



EVALUACIÓN DE RESULTADOS PLAN DE RECONSTRUCCIÓN TERREMOTO – 2016 Eje de Hábitat y Vivienda



Lenín


Todo una Vida



EL
GOBIERNO
DE TODOS

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Lenín Moreno Garcés

VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Otto Sonnenholzner Sper

SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (e)

Johana Pesantez Benítez

SECRETARIA TÉCNICA DE PLANIFICA ECUADOR

Sandra Katherine Argotty

Subsecretario de Evaluación

Eduardo Xavier Mendoza Almeida

Dirección de Evaluación de Intervenciones Públicas

Santiago Albuja, Mariuxi Arias,

Liliana Tamayo, Marlon Girón

Coordinación Zonal 1

Coordinación Zonal 4

Equipo de evaluador Sustentia:

Pedro Lorenzo Gáligo, Antonio Jiménez Lara, Carlos

Cordero Sanz, Mar Carneiro Freire,

Íñigo Montero de Espinosa Candau

**Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y
Reactivación Productiva**

Xavier Cobeña Andrade

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias

Leonardo Espinosa

Diseño y Diagramación:

Dirección de Comunicación Social

Revisión y edición de

Textos:

Dirección de Comunicación Social

Primera Edición, 2020

© Secretaría Técnica Planifica Ecuador,
abril 2020

Av. Patria y 12 de Octubre

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

Lenín



EL
GOBIERNO
DE TODOS

Promovemos la conciencia ambiental en la comunidad educativa

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

Índice:

1. Introducción:	4
2. Antecedentes.....	5
3. Descripción de la intervención pública.....	6
3.1 El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva (eje Hábitat y Vivienda).	6
3.1.1 Problema y necesidades	6
3.1.2 Diseño y ejecución de la respuesta al terremoto	8
4. Descripción de los elementos de la evaluación	10
4.1 Objetivo general	10
4.2 Objetivos específicos	10
4.3 Alcance	11
4.4 Tipo de evaluación	11
4.5 Metodología de evaluación aplicada	12
4.6 Limitaciones del levantamiento de información	13
5. Presentación de resultados	15
5.1. Conclusiones.....	15
5.2. Recomendaciones	26
5.3. Bibliografía	32
5.4. Anexo: Unidades de Análisis	34

Tablas:

Tabla 1: Caracterización de los hogares damnificados que constan en el RUD 7

1. Introducción:

El informe expone los resultados de la evaluación del “Plan de Reconstrucción Terremoto 2016 en Ecuador, en el Eje de Hábitat y Vivienda”. Dicho Plan partió del diagnóstico realizado durante la Evaluación de Costos del Terremoto, en la que se determinó que los sectores más vulnerables a causa de este desastre natural fueron: vivienda, infraestructura vial, educativa y sanitaria, agua y saneamiento y salud; esto generó condiciones sociales, económicas y ambientales que vulneraron directamente a la población de seis provincias declaradas en estado de excepción, en particular Esmeraldas y Manabí, consideradas como zona de desastre.

El Plan está compuesto por tres ejes de intervención: i) desarrollo social, ii) recuperación de infraestructura básica y estratégica, y iii) desarrollo productivo. 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 Plan fue concebido con el objetivo de direccionar los procesos de reconstrucción y recuperación de medios de vida posterremoto, bajo los criterios de resiliencia y sostenibilidad, a través de las intervenciones y coordinación intersectorial y multinivel. Se orientó a 12 sectores de intervención: Viabilidad y Conectividad; Electricidad y Telecomunicación; Agua Potable y Saneamiento; Infraestructura Pública, Hábitat y Vivienda, Salud, Educación; Agricultura, Ganadería y Acuicultura; Turismo, Manufactura y Comercio; Empleo y Financiamiento.

Debido a que el sector de Hábitat y Vivienda resultó ser uno de los más afectados por el desastre, se decidió evaluarlo. La evaluación analizó la pertinencia del marco institucional y normativo que permite operar la Política de Gestión de Riesgos y al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), considerando roles y responsabilidades, así como la articulación entre niveles de gobierno (nacional y local). Asimismo, permitió establecer los resultados de la ejecución del Plan e identificar aprendizajes y buenas prácticas para emitir recomendaciones sobre este u otras intervenciones orientadas a la reconstrucción y reactivación posdesastre y a la Política de Gestión de Riesgos.

En el proceso de evaluación del “Plan de Reconstrucción Terremoto 2016 - Eje de Hábitat y Vivienda”, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador contó con el apoyo del Proyecto de Cooperación para la Promoción de la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe (EVALÚA) gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas (FIIAPP)-, organismo que financió el

proceso mediante la contratación de la Consultora Sustentia y con la colaboración de un Consultor del Proyecto Bridging the Gap, de la Unión Europea (UE).

2. Antecedentes

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en el artículo 26, define como atribuciones de la entidad rectora de la planificación: “6) Realizar el seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y sus instrumentos; 13) Promover y realizar estudios relevantes para la planificación nacional; 14) Proponer insumos técnicos para la consideración del Consejo Nacional de Planificación (CNP)”.

De acuerdo a lo que establece el numeral 1 del artículo 23 del COPFP, el CNP es encabezado por el Presidente de la República. Mientras, el artículo 8 del Reglamento del COPFP señala que una de las atribuciones del Consejo es aprobar el Plan Anual de Evaluaciones (PAEV).

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos faculta a la Dirección de Evaluación a Intervenciones Públicas (DEIP) a trabajar en un proceso de selección de proyectos, programas y políticas a ser evaluadas; esto se tradujo en la propuesta del Plan Anual de Evaluaciones (PAEV) 2019, que el Consejo Nacional de Planificación (CNP) aprobó oficialmente el 28 de mayo de 2019, mediante la Resolución No. 002, donde se incluye la “Evaluación del Plan Reconstrucción Terremoto 2016 - Eje de Hábitat y Vivienda”.

Como delegados para este proceso de evaluación, la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva (STCRRP) designó a los ingenieros José Xavier Alfredo Cobeña y Otto Orlando Quiroz Álava (mediante Oficio Nro. VPR-STCRRP-2019-0204-O, remitido el 18 de mayo de 2019); mientras, por parte del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), se delegó al Ing. Leonardo Espinosa (mediante Oficio No. SNGRE-SNGRE-2019-0673-O, del 28 de junio de 2019).

Los técnicos designados conformaron el equipo de evaluación, conjuntamente con los delegados de la Dirección de la Evaluación de Intervenciones Públicas de Planifica Ecuador, con el objetivo de llevar adelante el proceso de evaluación desde la fase inicial de diseño hasta la presentación de resultados. Adicionalmente, durante el ejercicio de levantamiento de información se contó con la participación de representantes de los ministerios rectores, gobiernos autónomos descentralizados de los tres niveles (provinciales, municipales y parroquiales) y sociedad civil. (Anexo: Lista de Unidades de Análisis).

3. Descripción de la intervención pública

3.1 El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva (eje Hábitat y Vivienda).

3.1.1 Problema y necesidades

El sábado 16 de abril de 2016, a las 18h58 (hora local), se registró un sismo de magnitud 7.8 Mw, entre las zonas de Cojimíes y Pedernales, a unos 29 km al sur-sureste de Muisne (Esmeraldas), con epicentro a 21 km de profundidad. Se produjeron numerosos daños humanos y materiales: 663 personas fallecidas, 4.859 personas heridas y 12 personas desaparecidas. Se estimó que hubo 80 000 personas desplazadas de su hogar (ex SENPLADES¹, 2016). Hasta el 17 de mayo de 2017 se registraron 3.606 réplicas (CRRP, 2017).

Con la información preliminar de las afectaciones se declaró el estado de excepción en 6 provincias: Manabí, Esmeraldas, Santo Domingo de Tsáchilas, Guayas, Los Ríos y Santa Elena. Para garantizar la seguridad se movilizó a la población a lugares seguros (terrenos, parques, plazas y lotes baldíos, y a infraestructura existente disponible) y posteriormente se establecieron 30 albergues oficiales a cargo del ex Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa², que brindaron asistencia a 12.000 personas. Los grupos de familias y organizaciones civiles se organizaron y también instalaron refugios (CRRP, 2017).

