



EVALUACIÓN OPERATIVA PLAN DE RECONSTRUCCIÓN TERREMOTO 2016



SECRETARÍA NACIONAL
DE **PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO**



EL
GOBIERNO
DE TODOS



PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Lenín Moreno Garcés

**SECRETARIO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y
DESARROLLO**

Juan Carlos Proaño Cordero

Subsecretario General de Planificación y Desarrollo

Miguel Ángel Játiva Coronel

Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación

Diana Julieta Arias Urbina

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Viviana Lascano Castro

Mariuxi Arias Zapata

Liliana Tamayo Tamayo

Equipo de apoyo

Roxana Arteaga Demera

Norma Pantoja Cadena

Aldo Vásquez Arauz

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Xavier Cobeña Andrade

Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y

Reactivación Productiva

Denys Maigua Paredes

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

Diseño y Diagramación:

Fausto Ramírez

Revisión y Edición de Textos:

Dirección de Comunicación Social

Primera Edición, 2019

© Senplades, abril 2019

Juan León Mera y Patria

Quito, Ecuador

www.planificacion.gob.ec

La reproducción parcial o total de esta publicación, en cualquier forma y por cualquier medio mecánico o electrónico, está permitida siempre y cuando sea autorizada por los editores y se cite correctamente la fuente.

SECRETARÍA NACIONAL
DE PLANIFICACIÓN
Y DESARROLLO



EL GOBIERNO
DE TODOS

Promovemos la conciencia ambiental en la comunidad educativa

Hemos impreso el 8% de ejemplares con certificado de responsabilidad ambiental



ADVERTENCIA

Un objetivo manifiesto del Ministerio de Educación es combatir el sexismo y la discriminación de género en la sociedad ecuatoriana y promover, a través del sistema educativo, la equidad entre mujeres y hombres. Para alcanzar este objetivo, promovemos el uso de un lenguaje que no reproduzca esquemas sexistas, y de conformidad con esta práctica preferimos emplear en nuestros documentos oficiales palabras neutras, tales como las personas (en lugar de los hombres) o el profesorado (en lugar de los profesores), etc. Sólo en los casos en que tales expresiones no existan, se usará la forma masculina como genérica para hacer referencia tanto a las personas del sexo femenino como masculino. Esta práctica comunicativa, que es recomendada por la Real Academia Española en su Diccionario Panhispánico de Dudas, obedece a dos razones: (a) en español es posible <referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino>, y (b) es preferible aplicar <la ley lingüística de la economía expresiva> para así evitar el abultamiento gráfico y la consiguiente ilegibilidad que ocurriría en el caso de utilizar expresiones como las y los, os/as y otras fórmulas que buscan visibilizar la presencia de ambos sexos.

Índice

Índice	3
1. Introducción	4
2. Descripción de la intervención pública – Plan de Reconstrucción	6
3. Descripción de los elementos de la evaluación	10
3.1. Objetivo general.....	10
3.2. Objetivos específicos	10
3.3. Alcance	10
3.4. Tipo de evaluación.....	11
4. Metodología de evaluación aplicada	11
5. Presentación de resultados	13
5.1. Hallazgos en procesos de gestión administrativa - Etapa de emergencia.....	13
5.2. Hallazgos en articulación / coordinación interinstitucional.....	13
5.3. Hallazgos en el diseño del Plan	14
5.4. Hallazgos en gestión y operación del Plan.....	15
5.5. Hallazgos en los Ejes del Plan	19
6. Conclusiones	23
7. Recomendaciones	25
8. Abreviaturas	28
9. Bibliografía	29
10. Anexo	31

1. Introducción

Con relación al ciclo de la política pública, el artículo 4 del Reglamento General del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas señala: “Los actores responsables de la formulación e implementación de la política pública deberán cumplir con el ciclo de la política pública en lo referente a la formulación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo establecerá la norma técnica necesaria para el cumplimiento del ciclo de la política pública”.

El artículo 8 del mencionado Reglamento señala que una de las atribuciones del Consejo Nacional de Planificación es aprobar el Plan Anual de Evaluaciones. En este sentido, el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) establece que la misión de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación es: “Generar y difundir alertas oportunas para retroalimentar las políticas, programas y proyectos públicos, mediante la medición de efectos e impactos”; así como la atribución de: “Ejecutar el Plan de Evaluaciones”.

Con base en lo expuesto, mediante Resolución No. 003-2017-CNP, el Consejo Nacional de Planificación aprobó la actualización al “Plan Anual de Evaluaciones 2017” y “Plan Anual de Evaluaciones 2018”, entre las que se incluye la evaluación del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016.

Al iniciar el proceso de evaluación, el equipo técnico de Senplades -con el apoyo de la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva-¹ elaboró la base metodológica de evaluación, que incluyó la reconstrucción de la cadena de valor del Plan de Reconstrucción, con lo cual se definió el tipo y preguntas de evaluación, así como los indicadores y fuentes de información disponibles.

La metodología de evaluación contempló el levantamiento de información con actores clave de entidades rectoras, organismos de cooperación internacional, gobiernos autónomos descentralizados y habitantes de las ciudades que sufrieron mayor afectación por el terremoto (Portoviejo, Manta, Rocafuerte, Jama, Pedernales, Bahía de Caráquez, Esmeraldas y Muisne). También se realizó un análisis de los registros administrativos e información cuantitativa secundaria, relacionada con el ámbito de la reconstrucción y la reactivación productiva.

El levantamiento, análisis de la información y presentación de los resultados del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, en los sectores de: Recuperación de infraestructura básica y estratégica – eje de infraestructura pública; Desarrollo social – eje de educación; y Desarrollo productivo – eje de turismo, fue

¹ STCRRP, creada por Decreto Ejecutivo 1004, del 22 de abril del 2016, como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.

realizado por la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades-Grupo Faro, con recursos provenientes del Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable ATN/FI-15242-EC. Este fue suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República del Ecuador para la financiación y realización del proyecto de fortalecimiento del sistema de evaluación de políticas públicas.

Durante el proceso de levantamiento de información cualitativa y cuantitativa, el equipo técnico de evaluación ejerció un rol articulador entre la consultora y las demás entidades, tanto a nivel central como desconcentrado. Para la verificación de los productos entregados por la consultora se conformó un comité de revisión integrado por delegados de: Senplades, Proyecto Reactivación Productiva - Unión Europea, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.

Los hallazgos generales del proceso de evaluación evidencian buenas prácticas que pueden ser replicadas en otras situaciones de similares características. También se identifican oportunidades de mejora en la política e institucionalidad de gestión de riesgos en el país, así como en el diseño y ejecución del Plan de Reconstrucción.

A continuación, se presenta una breve descripción de la intervención pública (Plan de Reconstrucción Terremoto 2016), los objetivos y alcance de la evaluación, así como la metodología utilizada. Finalmente, se exponen los resultados de la evaluación y las recomendaciones.

Los resultados obtenidos serán difundidos a las instituciones involucradas con el fin de generar acciones tendientes a fortalecer la política pública.



La intervención pública inicia a partir del sismo registrado el sábado 16 de abril de 2016, a las 18h58, con una magnitud 7.8 (M_w^2), cuyo epicentro se ubicó frente a las costas de Pedernales, en la provincia de Manabí, a 20 km. de profundidad. Este sismo tuvo una duración aproximada de 75 segundos, con una fase más intensa de movimiento de 15 segundos (Secretaría Gestión de Riesgos [SGR], 2016).

El movimiento telúrico fue resultado del desplazamiento entre dos placas tectónicas: la placa de Nazca (placa oceánica), que se sumerge bajo la placa Sudamericana (placa continental), proceso conocido como “subducción”.

El sismo generó condiciones sociales, económicas y ambientales que vulneraron directamente a la población de seis provincias, que fueron declaradas en estado de excepción:³ Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos y Guayas, por los efectos adversos del desastre natural (Decreto No. 1001, 2016).

