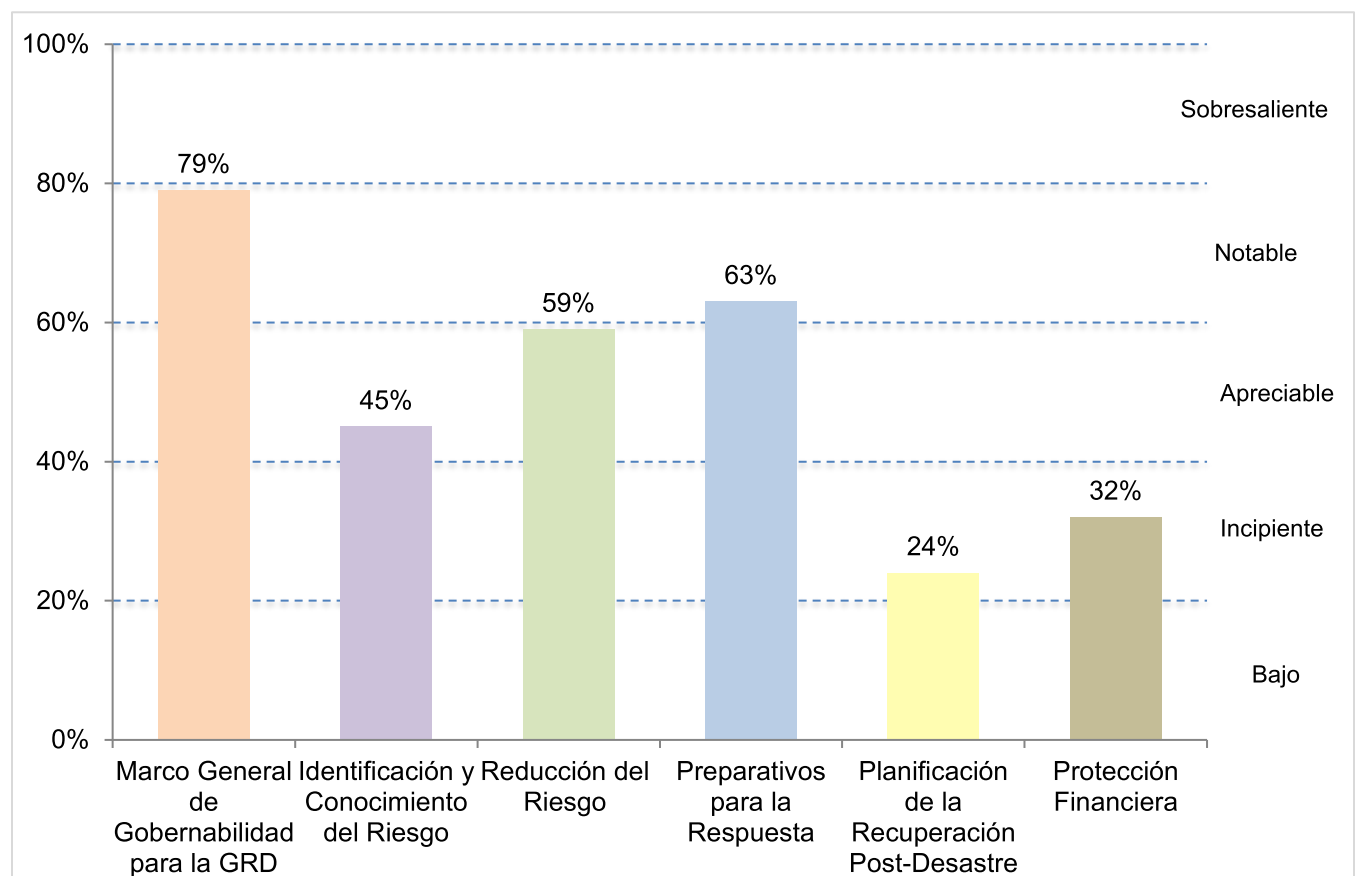
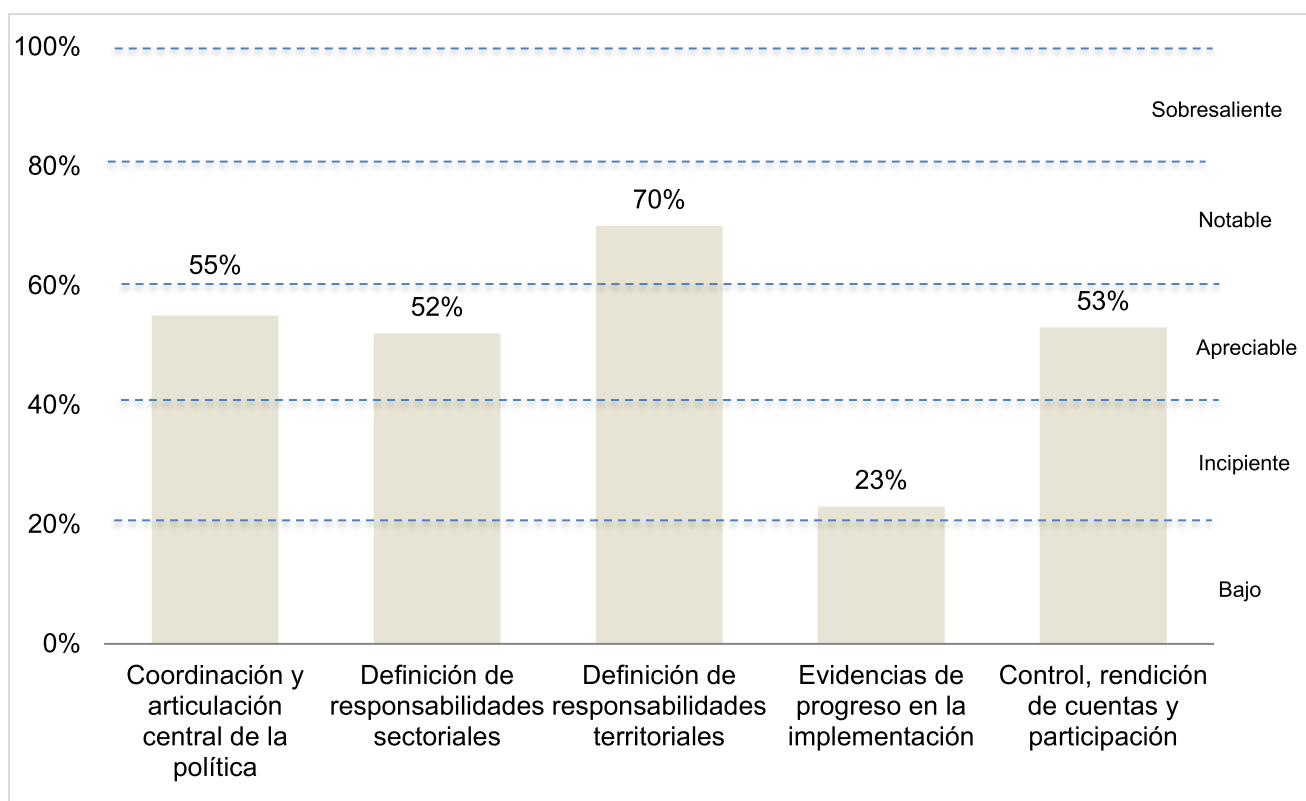


Tabla No. 2: Fases de la política pública según el iGOPP – Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	55%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	52%
3	Definición de responsabilidades territoriales	70%
4	Evidencias de progreso en la implementación	23%
5	Control, rendición de cuentas y participación	53%

Gráfico 4: Fases de la política pública según el iGOPP. Ecuador (2016)



A continuación, se presenta, para cada componente de la GRD, un *análisis cualitativo de los indicadores*, organizado por cada una de las fases de la política pública: 1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política: 1.1. Coordinación y articulación central de la política, 1.2. Definición de responsabilidades sectoriales, 1.3 Definición de responsabilidades territoriales; 2. Implementación de la política: 2.1 Evidencias de progreso en la implementación y 3. Evaluación de la política: 3.1. Control, rendición de cuentas y participación).

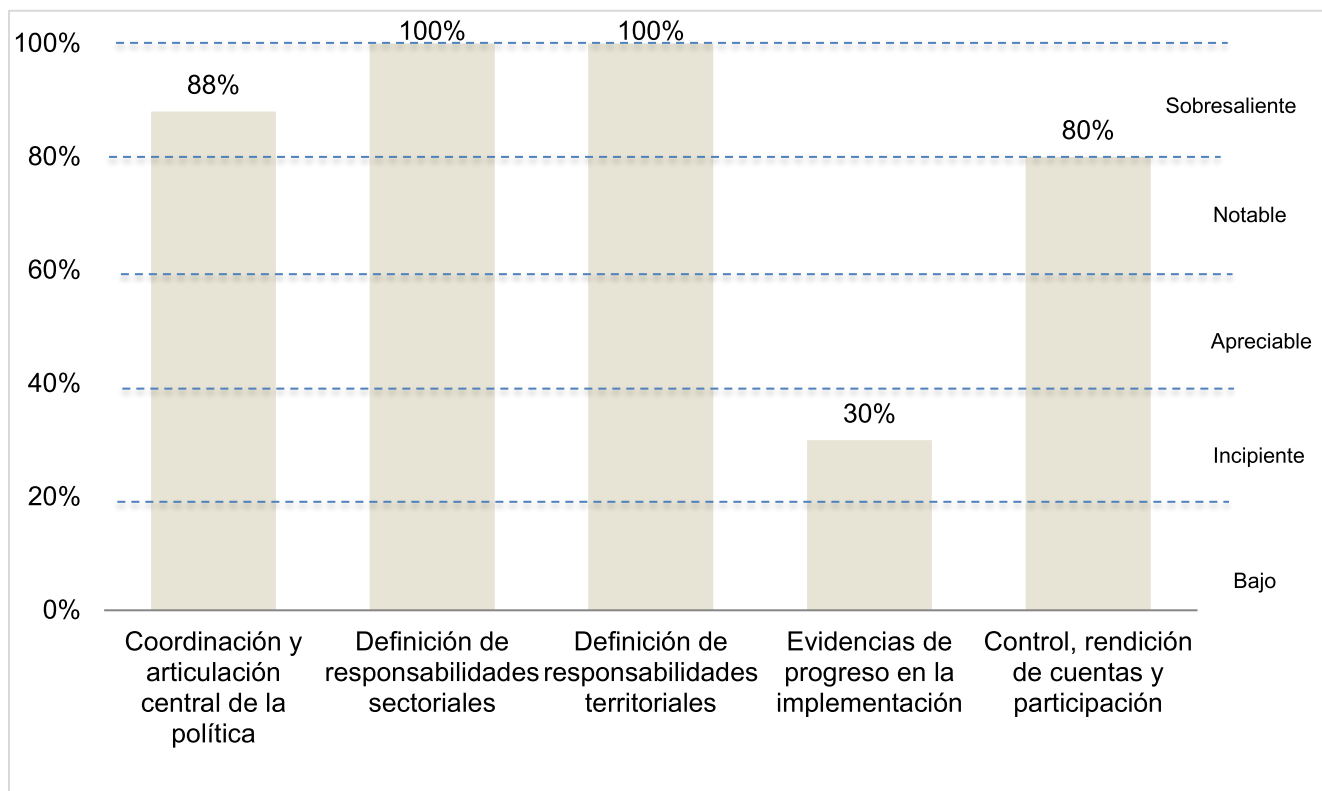
a. Marco General de Gobernabilidad para la Gestión del Riesgo de Desastres (MG):

Los aspectos relacionados con el “Marco General de Gobernabilidad para la GRD” se encuentran en un nivel de avance “apreciable”, siendo el avance más alto que arroja el iGOPP de Ecuador para los seis componentes de la GRD evaluados, con un porcentaje de cumplimiento del 79%. En el análisis por fases de políticas de este componente sobresalen los aspectos relacionados con la “definición de responsabilidades sectoriales” y “definición de responsabilidades territoriales” donde se alcanza un cumplimiento del 100% de las condiciones evaluadas (nivel sobresaliente) en ambos casos, seguidos por los aspectos de “coordinación y articulación central de la política”, que alcanza un nivel de avance notable (88%), al igual que los aspectos relacionados con la fase de políticas “control, rendición de cuentas y participación” (80% de cumplimiento). En un nivel de avance incipiente se observa en la fase de política relacionada con “evidencias de progreso en la implementación” (30%) (Ver Tabla 3, Gráfico 5).

