

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

NO HAY TIEMPO QUE PERDER

Propuestas de fortalecimiento de capacidades públicas para la gestión integral de riesgos de desastres y la recuperación pospandemia

Carolina Portaluppi Castro
Septiembre 2021

CAMBIO CLIMÁTICO, ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

NO HAY TIEMPO QUE PERDER

Propuestas de fortalecimiento de capacidades públicas para la gestión integral de riesgos de desastres y la recuperación pospandemia

Carolina Portaluppi Castro



Ecuador es un país altamente expuesto y vulnerable frente a múltiples amenazas y riesgos de desastres. En las últimas décadas, ha sido devastado por desastres asociados a amenazas de origen natural, sicionaturales o antrópicas que han ocasionado cuantiosas pérdidas de vidas humanas, sociales y económicas. Pese a la inminencia de los riesgos y a que la Constitución así lo dispone, todavía carece de un marco jurídico que regule la organización y el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR).



Así, los efectos e impactos devastadores de la pandemia COVID-19 demostraron lo nefasta que puede resultar la carencia de dicho marco normativo; la gestión de la emergencia se exhibió descoordinada e insuficiente para enfrentar un desastre de tal magnitud. Adicionalmente, la propuesta de ley —enviada por el anterior gobierno y que debe ser tratada en el actual período legislativo— no solo desconoce la integralidad requerida por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), sino que busca que la excepcionalidad se normalice e incluye disposiciones sancionatorias para la ciudadanía que las incumpla.



Ante la vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas y el riesgo de desastres, se requiere una ley que permita organizar la rectoría y el óptimo funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para prevenir la ocurrencia de desastres y mitigar los riesgos, estar mejor preparados para dar una respuesta eficaz y para recuperarnos aumentando la resiliencia. Tal esfuerzo precisa un extenso trabajo entre las bancadas de la Asamblea Nacional y una amplia participación de actores estatales y ciudadanos.



El presente documento discute la urgencia de un amplio acuerdo nacional para construir un marco normativo de gestión integral y eficiente de riesgos. Este permitirá no solo la atención urgente, eficaz, transparente y solidaria ante la próxima emergencia, sino que facilitará una reactivación económica y social justa.

Contenido

1.	PRIORIZAR LA FORMACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN LA AGENDA LEGISLATIVA	4
2.	IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DURANTE DE LA PANDEMIA	8
3.	BIBLIOGRAFÍA	15

1.

PRIORIZAR LA FORMACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES EN LA AGENDA LEGISLATIVA

La Asamblea Nacional (AN) ha definido una agenda parlamentaria que incluye cinco ejes prioritarios: salud, educación, cultura, seguridad ciudadana y gestión de riesgos. En la AN existen al menos seis proyectos de ley presentados en distintas fechas durante el período 2012-2021¹, que abordan de manera directa la gestión de riesgos y la regulación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Los más recientes han sido expuestos por el gobierno anterior² y por el bloque parlamentario de la Izquierda Democrática³.

La iniciativa de la AN responde, al menos inicialmente, a la necesidad de trabajar en el proceso de formación de una Ley Orgánica que regule la gestión del riesgo de desastres y la conformación y funcionamiento del SNDGR. En esta ha insistido reiteradamente el Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos⁴ y la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos⁵, espacios que articulan la comunidad de profesionales que trabajan en la reducción del riesgo de desastres en el país.



1 Un detalle de los proyectos presentados se puede encontrar en Asamblea Nacional (s/f).

2 Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia (2021/04/22).

3 Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (2021/07/07).

4 Creado en 2018 como un espacio que articula a profesionales que trabajan en la reducción del riesgo de desastres en distintas áreas y que se desempeñan en el

ámbito internacional, nacional y local. El propósito inicial fue incidir para que el Ejecutivo diera marcha atrás en su propuesta de fusionar la Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR) con el Ministerio de Defensa. Posteriormente, ha impulsado otras campañas de incidencia para que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y una política de Estado y para evidenciar la necesidad de una Ley orgánica de gestión de riesgos.

5 Es un ente colegiado que agrupa a profesionales de tercer y cuarto nivel con título en gestión de riesgos y con especialidades multisectoriales.