Con el estado de excepción se dispuso que todas las entidades de la Administración Pública central e institucional, en especial, Fuerzas Armadas y Policía Nacional, así como los gobiernos autónomos descentralizados de las provincias afectadas coordinen esfuerzos que les permita ejecutar las acciones necesarias para mitigar y prevenir riesgos, enfrentar, recuperar y mejorar las condiciones adversas que haya generado el terremoto. También se ordenó al Ministerio Finanzas que disponga los fondos públicos necesarios para atender la situación de excepción, pudiendo utilizar todas las asignaciones presupuestarias disponibles, salvo las destinadas a salud y educación.

Adicionalmente, el cantón Pedernales de la provincia de Manabí fue declarado como zona de desastre (Secretaria de Gestión de Riesgos, 2016).

Las afectaciones en infraestructura pública limitaron el acceso a agua potable y saneamiento ambiental en las zonas afectadas, agravando los indicadores sociales. Las principales afectaciones que se produjeron por el terremoto fueron las siguientes (Senplades; Evaluación de los Costos de Reconstrucción, 2016):

² Escala sismológica de magnitud de momento.

³ El artículo 164 de la Constitución señala que la Presidenta o Presidente de la República podrá decretar el estado de excepción en todo el territorio nacional o en parte de él, en caso de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública. o desastre natural. Los artículos 165 y 166 de la Constitución establecen las implicaciones durante la vigencia de un estado de excepción.

- Infraestructura eléctrica (294.935 usuarios afectados con la pérdida de electricidad).
- Infraestructura de telecomunicaciones (179 instalaciones de celulares y afectaciones en 108 subsistemas).
- Infraestructura en redes de agua potable y saneamiento ambiental (79% de afectación en los sistemas de agua potable y 23,1% en los sistemas de alcantarillado sanitario).
- Infraestructura educativa (según las inspecciones realizadas en los centros educativos que se encuentran en las zonas afectadas, 875 establecimientos tuvieron algún tipo de afectación).
- Vivienda (70.311 viviendas afectadas).
- Infraestructura de salud (27 edificaciones quedaron inoperativas, de las cuales 14 fueron reportadas destruidas).
- Viabilidad y conectividad (31 carreteras afectadas, 7 puentes con daños considerables y 297 km. de vías con afectaciones).

Como consecuencia de este desastre natural las áreas más vulnerables fueron: vivienda, infraestructura vial, educativa y sanitaria, agua y saneamiento y salud. La responsabilidad recayó en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), Ministerio de Educación (Mineduc), Secretaría Nacional del Agua (Senagua) y Ministerio de Salud (MSP), respectivamente, para la planificación de las intervenciones en el ámbito de su competencia.

Con la emisión del Decreto Ejecutivo No. 1004, de 22 de abril de 2016, se creó el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva con la finalidad de implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación productiva y empleo en las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril. El Comité, presidido por el Vicepresidente de la República, debía cumplir con las siguientes atribuciones, de acuerdo al artículo 3 del mencionado Decreto:

1. “Coordinar intersectorialmente con todos los actores del sector público y privado, nacional e internacional, para la estructuración de planes, programas y proyectos para la reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas, por el terremoto de 16 de abril de 2016.
2. Identificar y priorizar proyectos, planes, programas y políticas que coadyuven con el cumplimiento de los objetivos del Comité.
3. Aprobar la planificación preparada por cada responsable de los ejes de acción del Comité”.

En el artículo 5 del mencionado Decreto se establece que el Comité ejecutará sus acciones e intervenciones a través de los siguientes ejes fundamentales, sin perjuicio de la incorporación de otros necesarios para el cabal cumplimiento de sus objetivos:

1. Emergencia: bajo la responsabilidad del Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa. Se coordina la atención inmediata del

- posdesastre en rescate, salud, alimentación, albergues, remoción de escombros y demolición de edificaciones inhabilitadas.
2. Reconstrucción: construcción y reconstrucción de infraestructura pública, rehabilitación integral de servicios públicos, diseño, planificación y construcción de viviendas para damnificados. De responsabilidad de cada Ministerio rector.
 3. Reactivación productiva: ejecución de planes, programas, políticas y regulaciones productivas, reactivación de empleo local y nacional; y, de financiamiento para las zonas afectadas. Está bajo responsabilidad del Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.

Mediante el Decreto No. 1004 también se creó la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, como entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, para la coordinación y seguimiento de los ejes de acción del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva.

Las atribuciones de la Secretaría fueron: sistematizar la planificación de trabajo que realicen los responsables de cada eje de acción del Comité, realizar el seguimiento del avance de los trabajos en cada eje de acción y presentar informes trimestrales de avance de los trabajos de construcción, reconstrucción y reactivación productiva, así como coordinar intersectorialmente las necesidades logísticas, operativas, de financiamiento y técnicas que requieran los responsables de cada eje de trabajo.

Finalmente, mediante el Decreto No. 1004, se reformó el numeral 1 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 870 del 5 de septiembre de 2011, mediante el cual se creó la Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP, con el siguiente objetivo: “Planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los planes, programas y proyectos de inversión necesarios para la construcción y reconstrucción de infraestructura pública y vivienda y de reactivación productiva y de empleo en las zonas de afectación de desastres naturales y de influencia de los proyectos de sectores estratégicos”.

A partir del diagnóstico de las afectaciones establecidas en la Evaluación de los Costos de la Reconstrucción, realizado por Senplades en junio de 2016,⁴ se inició el diseño del Plan de Reconstrucción en tres fases: en la primera, la Secretaría Técnica realizó un trabajo de revisión de planes de acción e intervención emitidos por las entidades responsables de los ejes establecidos en el Decreto No. 1004, para sistematizar la información y desarrollar un Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva (Stcrrp, 2017).

En la segunda fase, la Secretaría Técnica desarrolló el Plan de Reconstrucción y Reactivación, en coordinación con los ministerios coordinadores (MICS,

⁴ Evaluación de Costos de la Reconstrucción, Senplades 2016. Se realizó una estimación de reconstrucción por un monto de USD 3.344 millones; de este monto, el 40,9% (USD 1.368 millones) corresponde al sector social; 25,8% a infraestructura, 30,9% al sector productivo y el 2,4% restante a otros sectores.

MCDS y Mcpec) y las entidades ejecutoras, mismos que definieron sus objetivos, lineamientos de actuación y metas.

La tercera fase consistió en un proceso de validación de los planes de la fase anterior, en conjunto con la Senplades. Ecuador Estratégico EP colaboró en la consolidación y organización de aportes de las entidades responsables de la emergencia, reconstrucción y reactivación productiva, de conformidad con la disposición de la Vicepresidencia de la República⁵ de que dicha institución apoye como oficina de proyectos del Comité para brindar soporte técnico, operativo y administrativo.

Posteriormente, quedó definido el “Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva Post Terremoto 2016” (en adelante Plan de Reconstrucción) compuesto por tres ejes de intervención, que abarcan 12 subsectores de intervención, con sus respectivos indicadores y metas de gestión y operación:

- 1) **Recuperación de Infraestructura básica y estratégica:** i) Viabilidad y conectividad; ii) Electricidad y telecomunicaciones; iii) Agua potable y saneamiento; iv) Infraestructura pública.
- 2) **Desarrollo social:** v) Hábitat y vivienda; vi) Salud; vii) Educación.
- 3) **Desarrollo productivo:** viii) Agricultura, ganadería y acuicultura; ix) Turismo; x) Manufactura y comercio; xi) Empleo y trabajo; xii) Acceso a financiamiento.

Adicionalmente, se incluye el enfoque de gobernanza territorial, que implicó el trabajo articulado con los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) e instituciones públicas de nivel central.

El **objetivo general** del Plan de Reconstrucción es: “Direccionar los procesos de reconstrucción y recuperación de medios de vida post terremoto, bajo los criterios de resiliencia y sostenibilidad, a través de las intervenciones y coordinación intersectorial y multinivel” (Stcrrp, 2017).