El Gobierno de la República del Ecuador encargó a la Secretaría Técnica Planifica Ecuador (ex SENPLADES³) la cuantificación de las afectaciones y de los costos requeridos para la reconstrucción, para lo cual se contó con el asesoramiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los resultados se presentaron en un plazo de seis semanas, el 1 de junio de 2016. Se identificaron 14 cantones en los que se concentraron los mayores efectos del terremoto (ex SENPLADES⁴, 2016): Muisne (provincia de Esmeraldas); Pedernales, Sucre, Manta, San Vicente, Bolívar, Rocafuerte, Chone, Jaramijó, Montecristi, Jama y Portoviejo (provincia de Manabí); Santo Domingo y La Concordia (provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas).

Para estimar los impactos sociales se dividió a la población afectada en primaria y secundaria (ex SENPLADES⁵ 2016). La población afectada primaria está conformada por las personas que sufrieron: (i) pérdida de su vida o efectos en su integridad física; y, (ii) daños en su vivienda. La población afectada secundaria está conformada por las personas que sufrieron efectos

¹ Decreto Ejecutivo No. 732, del 13 de mayo 2019; art. 1 supresión de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

² Decreto Ejecutivo No. 7, del 24 de mayo de 2016; artículo 1, supresión de Ministerios Coordinadores de la Producción, Empleo y Competitividad; Sectores Estratégicos; Seguridad y Conocimiento y Talento Humano.

³ Idem

⁴ Idem

⁵ Idem

indirectos debido a: (i) disminución o suspensión en la provisión de los servicios básicos; (ii) pérdida de sus medios habituales de vida o subsistencia; (iii) daños psicológicos o psicosociales; (iv) falta o reducción en el acceso a bienes comerciales de uso cotidiano, (v) afectaciones en la salud y, (vi) detrimento en la implementación de la protección social.

La evaluación de costos de las afectaciones primarias estuvo alimentada por dos procesos muy relevantes: la identificación de damnificados, a través del Registro Único de Damnificados (RUD)⁶ y la evaluación de viviendas dañadas.

En cuanto a la identificación de damnificados el RUD registró los siguientes datos:

Tabla 1: Caracterización de los hogares damnificados que constan en el RUD

Damnificados	En albergues y refugios	En otros lugares	Total
Familias	6.122	104.359	110.481
Personas	23.425*	354.689*	378.114*

Fuente: MCDS (2016)

*Datos de personas sin duplicados menos aquellos que son de jefes de hogar.

Inicialmente 35.264 viviendas, que se catalogan por su grado de afectación (ex SENPLADES⁷, 2016). Hasta finales de diciembre 2016 se llegaron a inspeccionar 70.311 edificaciones: 20.510 se consideraron habitables o seguras, 27.486 recuperables y 22.315 inseguras (CRRP, 2017).

Junto con la situación de déficit estructural, se identificaron varios aspectos que contribuyeron al impacto del terremoto en términos de hábitat y vivienda (ex SENPLADES⁸, 2016):

1. Rápido proceso de urbanización con limitadas capacidades de los municipios para supervisar y asegurar la construcción segura.
2. Informalidad en las prácticas constructivas, cambio de uso e incremento de pisos en muchas edificaciones.
3. Uso de tipologías estructurales⁹ inapropiadas;

⁶ El RUD fue creado por el MCDS mediante el Acuerdo Ministerial 11-2016 como un archivo de activación temporal adscrito al Registro Social. El Registro Social contiene información socio-económica y socio-demográfica de los hogares ecuatorianos y sus miembros, que permite identificar a los potenciales beneficiarios de los distintos programas sociales y subsidios que mantiene el Gobierno Nacional. Ver en: <https://www.planificacion.gob.ec/la-actualizacion-del-registro-social-permitira-identificar-a-las-poblaciones-mas-vulnerables-del-pais/>.

⁷ Idem

⁸ Idem

⁹ Nota: tipologías estructurales inapropiadas para zonas sísmicas, por ejemplo los denominados pisos blandos las irregularidades en planta y elevación, la presencia de columnas cortas, el uso generalizado de edificaciones porticadas

4. Débil regulación, control y supervisión de la industria de la construcción.
5. Debilidad en el ejercicio de la rectoría en el uso y ocupación del suelo (zonificación del suelo urbano y rural) y en el cumplimiento de las normas y buenas prácticas de construcción, en el monitoreo y acción oportuna.
6. Educación formal continua casi inexistente, y/o inadecuada formación profesional relacionada con la amenaza sísmica y el diseño sismo-resistente, la construcción segura y la planificación urbana y rural sensible al riesgo.
7. Ausencia generalizada de conciencia pública de lo sísmico, que no favorece la adopción de políticas y estrategias para hacer frente al riesgo.

Por otro lado, se registraron múltiples daños en infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones, infraestructura en redes de agua potable y saneamiento ambiental, infraestructura educativa, vivienda, infraestructura de salud, viabilidad y conectividad (ex SENPLADES10 2016; CRRP, 2017).

Se estimó un total de costos de USD 3344 millones para la reconstrucción (67% a cubrir por el sector público y 33% por el sector privado), que se repartió en cuatro sectores: 40,9% del monto al sector social (que incluye hábitat y vivienda), 25,8% a infraestructura, 30,9% al sector productivo y 2,4% a otros sectores (ex SENPLADES11 2016; CRRP, 2017).

3.1.2 Diseño y ejecución de la respuesta al terremoto

Estructura institucional

Siguiendo la normativa e institucionalidad de la gestión de riesgos en Ecuador, se activaron los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), en sus distintos niveles: nacional, provincial y cantonal, así como la estructura de articulación y coordinación interinstitucional prevista para los casos de emergencia dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR). La coordinación estuvo a cargo de Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (ex Secretaría de Gestión de Riesgos-SGR) y del ex Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICS).

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1004, de 26 de abril de 2016, se creó el Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP), con el fin de “ejecutar la construcción y reconstrucción de infraestructura necesaria para mitigar los efectos del terremoto de 16 de abril de 2016; y de implementar planes, programas, acciones y políticas públicas para la reactivación de la producción y el empleo”. A través del mismo Decreto, también se creó la Secretaría Técnica

con losas planas sin vigas descolgadas y la ausencia de estribos en las columnas; Evaluación de Costos de Reconstrucción, pág. 192:

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

del Comité de Reconstrucción y la Reactivación Productiva (STCRRP). Ambas son entidades creadas “ad-hoc”, con un tiempo de vida limitado a la duración de sus funciones y competencias para el proceso de respuesta y reconstrucción tras el sismo.

- **Estrategia de Actuación**

El punto de partida del trabajo del CRRP fue la Evaluación de los Costos presentada por la ex SENPLADES¹². Desde su creación, el Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) sesionó y ejecutó sus competencias, e identificó y priorizó proyectos de inversión a la propuesta de las entidades ejecutoras y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Un año más tarde aprobó y presentó el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva¹³, con el objetivo general de “*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 intersectoriales y multinivel*” (CRRP, 2017).

El documento del Plan de Reconstrucción sistematiza y organiza las intervenciones institucionales priorizadas por sector, que contaban con asignación presupuestaria y financiamiento hasta la fecha, así como para los procesos de recuperación, reconstrucción y reactivación productiva, identificando la problemática, objetivos, metas y lineamientos de actuación. Por el alcance de esta evaluación el eje a evaluar es Hábitat y Vivienda.

Para la atención social prioritaria, el ex Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (MICS)¹⁴ desarrolló un Plan de Contingencia a ser implementado coordinadamente por varias entidades gubernamentales ejecutoras -entre ellas, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), las Fuerzas Armadas (FFAA) y el ex Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)¹⁵ (CRRP, 2017)-, bajo los siguientes lineamientos:

- Lineamiento de actuación 1: Brindar atención socio familiar a las personas albergadas.
- Lineamiento de actuación 2: Asegurar el acceso de la población a habitación temporal.
- Lineamiento de actuación 3: Brindar atención humanitaria emergente.
- Lineamiento de actuación 4: Promover la recuperación del tejido social en las comunidades afectadas.