Una ley orgánica que regule la gestión del riesgo de desastres y el funcionamiento del SNDGR es necesaria por las siguientes razones:

La Constitución de la República (2008) establece, en el artículo 389, 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.

El sistema nacional descentralizado de gestión de riesgos está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional. El Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley (Asamblea Nacional, 2008: art. 389).

Más allá de las interpretaciones que este texto pueda plantear, lo que queda claro es que el Estado deberá ejercer la rectoría del SNDGR a través de un organismo técnico establecido en la ley. Trece años después de la aprobación de la Constitución, vía referéndum, esta disposición constitucional no se ha cumplido. El denominado “ente rector” fue creado por decreto ejecutivo en 2009 bajo la denominación “Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos”, modificado en 2013, vía decreto, como “Secretaría de Gestión de Riesgos” y, transformado en 2018, vía decreto, en “Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias”.

En 2009, la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Asamblea Nacional, 2009) dispuso que la rectoría del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos sea ejercida por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, esa disposición contraría el artículo 133 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa que establece lo siguiente:

Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados. 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica (Ley Orgánica de la Función Legislativa: art. 53).

Con base en la disposición constitucional, la ley que regule la gestión del riesgo de desastres y el SNDGR, debe ser una de carácter orgánico. Esto debido a que regula la organización y funcionamiento de una institución creada por la Constitución, el ejercicio de derechos y garantías constitucionales, y competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Un mes antes de culminar su mandato de gobierno, y a un día de la entrada en vigencia de un nuevo estado de excepción en 16 provincias del país por el incremento de contagios y muertos por COVID-19, el presidente Lenín Moreno envió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia. Dicho proyecto estuvo motivado por el cumplimiento con lo ordenado por la Corte Constitucional (CC); esta había establecido un plazo de máximo tres meses para que se elabore y presente un proyecto de ley para regular de manera adecuada el derecho a la libertad de tránsito en situaciones de emergencia por pandemia.

La presentación de este proyecto de ley motivó un pronunciamiento del Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos (2021a). Planteó que la propuesta realizada por la función Ejecutiva es absolutamente inadecuada y debe ser archivada por las siguientes razones:

- Responde acriticamente a un dictamen no viable de la Corte Constitucional, pues no es posible regular a través de una ley (ahora) el manejo de una catástrofe de evolución y efectos no predecibles. La expedición de una ley no logra convertir una excepcionalidad en una normalidad.
- Pretende regular la gestión de emergencias sanitarias declaradas por pandemia excluyendo la de otras no asociadas a una pandemia –porque no todas las crisis sanitarias se asocian con pandemias–; por ejemplo, el VIH, la tuberculosis, el dengue y el paludismo, entre otras.
- Adicionalmente, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad; es decir, la aplicación de la ley requiere previamente que la OMS haya declarado la existencia de una pandemia, lo cual es una decisión de carácter extraterritorial a Ecuador.

- La emergencia sanitaria asociada a la pandemia SARS-2 debe ser gestionada como un desastre, pues el evento pandémico declarado por la OMS cumple con los criterios de la definición de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (NNUU/UNDRR):

Seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos (Naciones Unidas-Spider, 2014).

¿Qué sentido práctico tiene regular por ley orgánica la gestión de una emergencia de alta complejidad? Se debe tomar en cuenta que para su atención, mitigación y recuperación, se requiere de decisiones basadas en evidencia científica actualizada –que permita la comprensión de la dinámica acumulativa del riesgo, de los efectos de las decisiones de manejo, de los cambios en las determinantes de la vulnerabilidad y del nivel de exposición.

En la propuesta también hay problemas en el marco de competencias entre el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el SNGR sobre los niveles de alerta, su alcance y temporalidad (Art. 2, 3, 4 y 5 del proyecto). Por ejemplo, en el proyecto de Ley, el plan de contingencia lo elabora salud (sectorial), o aprueba el SNGR (transversal) y lo implementa el Comité de Operaciones de Emergencia (COE), ente multisectorial que articula distintos niveles de gobierno (Art. 6).