Los **objetivos específicos** del Plan de Reconstrucción se orientan a cumplir con las metas propuestas en los sectores sociales, infraestructura y productivo, que se describen a continuación (Stcrrp, 2017):

- a) **Objetivo del sector de Infraestructura estratégica:** Promover el acceso universal y continuo de los servicios públicos generados por los sectores estratégicos, para contribuir a la mejora de la calidad de vida en las poblaciones afectadas.
- b) **Objetivo del sector Social:** Promover la protección integral para el ejercicio pleno de derechos, la recuperación de los medios de vida y la inclusión económica y social, de las poblaciones damnificadas por el terremoto, en donde priorizan los derechos establecidos en la Constitución del Ecuador, como son la vivienda adecuada y digna; educación, salud y recreación.

⁵ Mediante oficio No. VPR-SG-2016-0013-O, del 26 de mayo de 2016.

- c) **Objetivo del sector Productivo:** Promover las condiciones socioeconómicas locales para la recuperación de los medios de vida, para el fortalecimiento de las actividades económicas existentes y el apoyo a nuevos emprendimientos en las zonas afectadas.

Con respecto de los **beneficiarios** de la intervención pública, el Plan de Reconstrucción tiene cobertura en las provincias con mayores afectaciones por el terremoto: Manabí, 66.281 personas; Esmeraldas, 2.548 personas; y otras afectadas, 1.482 personas.

En mayo de 2016 se promulgó la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016, que tenía por objeto la recaudación de contribuciones solidarias, por una sola vez, sobre remuneraciones, patrimonio, utilidades, bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en Ecuador, de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior. También se establecieron incentivos y especificaciones respecto del régimen laboral y del servicio público aplicables para las zonas afectadas.

3. Descripción de los elementos de la evaluación

3.1. Objetivo general

Realizar un estudio del diseño y la gestión operativa del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, mediante el levantamiento y análisis de la información procedente de actores clave y/o registros administrativos del Plan, lo cual permitirá valorar si el diseño y la gestión realizada contribuyeron al alcance de metas y objetivos.

3.2. Objetivos específicos

- 3.2.1 Describir y analizar el ámbito normativo, institucional, de procesos y recursos destinados para el diseño y la gestión operativa del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016.
- 3.2.2 Identificar los problemas o limitantes operativos, las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión.
- 3.2.3 Establecer recomendaciones generales y específicas que las instituciones públicas puedan implementar, a nivel operativo, en intervenciones que tengan la finalidad de mitigar los efectos provocados por desastres naturales.

3.3. Alcance

A continuación, se detallan los procesos y los ejes a ser revisados:

Procesos a ser revisados

- Gestión administrativa: manejo de albergues, recuperación de servicios- Etapa de emergencia.
- Articulación/coordinación interinstitucional - Etapas de emergencia y reconstrucción.
- Diseño del Plan.
- Gestión y operación del Plan.

Ejes seleccionados del Plan

- Recuperación de infraestructura básica y estratégica: infraestructura pública.
- Desarrollo social: educación.
- Desarrollo productivo: turismo.

3.4. Tipo de evaluación

La **evaluación operativa o de procesos** contempla estudios centrados en cómo la intervención pública es implementada y cómo opera, analizando la efectividad de la implementación, las operaciones y la entrega de los bienes y/o servicios a la población destinataria.

4. Metodología de evaluación aplicada

Se aplicó una metodología cualitativa a través del levantamiento de información con actores clave de las ciudades de mayor afectación, como Portoviejo, Manta, Rocafuerte, Jama, Pedernales, Bahía de Caráquez, Esmeraldas y Muisne para identificar y analizar la capacidad institucional, a través de los procesos, actores y roles, la articulación intra e interinstitucional, las barreras y cuellos de botella, así como el cumplimiento efectivo de las actividades y el desempeño institucional para la financiación de la política.

Se realizó un análisis de fuentes de información documental secundaria y la validación de procesos con actores de las entidades relacionadas a la implementación del Plan, para lo cual se recolectó, sistematizó y realizó un análisis de la información contenida en registros administrativos, bases de datos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, entre otros, de los sectores seleccionados para la evaluación, como son: Recuperación de Infraestructura básica y estratégica- Infraestructura Pública, Desarrollo Social - Educación y, Desarrollo Productivo - Turismo.

La información analizada en la evaluación fue la siguiente:

- Información de la etapa de emergencia.
- Información del diseño del Plan.
- Información de infraestructura.

- Información del sector educación y desarrollo social.
- Información del sector turismo.
- Información financiera: asignación y gestión de recursos.

En el caso del levantamiento de información cualitativa se planteó realizar entrevistas, talleres y grupos focales con los actores clave identificados:

- 14 entrevistas a instituciones involucradas al proceso de implementación a nivel nacional.
- 19 entrevistas a instituciones involucradas al proceso de implementación a nivel local.
- 2 entrevistas grupales (con equipo técnico del GAD de Manta y con sociedad civil).
- 1 taller con autoridades y técnicos de GAD de 8 cantones seleccionados de Manabí y Esmeraldas.
- 1 grupo focal con organismos de cooperación internacional.

Limitaciones del levantamiento de información

El levantamiento de información coincidió con una época de gestión institucional compleja, especialmente a nivel territorial, en donde el ambiente de los GAD estuvo enfocado a la preparación de la etapa electoral que estaba próxima a arrancar. Sin duda, este elemento incidió en que la participación no haya sido prioritaria para las autoridades locales.

La metodología implementada contó con una serie de instrumentos para levantar y analizar información. Además de las entrevistas semiestructuradas, se realizaron talleres y grupos focales, como espacios de recolección de información y análisis colectivo que integraron a los participantes y permiten compartir las experiencias y conocimientos respecto del tema tratado.

Por otro lado, como líneas de acción ante los inconvenientes suscitados en el levantamiento de información -relacionados, principalmente, a la falta de participación de algunos actores- se gestionó una alternativa técnica y se requirió la intervención de un delegado que proporcione la información solicitada. De igual manera, se realizó la triangulación de la información, a través de la búsqueda y análisis de información oficial.

En el proceso metodológico de levantamiento de información se evidenció que, en su mayoría, las actuales autoridades y actores del Plan no cuentan con toda la información y el conocimiento del proceso institucional. Esta situación se generó por el cambio de Gobierno y de autoridades, lo cual afectó a la continuidad de los equipos técnicos. En muchos casos, el conocimiento se concentra en los funcionarios o actores que estuvieron trabajando en el tema en su momento.

5. Presentación de resultados

5.1. Hallazgos en procesos de gestión administrativa - Etapa de emergencia

Durante la Etapa de emergencia, la rápida respuesta brindada por las instituciones⁶ para la recuperación de los servicios demostró su capacidad instalada y operativa para asistir en las zonas de desastre. Sin embargo, cabe mencionar que uno de los limitantes fue identificar a las entidades rectoras del área de saneamiento⁷ y albergues⁸.

Se observaron asimetrías entre los diferentes GAD, reflejadas en su capacidad de respuesta ante los desastres. Algunos GAD municipales no tenían el conocimiento claro sobre las características generales de la población, ni del grado de afectación y necesidades requeridas; tampoco contaban con equipos formados en gestión de riesgos y manejo de desastres.

Además, en ciertos GAD se evidenció falta de regulación y control sobre la planificación urbana y la normativa de construcción; desactualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT); o, incapacidad de actuar en el ámbito del saneamiento ambiental, competencia exclusiva de los GAD municipales⁹.

5.2. Hallazgos en articulación / coordinación interinstitucional

Con base en la experiencia obtenida durante las alertas del Cotopaxi y Fenómeno del Niño, la Secretaría de Gestión de Riesgos -en coordinación con las demás instituciones del Ejecutivo y las organizaciones de cooperación internacional- generó mecanismos de articulación y coordinación en el manejo de gestión de riesgos, así como protocolos de emergencia que fueron implementados en el terremoto.

⁶ Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio del Interior (MDI), a través de la Policía Nacional; Ministerio de Defensa Nacional (MDN), con las Fuerzas Armadas; Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); Ministerio de Educación (Mineduc); Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO); Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS); Ministerio Coordinador de la Producción (MCPC); Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS); Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER); Ministerio de Hidrocarburos y Energía no Renovable (MH); y Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT).

⁷ Con Decreto Ejecutivo No. 5, de 30 de mayo de 2013, se asignó a la Secretaría del Agua las competencias sobre agua potable, saneamiento, riego y drenaje, atribuciones y responsabilidades operativas adquiridas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca.