Tabla No. 3 - Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	100%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	30%
5	Control, rendición de cuentas y participación	80%

Gráfico No. 5 - Marco general de gobernabilidad para la GRD por fases de la política pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

El marco normativo para la GRD del país está sustentando en un conjunto de normas que incluyen mandatos para la GRD y que tienen su fundamento legal al más alto nivel, con el mandato general que establece la misma Constitución de Ecuador desde 2008, y que posiciona a la GRD desde una visión integral de reducción de la vulnerabilidad en el Ecuador, como un componente transversal de los procesos de planificación, tanto a nivel sectorial como territorial. A continuación, se analizan tres componentes específicos de esta fase de política.

1.1. Coordinación y articulación central de la política (MG-1A):

Los aspectos de coordinación y articulación central de la política de GRD en Ecuador surgen del mandato general que emana de la misma Constitución de Ecuador, aprobada el 20 de octubre de 2008, que contiene una sección específica sobre GRD (Sección 9 "Gestión del Riesgo"), detallando el marco de responsabilidades sobre la GRD para todos los niveles de gobierno, a través de la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgo de Desastres, que tiene como objetivo asegurar que todas las instituciones públicas y privadas incorporen obligatoriamente, y en forma transversal, la gestión de riesgo en su planificación y gestión. Con base en este mandato constitucional, el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, aprobado en 2010, define el alcance conceptual de la GRD haciendo referencia explícita a los procesos de prevención, mitigación, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción de los efectos de los desastres de origen natural, socio-natural o antrópico⁵.

El marco normativo de Ecuador también contempla que la coordinación y articulación de los instrumentos de política de la GRD la ejerce el Estado a través de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, que tiene un rango equivalente al ministerial⁶. Otra de las condiciones importantes que evidencia el iGOPP en Ecuador es la inclusión de la GRD en los procesos de planificación del Estado que a partir del mandato constitucional se plasman en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 aprobado en 2013, el cual incluye una serie de objetivos específicos sobre GRD y adaptación al cambio climático, y explicita la articulación con los instrumentos de política de Cambio Climático y con los procesos de planificación y ordenamiento territorial⁷. El iGOPP corrobora que la misma Estrategia Nacional de Cambio Climático 2012-2025, que es la principal referencia normativa para el cambio climático en el país, establece dentro de las áreas prioritarias para la adaptación al cambio climático en el Ecuador la gestión de riesgos⁸. No obstante, el importante avance que muestra el iGOPP para esta fase de política pública en Ecuador, se identifican un vacío a nivel del establecimiento de instrumentos de orden político, estratégico, técnico, presupuestario para cumplir con el importante marco normativo desarrollado. De manera particular, es importante señalar que Ecuador no ha desarrollado un instrumento presupuestal que permita identificar los recursos asignados a actividades de GRD y

⁵ Ver indicador MG-1A-1

⁶ Ver indicador MG-1A-3

⁷ Ver indicador MG-1A-4 y MG-1A-5

⁸ Ver indicador MG-1A-6

que tampoco existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante de GRD. Cabe mencionar que conscientes de este vacío, la Secretaría de Gestión de Riesgos viene trabajando desde hace unos años en la formulación de una Ley de Gestión de Riesgos y que existe una propuesta avanzada que está siendo considerada por el despacho del Presidente.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (MG-1B):

Ecuador cumple con todos los indicadores evaluados sobre los aspectos sectoriales de esta fase de políticas. El país cuenta con una Ley Orgánica de Gestión de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del agua que establece explícitamente objetivos de adaptación al cambio climático en sus contenidos⁹. De la misma manera, el iGOPP pudo corroborar que la normatividad relacionada con las evaluaciones de impacto ambiental integra la evaluación del riesgo de desastres, incluyendo criterios sobre zonas de riesgo relacionadas con sismicidad, zonas inundables, fallas geológicas, entre otras, y la evaluación de cambios en los niveles de vulnerabilidad asociados a funciones de mitigación de los recursos naturales intervenidos¹⁰.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (MG-1C):

Ecuador también cumple con todos los indicadores evaluados sobre los aspectos territoriales de esta fase de políticas. A través del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) aprobado en 2010, y de la Ley Orgánica de Gestión de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua aprobada en 2014 se genera un marco normativo para la planificación territorial con enfoque ecosistémico y de cuencas¹¹, facultando a los gobiernos regionales descentralizados en la gestión del ordenamiento de cuencas hidrográficas a través de la creación de estructuras como los Consejos de Cuenca¹². De la misma manera, el Código Orgánico de Organización Territorial antes mencionado junto con su Ley Reformatoria aprobada en 2014 facultan a los municipios para la formación de redes, acuerdos, alianzas o convenios territoriales en GRD bajo un principio de gestión concurrente¹³.

⁹ Ver indicador MG-1B-2

¹⁰ Ver indicador MG-1B-3

¹¹ Ver indicadores MG-1C-1 y MG-1C-3

¹² Ver indicador MG-1C-2 y MG-1C-4

¹³ Ver indicador MG-1C-3

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (MG-2):

El iGOPP identificó en el Presupuesto General del Estado de la vigencia 2016 recursos asignados a la Secretaría de Gestión de Riesgos para el "*Sistema Nacional Descentralizado de la Gestión del Riesgo y Emergencias*", lo cual evidencia el financiamiento de actividades de rectoría y articulación de la gestión del riesgo de desastres en el país¹⁴.

De otra parte, el iGOPP encontró en el Clasificador de Orientación de Gasto en Políticas de Ambiente el clasificador correspondiente a "*Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático*", dentro de la Política de Ambiente "*Proteger el aire, el clima y la capa de ozono, incluyendo la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático*"¹⁵.

El iGOPP también encontró que existen incentivos presupuestales para que las unidades de gestión territorial implementen acciones en gestión del riesgo de desastres¹⁶. La Constitución de la República del Ecuador 2008 establece que "*La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1. Tamaño y densidad de la población. 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado*". De manera consecuente, la forma en la que se transfieren recursos del Presupuesto General del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados está formada por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD), el cual establece que "*Para la asignación y distribución de recursos a cada gobierno autónomo descentralizado se deberá aplicar un modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos...*", el cual considera el "*Cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo de cada gobierno autónomo descentralizado*". En razón a que el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incluye objetivos, metas, o indicadores en la gestión del riesgo de desastres, se considera que existen incentivos

¹⁴ Ver indicador MG-2-2

¹⁵ Ver indicador MG-2-4

¹⁶ Ver indicador MG-2-9

presupuestales para que las unidades de gestión territorial implementen acciones en gestión del riesgo de desastre.

Cabe mencionar que actualmente el país no cuenta con un documento de estrategia financiera para disminuir su vulnerabilidad fiscal ante la ocurrencia de desastres¹⁷. Además, no se identifican categorías o programas en el presupuesto a través de las cuales las diferentes entidades puedan solicitar recursos para actividades ex-ante de GRD¹⁸. Por otra parte, el iGOPP encontró que no existe un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante de gestión del riesgo¹⁹. Tampoco, se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades ex ante de GRD²⁰. Tampoco, se encontró evidencia de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de cambio climático²¹. De otra parte, el país no cuenta con instrumentos presupuestales para incentivar a los sectores a implementar acciones en gestión del riesgo de desastres²².

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (MG-3)

En el análisis de esta fase de política se destaca la existencia de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada en 2004, que tiene como objetivo velar por el cumplimiento del mandato constitucional referente a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas al que están sometidas todas las instituciones del Estado y cuyo ámbito de aplicación alcanza al Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos del país²³. Otro aspecto importante que muestra el iGOPP en esta fase de política es la existencia de mecanismos para la participación activa de sociedad civil en la GRD, a través de los Comités de Gestión de Riesgos/ Comité de Operaciones de Emergencia (CGR/COE) que incluyen en su conformación representantes de organizaciones no gubernamentales, redes y voluntariado en GRD²⁴. En cuanto a evaluaciones de la GRD por parte del ente rector de GRD, el iGOPP reporta la existencia del informe "Avances en la Gestión de Riesgos 2008-2014", publicado por la Secretaría de

¹⁷ Ver indicador MG-2-1

¹⁸ Ver indicador MG-2-3

¹⁹ Ver indicador MG-2-5

²⁰ Ver indicador MG-2-8

²¹ Ver indicador MG-2-6

²² Ver indicador MG-2-10

²³ Ver indicador MG-3-2

²⁴ Ver indicador MG-3-5

Gestión de Riesgos, donde se evalúa el avance del país en GRD en ese período y que contó con aportes de todo el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Por otro lado, el equipo que levantó el iGOPP no encontró evidencia de la existencia de normativa que establece que la GRD deba ser objeto de control por parte de las entidades de control, ni se pudo verificar la existencia de controles sobre el cumplimiento de la normativa de GRD el país²⁵.

b. Identificación y Conocimiento del Riesgo (IR):

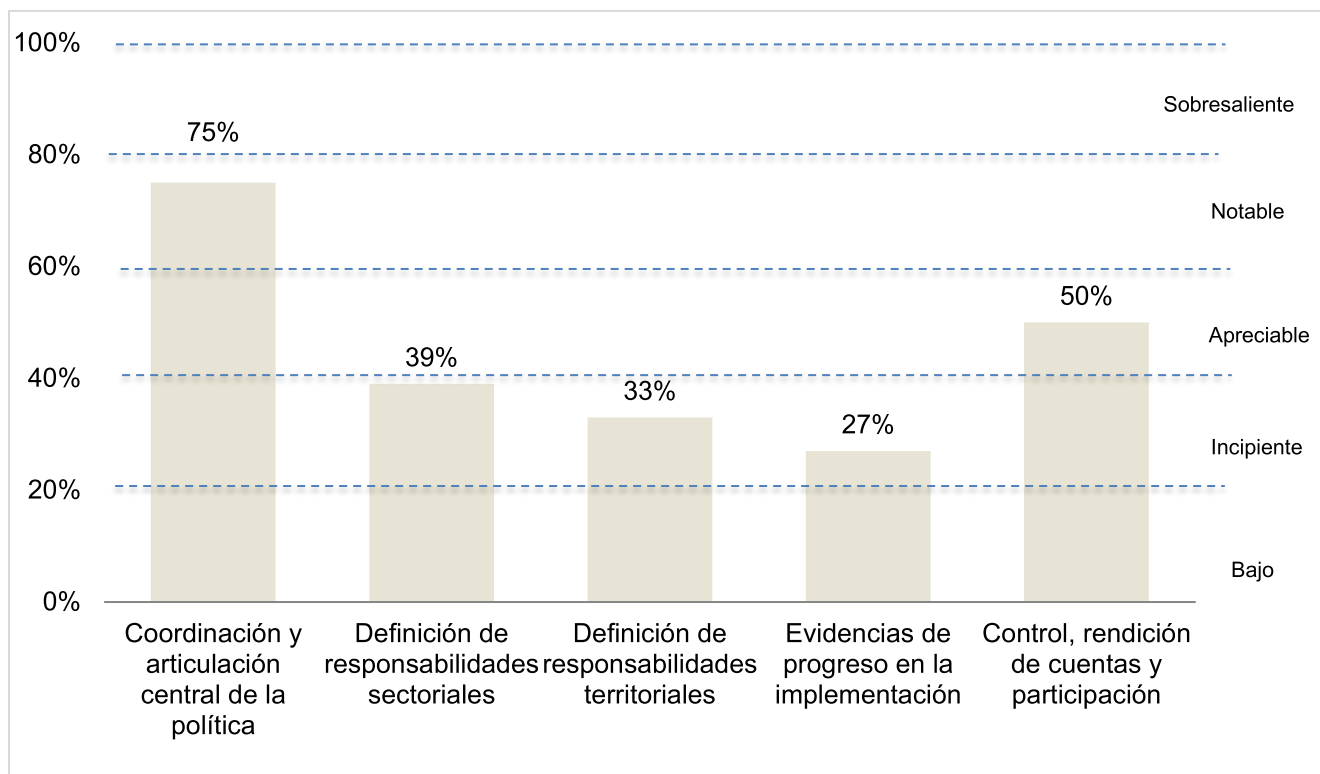
El componente de IR muestra un avance “apreciable” en Ecuador, con un 46% de cumplimiento de los indicadores considerados para este componente en el iGOPP. En cuanto a los avances en función de las distintas fases de la política pública (ver Tabla 4 y Gráfico 6), los aspectos relacionados con “la coordinación y articulación central de la política” de este componente alcanzan un nivel de avance notable (75% de cumplimiento). En un rango de avance considerado como apreciable para el iGOPP se encuentran la fase de política “control, rendición de cuentas y participación” (50% cumplimiento) y los aspectos relacionados con la “definición de responsabilidades sectoriales” (39%). En un nivel de avance incipiente se encuentran los aspectos relacionados con la “definición de responsabilidades territoriales” (33%) y la fase de política “evidencias de progreso en la implementación” (27%).