La propuesta de Ley aumentaría la vulnerabilidad del SNGR y la discrecionalidad en el manejo cuando menciona que el COE estará integrado como lo determine el Presidente de la República (Art. 7, inciso 2).

El proyecto de Ley atribuye al COE funciones (Art. 8, numerales 1 a 7) de carácter sancionatorio que, en ausencia de una buena arquitectura institucional, corren el riesgo de ser inaplicables. También, establece nuevas competencias a los GAD (Art. 11), que requerirían estar debidamente financiadas.

Al finalizar el manifiesto, el Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos llamó a la Asamblea Nacional a la creación de una Ley Orgánica de Gestión de Riesgos y Desastres óptima que regule la gestión del riesgo y al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), que sea la base de una política integral y de rectoría antes, durante y después de un evento adverso. A criterio del Colectivo, los elementos clave que aseguran el proceso de formación de una Ley Orgánica de Gestión de Riesgos eficiente están relacionados con promover y garantizar un buen proceso técnico y político-parlamentario que incluya, entre otras, lo siguiente:

- Conformación de un grupo de trabajo interbancadas al interior de la Asamblea Nacional.
- Participación de todos los actores clave: función Ejecutiva, GAD, organismos científicos y técnicos, universidades, organismos internacionales, sociedad civil.
- Revisión del bloque de constitucionalidad y de otras normas secundarias que tratan de la Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.
- Establecimiento de un mecanismo para revisar todos los aportes, incluyendo los proyectos de ley hasta ahora presentados.
- Establecimiento de un horizonte de tiempo y un cronograma.
- Conformación de un mecanismo de facilitación con el Sistema de Naciones Unidas.

2.

IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DURANTE Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA

Durante los últimos cuarenta años, Ecuador ha vivido desastres importantes: el fenómeno de El Niño (1982-1983, 1997-1998, 2012), la rotura del oleoducto (1987), el terremoto de Bahía (1998), la erupción del volcán Tungurahua (1999), las inundaciones (2008), el terremoto de Manabí y Esmeraldas (2016) y la pandemia

asociada al SARS 2, COVID-19 (2020 hasta la fecha).

El Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos estima en USD 145.88 mil millones las pérdidas económicas asociadas a la inadecuada gestión de riesgos en los últimos cuarenta años, des- agregadas de la siguiente manera:

Tabla N.º 1

Pérdidas económicas por desastres en Ecuador (1982-2020) a valor presente

Evento	Fuente	Monto en millones de USD
ENOS 1982-1983	Cepal	42 388.38
Terremoto 1987	Cepal	42 136.57
ENOS 1997-1998	Cepal	34 715.79
ErupciónTungurahua 2006	FAO	326.95
Inundaciones 2008	PNUD	4 675.17
Terremoto 2016	Senplades	5 261.85
Pandemia 2020	Planifica Ecuador	16 381.66
Total en USD		145 886.37

Fuente: Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos (2021).

Entre 1970 y 2019, se registran 11 346 muertes a causa de un desastre (UNISDR, 2019). De marzo 2020 a julio 2021, las cifras oficiales establecen un total de 477 946 casos confirmados de COVID-19 con pruebas PCR, 30 744 personas fallecidas –de las cuales, 21 402 corresponden a casos confirmados y 9 342 a casos probables (COE-N, 20210)–. Sin embargo, al analizar las defunciones a nivel nacional, durante 2020 y 2021, de acuerdo con el registro administrativo de defunciones del Registro Civil, Identificación y Cédulación de Ecuador, el exceso de personas fallecidas durante la pandemia es de 72 081 al

compararlo con el promedio histórico registrado entre 2015 y 2019 (Observatorio Social del Ecuador, 2021).

Por otra parte, la Evaluación Socioeconómica PDNA⁶-COVID-19, realizada por el gobierno del expresidente Lenín Moreno, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea, para el período marzo-diciembre de 2020 (Secretaría Nacional de Planificación, 2020) estableció, entre otros, las siguientes pérdidas e impactos de la pandemia.