⁸ Con Decreto Ejecutivo No. 1288, de 3 de enero de 2017 (Publicado en el Registro Oficial No. 14 del 13 de Junio 2013; Estado – Vigente), se transfiere del Ministerio de Inclusión Económica y Social a la Secretaría de Gestión de Riesgos, la gestión y provisión de servicios básicos de protección y desarrollo de la niñez y adolescencia, apoyo a las familias y su atención en caso de desastres y emergencias.

⁹ En lo referente a saneamiento, la letra d) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización determina que los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán, entre otras, la competencia exclusiva de actividades de saneamiento ambiental.

Durante la emergencia, cada institución nacional competente coordinó con sus representantes en territorio (coordinadores zonales) para definir los ejes de acción. Como fortaleza se identificó que las instituciones han trabajado en su propia resiliencia.

Por otra parte, la designación de ministerios para dirigir la ayuda humanitaria y la respuesta de la emergencia en las diferentes zonas afectadas perjudicó la institucionalidad técnica de la gestión de riesgos, ejercida por la Secretaría de Gestión de Riesgos; mermó la autonomía de los GAD de las zonas afectadas y limitó el proceso de coordinación entre organismos de cooperación internacional y entidades del Estado. Con respecto de los funcionarios asignados, la percepción de los organismos de cooperación internacional entrevistados fue que no contaban con conocimientos en gestión de riesgos y tampoco estaban preparados para brindar apoyo.

La activación simultánea de los Centros de Operaciones de Emergencia (COE), locales y nacional, fue fundamental pues permitió conectar a las instituciones a nivel nacional. En el caso de los COE locales, los alcaldes eran quienes disponían la identificación de las afectaciones y las necesidades, así como la evaluación del proceso de acción. La presencia de los representantes del Ejecutivo en los COE locales afectó el principio de autonomía e imposibilitó la gobernabilidad.

En el Plan no se estableció un espacio específico de articulación con el sector privado. Sin embargo, existió una colaboración importante de dicho sector durante la emergencia. Para tales donaciones se creó una cuenta exclusiva durante esta etapa.¹⁰

En la etapa de reconstrucción se evidenció una mejor coordinación y articulación de los actores a cargo de la implementación del Plan. Esto puede obedecer, entre otros aspectos a que, en esta etapa, cada entidad del Ejecutivo asumió sus atribuciones y funciones para articular con los diferentes niveles de gobierno.

Durante la etapa de reconstrucción y reactivación existió un bajo nivel de articulación con los gobiernos locales. La percepción de algunos de los GAD municipales fue que la planificación de los organismos nacionales no contempló lo estipulado en la planificación local, ocasionando desfases en la ejecución de los proyectos en el territorio.

1.2.1. Hallazgos en el diseño del Plan

La línea base del Plan se desarrolló teniendo en consideración: el documento “Evaluación de Costos de la Reconstrucción”, elaborado por la Senplades;

¹⁰ El artículo 9 del Decreto No. 1004, de 26 de abril de 2016, señala: “El Ministerio de Finanzas, creará una cuenta específica en el Presupuesto General del Estado, para la construcción, reconstrucción y reactivación productiva de las zonas afectadas por el Terremoto del 16 de abril del 2016. Esta cuenta se alimentará con los recursos de fuente interna y externa disponibles para el proceso de construcción y reactivación productiva indicadas en el inciso anterior”.

evaluaciones parciales de cada sector de intervención, remitidas por las entidades responsables; y los informes¹¹ de gestión del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. De acuerdo a sus competencias, cada ministerio identificó sus necesidades en el territorio y fue responsable de coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados para la inclusión de sus necesidades y proyectos. Por lo tanto, este instrumento tuvo un carácter institucional y centralizado en el Ejecutivo ya que, la participación de los gobiernos seccionales y la ciudadanía se dio de manera indirecta, por medio de los ministerios sectoriales y coordinadores. Esto generó descontento entre las autoridades de los GAD municipales y provinciales de Manabí y Esmeraldas, así como de la ciudadanía de esas provincias.

Se evidenciaron debilidades en el levantamiento de información sobre los damnificados y daños causados por el terremoto. Los actores entrevistados coincidieron en que las entidades desconcentradas del Ejecutivo ejecutaron varios procesos de levantamiento de información a la par, lo cual generó duplicidad de esfuerzos y falencias en la información.

La percepción de los GAD de las zonas afectadas es que su rol en el diseño del Plan fue pasivo, pues no se dio la importancia debida a la información local que podían ofrecer; se limitaron a presentar proyectos con el fin de que estos sean financiados. Según la ciudadanía entrevistada, sus necesidades no fueron consideradas.

En cuanto a los ejes analizados se estableció que en infraestructura pública los lineamientos son pertinentes con el objetivo planteado, las metas son viables en el período planificado de ejecución. En lo referente a educación, las metas son claras y viables; sin embargo, se limitan al análisis cuantitativo de infraestructura reparada, reconstruida o nueva, sin considerar su calidad. Si bien el Ministerio de Educación trabajó en el ámbito psicológico, esto no fue incluido en el Plan. Tampoco se contemplaron lineamientos relacionados con la educación superior. En turismo, los lineamientos de acción carecen de territorialización. Se plantea incrementar la oferta y la demanda, sin especificar la ubicación de los destinos turísticos o de reconstrucción de la infraestructura turística.

5.3. Hallazgos en gestión y operación del Plan

Los procesos de priorización de proyectos para asignación de recursos eran competencia exclusiva del Comité de Reconstrucción, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 1004.

¹¹ Entregados a la Asamblea Nacional en cumplimiento de la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016.

Durante el estado de excepción, vigente desde el 17 de abril de 2016¹² a septiembre de 2017, los procesos de priorización¹³ de proyectos y los mecanismos de asignación de recursos fueron rápidos, debido a que no debían pasar por el procedimiento normal¹⁴ de evaluación de los proyectos. Existe la percepción de que la declaratoria del estado de excepción se realizó por un periodo muy largo, lo que incrementó las posibilidades de una inadecuada distribución de los recursos.

El 9 de abril de 2018 se emitió el Decreto No. 365, con el que se efectuaron reformas al Decreto No. 1004 que implicaron cambios en la conformación¹⁵ y atribuciones¹⁶ del Comité Técnico y modificaciones en las atribuciones de la Secretaría Técnica¹⁷.

En este sentido, se conformaron mesas técnicas de trabajo en las que se evalúa la factibilidad de los nuevos proyectos, proyectos complementarios o ampliaciones. En junio de 2018, la Secretaría Técnica desarrolló una metodología de calificación de proyectos cuyo objetivo es proporcionar a los miembros del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva criterios equitativos para calificar los proyectos presentados en el marco de la reconstrucción y reactivación productiva, previo a su priorización. Adicionalmente, se emitió el Reglamento Interno para el funcionamiento del Comité, documento que no existía.

¹² Mediante Decreto Ejecutivo No. 1001 “se ordena al Ministerio de Finanzas que sitúe los fondos públicos necesarios para atender la situación de excepción, pudiendo utilizar todas las asignaciones presupuestarias disponibles, salvo las destinadas a salud y educación”.

¹³ El Reglamento al Coplafip, en su artículo 48, señala: “Priorización de programas y proyectos de inversión para la atención de estados de excepción.- En el caso de declaratorias de estados de excepción, o por causas de emergencia establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, u originadas por la ocurrencia de desastres de origen natural o antrópico, se incluirá en el Programa Anual de Inversiones los programas y proyectos de inversión pública que se requiera ejecutar para atender el estado de excepción.

En dichos casos, las entidades deberán notificar a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo los cambios realizados en el Plan Anual de Inversiones por este concepto.

En los casos señalados, no será necesario el dictamen de priorización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y bastará la notificación descrita en el inciso anterior”.

¹⁴ El procedimiento normal está establecido en la Coplafip, artículos 60, 69 y 118; y en su Reglamento, artículo 106.