**Tabla No. 4 – Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública.
Ecuador (2016)**

1	Coordinación y articulación central de la política	75%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	39%
3	Definición de responsabilidades territoriales	33%
4	Evidencias de progreso en la implementación	27%
5	Control, rendición de cuentas y participación	50%

²⁵ Ver indicadores MG-3-1 y MG-3-3

Gráfico No. 6 – Identificación y conocimiento del riesgo por fases de la política pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

En cuanto a la inclusión de la identificación y conocimiento del riesgo de desastres en la agenda política del gobierno y en la formulación de la política, el iGOPP revela que Ecuador tiene avances más notorios en los aspectos relacionados con la coordinación y articulación central de la política, a diferencia del mostrado en los aspectos sectoriales y territoriales. A continuación, se analizan estos tres componentes específicos de esta fase de política.

1.1 Coordinación y articulación central de la política (IR-1A):

El país muestra un avance importante en cuanto a la identificación de responsabilidades para generación de asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, con la creación de una instancia técnica específica dentro de la arquitectura institucional de la Secretaría de Gestión de Riesgos: la Subsecretaría de Gestión de la Información y Análisis de Riesgos²⁶. De la misma manera, dentro de la Secretaría de Gestión de Riesgos se ha creado la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos de la SGR, con la responsabilidad del registro del impacto de los eventos adversos a través de un sistema de información y del seguimiento de un protocolo detallado plasmado en el Manual para el Registro de Eventos Adversos, aprobado en 2014²⁷. No obstante, la existencia de esta Dirección de Monitoreo, no se encontró evidencia de normatividad que ordene la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la GRD²⁸. Cabe mencionar que, para cambio climático, el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Ministerio de Ambiente aprobado en el 2012 identifica como responsabilidades de la Subsecretaría de Cambio Climático la definición de metodologías para la elaboración de estudios sobre efectos de cambio climático²⁹.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (IR-1B):

La responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos de realizar análisis del riesgo de desastres o efectos adversos del cambio climático no está definida explícitamente en el conjunto de normas relacionadas con la GRD³⁰. No obstante, este vacío en el marco normativo nacional de la GRD, el iGOPP encontró evidencia de avances en el establecimiento de responsabilidades para este proceso en las normativas sectoriales del área ambiental, sector agropecuario, salud, sector educativo, agua y saneamiento y sector transporte³¹. En particular, se destaca el desarrollo normativo en el sector educativo, que a partir de formulación de la Política Pública Orientada a Reducir los Riesgos de la Comunidad Educativa en 2012, y la reciente aprobación en 2016 de la Política Integral de Seguridad Escolar en el Sistema Nacional de Educación, ha dejado fuertes bases normativas para impulsar este proceso de la GRD en el sector.³² Si bien la recientemente aprobada Ley Orgánica de Ordenamiento

²⁶ Ver indicador IR-1A-1

²⁷ Ver indicador IR-1A-1 e IR-1A-4

²⁸ Ver indicador IR-1A-3

²⁹ Ver indicador IR-1A-2

³⁰ Ver indicadores IR-1B-3 e IR-1B-4

³¹ Ver indicadores IR-1B-8 al IR-1B-17

³² Ver indicadores del IR-1B-12

Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) incorpora la definición de “los sistemas públicos de soporte”, una condición normativa importante que todavía no ha sido introducida en la normativa del país es la definición de las “edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica”.³³

Cabe mencionar también que entre las responsabilidades establecidas para la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos de la Secretaría de GRD se incluye el desarrollo continuo y mantenimiento de redes de observación y monitoreo para las principales amenazas naturales a las que está expuesto el país, para lo cual esta Dirección se apoya en un conjunto de entidades científico-técnicas entre las que se encuentran el Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional (IG-EPN), el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMHI) y el Instituto Nacional de Investigación Geológica, Minera y Metalúrgica (INIGEMN)³⁴. Por otro lado, el equipo del iGOPP no encontró evidencias de normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos geológicos e hidrometeorológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos³⁵.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (IR-1C):

El iGOPP evidencia que Ecuador cumple con una condición importante a partir de la aprobación en 2016 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS), que es la de establecer la obligatoriedad de la zonificación de amenazas por parte de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, en el ámbito cantonal y distrital de sus jurisdicciones³⁶. Por otro lado, el iGOPP no encontró evidencia de normativa específica de GRD que establezca la responsabilidad de gobiernos autónomos descentralizados en la evaluación del riesgo de desastres en sus respectivos territorios. Tampoco se encontró evidencias de la identificación de un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno³⁷.

³³ Ver indicadores IR-1B-7 e IR-1B-18

³⁴ Ver indicador IR-1B-7

³⁵ Ver indicador IR-1B-1

³⁶ Ver indicador IR-1C-1

³⁷ Ver indicador IR-1C-2

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (IR-2):

Solo se encontró evidencia de que un sector (educación) de los 10 sectores claves del país asignó recursos del Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 para la identificación del riesgo de desastres³⁸. Adicionalmente, cabe mencionar que el Ministerio de Educación está desarrollando el Programa "*Reducción de Riesgos ante los desastres naturales en la comunidad educativa del Ecuador*", el cual incluye, "*un diagnóstico desde el punto de vista de riesgos- en sus aspectos funcionales, no funcionales y estructurales- de todas las instituciones educativas del país*"³⁹.

De otra parte, la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito ha asignado recursos al análisis de riesgo de desastres⁴⁰, como se evidencia en su informe de gestión y rendición de cuentas 2009 - 2014, el cual señala "*...la definición probabilística de los riesgos sísmicos en la infraestructura de la Empresa, a través de la aplicación de una plataforma para la evaluación probabilista del riesgo denominada CAPRA*". Con relación a las empresas de servicios públicos de energía y de telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016 para la identificación del riesgo de desastres⁴¹. Cabe destacar, como se mencionó en el análisis del componente del Marco General de Gobernabilidad para la GRD (MG), que Ecuador no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastre. Por ello no se puede afirmar rotundamente que no se asignen recursos para la identificación del riesgo, sino que estas asignaciones, caso hayan sido realizadas, no se pueden identificar en la estructura de clasificación del presupuesto.

3. Evaluación de la política

El Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, junto con el Manual del Comité de Gestión de Riesgos y el Manual de Monitoreo de Eventos Adversos, por un lado, y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, brindan un soporte normativo

³⁸ Ver indicadores IR-2-3 a IR-2-6 e IR-2-8 a IR-2-11

³⁹ Ver indicador IR-2-7

⁴⁰ Ver indicador IR-2-13

⁴¹ Ver indicadores IR-2-14 y IR-2-15

sobre la responsabilidad de informar a la ciudadanía sobre el riesgo de desastre y garantizar su acceso a la información sobre riesgo de desastres⁴². De la misma manera, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, junto con el Plan del Buen Vivir y el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Ministerio de Ambiente, brindan un soporte normativo para garantizar el acceso a la información y la disponibilidad de mecanismos para intercambio, en el caso de estudios de cambio climático.⁴³ Por otro lado, no se pudo verificar la existencia de evaluaciones de calidad de los procesos de investigación, monitoreo y divulgación de información por parte del Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica Nacional y del Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología, entes responsables de generar la información sobre fenómenos geológicos e hidrometeorológicos respectivamente⁴⁴. El equipo del iGOPP tampoco encontró evidencia que el ente nacional de control haya realizado al menos una verificación o evaluación sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo de desastres en los últimos 5 años⁴⁵

c. Reducción de riesgos (RR)

En términos de los avances en el componente RR en Ecuador, el iGOPP revela un nivel de cumplimiento general del 59%, que cae en el rango considerado por el iGOPP como “apreciable”. En el análisis por fases de la política pública (ver Tabla 5, Gráfico 7) se encontró un avance sobresaliente (100% de cumplimiento) para los aspectos relacionados con “definición de responsabilidades territoriales”, seguido por un avance apreciable en los aspectos de “identificación de responsabilidades sectoriales” (63%) y de la fase de políticas relacionada con el “control, rendición de cuentas y participación” (60%). De acuerdo con el iGOPP los aspectos de “coordinación y articulación central de la política” se encuentran todavía en un nivel de avance incipiente, con un 40% de cumplimiento de sus indicadores específicos, al igual que la fase de políticas relacionada con las “evidencias de progreso en la implementación”, donde el iGOPP reporta un 31% de cumplimiento.

⁴² Ver indicadores IR-3-1 e IR-3-6

⁴³ Ver indicador IR-3-2

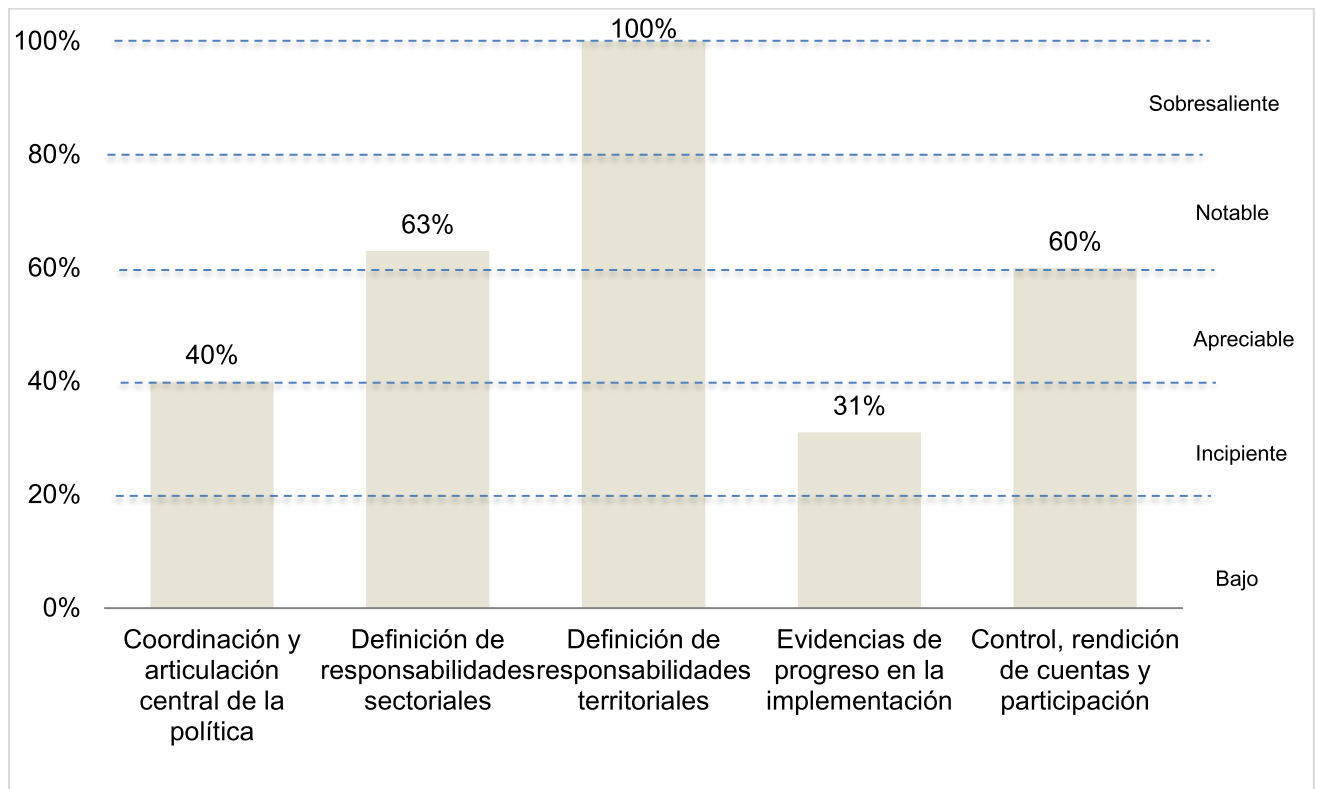
⁴⁴ Ver indicadores IR-3-3 e IR-3-4

⁴⁵ Ver indicador IR-3-5

Tabla No. 5 – Reducción de riesgos por fases de la política pública. Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	40%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	63%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	31%
5	Control, rendición de cuentas y participación	60%

Gráfico No. 7 – Reducción de riesgos por fases de la política pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

El iGOPP muestra avances sobresalientes en aspectos relevantes de la “definición de responsabilidades territoriales” para la reducción del riesgo de desastres, y en menor medida en la “definición de responsabilidades sectoriales”, pero también revela algunos vacíos normativos a nivel de la “coordinación y articulación central de la política” para este proceso de la GRD. A continuación, se analizan los tres niveles de esta fase de política a la luz de los hallazgos del iGOPP.