PÉRDIDAS

Las pérdidas económicas alcanzaron los siguientes resultados:

Tabla N.º 2

Pérdidas (millones de dólares) por COVID-19 en Ecuador Marzo-diciembre 2020

Sectores y subsectores	Pérdidas	%	Sector público	Sector privado
Social	3 998.64	24.4%	3 066.39	932.24
Salud	2 999.23	18.3%	2 886.17	113.06
Educación	394.01	2.4%	58.31	335.70
Cultura	154.00	0.9%	19.12	134.88
Deportes, esparcimiento	348.60	2.1%	-	348.60
Protección Social	102.80	0.6%	102.80	-



6 En inglés, Post Disaster Needs Assessment; en español, evaluación de las necesidades posteriores al desastre.

Sectores y subsectores	Pérdidas	%	Sector público	Sector privado
Productivos	10 905.33	66.6%	-	10 905.33
Agropecuario	202.80	1.2%	-	202.80
Pesca	214.63	1.3%	-	214.63
Industria	1 716.78	10.5%	-	1 716.78
Comercio y ramas afines	5 514.86	33.7%	-	5 514.86
Servicios	1 446.55	8.8%	-	1 446.55
Turismo	1 809.70	11.0%	-	1 809.70
Infraestructura	1 435.23	8.8%	711.52	723.77
Transporte	795.55	4.9%	76.66	718.89
Energía	157.88	1.0%	217.40	-59.52
Comunicaciones	339.70	2.1%	283.20	56.50
Agua y saneamiento	28.04	0.2%	21.03	7.01
Medio ambiente	114.06	0.7%	113.24	0.89
Seguridad	42.47	0.3%	42.47	2.46
Seguridad	36.48	0.2%	36.48	-
Gestión de Riesgos	5.99	0.04%	3.53	2.46
Total en USD	16 381.66	100%	3 817.94	12 563.79

Fuente: PDNA (2021).

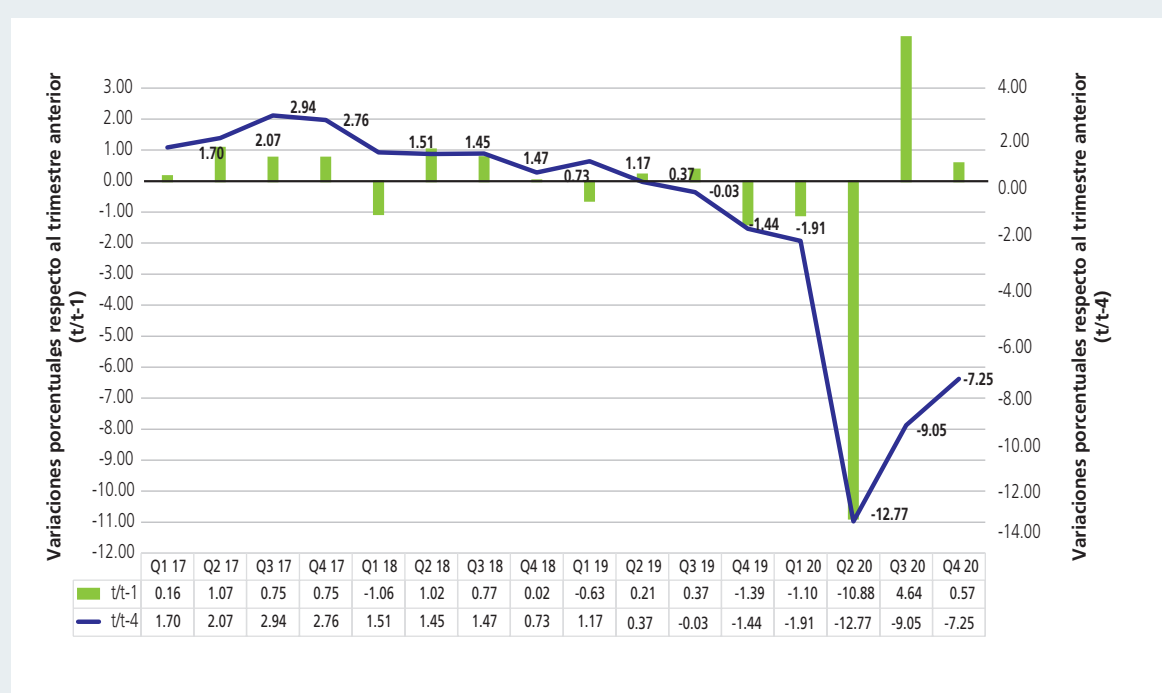
IMPACTOS

Las pérdidas económicas asociadas al contexto previo y al manejo de la pandemia COVID-19 tuvieron un impacto importante en el producto interno bruto (PIB), que tuvo una caída de 7.8%