¹⁵ Se sustituye a los titulares de los extintos ministerios coordinadores de Desarrollo Social; Producción, Empleo y Competitividad; y, Seguridad Interna y Externa por los titulares de las siguientes instituciones: MEF, Mipro, MAG, MAP, Miduvi, MTOP y se incluye al prefecto de Esmeraldas. Adicionalmente, se establece una periodicidad mensual a las sesiones ordinarias del Comité.

¹⁶ Se sustituye el texto del numeral 2, del artículo 3, por el siguiente: “Priorizar y validar los proyectos, planes, programas y políticas, identificadas por la Secretaría para la Reconstrucción y Reactivación Productiva en coordinación con las entidades sectoriales competentes que se enmarquen en el proceso de reconstrucción y reactivación productiva, y priorizar la asignación de recursos originados en el marco de la emergencia; sin perjuicio de los procedimientos de aprobación establecidos por los rectores de la planificación y las finanzas públicas, que para el caso se establezcan”.

¹⁷ Se realizan modificaciones en los siguientes numerales del artículo 7:

1. Identificar y sistematizar la planificación de trabajo que realicen las entidades sectoriales competentes y que se enmarquen en el proceso de reconstrucción y reactivación productiva.
2. Realizar el seguimiento de las acciones de reconstrucción y reactivación productiva, y presentar informes mensuales en función de las directrices emitidas por la Presidencia del Comité.
3. Generar la información necesaria para la toma de decisiones del Comité, así como la preparación de informes técnicos y administrativos necesarios para garantizar la ejecución de los procesos establecidos, mismos que contribuyen a una mejor gestión, y los procesos de articulación a fortalecer la institucionalidad creada para este fin.

Cabe mencionar que el 28 de septiembre de 2018, Senplades emitió la Circular No. SENPLADES-2018-0005-C, en la que se dio a conocer el “Plan de implementación para la obtención de dictamen de prioridad y modificaciones presupuestarias para programas y proyectos de la reconstrucción y reactivación productiva 2019”. En dicho Plan se plantea un proceso simplificado para la obtención del dictamen de prioridad y modificaciones presupuestarias.

Existieron diversas fuentes de financiamiento del Plan, sin embargo, más del 50% de la asignación aprobada (USD 3.140,49 millones)¹⁸ provino de la aplicación de la Ley Orgánica de Solidaridad y de Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las Zonas Afectadas por el Terremoto de 16 de abril de 2016. A octubre de 2018, se habían ejecutado USD 1.378,7 millones, que representan el 87% de los recursos recaudados, según datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). No obstante, se desconocen los montos ya comprometidos por los arrastres y obras plurianuales, así como los montos requeridos para la culminación de obras ya priorizadas.

Los entrevistados mencionaron que, una vez priorizadas las intervenciones, el Ministerio de Economía y Finanzas les asignaba un presupuesto. Se conoce que a los proyectos considerados como urgentes, generalmente se les asignaba fondos provenientes de la Ley de Solidaridad; para otras obras menos urgentes, el MEF identificaba las líneas de crédito a las que se podía acceder. Las donaciones se gestionaban a través de la Presidencia o la Cancillería.

Ecuador mantiene una Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (EC- X1014) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 300 millones, a fin de cubrir gastos públicos de carácter extraordinario surgidos por tres tipos de eventos: sismos/terremoto; inundaciones pluviales y/o Fenómeno del Niño; y erupciones volcánicas.

Para el efecto, el MEF emitió un instructivo para que las entidades seleccionadas ejecuten gastos públicos de carácter extraordinario incurridos en la adquisición de bienes o en la contratación de obras o servicios como consecuencia del sismo ocurrido el 16 de abril de 2016. De manera que, posteriormente, estos sean reconocidos como parte de los recursos del Préstamo Contingente EC-X1014. En el mencionado instructivo se detalla el tipo de gasto elegible y no elegible. Para acceder al crédito, los GAD debían presentar los gastos realizados con la respectiva documentación de respaldo a la STCRRP, que remitía los expedientes al Ministerio de Economía y Finanzas, para que un equipo conformado por funcionarios del MEF y oficiales del BID calificaran la pertinencia de los gastos efectuados y se proceda con la devolución de los recursos a los GAD.

¹⁸ Dato proporcionado por el Ministerio de Finanzas, con corte al 30 de octubre 2018.

Adicionalmente, se menciona que el MEF es responsable de establecer: mecanismos y procedimientos para la priorización de gastos elegibles; transferencia oportuna de los recursos del préstamo desde la cuenta especial del proyecto a las entidades con autorización presupuestaria de gasto; contabilización y mantenimiento ordenado de la documentación física para verificar los gastos elegibles financiados y efectivamente pagados con recursos del préstamo, los cuales serán sujetos a una auditoría externa; la presentación al BID de un informe consolidado del uso adecuado de los recursos del préstamo.

De acuerdo al Ministerio de Finanzas existió desconocimiento por parte de los GAD para acceder a los recursos del crédito contingente ofrecido por el BID. Del total de gastos presentados por los GAD, el 59% resultó no elegible, de conformidad con los criterios establecidos en el instructivo antes mencionado. Por lo tanto, existe malestar en los actores locales, ya que perciben que existió falta de claridad en la asignación de recursos.

En cuanto a los ejes del Plan que están siendo evaluados, la estimación de costos de la reconstrucción para el sector educativo fue de USD 434,8 millones, lo cual representó el 13% del total del costo estimado para la reconstrucción (USD 3.344 millones). Al 30 de octubre de 2018, el porcentaje de ejecución fue del 9,36 %, lo que determinó un nivel de cumplimiento del 72% (9,36%/13%).

Para el sector turístico, la estimación de costos fue de USD 97 millones, que representa 2,09% del total estimado para la reconstrucción (USD 3.344 millones). Al 30 de octubre de 2018, el porcentaje de ejecución fue de 0,002%, lo que implicaría un nivel de cumplimiento de 69% (0,002%/2,9%).

Es importante tener en cuenta que no existió buen nivel de desagregación de la información para este sector; por lo que, la medición podría variar. También es importante indicar que podría haber un subregistro ya que muchos créditos que se solicitan para comercio, vivienda, transporte o construcción pueden ser utilizados para el sector turístico de forma directa o indirecta, y contribuir en este ámbito.

Se evidenció que en algunas instituciones públicas, los funcionarios y autoridades, a nivel central y territorial, desconocen el Plan, así como el accionar y metas de las instituciones responsables de ejecutarlo. A la vez, el continuo cambio de autoridades ha generado la identificación de nuevas necesidades, por lo que las instituciones encargadas de la implementación del Plan reportan diferente nivel de avance y nuevos indicadores. De manera que los informes de gestión que prepara la Secretaría Técnica para presentar ante la Asamblea¹⁹ contienen información distinta a la inicial, a partir del séptimo informe.

¹⁹ La disposición general tercera de la “Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016”, publicada en Registro Oficial N.795, de 20 de mayo de 2016, establece: “El Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva, integrado por las autoridades determinadas en el artículo 2 del

Los mecanismos de seguimiento a la asignación de bienes y servicios del Plan no son públicos y no se encuentra información consolidada al respecto, especialmente la referida al Registro Único de Damnificados y al Registro de Beneficiarios de los programas de vivienda. Estos son aspectos señalados como críticos por algunas autoridades locales y la ciudadanía en territorio. Los actores locales consideran que se requiere de un mecanismo de verificación que permita evaluar si la población afectada está siendo realmente beneficiada.

Por otro lado, las instituciones rectoras de la política explican que no está dentro de sus competencias dar seguimiento a la población beneficiaria con respecto a la afectada, por lo que no se identifica un sistema de seguimiento específico.

Se observa que muchas de las instituciones no poseen herramientas de verificación muy detalladas que permitan ver el nivel de ejecución de las intervenciones. Los mecanismos de monitoreo utilizados por las instituciones entrevistadas son: sistema de Administración Financiera, eSIGEF, revisión en detalle de los contratos; actas de entrega- recepción; el equipo territorial que se encarga de realizar visitas al sitio para verificar el uso de los recursos asignados o los proyectos ejecutados. Cabe indicar que el único mecanismo utilizado por todas las instituciones es el eSIGEF.