1.1. Coordinación y articulación central de la política (RR-1A):

En primer lugar, cabe destacar que se encontraron evidencias normativas tanto a nivel del Plan de Desarrollo del Buen Vivir como a nivel de la normativa específica de cambio climático que promueven un abordaje articulado de las competencias y los roles distintivos y complementarios a nivel de las entidades territoriales y sectoriales para las políticas de GRD y de ACC en el país⁴⁶. La LOOTUS también estipula un régimen de sanciones específico sobre el incumplimiento de normativa relacionada con el diseño, construcción o localización de infraestructura o edificaciones de carácter público y privado⁴⁷. Cabe mencionar que, si bien Ecuador cuenta con la Norma Ecuatoriana de la Construcción que incluye referentes de riesgo aceptable para la amenaza sísmica, el equipo del iGOPP no encontró evidencias de normativa que defina referentes similares para otras amenazas naturales que afectan al país⁴⁸. Cabe mencionar que si bien no se ha introducido el concepto de infraestructura esencial, indispensable o crítica en la normativa ecuatoriana, la recientemente adoptada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS) contempla la evaluación de cierto tipo de infraestructuras entre las que incluye las de alta concurrencia de personas, que se ubiquen en zonas rurales o sean parte de los sectores estratégicos, y que en caso de incumplimientos con los parámetros de construcción y riesgo mandata que se “tomen las medidas necesarias para remediarlos y de no ser posible su derrocamiento”⁴⁹.

⁴⁶ Ver indicador RR-1A-1

⁴⁷ Ver indicadores RR-1A-4

⁴⁸ Ver indicador RR-1A-2

⁴⁹ Ver indicador RR-1A-3

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (RR-1B):

Los mandatos constitucionales sobre la GRD, el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, y el Manual del Comité de Gestión de Riesgos integran una serie artículos que permiten definir la responsabilidad de los sectores y de las empresas de servicios públicos de reducir el riesgo en el ámbito de sus competencias⁵⁰. Por otro lado, el país cuenta con el Código Ecuatoriano de la Construcción, que contiene la norma NEC-SE-DS sobre cargas sísmicas y diseño sismo resistente, oficializada mediante acuerdo ministerial en 2014, la cual define parámetros de diseño especiales para edificaciones esenciales en el país y que es cumplimiento obligatorio para proyectos públicos y privados⁵¹. En relación a la normatividad sectorial de los distintos sectores evaluados por el iGOPP, se encuentra definida la responsabilidad de la reducir el riesgo en los marcos normativos de salud, vivienda, educación, transporte y agua y saneamiento, destacándose nuevamente el gran avance a nivel normativo que muestra el sector educación. Todavía no se evidencia un desarrollo normativo similar para ambiente, sector agropecuario, turismo, telecomunicaciones y sector energético⁵²

El iGOPP encontró evidencia de normatividad que ordena realizar un análisis de riesgo de desastres en la fase de pre-inversión⁵³. La entidad rectora de la inversión Pública SENPLADES generó en 2012 las “*Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública*”, las cuales estipulan dentro del análisis de sostenibilidad el “*análisis de impacto ambiental y de riesgos*”, el cual considera, entre otros, que en el estudio de factibilidad se deben incorporar los resultados de los estudios sobre amenazas y vulnerabilidades, con el fin de incluir en el proyecto acciones para “*minimizar las vulnerabilidades, así como recursos para afrontar tanto las medidas de prevención y mitigación como las de preparación y respuesta*”. Por otro lado, no se encontró evidencia de normatividad que ordene realizar un análisis de riesgo de desastres en otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión⁵⁴. Tampoco se encontró evidencia de normatividad estipule la realización de estudios de cambio climático en la fase de pre-inversión⁵⁵.

⁵⁰ Ver indicador RR-1B-1 y RR-1B-2

⁵¹ Ver indicadores RR-1B-3, RR-1B-4 y RR-1B-5

⁵² Ver indicadores RR-1B-6 al RR-1B-16

⁵³ Ver indicador RR-1B-17

⁵⁴ Ver indicador RR-1B-19

⁵⁵ Ver indicador RR-1B-18

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RR-1C):

Tanto a nivel de la Constitución como en la normativa específica de GRD desarrollada por la Secretaría de Gestión de Riesgos se incluye la responsabilidad de la reducción del riesgo como parte de las responsabilidades de gobiernos autónomos descentralizados regionales y municipales del país⁵⁶. Esta responsabilidad también se identifica explícitamente en la normatividad sobre funciones y competencias de los gobiernos autónomos descentralizados que está plasmada en la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobada en 2014⁵⁷. Por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo aprobada en 2016 establece la zonificación de áreas en riesgo como determinante en la definición del uso y ocupación del suelo, y también introduce normativa sobre el mejoramiento integral de los asentamientos humanos, y sobre la relocalización de asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo⁵⁸.

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (RR-2):

Solo tres sectores (ambiente, vivienda y educación) de los 10 sectores claves del país asignaron recursos del Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 para la reducción del riesgo de desastres⁵⁹. Con relación a ambiente, en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 se evidencia asignación de recursos al proyecto "*Gestión Integrada para la lucha contra la desertificación de la tierra y adaptación al cambio Climático (GIDDACC)*", cuyo objetivo estratégico es "*Incrementar las capacidades del país para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático*"⁶⁰.

Respecto de vivienda, en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 se evidencia asignación de recursos al "*Proyecto Nacional de Gestión del Riesgo para el Hábitat y la Vivienda*", cuyo objetivo estratégico es "*Atender a la población que se encuentra en condiciones de pobreza, que residen en zonas de alto riesgo no mitigable y han sido afectadas o tienen alta probabilidad*

⁵⁶ Ver indicador RR-1C-1

⁵⁷ Ver indicador RR-1C-2

⁵⁸ Ver indicadores RR-1C-3, RR-1C-4 y RR-1C-5

⁵⁹ Ver indicadores RR-2-3, RR-2-4, RR-2-6, RR-2-7 y RR-2-8 a RR-2-10

⁶⁰ Ver indicador RR-2-1

de ser afectadas por catástrofes naturales o antrópicas, a través de proyectos de reasentamientos que se constituyan en una oportunidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes⁶¹. Con relación a educación, en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 se evidencia que el Ministerio de Educación está desarrollando el Programa "*Reducción de Riesgos ante los desastres naturales en la comunidad educativa del Ecuador*", el cual incluye un componente para "*... lograr que la comunidad educativa esté en capacidad de reducir los riesgos, gestionar emergencias y recuperarse bien y rápido de ocurrir un desastre. Las acciones principales que están previstas son: a) formativas; b) institucionalización de prácticas de reducción de riesgos en los establecimientos y los circuitos educativos (organización, planificación, seguimiento y evaluación);...*"⁶².

La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito ha asignado recursos a actividades de reducción de riesgo de desastres⁶³, como se evidencia en su informe de gestión y rendición de cuentas 2009 - 2014 , el cual señala que "*Como parte del Plan de Contingencia ante una eventual erupción del volcán Cotopaxi, se contrató los diseños definitivos e inició la construcción de los pasos elevados para las conducciones en los ríos: Pita, Santa Clara y San Pedro, que permitirán enfrentar una posible destrucción de una parte del sistema de abastecimiento, debido a que los lahares desbordarían los ríos y la fuerza con la que recorrerían podría afectar las tuberías subfluviales existentes*". Con relación a las empresas de servicios públicos de energía y de telecomunicaciones, no se encontró evidencia de asignación de recursos para la vigencia fiscal 2016 para la reducción del riesgo de desastres⁶⁴. Cabe destacar, como se mencionó en el análisis del componente del Marco General de Gobernabilidad para la GRD (MG), que Ecuador no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastre. Por ello no se puede afirmar rotundamente que los otros sectores no asignan recursos para la reducción del riesgo, sino que estas asignaciones, caso hayan sido realizadas, no se pueden identificar en la estructura de clasificación del presupuesto.

⁶¹ Ver indicador RR-24

⁶² Ver indicador RR-2-5

⁶³ Ver indicador RR-2-11

⁶⁴ Ver indicadores RR-2-12 a RR-2-13

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (RR-3):

El iGOPP muestra que Ecuador cumple con tres indicadores importantes para esta fase de políticas, uno relacionado con la existencia de un régimen de sanciones por daños al medio ambiente para los infractores de naturaleza pública y privada, a partir de lo establecido en la Codificación de la Ley de Gestión Ambiental aprobada en 2004, y dos indicadores relacionados con la asignación de responsabilidades para el monitoreo, evaluación y actualización de los planes de ordenamiento y de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos, que están establecidas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo aprobada en 2016, y en la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, aprobada en 2014, respectivamente⁶⁵. Por otro lado, el iGOPP no encontró evidencia de la existencia de verificaciones o evaluaciones sobre el cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres por parte del ente nacional de control⁶⁶.

d. Preparativos de la respuesta (PR):

Los resultados del iGOPP muestran un nivel de avance “apreciable” para el componente PR, con un 63% de cumplimiento de los indicadores relacionados con este proceso de la GRD. Al analizar el componente en sus distintas fases de política pública, el iGOPP revela un nivel de avance sobresaliente en los aspectos relacionados con la “definición de responsabilidades territoriales”, con un cumplimiento del 100% de los indicadores evaluados, seguido por un avance “notable” en lo relacionado con los aspectos de “coordinación y articulación central de la política”, donde se verifica un cumplimiento del 88% de los indicadores respectivos. En un rango de avance “apreciable” se encuentran los indicadores relacionados con la “definición de responsabilidades sectoriales” (53% de cumplimiento) y la fase de políticas relacionada con el “control, rendición de cuentas y participación” (50%). Finalmente, con un avance considerado “incipiente” para el iGOPP se ubican los indicadores relacionados con la fase de “evidencias de progreso en la implementación” (27% de cumplimiento) (Ver Tabla 6, Gráfico 8)

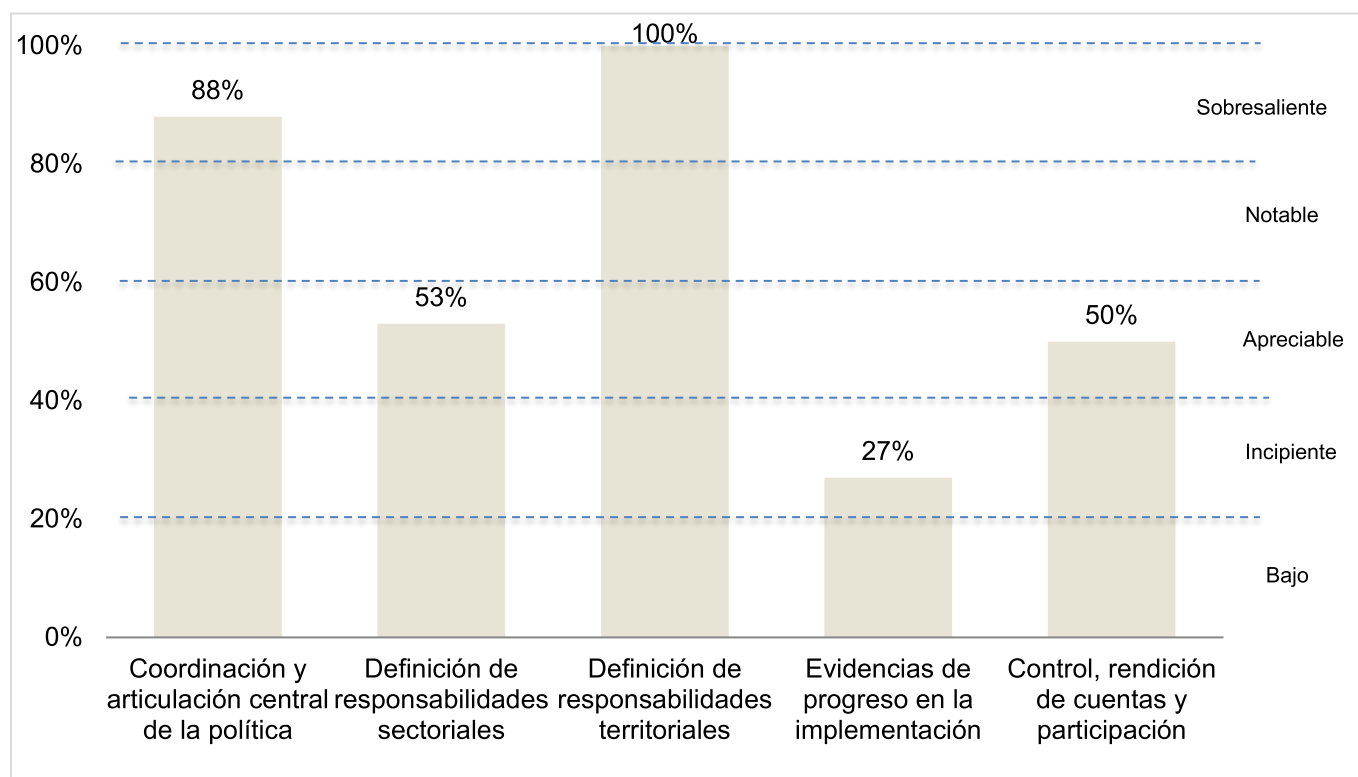
⁶⁵ Ver indicador RR-3-1 y RR-3-3

⁶⁶ Ver indicador RR-3-2 y RR-3-5

Tabla No. 6 – Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	88%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	53%
3	Definición de responsabilidades territoriales	100%
4	Evidencias de progreso en la implementación	27%
5	Control, rendición de cuentas y participación	50%