Para reconstruir y restituir la vivienda, así como garantizar la seguridad frente a sismos y la regeneración urbana, como entidad competente, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi) definió e implementó una política habitacional según estos lineamientos (CRRP, 2017):

¹² Idem

¹³ Incluido en su Informe Trimestral nº 4, de fecha 4 de agosto de 2017.

¹⁴ Idem

¹⁵ Decreto Ejecutivo No. 7, del 24 de mayo de 2016; artículo 2, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social se transforma en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”.

- Lineamiento de actuación 1: Responder adecuada y eficientemente a las necesidades habitacionales de las familias damnificadas por el terremoto y sus réplicas.
- Lineamiento de actuación 2: Planificar y apoyar la regeneración urbana, promoviendo el desarrollo urbano sostenible en concordancia con las necesidades y vocaciones de las poblaciones de las zonas afectadas.
- Lineamiento de actuación 3: Incrementar el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en desarrollo urbano, así como en uso y gestión del suelo.
- Lineamiento de actuación 4: Promover y capacitar en aplicación de la Norma Ecuatoriana de la Construcción.

Con base a las competencias de los GAD se estableció un trabajo articulado entre estos y las entidades del Ejecutivo central sobre (CRRP, 2017): (1) planificación, (2) gestión de riesgos, (3) gestión ambiental, (4) participación ciudadana y (5) cooperación internacional.

4. Descripción de los elementos de la evaluación

4.1 Objetivo general

Desarrollar una evaluación de resultados del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016 Eje de Hábitat y Vivienda del Ecuador, mediante el levantamiento e investigación de información, analizando los resultados de la implementación del Plan.

4.2 Objetivos específicos

- Analizar la pertinencia del marco institucional y normativo que permita operar la Política de Gestión de Riesgos y al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) considerando roles y responsabilidades y la articulación entre niveles de gobierno (nacional y local).
- Establecer los resultados de la ejecución del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, con pronunciamiento sobre criterios de cobertura y calidad en Hábitat y Vivienda.
- Identificar aprendizajes, buenas prácticas y emitir recomendaciones relativas a los puntos anteriores.

4.3 Alcance

- Analizar la pertinencia de la normativa de Gestión de Riesgos, en la operatividad del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) y la articulación institucional en la etapa de reconstrucción.
- El análisis de los resultados del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva posterremoto 2016, eje de Hábitat y Vivienda se enfoca en:
 - Lógica de la intervención del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) y el Plan de Reconstrucción.
 - Resultados de los mecanismos de subsidio en la entrega de bonos a beneficiarios con/sin discapacidad: Bonos de Acogida, Bonos de Alquiler, Bonos de Alimentación (nacional, urbana y rural), bonos de atención emergente humanitaria.
 - Gestión de albergues, considerando aspectos de género y grupos de atención prioritaria.
 - Provisión de viviendas a beneficiarios con/sin discapacidad.
 - Lineamientos para la recuperación habitacional.
 - Desarrollo urbano, considerando aspectos de discapacidad.
 - Fortalecimientos institucionales de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales, provinciales y parroquiales.

Alcance geográfico y poblacional: el trabajo de campo y análisis de lo ocurrido en el marco del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva se centra en las provincias de Esmeraldas y Manabí.

Alcance temporal: el estudio comprende el periodo 2016-2017. (Lineamientos de actuación del Plan de Reconstrucción para el Eje de Hábitat y Vivienda 2016-2017). Al momento de realizar esta evaluación, algunas de las actividades aún continúan y serán tomadas en cuenta.

4.4 Tipo de evaluación

Debido al momento en que se realiza este proceso, durante la implementación de esta política, la evaluación del Plan Reconstrucción Terremoto 2016 - Hábitat y Vivienda corresponde al tipo "In Itinere" o Intermedia, dado que si bien el Plan fue concebido para ejecutarse entre 2016 y 2017, aún existen intervenciones que se están ejecutando.

En función de los componentes de la intervención pública a ser estudiados - donde se identifican los nudos críticos en dicho periodo de tiempo- es una evaluación de resultados, lo que implica la verificación de los productos o servicios finales de un proyecto, programa o política pública una vez culminado, o en ciertos puntos de tiempo durante su avance.

4.5 Metodología de evaluación aplicada

A través del levantamiento de información con actores clave, se aplicó un mix de técnicas cuantitativas y cualitativas en las provincias de mayor afectación del terremoto: Esmeraldas, en las ciudades de Esmeraldas, Atacames y Muisne; y Manabí, en las ciudades de Chone, Jaramijó, Manta, Portoviejo, Rocafuerte y Sucre. Además, se formuló un levantamiento de información con actores de los ministerios rectores, cooperantes internacionales y sociedad civil, con el fin de analizar competencias respecto de la gestión de riesgos y ejecución del Plan de Reconstrucción, la pertinencia y eficacia de los marcos normativos e institucionales, así como las estructuras institucionales del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR).

Se realizó un análisis documental de información secundaria internacional y nacional 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.

En la evaluación, la información analizada fue la siguiente:

- Información de la etapa de emergencia y reconstrucción.
- Información del diseño del Plan.
- Información de infraestructura pública.
- Información institucional del sector de vivienda.
- Información financiera.
- Información normativa, nacional e internacional.
- Información de gestión de riesgos nacional e internacional.
- Información de casos de otros países de la región.

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

- 28 Entrevistas semiestructuradas dirigido a alcaldes y prefectos
- 9 Grupos focales a 111 personas
- 41 Observaciones directas en campo
- 3 Encuestas financieras (email) (Conafips, CFN, BdE).
- 6 Encuestas online a organizaciones internacionales y de la sociedad civil, (FENEDIF - Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física, FENCE - Federación Nacional de Ciegos del Ecuador, FENASEC - Federación Nacional de Personas Sordas del Ecuador, Proyecto Bridging the GAP Ecuador, Delegación UE, JICA – Agencia de Cooperación Internacional de JAPON).

- 66 Encuestas a beneficiarios (incentivos, bonos de alimentación, Alquiler, Acogida) y no beneficiarios.

4.6 Limitaciones del levantamiento de información

- Se produjeron cancelaciones y cambios en la agenda del trabajo de campo, relacionados con una situación sociopolítica extraordinaria en el contexto de Ecuador, que afectó a una parte de la agenda de actividades previstas en Portoviejo y Quito, entre los días 3 y 8 de octubre de 2019. De manera general, actividades previstas como grupos focales y entrevistas que no se realizaron en territorio, se cubrieron con información recopilada mediante otras técnicas, como cuestionarios online.
- Algunos de los informantes que participaron en las actividades no tenían conocimiento del objeto y periodo de evaluación por diversas razones, o lo tenían muy limitado; principalmente, fueron funcionarios que el 14 de mayo de 2019 se posesionaron en sus cargos en las alcaldías y consejos provinciales, después del proceso electoral del 24 de marzo del mismo año.
- El levantamiento de información coincidió con una época de gestión institucional compleja, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), la autoridad principal y sus equipos directivos llevaban pocos meses en funciones y no vivieron directamente o protagonizaron las acciones de las líneas del Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, ni la aplicación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR).
- Además, por la cultura administrativa de Ecuador -común en países de América Latina- se da una alta rotación de servidores en las instituciones públicas, ya sea por cambios de los responsables políticos o por movilidad profesional del personal, lo que provoca modificación en los equipos de trabajo de las áreas, departamentos y proyectos.
- La selección de la muestra de viviendas a observar en la evaluación estuvo facilitada, en su logística, por los equipos de las oficinas zonales del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), institución rectora y coordinadora de la línea de construcción y reparación de viviendas, objeto a evaluar. Para limitar el posible sesgo que esto podría haber introducido de manera involuntaria, se dieron directrices al equipo para la selección de las muestras, con el fin de observar situaciones y resultados diferentes. También se buscó diversificar el origen de las visitas planificadas mediante el apoyo de otras organizaciones que trabajaron y conocieron las zonas visitadas, tales como Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y la empresa social NovoHabit.