Se identificó la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento que incluyan la constatación *in situ* del avance de los proyectos para la verificación de las obras ejecutadas. El Ministerio de Economía y Finanzas requiere de esta información para comparar el avance físico con el financiero y cerrar los procesos pendientes.

5.4. Hallazgos en los Ejes del Plan

En infraestructura pública, el cumplimiento del lineamiento de acción es del 100%, pues se materializa en la construcción de las obras físicas para el funcionamiento de las entidades administrativas desconcentradas del Gobierno central (tres Centros de Atención Ciudadana -CAC- operativos y en su máxima capacidad institucional).

El cumplimiento de la meta obedece al aprovechamiento de los recursos y capacidades previamente instaladas, como las tipologías de los CAC, ya definidos desde 2014; al seguimiento de las obras y la fiscalización que fueron desarrolladas por las diferentes instancias de Inmobiliar, a nivel territorial y nacional, lo cual constituye una buena práctica que debe ser analizada y replicada, en los casos que se estime pertinente.

Decreto 1004 emitido el 26 de abril de 2016, o el órgano que haga sus veces, informará a la Asamblea Nacional en forma detallada y trimestral las acciones realizadas en favor de los afectados por el terremoto ocurrido el 16 de abril de 2016”.

A nivel general, se observa que el proceso de implementación de las actividades y productos en este sector fue rápido, oportuno y eficiente; que, además, implicó la coordinación con el Ministerio de Finanzas, el Comité de la Reconstrucción, la Secretaría Técnica de la Reconstrucción y la Senplades, así como con los GAD de Bahía de Caráquez y Portoviejo. La percepción de los actores encargados de la ejecución es satisfactoria con respecto de los resultados, ya que se cumplió en el tiempo establecido la meta del lineamiento de acción.

Durante la fase de emergencia, en el eje de educación se destaca la gestión del Ministerio de Educación para reordenar la oferta y asegurar el servicio en las zonas afectadas por el terremoto de manera ágil (a dos meses del desastre se dio inicio el nuevo periodo lectivo) y en su máxima capacidad operativa, debido a que los insumos para la implementación del Plan fueron oportunos.

También se destaca el tratamiento y apoyo psicológico brindado a los estudiantes y padres de familia, así como la inclusión en el programa nacional de capacitación de temas de prevención y respuesta de violencia basada en género.

Se observa el avance en los lineamientos de acción constantes en el Plan, mediante la ejecución de varias acciones, tales como: implementación de las aulas móviles; atención de los afectados en los diversos albergues; levantamiento de afectación para evaluar el nivel de daños en la infraestructura educativa; prestación de servicios de atención integral con la colaboración de Unicef; ejecución de actividades de dotación de agua y saneamiento en 16 instituciones educativas, en coordinación con la organización Save the Children; distribución de donaciones de material didáctico de los diferentes organismos de cooperación internacional; reubicación de las unidades educativas; y reubicación de los estudiantes en otras unidades educativas que prestan las condiciones de seguridad adecuadas.

De esta forma, se ha buscado cumplir con los lineamientos de acción, aunque se encuentra pendiente la implementación de nuevas infraestructuras con carácter definitivo en algunas partes de las zonas afectadas, que aún tienen unidades educativas provisionales. Al respecto, la percepción de los representantes de los GAD es que los temas de infraestructura educativa y gestión del servicio no están resueltos. La ciudadanía entrevistada percibe que aún persisten problemas relacionados con la reubicación, hacinamiento de estudiantes y condiciones de las aulas provisionales.

Pese a que el Plan no contempla metas ni lineamientos de acción relacionados con la educación superior, se identifican acciones ejecutadas por la Senescyt en las que se destaca la oferta de una carrera técnica enfocada a la construcción con bambú, derivada del diálogo con el sector privado de la zona afectada, y de capacitación a las necesidades productivas de la región. Según información proporcionada por los delegados de la Senescyt, otra de las iniciativas que surgió del diálogo con el sector privado es el proyecto para la

creación del Instituto Técnico y Tecnológico de Estudios del Mar, que contribuirá al desarrollo y reactivación de la zona afectada.

En lo referente al eje de turismo, la percepción de los actores que participaron en el levantamiento de información apunta a que la población no se siente beneficiaria de acciones concretas en este campo. Tampoco ha existido una adecuada articulación con los GAD, pues no se han coordinado acciones en cantones como Esmeraldas, Pedernales y Jama. No ha habido la suficiente promoción posterior al terremoto para que la demanda turística de las zonas afectadas se normalice. El sector turístico empresarial de Esmeraldas señala que la segunda etapa del malecón debería ser priorizada y financiada con recursos de la reconstrucción, ya que servirá para la reactivación del sector. Los GAD y la sociedad civil entrevistada desconocen datos sobre la planificación de los destinos turísticos.

Otro de los lineamientos de acción para la reactivación del sector turístico es la asignación de créditos preferenciales con plazos más amplios y bajas tasas de interés, otorgados por la banca pública. En esta área existen percepciones variadas: según las instituciones encargadas de la colocación crediticia, las acciones han sido satisfactorias de acuerdo con los objetivos planteados; mientras que la percepción de los usuarios entrevistados es que no han podido acceder a créditos para la reconstrucción de la infraestructura turística afectada, a pesar de haber aplicado. Los entrevistados mencionan que el trámite para acceder a los créditos es más largo de lo esperado y requiere de muchos documentos, por lo que han tenido que recurrir a la banca privada, cuyos intereses son más altos que los de la banca pública.

Se destaca la acción de las tres instituciones encargadas de la colocación crediticia: BanEcuador, CFN y Conafips,²⁰ las cuales respondieron de manera inmediata, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Solidaridad²¹.

No existe un registro único y consolidado de información sobre los créditos otorgados por las instituciones señaladas, lo que dificulta tener un monto global de los recursos productivos destinados al sector turístico. También se observa que los créditos han sido colocados, en mayor medida, en la provincia de Manabí, en tanto que en el cantón Muisne no se han otorgado créditos de esta naturaleza.

²⁰ Los montos destinados para el sector turismo de Manabí y Esmeraldas son: BanEcuador USD 1.465.320.000,0; CFN USD 29.530.818,8; CONAFIPS USD 442.788,00.

²¹ Artículo 13 de la Ley de Solidaridad.- “Se fomentará la concesión de crédito en la provincia de Manabí, en el cantón Muisne y otras circunscripciones de la provincia de Esmeraldas afectadas que se definan mediante Decreto, destinando recursos de manera especial a inversiones productivas, construcción, vivienda, microcrédito, o educación. Para ello, las entidades financieras públicas, en función de sus competencias otorgarán créditos a): Entidades del Sistema Financiero Nacional; y b) Personas naturales y jurídicas de dichas zonas. Para que las entidades públicas financieras y no financieras dispongan de financiamiento para otorgar dichos créditos o realizar inversiones, respectivamente, el Ministerio de Finanzas, con los recursos obtenidos por la aplicación de la presente ley podrá pre-cancelar inversiones, invertir o transferir dichos recursos, mediante los mecanismos previstos en el normativa vigente en dichas entidades o en sus recursos administrados, exceptuándose a la Seguridad Social y su respectiva entidad financiera. (...)”.

La percepción de los usuarios es que no existe difusión e información de los créditos que el Estado provee para el sector turístico afectado por el terremoto; incluso, consideran que no existe un adecuado conocimiento del proceso por parte de los funcionarios de la CFN a nivel territorial.

De manera específica, se observa que los actores participantes en esta evaluación no perciben logros en el ámbito de turismo y debido a que, a la fecha de cierre de la presente evaluación, el Ministerio del ramo no proporcionó la información requerida ni delegó a funcionario alguno para entrevista, no fue posible contrastar lo mencionado por los actores participantes.

6. Conclusiones

Durante la etapa de emergencia existió una rápida respuesta por parte de las entidades para la recuperación de los servicios, lo que demostró su capacidad instalada y operativa para asistir en las zonas de desastre. Sin embargo, la designación de ministerios para dirigir la ayuda humanitaria y la respuesta de la emergencia en las zonas afectadas, perjudicó la institucionalidad técnica de la gestión de riesgos.