Gráfico No. 8 – Preparación de la respuesta por fases de la política pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

Esta fase de políticas muestra un avance importante en Ecuador, donde se destacan los progresos normativos logrados en la definición de responsabilidades territoriales para este proceso de la GRD. A continuación, se analizan en detalle las tres fases de política en función de los hallazgos del iGOPP.

1.1. Coordinación y articulación central de la política (PR-1A):

El marco normativo que regula los aspectos de coordinación y articulación central para los procesos de preparación en Ecuador está basado en el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobado en 2010 y en Manual del Comité de Gestión de Riesgos formulado por la SGR y aprobado 2014. Estas normas establecen una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta, en la figura del Comité Nacional de Operaciones, liderado por el mismo Presidente, y mandatan la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional⁶⁷. El Manual del Comité de Gestión de Riesgos detalla una serie de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones de emergencia y establece la realización de simulacros y simulaciones⁶⁸. Otra condición importante que el iGOPP verifica en Ecuador es la existencia de un marco normativo que regula la aplicación de régimen temporal de medidas de excepción en caso de desastres, a partir de mandatos contenidos en la Constitución y en el Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ambas aprobadas en 2008⁶⁹. Ecuador también cuenta con un Manual para la Gestión de la Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastre cuyo cumplimiento está establecido en el Manual de Gestión de Riesgos de la Secretaría de Gestión de Riesgos⁷⁰. Por otro lado, el equipo del iGOPP no encontró evidencias de la existencia de normativa que establezca que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidad⁷¹.

⁶⁷ Ver indicador PR-1A-1, PR-1A-2 y PR-1A-5

⁶⁸ Ver indicador PR-1A-3 y PR-1A-7

⁶⁹ Ver indicador PR-1A-4

⁷⁰ Ver indicadores PR-1A-8

⁷¹ Ver indicador PR-1A-6

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PR-1B):

No obstante se encontraron referencias normativas sobre la participación de los sectores en la formulación de planes de emergencia o contingencia, no se encontró evidencia de la existencia de un mandato explícito sobre la responsabilidad de los sectores o ministerios de formular este tipo de planes.⁷² Por otro lado, el marco normativo sobre este proceso prevé la creación y operación de sistemas de vigilancia o alerta sobre fenómenos naturales peligrosos a través de las funciones identificadas para la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos que se establecen en el Manual del Comité de Gestión de Riesgos⁷³. El iGOPP también muestra evidencia de la definición de la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en la normatividad en los sectores de salud, educación, transporte, agua y saneamiento y telecomunicaciones, pero no encontró evidencia similar en los marcos normativos de otros ámbitos y sectores importantes como ambiente, agricultura, vivienda, energía⁷⁴. Como para el resto de los procesos de GRD ya analizados, se destaca nuevamente el avance normativo realizado por el sector educativo, a partir de la formulación de políticas específicas que abordan todos los procesos de la GRD⁷⁵. Por otro lado, solo se encontró evidencia de la obligación de formular planes de continuidad de operaciones o negocios ante desastres en la normatividad que regula a las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones⁷⁶. El iGOPP también verificó que Ecuador cuenta con normativa específica que incluye la obligatoriedad de formular e implementar planes de emergencia o contingencia asociados con el transporte, manipulación o procesamiento de sustancias, por un lado, y normativa similar para el de derrame, combustión o contaminación por hidrocarburos⁷⁷.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PR-1C):

Ecuador muestra evidencias del cumplimiento de los cuatro indicadores del iGOPP relacionados con la definición de responsabilidades territoriales para este proceso de la GRD. En primer lugar, el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional y del Estado aprobado en 2010 estipula instancias de coordinación en el territorio para los procesos de preparativos y respuesta,

⁷² Ver indicador PR-1B-1

⁷³ Ver indicador PR-1B-2

⁷⁴ Ver indicadores PR-1B-3 a PR-1B-12

⁷⁵ Ver PR-1B-7

⁷⁶ Ver indicador PR-1B-14

⁷⁷ Ver indicador PR-1B-16 y PR-1B-17

identificando roles para los Comités de Operaciones de Emergencia Nacionales, provinciales y cantonales, como parte integral del Sistema Descentralizado Nacional de Gestión de Riesgos, y establece que los mismos operarán bajo el principio de asistencia subsidiaria⁷⁸. De la misma manera, el Manual de Gestión del Comité de Gestión de Riesgos establece la formulación de planes de emergencia o contingencia al nivel territorial⁷⁹. Además de los mandatos antes mencionados, el iGOPP verifica también que en los contenidos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) se definen competencias explícitas para las unidades de gestión territorial en preparación y respuesta⁸⁰.

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (PR-2):

El iGOPP pudo evidenciar asignación de recursos en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 a la Secretaría de Gestión de Riesgos para el "*Sistema Nacional Descentralizado de la Gestión del Riesgo y Emergencias*", el cual incluye como meta "*Implementación de herramientas tecnológicas para la capacitación de los actores del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos*"⁸¹. El iGOPP también pudo evidenciar asignación de recursos a las entidades responsables de la prevención y extinción de incendios en el Ecuador⁸², que son los cuerpos de bomberos, que también son responsables por los incendios forestales (la Ley de Defensa Contra Incendios no discrimina respecto del tipo de incendio que deben atender los cuerpos de bomberos), que progresivamente han pasado a depender de los gobiernos cantonales, en razón a que la Ley de Defensa Contra Incendios estipula que se financian con "*una contribución adicional mensual que pagarán los usuarios de los servicios de alumbrado eléctrico a cuyos nombres se encuentren registrados los medidores*". Se trata por tanto de recursos mensuales que directamente se les asignan. Por otro lado, el iGOPP no pudo constatar la existencia de planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres⁸³. Cabe mencionar que agricultura, transporte, salud, educación y agua manifestaron que elaboran planes de contingencia para la ocurrencia de ciertos eventos, pero no cuentan con un plan sectorial que

⁷⁸ Ver indicador PR-1C-1 y PR-1C-2

⁷⁹ Ver indicador PR-1C-3

⁸⁰ Ver indicador PR-1C-4

⁸¹ Ver indicador PR-2-1

⁸² Ver indicadores PR-2-2 y PR-2-3

⁸³ Ver indicadores PR-2-4 a PR-2-12

considere procedimientos estándares de emergencia o para el conjunto de amenazas más relevantes.

Con relación a la asignación de recursos para actividades de preparación de respuesta, en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 se evidencia asignación de recursos para el sector educación en el "*Proyecto reducción de riesgos ante los desastres naturales en la comunidad educativa en Ecuador (PAI)*", que incluye como meta "*180 capacitaciones en gestión de riesgos a la comunidad educativa que se encuentren en zonas de vulnerabilidad*", el cual incluye como actividades "*Consultoría para la elaboración del plan de emergencias del MINEDUC*", y "*Capacitación del plan de emergencias y simulacros para el MINEDUC*". De otra parte, no se pudo evidenciar asignación de recursos en el Presupuesto General del Estado en la vigencia 2016 por parte de ninguno de los otros 9 sectores a actividades de preparación de la respuesta. No obstante, es importante señalar que a corto plazo, recursos provenientes del Acuerdo de Préstamo con el Banco Mundial "*Proyecto de Mitigación del Riesgo y Recuperación de Emergencias*" permitirán asignar recursos para la preparación de la respuesta en los sectores de agricultura, salud, transporte y agua y saneamiento⁸⁴. Cabe destacar, como se mencionó en el análisis del componente del Marco General de Gobernabilidad para la GRD (MG), que Ecuador no cuenta con una herramienta que le permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastre. Por ello no se puede afirmar rotundamente que los otros sectores no asignen recursos para la reducción del riesgo, sino que estas asignaciones, caso hayan sido realizadas, no se pueden identificar en la estructura de clasificación del presupuesto.

La Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS) cuenta con políticas de prevención y mitigación ante posibles afectaciones causadas por catástrofes naturales. De manera consecuente, cuenta con el Plan de Contingencia de la EPMAPS ante la posible erupción del Volcán Cotopaxi⁸⁵.

Con relación a las empresas de servicios públicos energía y telecomunicaciones, no se encontró evidencia de la existencia de planes de contingencia⁸⁶.

⁸⁴ Ver indicadores PR-2-4 a PR-2-7 y PR-2-9 a PR-2-12

⁸⁵ Ver indicador PR-2-13

⁸⁶ Ver indicador PR-2-14 y PR-2-15

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (PR-3):

El Manual del Comité de Gestión de Riesgos aprobado por la Secretaría de Gestión de Riesgos prevé la participación de sociedad civil en los preparativos y respuesta a través de su representación en la conformación de los Comités de Operaciones de Emergencia ya sea en el ámbito cantonal, provincial o nacional⁸⁷. El equipo del iGOPP encontró evidencia de la activación de estos mecanismos de participación durante la emergencia generada por el terremoto de abril de 2016 que afectó parte del territorio de Ecuador⁸⁸. El país también muestra un avance importante en cuanto a la adopción de estándares de calidad internacional para la asistencia humanitaria, que incluye la adhesión formal a las Normas Esfera y la formulación de la “Normativa para la aplicación de Estándares de Ayuda Humanitaria en Emergencias para Alimentos, Cocina, Hogar y Limpieza”, publicada por la Secretaría de Gestión de Riesgos en 2011⁸⁹. Por otro lado, el equipo que aplicó el iGOPP no localizó evidencia de la existencia de evaluaciones ex ante ni ex post sobre el desempeño en los preparativos para desastre por parte del ente nacional de control⁹⁰.

e. Planificación de la Recuperación post desastre (RC)

Los resultados del iGOPP muestran que el componente RC muestra un nivel de avance incipiente con solo un 24% de cumplimiento de los indicadores evaluados. El análisis por fases de políticas (Ver Tabla 7, Gráfico 9) muestra que el país ha realizado su mayor avance en lo relacionado con la fase de políticas de “control, rendición de cuentas y participación”, donde se reporta un cumplimiento del 75% de los indicadores específicos (nivel de avance “notable”), seguido por un avance incipiente en los aspectos relacionados con la “coordinación y articulación central de la política” (38% de cumplimiento). En un rango de avance considerado como “bajo” por el iGOPP se ubica los aspectos relacionados con la definición de responsabilidades sectoriales, donde solo se cumplen un 10% de los indicadores evaluados. El iGOPP no encontró evidencias de cumplimiento de ningún indicador para los aspectos relacionados con la “definición