en 2020, con respecto a 2019. Además, exhibió una caída del 12.77% en el segundo trimestre de 2020.

Figura N.º 1

Resultados de cuentas trimestrales 2020



Fuente: PDNA (2021).

No solo las consecuencias macroeconómicas son importantes; la mencionada evaluación reveló impactos devastadores a nivel humano y en el tejido social del país. Así, en el ámbito de la salud, los efectos en el personal sanitario evidencian que el 5% del total de personas contagiadas y el 10% de fallecidas fueron profesionales de la salud. Además, se dejaron de realizar 19 millones de atenciones, siendo afectadas sobre todo las de prevención y promoción de la salud: materno-infantil, desnutrición crónica infantil,

VIH-SIDA, salud sexual y reproductiva, prevención de embarazo; adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad fueron las más afectadas, lo que aumenta el perfil de riesgo de estas poblaciones.

En el ámbito de la educación, el cambio de la modalidad presencial a “aprendo desde casa” significó en los hechos una disminución de la calidad de los aprendizajes, tomando en cuenta las brechas de equipamiento y conectividad.

Ofertas educativas importantes –como la alfabetización para jóvenes, niños y niñas del Servicio de Atención Familiar de Primera Infancia (SAFPI) fueron suspendidas–, dejando fuera del acceso a educación a 57 mil jóvenes y 18 mil niños y niñas de 3 y 4 años de todo el país. El resultado general fue el incremento de la pérdida de aprendizaje, que en nuestro sistema educativo tiene un déficit superior a dos años en comparación con el alcanzado en otros sistemas durante 12 años de escolaridad.

El número de personas viviendo en pobreza y en pobreza extrema aumentó. En el primer caso, el país pasó de 4.3 millones a 5.7 millones, y de 1.5 millones a 2.6 millones de personas en pobreza extrema. También, hay 431 mil nuevas personas en pobreza multidimensional y 196 mil en pobreza multidimensional extrema. La desigualdad aumentó en el período, pasando de 0.473 a 0.5000 en el indicador de Gini.

El empleo y los ingresos fueron severamente afectados: solo tres de cada diez ecuatorianos y ecuatorianas tienen un empleo adecuado. Así, 1.8 millones de personas entraron en subempleo y el sector informal pasó de 47% en 2019 al 51.1% en 2020. El desempleo afectó en mayor medida a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad. El desempleo entre mujeres es de 6.7% frente al 3.7% en varones. La tasa de desempleo juvenil alcanzó el 10.1% y 6 mil personas con discapacidad fueron desvinculadas de sus trabajos.

Se agravaron los temas relacionados con la seguridad alimentaria. Solo tres de cada diez hogares pueden pagar el costo mensual de la canasta básica familiar –USD 177 mensuales de brecha para cubrir una dieta balanceada–. Además, 2.3 millones de personas experimentan inseguridad alimentaria severa. El 37.9% de los hogares de la región Costa, el 33.6% en la Amazonía y el 19.4% en la Sierra están en inseguridad alimentaria. Lo mismo ocurre con el 30% de los hogares rurales y el 5% están en emergencia sanitaria.

En conclusión, sin lugar a equivocaciones, el manejo de la pandemia COVID-19 ha sido (y sigue siendo) el desastre que ha tenido los efectos e impactos más devastadores en los últimos cien años del país. La pregunta es ¿por qué?

