

Diagnóstico de comunicación social: una dimensión de la vulnerabilidad del sistema de gestión de riesgos del Ecuador

Diagnosis of social communication: a dimension of the vulnerability of Ecuador's risk management system

Irene TRELLES [1](#); Rodríguez Fabio DONOSO [2](#)

Recibido: 10/09/2017 • Aprobado: 08/10/2017

Contenido

[1. Introducción](#)

[2. Metodología](#)

[3. Resultados](#)

[4. Conclusiones](#)

[Referencias bibliográficas](#)

RESUMEN:

La gestión de riesgo es hoy prioridad de gobiernos y empresas, y para lograrla, la comunicación resulta factor esencial. Se presenta el diagnóstico de comunicación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y del Comité Cantonal de Gestión de Riesgos de Guayaquil, desarrollado desde el año 2014 al 2017, para determinar capacidades y vulnerabilidades de estas instituciones y la situación de la comunicación de riesgo en ellas. Se usaron instrumentos como el auto evaluación para gobiernos locales (LAG SAT), instrumento aplicado dentro de la Estrategia Internacional de Reducción de Riesgos de Desastres (ERID), entrevistas en profundidad y grupos focales. Las conclusiones y recomendaciones apuntan a fortalecer la Comunicación Social como un instrumento multiactor para la gestión de riesgo.

Palabras clave: Comunicación, gestión de Riesgos, diagnóstico de gestión de riesgo, Ecuador

ABSTRACT:

Risk management is now a priority for governments and companies, and to achieve this, communication is an essential factor. This work corresponds to the institutional diagnosis of the National Decentralized System of Risk Management and the Cantonal Risk Management Committee of Guayaquil. It was the result of a research carried out from 2014 to 2017, using instruments such as LAG SAT, for the qualification of resilient cities within the International Strategy for Disaster Risk Reduction (ERID), with particular emphasis on communication for risk management and others as in-depth interviews and focus groups. The conclusions and recommendations aim to strengthen Social Communication as a multi-actor instrument for risk management.

Keywords: Communication, risk management, risk management diagnosis, Ecuador

1. Introducción

El presente artículo presenta los resultados de una investigación sobre los problemas de la Comunicación Organizacional relacionada con la Gestión de Riesgos Urbanos, tema de la mayor pertinencia y actualidad en los momentos actuales, en los que los niveles de riesgo van aumentando exponencialmente.

En muchas ciudades del planeta las condiciones asociadas al cambio climático, se unen a la construcción social del riesgo, cuyas circunstancias se ven agravadas por la pobreza y los cambios demográficos, factores que pueden incrementar la vulnerabilidad de las personas que las habitan y por ende, su exposición al riesgo.

En el caso ecuatoriano, Quito, su capital, situada en la Sierra, y Guayaquil, llamada por algunos capital financiera, ubicada en la costa han sido históricamente espacios concentradores de poder, bienes, recursos y junto a ello, de personas que pueden ser afectadas en gran escala si se desarrolla alguna emergencia o desastre. Esto, unido a las amenazas sísmicas y volcánicas que se presentan, dio lugar a la creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos del Ecuador, rectora de la política de Gestión de Riesgos y Desastres (GRD), que cuenta con unidades operativas en territorio, la más importante, el Comité Cantonal de Gestión de Riesgos (CCGR).

El terremoto de 7,8 de intensidad que asoló al país el 16 de abril del 2016, con cuantiosas pérdidas de vidas y recursos, imprimió énfasis particular a la necesidad de implementación de instrumentos y recursos comunicacionales adecuados a las particularidades de los actores del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, tanto a nivel nacional como en el ámbito de los gobiernos sub nacionales y locales que participaron en la primera respuesta, la ayuda humanitaria y la fase de rehabilitación.

El evento, que produjo una declaración de emergencia nacional y afectó significativamente gran parte del territorio de la costa del Pacífico en Ecuador, también permitió visibilizar los límites institucionales en la coordinación y complementariedad del sistema en las fases de primera respuesta, así como de la ayuda humanitaria y la recuperación. Hoy, después de un año del sismo, es evidente que una mejor coordinación es posible mediante la implementación de un Modelo de Comunicación Institucional para el Sistema de Gestión de Riesgos.

El hecho de que el Ecuador cuente algunas capacidades institucionales y comunitarias construidas en el contexto de las numerosas amenazas naturales y variadas dimensiones de vulnerabilidad del país, ha dado lugar a que en el país se haya logrado instalar algunas capacidades institucionales y comunitarias. Esta condición facilitaría la implementación de estrategias para la reducción de riesgos, las que deberían ser asumidas de manera integrada y compartida por el Gobierno Central y los Gobiernos Locales, llamados en el país Gobiernos Autónomos Descentralizados, (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización, (COOTAD, 2010).