⁸⁷ Ver indicador PR-3-1

⁸⁸ Ver indicador PR-3-6

⁸⁹ Ver indicador PR-3-5

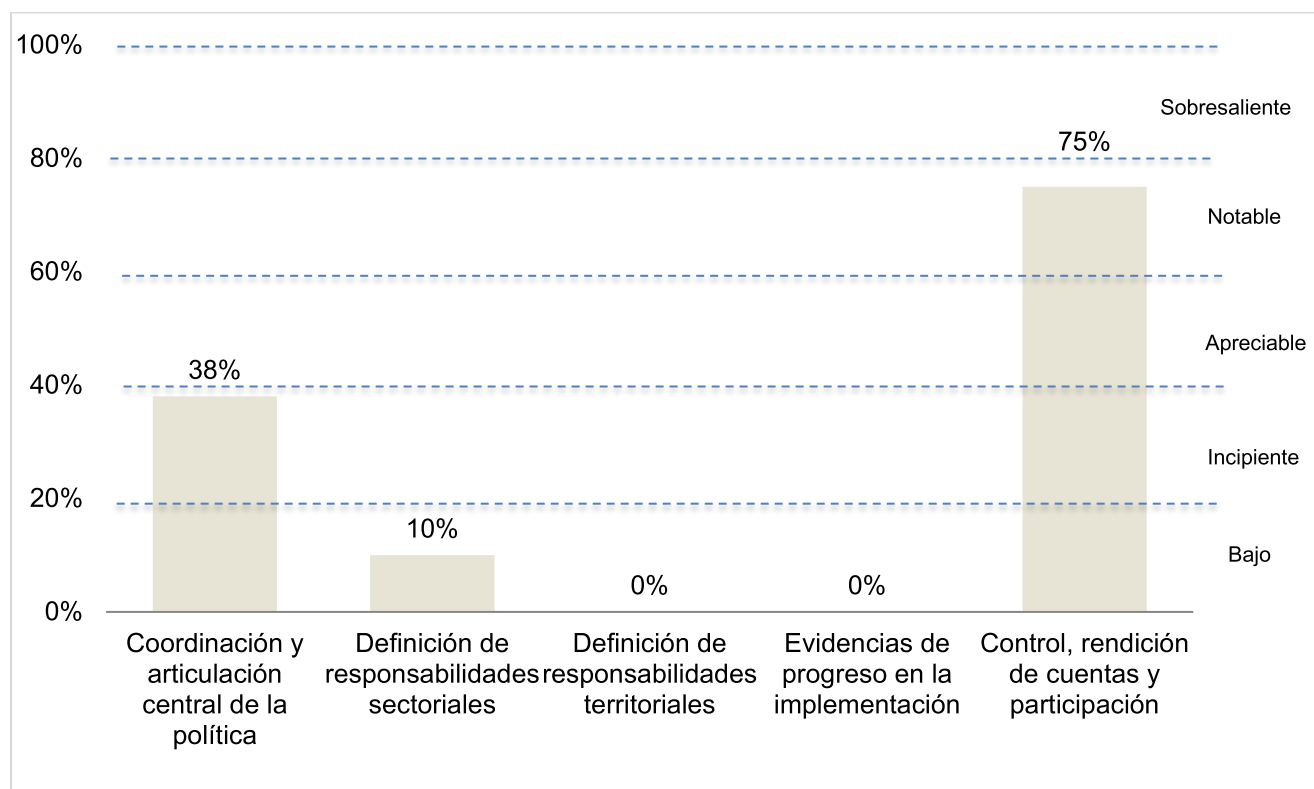
⁹⁰ Ver indicador PR-3-2 y PR-3-3

de responsabilidades territoriales” (0%) y para la fase de políticas de “evidencias de progreso en la implementación” (0%). Es importante destacar que los procesos relacionados con la planificación de la recuperación son relativamente incipientes en todos los países de la región, y que estos resultados se replican en cierta medida en la mayoría de los países evaluados a través del iGOPP.

Tabla No. 7 – Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	38%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	10%
3	Definición de responsabilidades territoriales	0%
4	Evidencias de progreso en la implementación	0%
5	Control, rendición de cuentas y participación	75%

Gráfico No. 9 – Planificación de la recuperación por fases de la política pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política

Solo los aspectos de coordinación y articulación central de la política muestran un desarrollo incipiente para esta fase de políticas. En ese sentido, todavía existe un amplio campo para avanzar en los tres aspectos considerados en esta fase de políticas, que se presentan a continuación.

1.1. Coordinación y articulación central de la política (RC-1A):

Con base en los mandatos constitucionales para el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado aprobado en 2011 define el alcance de la responsabilidad del estado frente a todos los procesos de la GRD, e incluye explícitamente al proceso de planificación de la recuperación⁹¹. También a partir de los mismos mandatos constitucionales, reforzados por los contenidos del Manual del Comité de Gestión de Riesgos de la SGR aprobado en 2014, se establece que la recuperación de medios de vida es un propósito de la recuperación post-desastre través del mejoramiento de las condiciones, sociales y económicas. No obstante, estos avances, en el conjunto de normas relacionadas con la GRD no se han definido esquemas institucionales específicos para la coordinación de la reconstrucción post-desastre, ni tampoco atributos de calidad importantes para este proceso. Por ejemplo, todavía no se han incluido requerimientos como el estudio de las causas de los desastres para evitar reproducirlas en los procesos de reconstrucción, o que los planes de recuperación post-desastre busquen reducir la vulnerabilidad preexistente⁹².

Tampoco se contempla en la normatividad la formulación de planes ex ante de recuperación post desastre, ni se incluyen especificaciones sobre la duración del periodo en que se deben reparar o reconstruir las viviendas afectadas o la de la etapa en que se apoyará el restablecimiento de los medios de vida en los planes de reconstrucción post desastre⁹³.

⁹¹ Ver indicador RC-1A-1 y RC-1A-2

⁹² Ver indicadores RC-1A-3, RC-1A-4 y RC-1A-5

⁹³ Ver indicadores RC-1A-6, RC-1A-7 y RC-1A-8

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (RC-1B):

Solo se encontró evidencias de identificación de responsabilidades para este proceso en el sector educativo, confirmando el avance notable en la normativa de este sector para todos los procesos de GRD en el país. En este caso, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Educación aprobado en el 2012 especifica dentro de la misión de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos, lo siguiente: "*prepararse para enfrentar emergencias y desastres y para la recuperación post desastre, asegurando la continuidad de los procesos educativos*"⁹⁴. El equipo que aplicó el iGOPP no encontró evidencia de cumplimiento de esta condición en ninguno de los 9 sectores restantes que fueron evaluados⁹⁵.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (RC-1C):

El equipo que aplicó el iGOPP no localizó normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de los planes de desarrollo ni de los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre, en las unidades de gestión territorial afectadas⁹⁶.

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (RC-2):

El equipo que realizó la aplicación del iGOPP no localizó normatividad que regule la evaluación, revisión o actualización de los planes de desarrollo ni de los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre, en las unidades de gestión territorial afectadas⁹⁷.

⁹⁴ Ver indicador RC-1B-5

⁹⁵ Ver indicadores RC-1B-1 al RC-1B-10

⁹⁶ Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2

⁹⁷ Ver indicadores RC-1C-1 y RC-1C-2

3. Evaluación de la política

3.1 Control, rendición de cuentas y participación (RC-3):

Al igual que en el caso de los procesos de preparativos y respuesta, el Manual del Comité de Gestión de Riesgos aprobado por la Secretaría de Gestión de Riesgos prevé la participación de sociedad civil en los procesos de recuperación post desastre a través de su representación en la conformación de los Comités de Operaciones de Emergencia ya sea en el ámbito cantonal, provincial o nacional⁹⁸. Adicionalmente, el equipo del iGOPP encontró evidencia de la activación de estos mecanismos a través de la conformación del comité de veedurías ciudadanas y su acreditación por parte del Comité de Reconstrucción de Manabí, durante la emergencia generada por el terremoto de abril de 2016 que afectó parte del territorio de Ecuador⁹⁹.

f. Protección Financiera (PF):

Los resultados del iGOPP para el componente PF muestran un nivel de avance general Incipiente, con el 32% de las condiciones cumplidas. El análisis de la política pública permite observar un avance heterogéneo de las diferentes fases de política pública. Mientras que la definición de responsabilidades territoriales muestra un avance Notable (89%) y la definición de responsabilidades sectoriales muestra un avance Apreciable (50%), evidencias de progreso en la implementación muestra un avance incipiente (23%) la coordinación y articulación central de la política y control, rendición de cuentas y participación muestran un nivel de avance bajo, con 0% de cumplimiento en ambos casos (ver Tabla 8 y Gráfico 10)

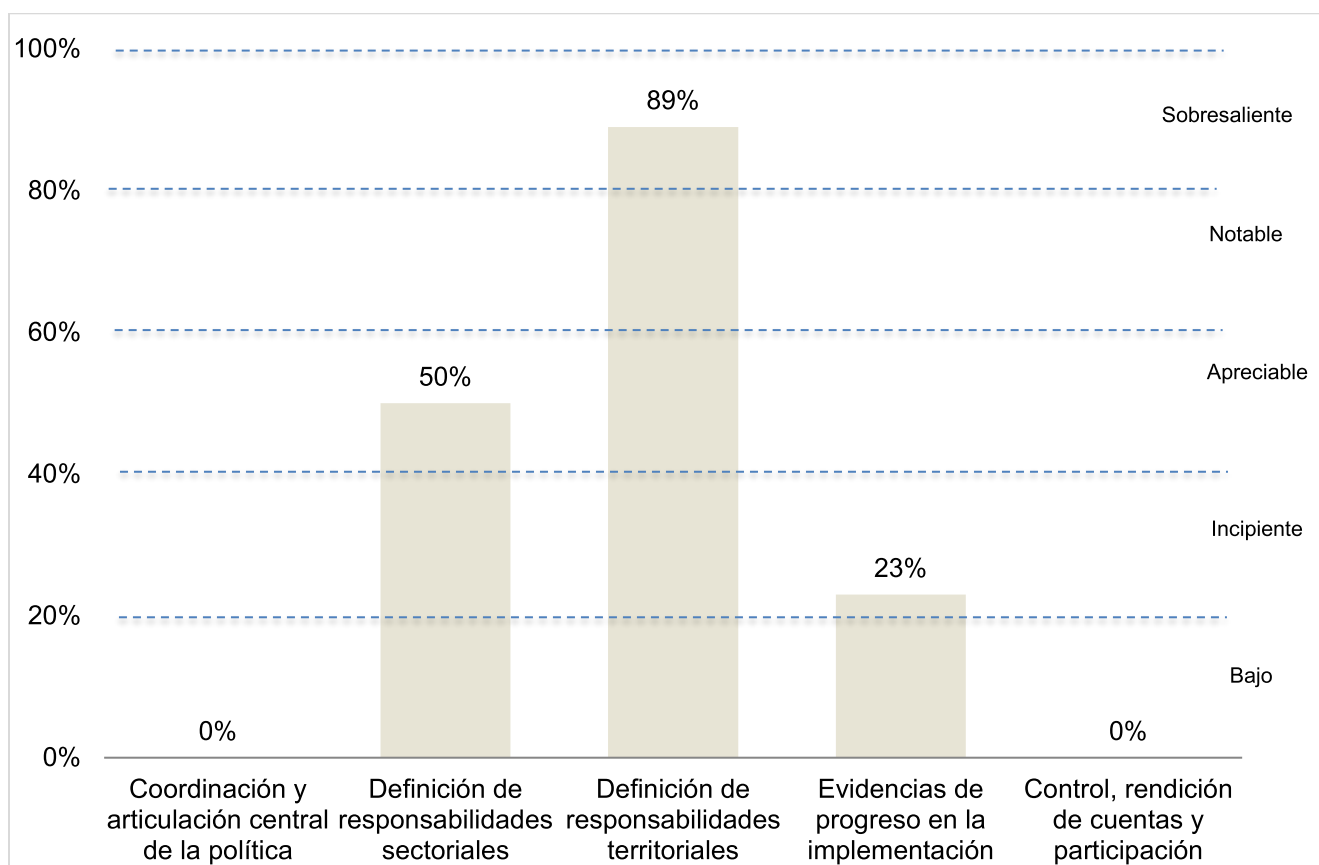
⁹⁸ Ver indicador RC-3-1

⁹⁹ Ver indicador RC-3-4

Tabla No. 8: Protección financiera por Fases de la Política Pública. Ecuador (2016)

1	Coordinación y articulación central de la política	0%
2	Definición de responsabilidades sectoriales	50%
3	Definición de responsabilidades territoriales	89%
4	Evidencias de progreso en la implementación	23%
5	Control, rendición de cuentas y participación	0%

Gráfico No. 10: Protección Financiera por fases de la Política Pública. Ecuador (2016)



A continuación, se describen los hallazgos más destacables del análisis del iGOPP para este componente según las tres grandes fases de política pública: 1) Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política; 2) Implementación de la política y 3) Evaluación de la política; en los diferentes niveles contemplados en el iGOPP.