- No se pudo acceder al Registro Unificado de Damnificados (RUD), que es la base de datos que contiene la identificación y caracterización de las personas que resultaron damnificadas. La Secretaría Técnica Planifica Ecuador efectuó la solicitud a través de Oficio¹⁶ y, posteriormente, se realizó un nuevo pedido durante el levantamiento de información en las actividades planificadas de grupos focales y entrevistas. Pese a ello, no se obtuvo una respuesta favorable.
- Por otro lado, han existido limitaciones en el proceso de levantamiento de información que pueden haber afectado, en algún grado, la capacidad para profundizar en algunos aspectos de la evaluación. Se ha buscado recoger información con técnicas complementarias -a través de entrevistas y cuestionarios online, o acudiendo a otras fuentes- la cual, posteriormente, ha sido solicitada a través de correos electrónicos a las entidades y sus delegados. De igual manera, se realizó la triangulación de la información, a través de la búsqueda y análisis de información oficial.

¹⁶ Solicitud de información de RUD a: MIES/INEC: Oficio No. SENPLADES-SGPD-2019-0093-OF, del 25 de junio del 2019

5. Presentación de resultados

5.1. Conclusiones

Conclusiones en la Política de Gestión de Riesgos en la Agenda 2030

Desde el punto de vista de la política de gestión de riesgos y del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), se identificaron los siguientes hallazgos respecto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODS 1: Fin de la pobreza:

- Se han visto orientaciones incipientes hacia el Marco de SENDAI¹⁷ en documentos publicados por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE) y también en su lógica de enfoque como ente rector.
- En lo relativo a la adopción de esta política y de la ejecución de sus competencias en gestión de riesgos de manera descentralizada, los gobiernos autónomos descentralizados no han logrado la implementación eficaz de sus competencias en gestión de riesgos.
- Desde el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva se han incluido acciones específicas para garantizar la alimentación y recuperar los medios de vida; asimismo, para combatir los efectos del impacto en una población que ya estaba en situación de pobreza y pobreza extrema.

ODS 3. Salud y Bienestar

ODS 4. Educación de Calidad

ODS 6. Agua limpia y saneamiento

ODS 7. Energía Asequible y no contaminante

- Se han visto orientaciones incipientes hacia la transversalización de la política con otras políticas, como educación, principalmente, y, en menor medida, salud.
- Desde el Plan se han incluido asignaciones presupuestarias para reconstruir las infraestructuras de salud, educación, vías y energía, lo que contribuye al cumplimiento de estos ODS.

¹⁷ SENDAI: El Marco de Sendai es un Plan de Acción de 15 años que reconoce que el Estado tiene el papel principal en la reducción del riesgo de desastres, pero que la responsabilidad debe compartirse con otros actores, como los gobiernos locales y el sector privado, y en el que se establecen siete metas mundiales y cuatro prioridades de acción cuya finalidad última es desarrollar la capacidad de las comunidades para afrontar los riesgos de su entorno, de modo que puedan aumentar su resiliencia y, consecuentemente, reducir los daños frente a las amenazas a las que se encuentran expuestas.

- Desde el plan se ha incluido asignaciones presupuestarias para reconstruir las infraestructuras de salud, educación, vías y energía, lo que contribuye al cumplimiento de estos Objetivos Desarrollo Sostenible (ODS).

ODS 5 Igualdad de Género

- Se han incorporado documentos que orientan la atención a la violencia basada en género en la gestión de la respuesta, principalmente, en los alojamientos temporales. En esto contribuye al ODS¹⁸.

ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles

- Desde el nivel central, la intervención del Estado con la emisión de políticas y lineamientos a nivel nacional, así como la reconstrucción y reparación de viviendas en las provincias de Esmeraldas y Manabí ha contribuido a que las ciudades intervenidas sean seguras y resilientes. Con estas medidas se aporta al ODS11.
- En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) de las zonas de desastre existe un limitado cumplimiento en la aplicación de la política de gestión de riesgo, emitida a nivel nacional, por lo que la capacidad de producir contribuciones positivas al ODS 11 aún es inviable.
- Desde el Plan se desarrolló un sistema de albergues y de Bonos de Acogida, Alquiler y Alimentación (Bonos AAA), en espacios provisionales de vivienda; se gestionó una intervención en vivienda de gran volumen para conservar el ejercicio de un derecho humano en muchas familias, pese a las limitaciones observadas en términos de cobertura.
- El Plan desarrolló una visión centralizada y con una capacidad de participación de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) reducida. No se aplicó una lógica territorial conectada y orientada al fortalecimiento de la preparación frente a nuevos desastres. La falta de participación de las comunidades no contribuyó a generar un desarrollo urbano postterremoto con capacidad de resiliencia y sostenibilidad. En este sentido, la contribución del Plan al ODS es limitada.

ODS 13 Lucha contra el cambio climático

¹⁸ ODS 5 Igualdad de Género, Meta 5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

- No se encontró una articulación que desarrolle coherencia horizontal entre la política de gestión de riesgos y el Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, con medidas de adaptación y mitigación del cambio climático en Ecuador, más allá de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y las Agendas de Reducción de Riesgos a desarrollarse en los GAD.
- A partir del terremoto se ha venido fortaleciendo al Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), mediante la construcción de lineamientos desde el nivel central para su desarrollo por los niveles descentralizados, siguiendo la lógica de preparación, respuesta y reconstrucción, con el apoyo y recursos de la cooperación internacional.

Conclusiones en el marco normativo de Gestión de Riesgos y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el marco normativo, se analizó La Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Decretos Presidenciales, Acuerdos Ministeriales y las Resoluciones del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, de lo cual se concluye que:

- La Constitución de 2008 reconoce como un derecho la gestión de riesgos, de manera especial, para los grupos de atención prioritaria. Sin embargo, las disposiciones que regulan la gestión de riesgos están definidas en diferentes normas legales, por lo que no existe una ley específica relacionada con la temática.
- Las entidades para la atención al terremoto se valieron de las normas y generaron procedimientos a fin de regular la reconstrucción tales como: Plan de Reconstrucción Terremoto 2016, acuerdos ministeriales y resoluciones para la regulación de la ejecución de estrategias y actividades. Además, se generaron mecanismos de priorización de inversiones, asignación presupuestaria, seguimiento y rendición de cuentas.
- La normativa existente prevé y describe una estructura de competencias y articulación multinivel y sectorial, para actuar de manera descentralizada y cercana al territorio a través de la activación de los diferentes niveles de los Comités Operativos de Emergencia (COE); además, contemplaba la cooperación internacional como actor en la gestión de la ayuda humanitaria. Sin embargo, la puesta en práctica de esta lógica de articulación no fue suficientemente promovida en los Comités de Gestión de Riesgos (CGR) para la etapa de prevención.

- El Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) preveía el funcionamiento de las Unidades de Gestión Riesgos (UGR) como herramientas para la incorporación de la gestión de riesgos en las instituciones públicas y privadas, a fin de que permitan una mejor preparación desde todos los ámbitos y sectores. Sin embargo, de manera general, no todos los GAD, cuentan con unidades de gestión de riesgos y en el caso de contar con estas unidades no estuvieron fortalecidas. Dada esta debilidad, los gobiernos locales tuvieron limitaciones en sus competencias durante el terremoto.
- Con la emisión del Decreto Ejecutivo N° 1004 se generó un instrumento específico de articulación de actores clave, con la misión de coordinar la reconstrucción eficaz y el uso eficiente del financiamiento. Estos actores fueron el Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) y la Secretaría Técnica del mismo Comité. Este instrumento ha conseguido resultados positivos para la reconstrucción de las zonas afectadas, pero aún no ha conseguido responder a una lógica de planificación estratégica territorial.
- El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva reconoce la relevancia del territorio para la mejor reconstrucción e incorporó las competencias de los GAD como áreas de trabajo transversal, sobre las cuales se implementan distintos ejes del Plan.
- En la normativa vigente se contemplaba la participación de actores no estatales (principalmente, empresas y personas con discapacidad) en los Comités de Gestión de Riesgos y los Comités Operaciones de Emergencia (CGR/COE). Sin embargo, no se han definido los mecanismos para facilitar la colaboración de la sociedad en la reducción de riesgos de desastres, su empoderamiento y participación inclusiva, incorporando perspectivas de género, edad, discapacidad y cultura e, incluso, el trabajo voluntario de los ciudadanos. Pese a ello, la sociedad civil dio una respuesta solidaria para prestar ayuda y asistencia a las zonas de desastre.
- A través de los Comités de Operaciones de Emergencia, los niveles de gobierno central, provincial y cantonal, articularon acciones que aportaron con resultados clave como: rescate de personas con vida, intervenciones para brindar asistencia en salud, restitución de servicios e infraestructuras básicas, distribución de ayuda humanitaria básica, atención a personas con discapacidad, evaluación de daños y diseño de acciones de recuperación, seguridad para las personas y familias, e instalación de albergues.