Se identificaron asimetrías en los GAD de las zonas de desastre en temas relacionados con: gestión de riesgos y manejo de desastres; actualización de planes de desarrollo y ordenamiento territorial; regulación y control sobre planificación urbana y normativa de construcción; seguimiento y monitoreo de la población y sus necesidades.

El Plan tuvo un carácter institucional y centralizado en el Ejecutivo, por lo que la participación de los gobiernos seccionales y la ciudadanía se dio de manera indirecta. Los lineamientos de acción en infraestructura y en educación son pertinentes con el objetivo planteado. En educación, las metas no consideran la calidad de la infraestructura reparada, reconstruida o nueva; tampoco se contemplaron lineamientos relacionados con educación superior. En turismo, los lineamientos de acción carecen de territorialización.

Durante el estado de excepción (17 de abril de 2016 a septiembre de 2017), los procesos de priorización de proyectos y los mecanismos de asignación de recursos fueron rápidos. A octubre de 2018, se habían ejecutado USD 1.378,7 millones (87%) de los valores recaudados por la Ley de Solidaridad. Sin embargo, se desconoce los montos por arrastres y obras plurianuales, así como para la culminación de obras ya priorizadas. Se evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de seguimiento a la asignación de bienes y servicios del Plan.

En Recuperación de Infraestructura pública y estratégica - infraestructura pública, el cumplimiento del lineamiento de acción establecido en el Plan es del 100%.

En el ámbito de educación existen avances en el cumplimiento de los lineamientos de acción establecidos en el Plan, sin embargo, está pendiente la implementación de nuevas infraestructuras con carácter definitiva en algunas partes de las zonas afectadas. La percepción de GAD y ciudadanía entrevistada es que existen pendientes en infraestructura educativa y gestión del servicio.

En el sector de turismo, la percepción de GAD y de la población es que la promoción turística posterior al terremoto es insuficiente, el trámite para acceder a los créditos es más largo de lo esperado y requiere de muchos documentos por lo que han recurrido a la banca privada. A más de ello, no existe difusión e información de los créditos que el Estado provee para el sector

turístico afectado por el terremoto, incluso, perciben que no existe un adecuado conocimiento por parte de funcionarios de la CFN a nivel territorial. En el ámbito nacional no se contó con la información oficial solicitada al Ministerio de Turismo que detalle las acciones realizadas en función al Plan, tampoco se pudo acceder a la entrevista con algún delegado de esta institución en el nivel central.

Adicionalmente, en la evaluación se evidenció la permanencia de personas y familias que habitan en Muisne, lo cual contravenía la Resolución SGR-073-2016 de la Secretaría de Gestión de Riesgos, que la declaraba como zona de riesgo y prohibía asentamientos humanos.

Posterior al cierre del levantamiento de información de la evaluación se emitió la Resolución No. SNGRE-011-2019, con la cual el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) derogó la Resolución No. SGR-073-2016. Adicionalmente, se emitió la Resolución No. SNGRE-024-2019 con la que se resuelve declarar zona de riesgo a la Isla de Muisne, lo cual “no significa que, se vulneran los derechos de la población de la Isla a tener servicios básicos óptimos y de calidad, así como el derecho a la salud, educación, económicos, sociales, culturales, vivir con dignidad, entre otros”.

También se dispone el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el informe técnico No. SNGRE-IASR-09-2019-016, con la finalidad de ejecutar todas las acciones necesarias para mitigar y prevenir la vulnerabilidad de la población e infraestructura de la Isla de Muisne.

Existe malestar por parte de los GAD de las zonas afectadas debido a la falta de devolución de la totalidad de los montos invertidos para la atención de la emergencia, relacionados con el crédito BID contingencias.

7. Recomendaciones

Fortalecer la institucionalidad de la entidad rectora de la política integral de riesgos en el país, con énfasis en el proceso de recuperación, para lo cual se sugiere aclarar las funciones y competencias del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y de su Comité. En los casos de emergencia, se debe aprovechar la institucionalidad creada.

Fortalecer la institucionalidad de los COE locales así como de las unidades o direcciones de gestión de riesgos de los GAD a nivel nacional, en atención a las competencias conferidas.

Actualizar y gestionar la aprobación de la propuesta de ley orgánica en materia de gestión de riesgos que fue presentada ante la Asamblea Nacional en el año 2017. Esta ley ha sido percibida por los actores como un instrumento que ayudará a definir con claridad las competencias y roles de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, ya que existen competencias concurrentes que no son claras, especialmente, en la fase de emergencia.

Diseñar protocolos de manejo y gestión de albergues y refugios, en los cuales se aplique un enfoque de prevención de violencia basada en género, a fin de evitar violaciones y vulneraciones al derecho de las personas, en especial de grupos de atención prioritaria.

Diseñar protocolos para manejo de fuentes y usos de recursos en situaciones de emergencia y atención de eventos adversos, con el fin de asegurar la adecuada priorización de proyectos y posterior asignación de recursos.

Diseñar e implementar programas de sensibilización y capacitación para miembros del sector de seguridad y defensa del Estado, con enfoque de derechos humanos, manejo de gestión de riesgos y prevención de desastres, y en temas de conflictos sociales y violencia, a fin de que su colaboración en estos eventos garantice los derechos de las personas.

Desarrollar un sistema de información sobre el tema de gestión de riesgos y manejo de desastres que contenga información de recursos humanos, financieros y técnicos para atender eventos adversos se puedan ocurrir en el país.

Difundir el Plan a las autoridades y técnicos de las instituciones encargadas de implementar sus lineamientos de acción, así como a autoridades y funcionarios de los GAD, cooperantes internacionales y la sociedad civil, para establecer adecuados canales de retroalimentación que permitan la mejora continua de su ejecución y el logro de sus objetivos.

Mejorar los procesos de articulación y coordinación entre la cooperación internacional vinculada al ámbito de prevención de riesgos y gestión de desastres, las entidades del Ejecutivo y GAD para generar una mayor capacidad técnica y de respuesta en el sistema de gestión riesgos en el Ecuador.

Difundir el “Plan Nacional de Respuesta ante Desastres” a todas las instituciones; este es un importante instrumento que posee el país, en el marco de una política de prevención integral de gestión de riesgos, para una rápida respuesta ante los eventos adversos que se puedan presentar.

Con las instancias que se identifiquen pertinentes, coordinar y articular procesos de asistencia técnica, capacitación, generación de estrategias para los GAD en temas de: gestión de riesgos y manejo de desastres; planes de evacuación; actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; regulación y control sobre la planificación urbana y normativa de construcción; planificación de proyectos; y, fortalecimiento de la gestión, seguimiento, monitoreo y evaluación, con la finalidad de ir reformulando y mejorando la respuesta ante posibles desastres.

Dar seguimiento a la implementación de las actualizaciones de los Planes de Ordenamiento Territorial de los GAD.

Difundir el Plan de Reconstrucción a los funcionarios de las entidades responsables de su ejecución.

Difundir y dar seguimiento a la “Agenda de Reconstrucción y Reactivación Productiva”, así como comprometer la participación de todos los GAD implicados, la ciudadanía y los demás actores, para definir temas de interés que sean necesarios trabajarlos en el ámbito de la reconstrucción y reactivación productiva.

Fortalecer la articulación y coordinación intersectorial e interinstitucional de las diversas entidades que participan en la implementación del Plan y de la Agenda, con perspectivas de integralidad con el objetivo de evitar duplicidades, fomentar complementariedad, ahorrar recursos y tiempo.

Implementar sistemas, mecanismos o herramientas de seguimiento y evaluación al Plan, que sean de acceso común para las entidades involucradas y generen reportes de acceso público que informen periódicamente sobre los beneficiarios, el grado de avance y calidad de las obras, así como la pertinencia en el manejo de los recursos.

Fortalecer la participación de los GAD y la ciudadanía en los planteamientos relacionados con el Plan y la Agenda.

Analizar la pertinencia de incluir metas relacionadas con la educación superior y calidad de la infraestructura educativa en caso de efectuarse una actualización del Plan.

Revisar y analizar los requisitos para el acceso a créditos para la reactivación productiva así como su difusión para que beneficien a los damnificados en el área.