1. Inclusión en la agenda del gobierno y formulación de la política:

El iGOPP revela algunos avances e identifica algunos vacíos a nivel de esta fase de política. A continuación, se mencionan los aspectos relevantes del análisis a los tres niveles evaluados.

1.1. Coordinación y articulación de central de la política (PF-1A):

No hay avances en esta fase de política. El iGOPP evidencia que la normatividad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no establece fondos a nivel nacional para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres¹⁰⁰. De otra parte, no se encontró evidencias de fondos de desarrollo habilitados para financiar actividades de manejo de desastres¹⁰¹. Tampoco se encontraron evidencias de normatividad que obligue a la formulación de una estructura de retención y transferencia del riesgo de desastres¹⁰².

El iGOPP permite identificar también la falta de normatividad que estipule que la estimación de reservas para bienes tanto homogéneos/uniformes como no homogéneos/especiales debe estar sustentada en modelos de evaluación probabilista del riesgo definidos o certificados por el ente regulador del sector¹⁰³.

1.2. Definición de responsabilidades sectoriales (PF-1B):

El iGOPP permite evidenciar que la Constitución de la República del Ecuador estipula 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*". Es decir, la Constitución establece la responsabilidad fiscal del Estado frente a la ocurrencia de desastres¹⁰⁴.

El iGOPP encontró que el "*Reglamento general para la administración, utilización, manejo y control de los bienes y existencias del sector público*" estipula la obligatoriedad del aseguramiento

¹⁰⁰ Ver indicador PF-1A-1

¹⁰¹ Ver indicador PF-1A-6

¹⁰² Ver indicador PF-1A-3

¹⁰³ Ver indicadores PF-1A-4 y PF-1A-5

¹⁰⁴ Ver indicador PF-1B-1

de activos públicos de las entidades sectoriales¹⁰⁵. De otra parte, el iGOPP permite evidenciar la ausencia de normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Finanzas respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres¹⁰⁶. Además, el iGOPP permitió establecer la ausencia de normatividad sobre incentivos para el aseguramiento de la vivienda de los privados por riesgo de desastres¹⁰⁷.

1.3. Definición de responsabilidades territoriales (PF-1C):

El iGOPP encontró que el "*Reglamento general para la administración, utilización, manejo y control de los bienes y existencias del sector público*" estipula la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos de las entidades territoriales¹⁰⁸.

De otra parte, encontró que la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que "*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*", es decir obliga a la implementación de estructuras de protección financiera ante desastres en ciudades con más de 100 mil habitantes¹⁰⁹.

Así mismo, el iGOPP encontró que Quito cuenta con el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y la Atención de Emergencias¹¹⁰. Cabe mencionar que dicho fondo está habilitado tanto para actividades de manejo de desastres, como para actividades ex ante de manejo de desastres. De otra parte, el fondo cuenta con capacidad de acumulación de recursos en el tiempo¹¹¹. Adicionalmente, de acuerdo con el Reglamento de Gestión del Fondo de Emergencias de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana "*... el 0.5 % de los ingresos totales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y de las empresas municipales, se destinará a conformar un fondo de emergencia...*".

¹⁰⁵ Ver indicador PF-1B-3

¹⁰⁶ Ver indicador PF-1B-2

¹⁰⁷ Ver indicador PF-1B-4

¹⁰⁸ Ver indicador PF-1C-1

¹⁰⁹ Ver indicador PF-1C-2

¹¹⁰ Ver indicador PF-1C-3

¹¹¹ Ver indicador PF-1C-4

2. Implementación de la política

2.1 Evidencias de progreso en la implementación (PF-2):

En relación a los instrumentos de retención del riesgo, ni la normatividad de GRD¹¹², ni otra normatividad estipulan Fondos para el manejo de desastres¹¹³.

Respecto de otros instrumentos de retención del riesgo, se emplean reasignaciones presupuestales, como se evidenció en el empleo de recursos del Presupuesto para atender los efectos de la ocurrencia del terremoto ocurrido en 2016. También, se empleó la liquidez, lo anterior, teniendo en cuenta que tanto la Constitución, como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, establecen el manejo integrado de la liquidez de acuerdo a los requerimientos del país, como parte de los objetivos de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera. Así mismo, se emplearon recursos provenientes del Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales con el Banco Interamericano de Desarrollo. Cabe mencionar que Ecuador cuenta con otras líneas de crédito contingente¹¹⁴: (i) Acuerdo de Préstamo con el Banco Mundial, "*Proyecto de Mitigación del Riesgo y Recuperación de Emergencias*" (el cual incluye un componente para apoyar la recuperación y reconstrucción (en los sectores de transporte, agua, agricultura o cualquier otro sector elegible) en caso de que ocurra un desastre elegible); y (ii) Crédito contingente con la CAF.

Respecto a instrumentos de transferencia del riesgo, como ya se mencionó, es obligatorio el aseguramiento de activos públicos, lo cual es de conocimiento de las entidades públicas, por lo cual de manera general es empleado por éstas. Cabe señalar que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública estipula un régimen especial para los procedimientos precontractuales de contrataciones que incluyen "*...Los que celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros en las que el Estado o sus instituciones son accionistas únicos o mayoritarios...*". También, es importante mencionar que en Ecuador existen dos compañías públicas de seguros (Rocafuerte y Sucre), que actualmente se están fusionando, así como una directiva no vinculante para que las entidades públicas contraten pólizas de seguros con dichas compañías, empleando el régimen especial de contratación.

¹¹² Ver indicador PF-1A-1

¹¹³ Ver indicador PF-2-8

¹¹⁴ Ver indicador PF-2-11

No obstante, la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos, no se encontró evidencia de la existencia de estándares para el aseguramiento de activos públicos¹¹⁵, ni de concesiones¹¹⁶, ni de directrices al respecto para las entidades territoriales¹¹⁷. Cabe mencionar que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social asegura, como un portafolio todos sus bienes, incluyendo edificaciones y equipo médico, empleando la contratación bajo régimen especial¹¹⁸.

Con relación a otros instrumentos financieros, otros recursos para atender la ocurrencia del terremoto de 2016 fueron gestionados a través de un crédito con el FMI y la expedición de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto del 16 de abril de 2016, la cual permitirá recaudar impuestos para atender los efectos de la ocurrencia del terremoto. A nivel territorial, como ya se mencionó, el iGOPP encontró que Quito cuenta con el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y la Atención de Emergencias, el cual está habilitado tanto para actividades de manejo de desastres, como para actividades ex ante de manejo de desastres.

El iGOPP evidencia que no existen instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres¹¹⁹. De otra parte, el iGOPP evidencia la existencia de una estructura de protección financiera para el sector agrícola¹²⁰. El país cuenta con un programa de aseguramiento para los pequeños y medianos productores agrícolas y con líneas de crédito contingente ante la ocurrencia de desastres. Con relación al Programa Agro seguro, su objetivo es *"Apoyar a los pequeños y medianos productores agrícolas, a través del aseguramiento, en la mitigación de las pérdidas ocasionadas por eventos climáticos y biológicos que afectan sus cultivos, mediante la recuperación de los costos directos de producción siniestrados... Los cultivos cubiertos por el seguro son los siguientes: Arroz, banano, caña de azúcar, fréjol, maíz duro, maíz suave, papa, soya, tomate de árbol y trigo. El seguro cubre por diferentes eventos climatológicos y biológicos como son: Sequía, inundación, exceso de humedad, vientos fuertes, incendio, helada, granizada, plagas incontrolables, enfermedades incontrolables, deslizamiento y taponamiento..."*. El programa también incluye subsidio al seguro pesquero, al seguro ganadero y al seguro forestal.

¹¹⁵ Ver indicador PF-2-4

¹¹⁶ Ver indicador PF-2-5

¹¹⁷ Ver indicador PF-2-7

¹¹⁸ Ver indicador PF-2-13

¹¹⁹ Ver indicadores PF-2-14

¹²⁰ Ver indicador PF-2-15

Respecto de estudios de dimensionamiento de riesgos, se encontró evidencia de estimaciones de pérdida máxima probable, para diferentes amenazas, para diferentes periodos de retorno¹²¹, y de información para dimensionar las necesidades de recursos previstas para cubrir anualmente los procesos de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ocasionados por eventos menores y frecuentes¹²². No obstante, dicha información hasta ahora está empezando a ser comunicada a los tomadores de decisiones.

3. Evaluación de la política:

3.1. Control, rendición de cuentas y participación:

El iGOPP revela la ausencia de control, rendición de cuentas y participación frente a este componente, pues ningún indicador ha sido cumplido¹²³. Es decir, se evidenció la ausencia de mecanismos de evaluación de cumplimiento de los mecanismos de protección financiera, del uso del modelo de evaluación probabilista del riesgo en el cálculo tarifario de las pólizas por parte de las compañías de seguros (en razón a que no es mandado por la normatividad), y de la aplicación de procesos de protección financiera.

¹²¹ Ver indicadores PF-2-2

¹²² Ver indicador PF-2-3

¹²³ Ver indicadores PF-3-1 a PF-3-3

IV. Conclusiones

A continuación, se sintetizan algunos elementos salientes que arroja el análisis de los resultados del iGOPP para Ecuador:

1. Ecuador ha incorporado desde la misma Constitución del Estado la gestión de riesgo de desastres como una política pública transversal para todos los niveles sectoriales y territoriales del país, dándole operatividad a través de la conformación de un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, con responsabilidades en todos los procesos de la gestión integral del riesgo de desastres. Este fuerte mandato constitucional se refleja en los contenidos del principal instrumento de planificación del país, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, que incorpora metas e indicadores explícitos para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.

2. No obstante el fuerte mandato para la GRD que emana de la misma Constitución del Ecuador, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y su ente rector, están enmarcados en una estructura normativa compleja, donde hay normas que repiten algunos aspectos del mandato constitucional, y normas que subordinan el tema de la gestión de riesgos a la lógica de la seguridad pública. Por otro lado, el funcionamiento de las distintas instancias que conforman el Sistema Nacional Descentralizado está normado en un Manual emitido por la Secretaría de Gestión de Riesgos. En ese sentido, el iGOPP identifica un vacío importante en cuanto a la definición de los instrumentos de orden político, estratégico, técnico y presupuestario para cumplir con los mandatos del conjunto de normas que constituyen el marco normativo nacional para la GRD en Ecuador. De manera particular, es importante señalar que no existe un instrumento presupuestal que permita identificar los recursos asignados a actividades de GRD, ni un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante de GRD.

3. En términos de la identificación del riesgo, se destaca la existencia de una instancia técnica dentro de la estructura de la Secretaría de Gestión de Riesgos (la Subsecretaría de Gestión de la Información y Análisis de Riesgos) que tiene el rol de brindar asistencia técnica y lineamientos a niveles territoriales y sectoriales para el análisis del riesgo de desastres, y la de la Dirección de Monitoreo de Eventos Adversos, con la responsabilidad del monitoreo de amenazas y registro del impacto de los eventos adversos. El iGOPP también muestra avances en el establecimiento

de responsabilidades sobre la identificación del riesgo en varios sectores entre los que se destaca, destacándose el sector educativo, donde también se encontraron evidencias de asignación de recursos para actividades de identificación de riesgos. También se destaca el mandato para la zonificación de amenazas para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos que introduce la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOTUS) a partir de su promulgación en 2016. Por otro lado, el iGOPP revela vacíos en la normatividad nacional de GRD en cuanto al establecimiento de responsabilidades en la evaluación del riesgo de desastres para los gobiernos autónomos, y en cuanto a la creación y mantenimiento de Sistemas de Información para la GRD. Tampoco se encontraron evidencias de la existencia de normativa que identifique un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno, ni normativa relacionada con la definición de infraestructura esencial, indispensable o crítica en la normativa ecuatoriana.

4. En cuanto a la reducción del riesgo de desastres, Ecuador ha desarrollado lineamientos normativos a partir del Plan del Buen Vivir y de la Estrategia de Cambio Climático que promueve las sinergias y la articulación intersectorial a todos los niveles territoriales entre la GRD y la ACC. La Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomía y Descentralización (COOTAD) junto con la misma LOTUS, constituyen un sólido marco normativo para la definición de responsabilidades para la reducción del riesgo a nivel de las entidades territoriales. Por otro lado, no se encontró evidencias de la definición de parámetros de riesgo aceptable para otras amenazas, a excepción de la norma sísmica incluida en el Código de Construcción de Ecuador, ni evidencias de la existencia de normatividad que obligue a incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada.