- En el mandato constitucional se contempla a los grupos que, estructuralmente, recibirán atención prioritaria y especializada, así como a aquellos en situaciones especiales de riesgo y doble vulnerabilidad¹⁹.

Conclusiones en las fuentes de financiación del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva

- El presupuesto total con el que cuenta el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva asciende a USD 2976 millones; está previsto que la ejecución de los fondos finalice en 2021. Originalmente se tuvo previsto recaudar USD 2.253 millones para el financiamiento de la reconstrucción. Sin embargo, se superó esa cifra con USD 723 millones de dólares adicionales. Esto significa que a partir de la identificación inicial, la recaudación y planificación de los recursos fue flexible para abordar nuevas necesidades que fueron apareciendo tras la primera evaluación.
- El resultado de la Ley de Solidaridad permitió recaudar un elevado volumen de fondos públicos (55% del total) de forma rápida y solidaria, sin que se haya producido un rechazo significativo por parte de la población, por lo que su adopción fue exitosa y la financiación internacional fue del 37% y el financiamiento con recursos fiscales del 8%. La totalidad de lo recaudado son recursos del Ecuador, mediante recursos fiscales, créditos o bonos, lo cual fue un mecanismo de financiación que dio buenos resultados.
- El uso de la Cuenta Única del Estado agilizó la disponibilidad de fondos, sin embargo, su falta de vinculación única con las necesidades del Plan desincentivó algunas fuentes potenciales adicionales de financiación, al no poder orientar la donación, ni incorporar criterios específicos.
- Durante el período de excepción (2016-2017), el financiamiento bajo las disposiciones del artículo 57 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) agilizó el comienzo de la reconstrucción, pero propició una lógica de priorización de inversiones y asignación de fondos sin controles ex-ante, sin una planificación estratégica territorial participativa y mecanismos adecuados para detectar desde el territorio cuáles son sus necesidades, por ejemplo, reconstruir viviendas, puentes y/o carreteras.

¹⁹ Constitución de la República 2008: Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

- En el caso de la asignación a provincias y cantones se observa que el 11% del financiamiento se concentró en la provincia de Esmeraldas (donde destacan los cantones Muisne (33,7%) y Esmeraldas (26,5%), y 69 % en Manabí (de ese monto se destacan los cantones Portoviejo (23,5%) y Manta (23,3%). El 20% se ha asignado a otras provincias.
- El porcentaje del presupuesto asignado y ejecutado por el ente rector de la política de gestión de Riesgos, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, es de 0,21%. Esta asignación no podría garantizar el fortalecimiento de la gestión de riesgos según lo establece el Marco de SENDAI.
- El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva reconoce la relevancia del territorio e incorporó las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), como áreas de trabajo transversal y sobre las que se implementan distintos ejes del plan. Se proporcionó asistencia técnica a través de la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador” para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en el 2016; se otorgó recursos a los GAD a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE) a fin de contratar asistencia técnica directamente en el 2017; y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) línea
- El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva reconoce la relevancia del territorio e incorporó las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) como áreas de trabajo transversal, sobre las que se implementan distintos ejes del Plan. En el año 2016, se proporcionó asistencia técnica a través de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador para la actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Además, se otorgó recursos a los GAD a través del Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), a fin de contratar asistencia técnica directamente en el 2017. Finalmente, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), línea contingente²⁰, se restituyó gastos emergentes²¹ y se asignó créditos con subsidio de 70% para obras de desarrollo.
- En cuanto a la eficacia, eficiencia y oportunidad de la asignación presupuestaria, en la ejecución del Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva se han incluido numerosas inversiones cuyo impacto se ha podido ver en el corto plazo sobre necesidades básicas de la población y

²⁰ BID contingente: Préstamo contingente de hasta US\$300 millones será financiado con recursos de la Facilidad de Crédito al Ecuador.

²¹ Gastos emergentes: gastos públicos de carácter extraordinario incurridos en la adquisición de bienes o en la contratación de obras o servicios incluyendo la rehabilitación de servicios básicos y la rehabilitación temporal de infraestructura pública- ocasionadas por las emergencias resultantes del sismo ocurrido el 16 de abril de 2016.

derechos como alimentación, vivienda, agua y saneamiento, energía y educación.

- En la asignación del financiamiento tuvo un gran peso las especificidades de los cantones, con base en afectaciones y proyectos presentados al Comité de la Reconstrucción y la Reactivación Productiva (CRRP).
- No se ha encontrado criterios de asignación de financiamiento que atendieran de manera específica a la identificación de las necesidades de los grupos de atención prioritaria.

Conclusiones en seguimiento al financiamiento y las asignaciones presupuestarias y su rendición de cuentas desde el Comité de la Reconstrucción y la Reactivación Productiva (CRRP) y la Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva (STCRRP).

- La Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva presenta informes trimestrales al Comité de la Reconstrucción y la Reactivación Productiva y el informe anual a la Asamblea Nacional. Estos informes son relevantes en términos de cumplimiento normativo y de sistematización de la información sobre los trabajos del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) y la Secretaría Técnica, pero no son conocidos y no resultan eficaces en términos de rendir cuentas para la ciudadanía.
- El Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva es un documento desconocido por la ciudadanía en los territorios.

Conclusiones en el Plan de Reconstrucción - Eje Hábitat y Vivienda: soluciones de alojamiento temporal.

Intervención en albergues

- Las entidades encargadas de la gestión y operación de las soluciones habitacionales actuaron en coordinación con las organizaciones internacionales y de sociedad civil, con el fin de dar un espacio de resguardo en los momentos de mayor vulnerabilidad, además de cubrir sus necesidades básicas. Una gran cantidad de ciudadanos informantes mostraron una apreciación muy positiva por el servicio prestado. Sin embargo, no se pudo implementar un número suficiente de alojamientos temporales.
- El Ministerio Coordinador de Seguridad (MICS) desarrolló el Modelo de Gestión de Albergues, considerando grupos de atención prioritaria (mujeres,

niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad, entre otros), previamente identificados durante la Evaluación de Costos. Sin embargo, con la información disponible en el marco de esta evaluación no es posible hacer una mayor valoración cualitativa ni cuantitativa.

- De manera general, las acciones desarrolladas para la atención a grupos de atención prioritaria, principalmente atención a personas con discapacidad, adultos mayores y niños y para la prevención de la violencia de género e intrafamiliar, han desarrollado efectos positivos.
- Se evidenciaron diferentes percepciones sobre el papel que jugaron las Fuerzas Armadas como administradoras en los albergues en sustitución del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). Por un lado consideraron que la Intervención fue positiva al requerirse a las acciones de seguridad necesarias, por otro lado mencionaron que el personal no estaba preparado para el trabajo social requerido en los albergues después de los traumas vividos en ese evento.
- Se operaron 30 albergues, con una inversión de 26,5 millones de dólares, en los cuales se acogieron a 12.000 damnificados los cuales se cerraron el mayo del 2017 y se levantaron 214 refugios.