Estos gobiernos, subnacionales y locales, tienen diferentes niveles para trabajar en las provincias, cantones y parroquias, desde la división político territorial del Estado, cuya forma particular combina la centralización y la desconcentración, desde un enfoque conjunto con competencias recurrentes en el marco del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Autonomías (COOTAD), especialmente referidas en nuestro caso a la Gestión de Riesgos. A lo que se añade en términos de legitimación y prioridad, el hecho de que dicha gestión está incluida en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Independientemente de los avances que en esta materia ha vivido el Ecuador, el terremoto del 2016 y las posteriores acciones implementadas por el sistema nacional de gestión de riesgos y por los organismos de respuesta, imprimió carácter prioritario al Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad (AVC), dentro de lo cual se estudiaron las peculiaridades comunicacionales en contextos híbridos urbanos y rurales, espacios diversos y plurales, étnicos y culturalmente distintos.

En este contexto complejo se inscriben las interrogantes científicas que dan cuenta del

problema de investigación:

¿Hasta qué punto las organizaciones participantes del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, incluyendo los gobiernos municipales, cuentan con capacidades, conocimiento, experiencia, en comunicación organizacional, para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático? ¿Es posible construir un modelo de comunicación organizacional que incluya la organización y la coordinación necesarias para comprender y reducir el riesgo de desastre, garantizando la participación de los actores relevantes del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos?

A fin de ilustrar el marco institucional en el que desarrollo la indagación, debe decirse que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador ha plasmado su gestión en un documento llamado "Ecuador Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos" (2012), que contiene las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo, (2012), en el que, como prioridad número uno, se planteó a los Estados la necesidad de priorizar a nivel nacional y local la reducción de los riesgos de desastres, acción asumida por parte de todas las instituciones y organizaciones del Sistema Nacional descentralizado de Gestión de Riesgos y de la comunidad, (2014)

Esta prioridad, que desarrolla seis ejes, con treinta y dos acciones específicas, constituye la base de la presente propuesta, pues entre sus acciones, en el Eje Estratégico 2 se expone de manera explícita que se requiere: "Desarrollar una estrategia Nacional de Comunicación para la Gestión de Riesgos, implementando las cinco acciones en el documento propuestas (2013-2014). La comunicación organizacional soportaría a la Gestión de Riesgos y esta serviría de marco para algunas de sus variables, especialmente, de las amenazas y su ubicación, las vulnerabilidades sociales y la necesidad de construcción de capacidades, además fortalecería las instituciones del sistema y establecería los instrumentos, procesos y prácticas para una comunicación social enfocada en los tres categorías: amenazas, vulnerabilidades y capacidades.

1.1. Algunas aproximaciones conceptuales.

Para poder desarrollar el trabajo hemos asumido la perspectiva del enfoque sistémico, propuesta que desde la década del 50 del siglo XX se viene trabajando en el llamado enfoque sistémico. Ludwig von Bertalanffy es un referente importante en la consolidación de esta propuesta, teoría multidisciplinaria que conecta las relaciones y necesidades de integración del todo a las distintas áreas al análisis utilizando la capacidad de expansión del objeto estudiado, la propuesta de desarrollo de una síntesis integrada a la teleología, así el objetivo es unir vinculando un fenómeno menor a uno mayor, descubriendo qué une y no qué separa, aparecen entidades globales llamadas Sistemas que son entendidos como relaciones funcionales que buscan objetivos y finalidades.

Este enfoque permite entender el todo a partir de las acciones e interrelaciones de cada una de sus partes, así como las del sistema como totalidad. Las premisas principales que sostiene este enfoque vinculan la existencia de sistemas y subsistemas, la capacidad de generar insumos y productos que depende de la condición de apertura, sistemas abiertos, y las funciones que siempre tendrán dependencia de la estructura que tengan y de esta condición depende lo que pueden hacer.

1.2. Modelo sistémico de Galindo,

Para el autor mexicano Jesús Galindo (2004), el pensamiento complejo resulta pertinente en la medida en que concibe de forma integral lo que antes sólo aparecía en forma fragmentada. Si aplicamos esta corriente de pensamiento, entendemos por qué, hasta hace algunos años, las actividades del sector público que abordaban la temática de riesgos, únicamente tomaban en cuenta la fase de respuesta pos evento adverso, una vez que había ocurrido un evento natural que ocasionaba una emergencia o un desastre, dependiendo de la magnitud del mismo y del

impacto en la infraestructura y en la población. Esto ocurriría básicamente porque el tema no estaba priorizado y por tanto no era contemplado dentro de la planificación de las instituciones. La construcción social del riesgo se torna lo que llamaríamos una complejidad que permite empezar explicando que el ser humano, al estar asentado en un territorio, está en contacto con la naturaleza. Los eventos físicos de la misma en su entorno tienen la potencialidad de causar una emergencia o desastre si tienen efectos dañinos. Estos efectos dañinos dependen del nivel de exposición que tenga el ser humano y sus bienes a estos efectos. Por tanto si la sociedad y sus componentes se ubican en zonas potencialmente peligrosas por la ocurrencia de esos efectos naturales, o si por su actividad económica aumentan la ocurrencia de esos eventos naturales o su intensidad logramos ya mirar de forma integral la totalidad social (por ejemplo, debido a tala de bosques que puedan exponer al suelo a deslaves), entonces estamos hablando de la construcción social del riesgo desde una lectura sistémica.