5. En lo concerniente a la definición de responsabilidad para la reducción de riesgos en los sectores, el iGOPP evidencia un avance en los marcos normativos de salud, vivienda, educación, transporte y agua y saneamiento, aunque todavía no se evidencia un desarrollo normativo similar para en la normatividad ambiental y la relacionada con el sector agropecuario, turismo, telecomunicaciones y sector energético. En la definición de responsabilidades sectoriales cabe destacar nuevamente el sector educación, que, a partir de formulación de la Política Pública Orientada a Reducir los Riesgos de la Comunidad Educativa en 2012, y la reciente aprobación en 2016 de la Política Integral de Seguridad Escolar en el Sistema Nacional de Educación, ha

dejado fuertes bases normativas para impulsar este proceso de la GRD en el sector. Cabe mencionar también que la entidad rectora de la inversión Pública SENPLADES generó en 2012 las “*Normas para la inclusión de programas y proyectos en los planes de inversión pública*”, que incluyen el análisis de riesgos en la fase de pre-inversión, pero no contemplan este requisito para otras fases del ciclo del proyecto diferente de la fase de pre-inversión. Tampoco se ha desarrollado normativa que ordene integrar en la fase de pre-inversión la realización de estudios de cambio climático.

6. El marco normativo que regula el proceso de preparativos para la respuesta en Ecuador está basado en el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y en Manual del Comité de Gestión de Riesgos formulado por la SGR y aprobado 2014, que en conjunto establecen una organización interinstitucional en el nivel nacional para los procesos de preparativos y respuesta, alrededor de la figura del Comité Operaciones de Emergencias a todos los niveles territoriales, detallan una serie de protocolos oficiales para la coordinación de las operaciones de emergencia y establecen la realización de simulacros y simulaciones. A nivel territorial los contenidos de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) también definen competencias explícitas para las unidades de gestión territorial en preparación y respuesta. También se evidencia un desarrollo normativo importante en relación la gestión de la asistencia humanitaria internacional en situaciones de emergencia y desastre, al igual que en la adopción y adaptación a normativa ecuatoriana de estándares de calidad internacional para la asistencia humanitaria, que incluye la adhesión formal a las Normas Esfera.

7. Cabe mencionar también que, si bien el marco normativo sobre los preparativos para la respuesta contempla el mandato para la formulación de planes de emergencia o contingencia en el nivel nacional, este mandato no es claro para los sectores y los ministerios. En esa misma línea de análisis, el iGOPP muestra evidencia de la definición de la responsabilidad de realizar actividades de preparación para la respuesta a desastres en la normatividad en los sectores de salud, educación, transporte, agua y saneamiento y telecomunicaciones, pero no encontró evidencia similar en los marcos normativos de otros ámbitos y sectores importantes como ambiente, agricultura, vivienda, energía. En el análisis sectorial, se evidencia nuevamente el progreso diferencial que muestra el sector educativo, en este caso, para este proceso de la GRD en particular, consolidando la noción de un desarrollo normativo, programático y de asignación recursos integral para todos los procesos de GRD en el sector.

8. Ecuador no escapa al panorama que muestran los resultados de la mayoría de las aplicaciones del iGOPP en los países de la región, donde los progresos normativos, institucionales y presupuestarios relacionados con el proceso de recuperación post-desastre se encuentran en niveles muy incipientes. Los mandatos constitucionales para el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado brindan una primera plataforma normativa para el desarrollo a futuro de normativa más específica y la definición de responsabilidades sectoriales y territoriales para el proceso de planificación de la recuperación. No obstante, lo anterior, cabe mencionar que Ecuador cumple con un porcentaje importante de los indicadores relacionados el “control, rendición de cuentas y participación” para este proceso, en gran medida gracias a la inclusión de mecanismos de participación de la comunidad en la recuperación en la normativa y a la posibilidad de evidenciar su activación en emergencias recientes.

9. Ecuador cuenta con algunos instrumentos financieros para implementar una sólida estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres. Por ejemplo, cuenta con líneas de crédito contingente y con la obligatoriedad del aseguramiento de activos públicos. La estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres podría fortalecerse, entre otros, asignando responsabilidades explícitas al respecto al Ministerio de Finanzas y evaluando la pertinencia de crear instrumentos de retención del riesgo de desastres, tales como fondos para financiar gastos emergentes en situaciones de desastres.

10. Finalmente, es importante mencionar que los actores de la GRD en Ecuador manifestaron al equipo de aplicación del iGOPP la necesidad de abordar la complejidad que conlleva implementar un marco de GRD que está plasmado en varias normas. En ese sentido, plantearon la importancia de desarrollar un instrumento normativo específico sobre GRD (ley o política) que permita articular todos estos desarrollos normativos que contempla la Constitución, la Ley de Seguridad y su marco reglamentario, el Plan del Buen Vivir, la COOTAD y otras normas específicas. De la misma manera, manifestaron que a través de una ley o política de GRD se podría jerarquizar los mandatos específicos sobre GRD que actualmente se encuentran a nivel del Manual de los Comités de Gestión de Riesgo generado por la SGR. Durante la misión del equipo del iGOPP en noviembre de 2016, se tuvo conocimiento que el Gobierno de Ecuador está trabajando en esta propuesta, y que ya existía una propuesta de ley a consideración del Presidente.

V. Recomendaciones de Reforma Política

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>a. Marco general de la GRD (MG)</i>			
Promover el desarrollo de una normatividad específica sobre GRD (ley, política o estrategia) que aborde dos objetivos importantes: 1) la identificación de los instrumentos de política para la articulación y la implementación del conjunto de mandatos sobre GRD que ya cuenta el país, y 2) el fortalecimiento de la normativa para la implementación del Sistema Descentralizado de GRD, cuya base actual descansa en el Manual generado por la SGR.	X		
En relación a la recomendación anterior, se sugiere tomar en cuenta los resultados de la aplicación del iGOPP en Ecuador y las recomendaciones específicas que aquí se presentan como en la formulación de los contenidos finales de la norma específica sobre GRD que eventualmente se desarrolle.	X		
Se sugiere diseñar e implementar una herramienta/instrumento del orden presupuestal que permita identificar las asignaciones presupuestarias que se relacionan con programas en gestión del riesgo de desastres.	X		
Se recomienda evaluar la creación de un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex ante de gestión del riesgo.		X	
Promover procesos de evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre gestión de riesgo de desastres.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>b. Identificación del riesgo (IR)</i>			
Desarrollar normatividad que establezca que los estudios de amenaza por eventos geológicos y por eventos climáticos e hidrológicos deben considerar la frecuencia de ocurrencia asociada a los niveles de intensidad de los eventos.		X	
Promover en futuras reformas al marco normativo de GRD la inclusión de la responsabilidad de los sectores y de las empresas prestadoras de servicios públicos	X		

de realizar el análisis del riesgo de desastres en el ámbito de sus competencias.			
Se recomienda introducir en el marco normativo la definición de las edificaciones esenciales, indispensables o infraestructura crítica del país.	X		
Promover normatividad que establezca la responsabilidad de realizar análisis del riesgo en los sectores de vivienda, turismo, telecomunicaciones y energía.		X	
Desarrollar normatividad que designe un actor nacional responsable de definir la escala o resolución en que se debe realizar el análisis de riesgo para los diferentes niveles de gobierno.	X		
Promover el enfoque probabilista en los estudios de amenazas naturales.	X		
Promover la evaluación de la calidad en los procesos de investigación, monitoreo y divulgación de la información sobre fenómenos geológicos, hidrológicos y meteorológicos.		X	
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de identificación del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.	X		
Promover la evaluación de la aplicación de la normatividad existente sobre la generación y disponibilidad de información sobre el riesgo sobre gestión de riesgo de desastres.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>c. Reducción de riesgos (RR)</i>			
Promover normatividad que defina referentes de riesgo aceptable para otras amenazas importantes que afectan al país, complementando las existentes para la amenaza sísmica.	X		
Promover normatividad sobre la obligatoriedad de incorporar medidas de reducción del riesgo de desastre durante la fase de construcción en proyectos de infraestructura pública y privada		X	
Una vez que se ha definido e identificado la infraestructura crítica del país, hacerla sujeta a las mismas previsiones que ya contiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	X		

sobre reducción de la vulnerabilidad a través de acciones de reforzamiento o sustitución.			
Se recomienda promover en la normativa sectorial el establecimiento de la responsabilidad de reducir el riesgo de desastres dentro del ámbito de las competencias de los siguientes sectores: ambiente, agricultura, turismo, telecomunicaciones, energía.		X	
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de reducción del riesgo de desastres que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales.	X		
Se recomienda promover que la normatividad de SENPLADES, relacionada con la incorporación del análisis de riesgo de desastres en el proceso de inversión pública, considere la obligatoriedad de emplear para dicho análisis la información sobre riesgo de desastres generada por entidades técnicas, tales como la Secretaría de Gestión de Riesgos.	X		
Se recomienda promover legislación que obligue a considerar estudios de cambio climático dentro de los requerimientos para la aprobación de inversiones públicas.	X		
Promover la verificación o evaluación del cumplimiento de acciones en reducción del riesgo de desastres por parte de los entes de control del Estado.		X	

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>d. Preparación de la respuesta (PR)</i>			
Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo que las acciones de respuesta y asistencia humanitaria deban basarse en evaluaciones de daños y análisis de necesidades.	X		
Fortalecer el marco normativo que regula los procesos de preparativos y respuesta estableciendo la responsabilidad de la formulación de planes de emergencia o contingencia por parte de los diferentes sectores o ministerios y en las empresas prestadoras de servicios públicos.	X		

Promover el desarrollo de normatividad que establezca responsabilidades en preparación y respuesta, como parte de la normativa sectorial de los sectores ambiente, agricultura, turismo y energía.		X	
Se recomienda que los sectores asignen recursos a actividades de preparación de respuesta que puedan ser identificados a través de instrumentos presupuestales y que desarrollen planes de contingencia sectoriales ante la ocurrencia de desastres.	X		
Promover que se desarrollen evaluaciones sobre preparativos para desastres y evaluaciones ex post sobre el desempeño del gobierno en la respuesta.		X	
Promover que la SGR realice evaluaciones sobre la calidad de su desempeño en los procesos de preparativos y respuesta.	X		

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>e. Planificación de la recuperación (RC)</i>			
Fortalecer la normativa nacional sobre los procesos de la recuperación post-desastre a través de la inclusión de los siguientes aspectos: i) mandar la formulación ex ante de planes de recuperación post desastre; ii) incluir en los planes de recuperación post-desastre objetivos explícitos de reducción de la vulnerabilidad preexistente; y (iii) definir la temporalidad de las diferentes fases del proceso de recuperación, en aspectos como el restablecimiento de los medios de vida y la reparación/reconstrucción de viviendas afectadas.		X	
Promover adecuaciones normativas que contemplen la evaluación, revisión o actualización de planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial después de ocurrido un desastre en las unidades de gestión territorial afectadas.		X	
Avanzar en la formulación de un marco nacional de planificación ex ante de la recuperación post-desastre.		X	

Promover el desarrollo de normativa que mandate a los sectores la formulación de planes ex ante de recuperación por desastres			X
---	--	--	---

Componente de la GRD	Corto Plazo (1 a 4 años)	Mediano Plazo (4-8 años)	Largo Plazo (+ de 8 años)
<i>f. Protección financiera (PF)</i>			
Se recomienda generar normatividad en relación a la adopción de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.	X		
Se recomienda generar normatividad que establezca responsabilidades al Ministerio de Finanzas respecto de la protección financiera frente al riesgo de desastres.	X		
Se recomienda comunicar a los tomadores de decisiones la información sobre riesgos que está siendo generada, entre otros, por la Secretaria de Gestión de Riesgos.	X		
Se recomienda evaluar la creación de un fondo o mecanismo equivalente habilitado para el financiamiento o cofinanciamiento de actividades ex post de gestión del riesgo.		X	
Se recomienda generar incentivos para promover el aseguramiento de la vivienda de los privados.			X
Se recomienda generar instrumentos financieros ex ante para incentivar la reactivación económica en áreas afectadas por desastres.			X