Bonos Triple AAA (Alimentación, Acogida y Alquiler)

- A través de medidas y procedimientos adecuados a las circunstancias por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), se destaca la pertinencia de las medidas adoptadas a través de procedimientos adecuados a fin de cubrir necesidades básicas - como alimentación y vivienda- a un número importante de personas y familias.
- En el proceso de identificación de damnificados que resultó del Registro Único de Damnificados (RUD), se desplegó un operativo planificado y amplio desde cero. El resultado fue un registro con gran cantidad de información muy valiosa sobre quiénes eran los damnificados y disponible para hacer una aplicación pertinente y focalizada de las medidas diseñadas, tanto en la atención inmediata como en las medidas destinadas a la restitución de viviendas.
- El Registro Único de Damnificados (RUD) presenta inconformidad en cuanto a su alcance, la fiabilidad de los resultados y tiempo en el que se pudo disponer de la información para focalizar la asignación de los bonos. Adicionalmente, ninguna entidad consultada ha podido dar respuesta en dónde se encuentra actualmente este registro. El protocolo de adjudicación y seguimiento que se diseñó buscaba la asignación óptima de recursos a

los beneficiarios, pero también resultó complejo y laborioso (cantidad de actores, pasos de validación y volumen de documentación de los expedientes) y una insuficiente coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales, organizaciones territoriales y las comunidades como actores con conocimiento de las familias.

- En relación a los daños pre identificados en la Evaluación de Costos, se estimó necesidades presupuestarias de USD 10,9 millones de dólares para arriendo y acogida y USD 2,3 millones para alimentación. Si se toma como referencia los datos facilitados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) para la evaluación, la cantidad invertida para la entrega de bonos AAA y Atención Emergente (USD 6.204.198) representa una cobertura de -47% de lo estimado en la Evaluación de Costos.
- De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), las familias registradas en el RUD es de 110.481 familias que recibieron: Bono de alimentación: 100 dólares a familias damnificadas, con una temporalidad 3 meses y una inversión de 3,3 millones de dólares y se ha entregado al 30% (33.144); Bono de acogida y alquiler: 150 dólares (135 dólares por familia y 15 dólares para servicios), temporalidad 6 meses, se ha invertido en bonos de acogida 2,03 millones de dólares y se ha entregado al 13,5% (13.565), y; en el caso de bonos de alquiler 2,8 millones de dólares y se adjudicó al 1,7% (18.782). Cabe mencionar que no se ha tenido acceso a datos de cobertura por provincia, ni por cantón de los diferentes bonos, ya que la información desagregada no se encuentra disponible.

Conclusiones en el Plan de Reconstrucción: Eje Hábitat y Vivienda: soluciones habitacionales y territorios resilientes.

- El Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (MIDUVI), en colaboración con Ecuador Estratégico (EEEP), ha conseguido entregar un total de 39.892 incentivos de vivienda y restituir el acceso a la vivienda a un número elevado de familias afectadas por el terremoto de 2016. Por lo que se ha alcanzado 83% de la meta de intervención en viviendas.
 - Construcción en terreno propio: 18.834
 - Construcción en terrenos del Estado: 3.485
 - Reparación de vivienda: 17.573
- En términos económicos, el volumen total de fondos invertidos asciende a USD 454,6 millones de dólares, lo que supone 93% de los USD 487,3 millones estimados en la Evaluación de Costos. Cabe señalar que la población consultada ha calificado como buena la intervención liderada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi).

- De los incentivos entregados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), 16,6 % corresponde a Esmeraldas y 77,7% a Manabí. Además.
- A nivel nacional se han entregado un total de 1.246 incentivos para realizar adaptaciones para la accesibilidad en viviendas con al menos un miembro de la familia con discapacidad reconocida, construcción: 1.171 (94%); y reparación: 75 (6%).
- Algunos factores identificados durante el trabajo de campo que influyeron en la focalización de los incentivos de vivienda fueron:
 - Limitaciones en la coordinación con los GAD para la identificación de daños y la aplicación de los criterios para la asignación de viviendas.
 - La gestión de expedientes y documentación.
 - El uso de un Registro Social no actualizado a la situación post-terremoto y el uso de la propiedad o posesión del terreno como condición para la recepción del incentivo.
 - Población en asentamientos humanos informales y zonas de riesgo, en régimen de autogestión o autoconstrucción y, en muchos casos no reconocidos en sus comunidades.
- En el Plan no se han encontrado datos sobre la definición de metas respecto a la atención a grupos de atención prioritaria (como personas mayores, mujeres víctimas de violencia, niños y niñas, personas con enfermedades severas, etc.) y/o en concreto respecto al incentivo de accesibilidad.
- Algunos ciudadanos entrevistados manifiestan que las personas que recibieron los bonos a la discapacidad o de desarrollo humano, al momento de ser beneficiarios de los incentivos de vivienda, ya no reciben los otros bonos.
- En referencia a las tipologías empleadas para la construcción y reconstrucción en terreno propio y en terreno habilitado por el Estado, y resaltando el valor que representan en sí mismas para la restitución del derecho a la vivienda, presentan algunas limitaciones en relación a su pertinencia para las formas de vida locales:
 - Construcción en terreno propio: permite una evolución vertical y horizontal dependiendo de las condiciones del terreno.
 - Modelos de vivienda acabada y rígida: no permite la evolución futura vertical ni horizontal por parte de los propietarios.

- Se han encontrado casos de personas que no han podido acceder a incentivos, porque sus terrenos no se adaptaban a las tipologías estándar para la reconstrucción.
 - En el caso de los reasentamientos, algunas viviendas extendieron su construcción en terreno público, de manera informal y no controlada.
 - En el plan no se ha considerado la construcción de vivienda productiva.
- Como resultado del trabajo de campo, las viviendas han sido diseñadas de acuerdo con la normativa existente de construcción antisísmica; además, la intervención ha tenido en cuenta de manera eficaz aspectos identificados en la Evaluación de Costos.
- De la observación realizada sobre viviendas se pudo recoger que la incorporación del incentivo de accesibilidad entre los instrumentos diseñados por el Miduvi tuvo un efecto positivo general. También se observaron adaptaciones de accesibilidad pertinentes en las zonas comunes de algunos de los reasentamientos construidos en terrenos urbanizados por el Estado, que aportan gran valor en términos de acceso a derechos e integración.
- Se ha podido observar en algunos reasentamientos hubo baja coordinación entre gobiernos locales y MIDUVI a fin de implementar la regeneración urbana y provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Las principales deficiencias afectan a la conexión a la red municipal de agua y la canalización de aguas servidas. Respecto de otros servicios de conexión, de manera general se han recogido percepciones de buenas condiciones de accesibilidad, transporte, acceso a educación y servicios de salud.
- La movilización del personal del Miduvi de otras provincias que no conocían las zonas de desastre no permitió la eficacia en los procesos de:
 - Focalización pertinente en la asignación de los incentivos, por desconocimiento de los territorios y las comunidades.
 - Supervisión adecuada a los contratistas, vigilancia sobre la calidad del resultado de sus trabajos, el tiempo de entrega y en su relación y compromiso con los beneficiarios.
- Otros factores de riesgo para la calidad y eficacia en la implementación de los incentivos de vivienda, que han redundado en incentivos no entregados, entregados sin terminar, con fallos de calidad y en la ejecución de la obra son:
 - Contratación de proveedores en período de emergencia con bajos controles ex ante.
 - Baja supervisión y seguimiento a los contratistas (calidad de viviendas, tiempo de entrega).

- Relación contractual directa entre el contratista y el beneficiario, resta capacidad para el control y el reclamo.
- De las entrevistas realizadas en territorio, el gobierno autónomo descentralizado de Portoviejo es un caso inspirador como modelo de gobierno local con visión y capacidad de gestión de riesgos, con enfoque de preparación y reconstrucción.

5.2.Recomendaciones

Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS:

- En las normativas, mecanismos y herramientas que se desarrollen en el país se deberían considerar las prioridades y principios en áreas clave, mediante la adopción de marcos internacionales de gestión de riesgos como el Marco de SENDAI y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Normativa

- Actualizar y gestionar la aprobación de la propuesta de Ley de Gestión de Riesgos que fue presentada ante la Asamblea Nacional en el año 2017, 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.

Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos

- Fortalecer la institucionalidad de los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) locales, así como de las unidades o direcciones de gestión de riesgos de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), a nivel nacional, en atención a las competencias conferidas.
- Mejorar la generación de espacios de articulación y desarrollar los mecanismos para la participación del sector privado y la sociedad civil, y en la transversalidad de la gestión de riesgos en otras políticas públicas.
- Realizar seguimiento y asistencia técnica a los GAD en la implementación de las Unidades de Gestión de Riesgos, además de desarrollar un plan de acción, lineamientos y los mecanismos a fin de fortalecer dichas unidades.
- Fortalecer las competencias y la capacidad de actuación del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos como rector operativo del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR), lo que implica de manera específica lo siguiente:
 - Asignar recursos humanos y financieros.
 - Realizar un diagnóstico y su plan de mejora.
 - Elaborar material didáctico y asegurar de manera permanente que el alcance y profundidad de los documentos desarrollados facilite la

ejecución de las competencias, sea adecuado para las necesidades y diferentes capacidades de los GAD y que, además, esté orientado al tipo de público que lo requiera.

- Fortalecer un sistema de información que permita retroalimentar de manera permanente la pertinencia y alcance de los instrumentos desarrollados con el fin de detectar nuevas necesidades y mejoras.
- Impulsar la cultura de prevención y la gestión de riesgos en la educación formal e informal en todos los niveles, en articulación con todos los actores pertinentes.
- Elaborar un plan de difusión sobre gestión de riesgos en cuanto a preparación o planificación, prevención y gestión de riesgos, con alcance de corto, medio y largo plazo, visibilizando este tema como un derecho, una responsabilidad compartida y una política de Estado, y priorizando aquellos territorios en los que la cultura de gestión de riesgos esté menos desarrollada.

Fortalecer las capacidades en gestión de riesgos de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), para lo cual se recomienda:

- Sensibilizar sobre los mecanismos de articulación (Comités de Gestión de Riesgos, Comités de Operaciones de Emergencia, Unidades de Gestión de Riesgo, entre otros), instrumentos básicos de la gestión y la participación en los territorios (Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y de Uso y Gestión del Suelo, Agendas de Reducción de Riesgos, catastros, mapas de riesgos, normativa de construcción, mecanismos de supervisión, Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos y Redes de Participación Ciudadana), su utilidad y formas de aplicación.
- Difundir materiales y recursos desarrollados en temas de riesgos por el Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE).
- Brindar capacitación y asistencia técnica a los GAD para la elaboración del diagnóstico, planificación e implementación de mejoras en temas de gestión de riesgos.
- Generar redes de apoyo mutuo entre los GAD, a nivel nacional.
- Involucrar en el diseño e implementación de acciones de gestión de riesgo para los GAD, a actores involucrados, sectores, universidades, centros de investigación y cooperación internacional.
- Crear redes institucionales que puedan compartir y escalar el conocimiento, así como las experiencias a nivel de territorio.
- Identificar y replicar experiencias y buenas prácticas desarrolladas en los territorios.

- Potenciar y apoyar la formación y el funcionamiento de los mecanismos establecidos por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para la participación de las comunidades y el sector privado, a través de los “Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos” y las “Redes de Participación Ciudadana en Gestión de Riesgos”, y las “Unidades de Gestión de Riesgos”.
- Difundir y capacitar a la ciudadanía en torno a la “Guía para la conformación de Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos” y la “Metodología para la conformación de redes de participación ciudadana”.
- Incorporar en estos espacios a las personas y grupos de atención prioritario.

Fuentes de Financiamiento:

- Mejorar la priorización de inversiones y asignación de fondos con controles ex-ante, con una visión de planificación estratégica territorial.
- Mejorar el sistema de monitoreo y seguimiento que permita evidenciar el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como la rendición de cuentas para las entidades rectoras y la ciudadanía.
- Mejorar los criterios de asignación financiera en referencia a la identificación de necesidades territoriales y para grupos de atención prioritarios.
- Diseñar mecanismos de financiamiento revisados y preparados ante distintos escenarios, partiendo de la buena práctica de la Ley de Solidaridad.
- Revisar los requisitos y lógicas de las instituciones financieras, así como de otros actores de cooperación internacional, de tal manera que se identifique y prevea los mecanismos para recibir y gestionar fondos internacionales.

Mecanismos de comunicación para rendición de cuentas:

- Prever distintos canales de comunicación institucional que permitan la participación y retroalimentación de información que se pueda analizar e incorporar en el seguimiento y la rendición de cuentas.
- Previamente, diseñar un mecanismo de quejas, sugerencias y reclamos, que sea conocido y accesible.

Eje de Hábitat y Vivienda – Albergues temporales

- Mejorar la identificación y control de damnificados en los albergues, en coordinación con personal de las entidades locales.

- Considerar aspectos de mejora y seguridad en los accesos a las baterías sanitarias y espacios o áreas de alojamiento.
- Generar un plan de contingencia de apoyo psicológico para los damnificados en los albergues.
- Diseñar un plan de acompañamiento a los actores territoriales pertinentes para la preparación de una red de alojamientos temporales.
- Vincular en la etapa de preparación de la gestión de riesgos a los actores no estatales y de los grupos de atención prioritaria. (empresas, cooperación internacional, organizaciones de sociedad civil, redes de participación ciudadana y Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos, representantes y líderes barriales, personas privadas, entre otros) y a los grupos de atención prioritaria.
- Realizar un documento de las buenas prácticas identificadas en la gestión de albergues.
- Involucrar a universidades, centros de investigación y cooperación internacional en el diseño e implementación de acciones de gestión de riesgos para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- Crear redes institucionales que puedan compartir y escalar el conocimiento y las experiencias a nivel de territorio.
- Identificar y replicar experiencias, así como buenas prácticas desarrolladas en los territorios.
- Potenciar y apoyar la formación y el funcionamiento de los mecanismos establecidos por el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) para la participación de las comunidades y el sector privado, a través de los “Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos”, “Redes de Participación Ciudadana en Gestión de Riesgos” y “Unidades de Gestión de Riesgos”.
- Difundir y capacitar a la ciudadanía en torno a la “Guía para la conformación de Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos” y la “Metodología para la conformación de Redes de participación ciudadana”.

Bonos de Alimentación, Acogida y Alquiler (AAA)

- Actualizar el mecanismo de bonos empleado en referencia a los temas de: identificación de damnificados, grupos de atención prioritaria, solicitud, focalización, entrega, procesos de seguimiento y control.
- En el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) debería reposar la base de datos del Registro Único de Damnificados (RUD), como una herramienta que provea información para la focalización de los programas e

intervenciones sociales diseñados para atender a la población damnificada y la priorización de beneficiarios.

Eje Hábitat y vivienda: soluciones habitacionales y territorios resilientes

- Analizar la normativa actual y subsanar los posibles vacíos para definir la obligatoriedad de la implementación de Unidades de Gestión de Riesgos (UGR) en los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).
- Desarrollar en los gobiernos locales, elementos básicos para la gestión de riesgos y el urbanismo sostenible (Planes de Ordenamiento Territorial, mapas de riesgos, censo de construcciones y asentamientos en zonas de riesgo).
- Coordinar con las entidades en territorio y las comunidades para focalizar la asignación de los incentivos.
- Fiscalizar las obras de los contratistas. (calidad de viviendas, tiempo de entrega y compromiso con los beneficiarios).
- Fomentar las capacidades de construcción sismorresistente en profesionales y comunidades.
- Fortalecer la articular políticas para la gestión de riesgos: ordenamiento territorial, cambio climático, participación ciudadana, industria y comercio.
- Diseñar un plan de acción para acompañar en el desarrollo e implementación de las Unidades de Gestión de Riesgos (UGR), en el cual consten incentivos y desincentivos, así como realizar una monitoreo permanente.
- Establecer compromisos con distintas entidades de cooperación internacional con mandato relacionado con la gestión de riesgos (DG ECHO-UE22), que puedan apoyar técnica y económicamente el proceso.
- Realizar un estudio para la identificación de riesgos y la atención en emergencia en asentamientos informales y zonas de riesgo, en el que se incluyan las visiones y propuestas de las entidades públicas sectoriales, los distintos niveles de gobierno, sociedad civil, comunidades, universidades, personas expertas y personal de emergencias, con el fin de emitir los lineamientos y herramientas para que los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) desarrollen políticas públicas y medidas operativas, en el ámbito de sus competencias.
- Elevar la sensibilización y las capacidades sobre autoconstrucción segura y antisísmica, con una campaña de difusión sistemática de la Normativa

²² La Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la *Unión Europea* (DG ECHO).