1. La literatura sobre desastres concuerda en que los desastres no son fenómenos naturales, sino que resultan de riesgos mal gestionados. Sus efectos dependen del grado de vulnerabilidad de una comunidad ante las amenazas o de su capacidad de resistencia; el riesgo de desastres es la probabilidad de que una amenaza se convierta en un desastre, con graves consecuencias económicas, sociales y ambientales (EIRD, 2004).
2. El Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón), reconoce que la reducción sustancial del riesgo de desastres exige perseverancia y persistencia, con una atención más explícita en las personas, su salud y medios de subsistencia. Planteó como resultado, objetivo y prioridades, a 2030, las siguientes:

Resultado:

La reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

Objetivo:

Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposi-

ción a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia.

Prioridades:

- *Comprender el riesgo de desastres.*
- *Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar dicho riesgo.*
- *Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.*
- *Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción (Unisdr, 2015).*

3. Desde una mirada constitucional, el énfasis está puesto en el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales. El objetivo es minimizar la condición de vulnerabilidad de las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los desastres (Asamblea Nacional, 2008: Art. 389).

En este contexto, ¿qué políticas se pueden poner en marcha para mitigar los impactos de la pandemia? ¿Qué asuntos son imposterables para la Asamblea Nacional en materia de reactivación económica, protección social y reducción de riesgos?

La planificación nacional 2021-2025 debe estar orientada hacia la mitigación y la recuperación de los efectos e impactos de la pandemia. Las estrategias y acciones tienen que ocuparse de las necesidades de la población: empezando por la más vulnerable, deben ser atendidas con sentido de urgencia, eficacia, transparencia y solidaridad.

- Reactivación económica, con énfasis en economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, agricultura familiar campesina, economía violeta

- Empleo digno, con énfasis en mujeres y jóvenes
- Protección no contributiva, corrigiendo los errores de exclusión e inclusión que todavía persisten
- Erradicación de la desnutrición crónica infantil y apoyo especial a los hogares con niños y niñas de 0-5 años
- Acceso a salud, seguridad social y educación de calidad
- Cierre de las brechas tecnológicas. Acceso universal a conectividad en áreas urbanas y rurales
- Reducción de las desigualdades de género, diversidad sexo genérica, personas en movilidad humana, jóvenes, niños y niñas y primera infancia

Así, el presupuesto público 2021-2025 debe estar orientado a financiar las prioridades públicas relacionadas con la mitigación y la recuperación de los efectos e impactos de la pandemia; estos deben hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, a nivel descentralizado, los gobiernos autónomos, parroquiales, municipales y provinciales deben reorientar sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y sus presupuestos públicos a la mitigación y recuperación de los efectos e impactos en el ámbito de sus competencias.

Establecer estas prioridades de intervención y de financiamiento debería ser parte de un amplio acuerdo nacional; este debe incluir la participación de todos los sectores, en particular de aquellos que han sido los más afectados, pues se requiere asegurar su voz y su capacidad de agencia en estos procesos.

Como parte de este acuerdo, deben establecerse también los mecanismos de participación y rendición de cuentas, así como el modo en que la sociedad realizará el seguimiento, la vigilancia, el control social y la transparencia. De este modo, se

previene la corrupción en la gestión de lo público en los ámbitos central y descentralizado.

Fortalecer las capacidades públicas para gestionar los riesgos y reducirlos es una tarea impostergable. Dar los pasos para la formación de una extraordinaria Ley Orgánica de Gestión de Riesgos es uno de los asuntos clave, pero no es el único ni es suficiente. La planificación, el presupuesto público y una gobernanza democrática son las herramientas más poderosas para reducir los riesgos, mitigarlos y recuperarnos de manera resiliente. En la reducción de los riesgos no hay tiempo que perder.

3.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional (2008). "Constitución de la República del Ecuador". Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf

_____ (2009). "Ley de Seguridad Pública y del Estado". Disponible en: www.asambleanacional.gob.ec

_____ (s/f). "Consulta de propuestas y proyectos de ley". Disponible en: <https://leyes.asambleanacional.gob.ec/>

Banco Central de Ecuador (2021). Cuentas Nacionales Trimestrales, boletín Nro.114, marzo 2021. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/cntrimestral/CNTrimestral.jsp>

Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COE-N) (2021). "Situación Nacional por COVID-19, infografía N.º 509". Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/07/INFOGRAFIA-NACIONALCOVID19-COE-NACIONAL-08h00-20072021.pdf>

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos (2021a). Análisis del Proyecto de Ley Orgánica para la Gestión de Emergencia Sanitaria por Pandemia.

Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos (2021b). Reducir el riesgo de desastres, una prioridad nacional y una política de estado. Documento de trabajo para la incidencia política en las elecciones nacionales de 2021.

EIRD (2004). "Glosario". Disponible en: <https://www.eird.org/esp/terminologia-esp.htm>

Observatorio Social del Ecuador (2021). "Personas fallecidas por coronavirus en Ecuador". Disponible en: <https://www.covid19ecuador.org/fallecidos>

Planifica Ecuador (2021). "Evaluación Socioeconómica PDNA-Covid-19". Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>

Secretaría Nacional de Planificación (2020). "Biblioteca". Disponible en: <https://www.planificacion.gob.ec/biblioteca/>

Unisdr (2015). "Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres". Disponible en: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframefordisasterri.pdf

_____ (2019). Desinventar. Disponible en: <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=ecu&continue=y&datalng=LL&lang=ES>

UN-Spider (2014). "Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (UNDRR)". Disponible en: <https://cutt.ly/av9AKwx>

ACERCA DE LA AUTORA

Carolina Portaluppi Castro. Miembro de la comunidad de gestión del riesgo de desastres en Ecuador, sobre todo en los temas relacionados con la recuperación posdesastre. Participó en el equipo que realizó la Evaluación Socioeconómica PDNA-COVID-19, marzo-diciembre de 2020. Docente de la Maestría de Gestión de Riesgos de Desastres de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y de Políticas Públicas en la Facultad de Posgrado de la Universidad Casa Grande, donde coordina la Maestría de Administración Pública. Integrante del Colectivo Ecuador con Gestión de Riesgos.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Ecuador Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) Av. República 500 y Martín Carrión, Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador.

Responsable
Gustavo Endara
Coordinador de Proyectos
Telf.: +593 2 2562103

 **Friedrich-Ebert-Stiftung FES-ILDIS**

 **@FesILDIS**

 **@fes_ildis**

 **<https://ecuador.fes.de/>**

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el o la autora).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita.

NO HAY TIEMPO QUE PERDER

Propuestas de fortalecimiento de capacidades públicas para la gestión integral de riesgos de desastres y la recuperación pospandemia

Carolina Portaluppi Castro



Ecuador es un país altamente expuesto y vulnerable frente a múltiples amenazas y riesgos de desastres. En las últimas décadas, ha sido devastado por desastres asociados a amenazas de origen natural, socionaturales o antrópicas que han ocasionado cuantiosas pérdidas de vidas humanas, sociales y económicas. Pese a la inminencia de los riesgos y a que la Constitución así lo dispone, todavía carece de un marco jurídico que regule la organización y el funcionamiento integral del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR).



Así, los efectos e impactos devastadores de la pandemia COVID-19 demostraron lo nefasta que puede resultar la carencia de dicho marco normativo; la gestión de la emergencia se exhibió descoordinada e insuficiente para enfrentar un desastre de tal magnitud. Adicionalmente, la propuesta de ley —enviada por el anterior gobierno y que debe ser tratada en el actual período legislativo— no solo desconoce la integralidad requerida por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), sino que busca que la excepcionalidad se normalice e incluye disposiciones sancionatorias para la ciudadanía que las incumpla.



Ante la vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas y el riesgo de desastres, se requiere una ley que permita organizar la rectoría y el óptimo funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para prevenir la ocurrencia de desastres y mitigar los riesgos, estar mejor preparados para dar una respuesta eficaz y para recuperarnos aumentando la resiliencia. Tal esfuerzo precisa un extenso trabajo entre las bancadas de la Asamblea Nacional y una amplia participación de actores estatales y ciudadanos.



El presente documento discute la urgencia de un amplio acuerdo nacional para construir un marco normativo de gestión integral y eficiente de riesgos. Este permitirá no solo la atención urgente, eficaz, transparente y solidaria ante la próxima emergencia, sino que facilitará una reactivación económica y social justa.

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org