Implementar herramientas de generación de información relacionada con los créditos otorgados.

Comunicar a los ciudadanos de las zonas afectadas, los avances y acciones previstos en los sectores de educación y turismo.

Iniciar un trabajo de cooperación con la población de la isla de Muisne, a cargo de autoridades de las entidades competentes, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias y GAD de Muisne, para definir responsabilidades.

8. Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Stcrrp	Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva
CGE	Contraloría General del Estado
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Ministerio de Acuicultura y Pesca (actualmente, Secretaría Técnica de Acuicultura y Pesca)
MAP	
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (ex)
MCPC	Ministerio Coordinador de la Producción (ex)
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad (ex)
MDN	Ministerio de Defensa
Miduvi	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
Mineduc	Ministerio de Educación
MEER	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Mintur	Ministerio de Turismo
MAE	Ministerio del Ambiente
MDT	Ministerio del Trabajo
Mipro	Ministerio de Industrias y Productividad
MDI	Ministerio del Interior
	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCHA	
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de Salud
PNUD	Programa para las Naciones Unidas de Desarrollo
Secob	Servicio de Contratación de Obras
Senescyt	Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
INMOBILIAR	Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público
SRI	Servicio de Rentas Internas
SNGR	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos
	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unesco	
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

9. Bibliografía

- AECID, A. E. (2008). Resumen sobre el estado de ejecución de los compromisos adquiridos por España con motivo del terremoto de 2007 en Perú BID. (04 de 11 de 2018). www.iadb.org/es. Recuperado el 4 de 11 de 2018, de www.iadb.org/es: <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-11-22/bolivia-mejorara-gestion-riesgo-de-desastres-naturales%2C11968.html>
- Cepal. (1999). El terremoto de enero de 1999 en Colombia: impacto socioeconómico del desastre en la zona del Eje Cafetero. Colombia.
- Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX. (2018). La Comisión para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la CDMX en una ciudad mas resiliente. Obtenido de Plataforma CDMX: <https://www.reconstruccion.cdmx.gob.mx/>
- Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva. (24 de septiembre de 2018). Informe Trimestral de Gestión (abril- junio 2018). Ecuador.
- Comité de Reactivación Productiva. (2017). Plan de Reconstrucción y Reactivación productiva post terremoto.
- Comite de Reconstruccion y Reactivacion Productiva. (2017). Plan de Reconstruccion y Reactivacion Productiva port terremoto.
- Comite de Reconstruccion y Reactivacion Productiva. (2017). Plan de Reconstruccion y Reactivacion Productiva post terremoto.
- Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (diciembre de 2017). Informe Trimestral de Gestión (octubre-diciembre 2017). Ecuador.
- Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2017). Plan de Reconstruccion y Reactivacion Productiva port terremoto.
- Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016). Informe Trimestral de Gestión (mayo-agosto 2016).
- Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de los Desastres. (2005). Marco de Acción de Hyogo para 2005 - 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres. Hyogo: UNISDR.
- Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 - 2030. Sendai: UNISDR.
- Conpes, C. N. (2001). Plan de finalización de la reconstrucción del eje cafetero y cierre del FOREC.
- Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres. (2015). Marco Nacional de Recuperación. 91. Recuperado el 6 de 11 de 2018, de <https://conred.gob.gt/site/documentos/proyectonacion/herr/MARCONACIONAL-DERECUPERACION.pdf>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (19 de octubre de 2010). Art. 133 y Art. 135. Ecuador.
- Decreto Ejecutivo 1001. (17 de Abril de 2016).
- Decreto Ejecutivo 1002 . (2016). Suplemento del Registro Oficial 742, 27- IV-2016. Ecuador.
- Decreto Ejecutivo 1004. (26 de Abril de 2016). Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2017). Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias.

Ministerio de Turismo. (Noviembre de 2018). Planes y programas de la institución en ejecución. Obtenido de Ministerio de Turismo Ecuador: <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Literal-k-Planes-y-Programas-de-la-instituci%C3%B3n-Octubre.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres - UNISDR. (2015). Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres (GAR). Resumen. Ginebra: Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres - UNISDR. (2015). Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia un desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra: UNISDR.

Organización Panamericana de la Salud. (06 de 11 de 2018). www.paho.org. Obtenido de https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_content&view=article&id=1009:gestion-de-riesgo-bolivia&Itemid=784&lang=en

PAHO. (s.f.). Gestión de riesgo - Guatemala-. Recuperado el 04 de 11 de 2018, de https://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_content&view=article&id=620:gestion-de-riesgo-guatemala&Itemid=777&lang=es

Palomino, A. N. (2018). Lecciones aprendidas del Fondo de Reconstrucción del Sur - Forsur 2007. *Economía&Sociedad*, 54-61.

Registro Oficial Suplemento 360 de 05-nov.-2018. (05 de 11 de 2018). Decreto Ejecutivo 534. Registro Oficial, 2. Recuperado el 07 de 11 de 2018, de http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-SERVICIO_NACIONAL_DE_GESTION_DE_RIESGOS_Y_EMERGENCIAS

Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (30 de Mayo de 2018). Asignaciones económicas por eje e indicadores. Obtenido de Reconstruyo Ecuador: <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/Infograf%C3%ADa-Eje-Reconstrucci%C3%B3n.pdf>

Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2017). Reconstruyo Ecuador. Recuperado el 05 de 11 de 2018, de <https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/Plan-de-Reconstrucci%C3%B3n-y-Reactivaci%C3%B3n-Productiva-post-terremoto.pdf>

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2016). Evaluación de Costos de Reconstrucción – Sismos en Ecuador Abril 2016. Ecuador.

Servicio de Contratación de Obras. (2016). Catálogo de Construcción Centro de Atención Ciudadana. Obtenido de Servicio de Contratación de Obras: <http://www.contratacionobras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/10/CENTRO-DE-ATENCION-CIUDADANA.pdf>

Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público . (2017). Rendición de Cuentas 2017. Obtenido de Inmobiliar: <https://www.inmobiliar.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/Informe-Coordinaci%C3%B3n-Zonal-4-%E2%80%93-Entidad-Operativa-Desconcentrada.pdf>

Unicef. (06 de 11 de 2018). Obtenido de www.unicef.org: https://www.unicef.org/evaldatabase/index_98473.html

Vicepresidencia de la República. (2016). Oficio Nro. VPR-SG-2016-0013-O.

10. Anexo

Tabla 1.

Actores de la evaluación

Actor	Actor
Servicio Nacional de Gestión de Riesgos. (antes Secretaría nacional de Gestión de Riesgos)	Gobiernos autónomos descentralizados provinciales, (Manabí, Esmeraldas)
(ex) Ministerio Coordinador de Seguridad	Gobiernos autónomos descentralizados municipalidades (Portoviejo, Manta, Rocafuerte, Pedernales, Jama, Sucre, Esmeraldas y Muisne)
Ministerio de Defensa	Cámaras de Turismo (Manabí, Esmeraldas, Manta, Portoviejo, Bahía)
Ministerio del Interior	PNUD
Ministerio de Salud Pública	Unión Europea
Ministerio de Educación	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios – OCHA
Ministerio de Inclusión Económica y Social	Unicef
Ministerio de Turismo	Unesco
Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva	OPS/OMS
Secretaría Técnica de la Reconstrucción y Reactivación Productiva	Plan Internacional
Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público	CISV
Ecuador Estratégico EP	GIZ (Cooperación Técnica Alemana)
Vicepresidencia de la República	Club Rotario
Ministerio de Economía y Finanzas	Club Kiwanis
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Club de Leones
Contraloría General del Estado	Secob, Servicio de Contratación de Obras
Asamblea Nacional	MAG, Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ex Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad	MAP (Ex Ministerio de Acuicultura y Pesca; actualmente Secretaría Técnica de Acuicultura y Pesca)
Ex Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.	BanEcuador
Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación	Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, Conafips
Universidades (Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Universidad Técnica de Manabí, Universidad Técnica Luis Vargas Torres, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja)	Cruz Roja del Ecuador
Cuerpo de Bomberos	Servicio Integrado de Seguridad - ECU 911
Corporación Financiera Nacional	

Fuente y elaboración: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.