Ecuatoriana de Construcción Antisísmica y de las siete guías desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi)²³, con los GAD a nivel nacional y, posteriormente, a la ciudadanía.

- Realizar un estudio sobre los modelos de vivienda utilizados en la reconstrucción, para definir estrategias de mejora en las viviendas entregadas por el Miduvi y considerar en las tipologías de viviendas productivas y la pertinencia de modelos flexibles de vivienda, para la diversidad de formas de vida de los territorios ecuatorianos.
- Revisar los requisitos relativos a la propiedad del terreno para personas en condición de pobreza y extrema pobreza, así como para la protección y atención de las personas en asentamientos informales y zonas de riesgo.

²³ <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/documentos-normativos-nec-norma-ecuatoriana-de-la-construccion/>

5.3. Bibliografía

- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial (2010) Safer Homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters.
- CE (2006). Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea, Bases Metodológicas de Evaluación, Volumen 1.
- CEPAL (2019), Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe.
- CRRP (2017). Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva post terremoto.
- CRRP (2016, 2017, 2018). Informes Trimestrales de Gestión 1 a 10.
- CYTED (2005) Red XIV – G. Hábitat en Riesgo.
- CYTED. Red XIV - G Hábitat en Riesgo. Actores y Roles en la gestión de riesgos.
- CYTED. Red XIV – G Hábitat en Riesgo. Sismos. Prevención.
- CYTED (2010) Hábitat en Riesgo. Experiencias Latinoamericanas.
- FIIAPP (2019). Pliego de condiciones técnicas para la Evaluación Conjunta del Plan de reconstrucción Terremoto 2016, Eje de hábitat y vivienda de Ecuador.
- Gobierno de la República del Ecuador (2019) Informe exhaustivo nacional Beijing +25.
- Gobierno de Haití (2010). Plan de Acción para la Recuperación y el Desarrollo de Haití. Grandes tareas inmediatas para el futuro.
- IFRC (2017). Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters.
- INEC (2014). Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) de 2014.
- INEC (2019). Reconstruyendo las cifras luego del sismo. Memorias.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile (2019) Plan Estratégico ONEMI 2019 – 2023.
- MSP (2017). El terremoto del 16 de abril de 2016. Sistematización de la respuesta del sector salud.
- MCDS (2016). Reporte Registro Único de Damnificados (fecha de corte 6 de septiembre 2016).
- MCS (2016). Modelo de Gestión de Albergues.
- OECD-DAC (2005). Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra.
- OCHA (2017). Lecciones aprendidas Terremoto del 16 de abril 2016 Equipo Humanitario de País Ecuador.
- ONU (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030).
- ONU (2015a). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- ONU (2019). Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastres 2015.
- PR (2016). DE n° 1004
- PR (2018) DE n° 365
- PR (2018) DE n° 534
- SGR (2014). Manual del Comité de Gestión de Riesgos.

- SGR (2014a). Manual para la Gestión de Asistencia Humanitaria Internacional en Situaciones de Emergencia y Desastres.
- SGR (2016^a). Informe de situación nº 65 – 16/05/2016 Terremoto 7.8 Pedernales
- SGR (2017). Manual del Comité de Operaciones de Emergencia.
- SGR (2017). Guía de Alojamientos Temporales.
- SGR y Otros (2017a) Manual de Capacitación sobre Violencia Basada en Género en Emergencias.
- SGR (2018) Manual de Gestión de Alojamientos Temporales.
- SGR (2018) Manual metodología de evaluación inicial de necesidades por eventos peligrosos.
- SGR (2018) Plan de Respuesta de Desastres.
- SGR (2019). Plan Específico de Gestión de Riesgos 2019-2030.
- SGR (2019). Lineamientos de Agendas de Reducción del Riesgo.
- SGR (2019). Lineamientos de gestión del riesgo en PDOT.
- SENPLADES (2016). Evaluación de los Costos de Reconstrucción. Sismo en Ecuador 2016.
- SENPLADES-CNP (2017). Plan Nacional para el Buen Vivir 2017-2021, Plan Toda una Vida.
- SETEDIS (2016). Política pública en discapacidad. Del enfoque biológico al enfoque de derechos 2007-2015.

5.4. Anexo: Unidades de Análisis

No.	UNIDADES DE ANÁLISIS
1	Cámara de Comercio y Turismo Esmeraldas
2	Cámara de Construcción Esmeraldas
3	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales - CONGOPE
4	Consejo Nacional de Discapacidades - CONADIS
5	Delegación UE
6	Ecuador Estratégico Empresa Pública - EEEP
7	FENASEC - Federación Nacional de Personas Sordas del Ecuador
8	FENCE - Federación Nacional de Ciegos del Ecuador
9	FENEDIF - Federación Nacional de Ecuatorianos con Discapacidad Física
10	GAD Provincial Esmeraldas
11	GAD Provincial MANABÍ
12	GADM Atacames
13	GADM Esmeraldas
14	GADM Jaramijó
15	GADM Manta
16	GADM Muisne
17	GADM Chone
18	GADM Portoviejo
19	GADM Sucre
20	Grupo Focal: Instituciones públicas Coordinadoras y participantes de Mesas Técnicas de Trabajo y Grupos de Trabajo (COE-SNDGR)
21	Ministerio de Defensa Nacional -MDN
22	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda -MIDUVI
23	Ministerio de Economía y Finanzas -MEF
24	Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES
25	Ministerio de Medio Ambiente
26	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - MREMH
27	Organizaciones Internacionales y Organizaciones de Sociedad Civil
28	Proyecto Bridging the GAP Ecuador
29	Secretaría Técnica de Planificación Planifica Ecuador
30	Secretaría Técnica del Comité de la Reconstrucción
31	Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida -STPTUV
32	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias - SNGRE
33	Sistema Integrado de Seguridad ECU 911

Abreviaturas:

AAA	Bonos de Acogida, Alquiler y Alimentación
BDE	Banco de Desarrollo del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y Caribe
CGR	Comités de Gestión de Riesgos
CNP	Consejo Nacional de Planificación
COE	Comités de Operaciones de Emergencia
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRRP	Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva
CRRP	Comité de la Reconstrucción y la Reactivación Productiva
DEIP	Dirección de Evaluación a Intervenciones Públicas
DG ECHO-UE	Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
EEEP	Ecuador Estratégico Empresa Pública (EEEP)
EHP	Equipo Humanitario País
EVALÚA	Proyecto de Cooperación para la Promoción de la Evaluación de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe
FFAA	Fuerzas Armadas
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MICS	Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa
MIDUVI	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PAEV	Plan Anual de Evaluaciones
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
RUD	Registro Único de Damnificados
SNDGR	Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos
SNGRE	Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
STCRRP	Secretaría Técnica del Comité para la Reconstrucción y Reactivación Productiva
UE	Unión Europea
UGR	Unidades de Gestión de Riesgos

SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR

Con el apoyo de:

EVALUA
EVALUACIÓN Y MONITOREO

Adelante
Ministerio de Planificación
ECONOMÍA Y FINANZAS

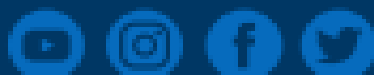


FIAPP | 
COMUNIDAD FINANCIERA

Bridging  **GAP**

sustentia
EMPRESA SOCIAL

@PlanificacionEcu



Lenín



 **EL
GOBIERNO
DE TODOS**