Dentro de este contexto, la comunicación organizacional para la gestión del riesgo tiene múltiples áreas de trabajo para la reducción del riesgo, entre ellas podemos mencionar las de prevención, mitigación y limitación de sus factores. Se los ha enumerado en ese orden porque es la secuencia lógica; evitar la existencia de condiciones inseguras futuras que puedan producir un desastre (evitando la construcción social del riesgo), la atenuación de los efectos que puedan ocurrir mediante acciones comunicacionales: políticas públicas, cambios de comportamientos, actitudes y prácticas u obras de mitigación en el momento presente; y, quizás lo más importante, tratando de eliminar las causas de fondo que usualmente provocaban la construcción social del riesgo.

La vulnerabilidad o las amenazas, por separado, no representan un peligro. Pero si se juntan, se convierten en un riesgo, se transforman en una probabilidad; en la probabilidad de que ocurra un desastre. Y aquí obtenemos dos valiosos indicios, el primero es que el riesgo es una probabilidad y, el otro, es que está sujeto a una diversidad de relaciones sociales que pueden producirlo o mitigarlo.

Para nuestro trabajo específico, este enfoque fundamenta la argumentación de la necesidad del Modelo de Comunicación Organizacional como condición facilitadora de la integración del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador.

Las investigaciones sobre el medio ambiente urbano y riesgos revelan cierta cantidad de puntos comunes que pueden constituir los primeros elementos de referencia de una nueva problemática conceptual, desde la resiliencia, hábitat, cambio climático, lucha contra la pobreza. La ciudad altera el medio ambiente global y, por lo tanto, aumenta los riesgos.

El medio ambiente urbano, al igual que la noción de riesgos naturales en el medio urbano, se sitúan en la interfaz de las ciencias del hombre y de la tierra (Mertzger Pascal 2014), como relación evolutiva hombre/naturaleza/sociedad o, más exactamente, hombre/naturaleza/ciudad. El medio ambiente urbano es puesto en evidencia por el fenómeno de mundialización/globalización de la sociedad urbana, fenómeno también supuesto en el término urbanización acelerada, que hace referencia a una inversión del peso relativo de la ciudad frente al campo como proceso de redistribución de la población mundial; las representaciones sociales juegan un papel importante en el medio ambiente urbano. Estudiado por las ciencias sociales este objeto de investigación requiere una cierta clarificación teórica.

1.3. Enfoque cultural de Thompson

Si asumimos partir de la construcción teórica que describe la organización como una red de relaciones interdependientes, la comunicación organizacional sería la respuesta a las necesidades del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador, por lo menos en el ámbito de envío y recepción de información en un marco complejo referido a variadas, múltiples y distintas organizaciones implicadas dentro del Sistema.

Supuesto básico de la presente propuesta es la interdependencia que requieren algunas

operaciones, agrupadas en la reglamentación, entes rectores y operadores de para establecer acuerdos de coordinación y evitar superposición de roles y responsabilidades de las distintas organizaciones participantes; además de reconocer que las consignas, entendidas como voces de mando y denuncias de las amenazas y la forma de enfrentarlas, los productos comunicacionales, la información y los datos relevantes para la toma de decisiones, las operaciones y la información pública pueden ser asumidas de manera aislada, particular, pero no basta.

Otro supuesto se genera en el hecho de que la demanda de interrelaciones, coordinación e interacción de los componentes del proceso en cada una de las fases integrantes de la Gestión de Riesgos: prevención, alerta, respuesta, mitigación, evaluación, rehabilitación y desarrollo, tiene serias limitaciones prácticas.

La comunicación es una construcción social que involucra varios sectores relacionados con la gestión del riesgo. Desde comités locales hasta medios de comunicación nacionales, pasando por instituciones públicas, sistemas nacionales de educación, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y muchos otros actores. En el Ecuador, los ámbitos de competencia de esos actores varían y las relaciones que establecen con la Gestión de Riesgos de Desastres son distintas. El rol de las municipalidades en países con avanzados regímenes autonómicos, como el caso Ecuatoriano, será distinto que en países donde, para ese tema, persiste un mayor énfasis en los poderes centrales; la autonomía de las municipalidades para definir acciones específicas respecto de la comunicación genera contextos diversos de intervención y ese es un criterio a tomar en cuenta al diseñar el Modelo, esta es la particularidad en esta investigación.

Cuando se hace referencia a las capacidades de la sociedad para prepararse, enfrentar y recuperarse de los desastres, se está discutiendo sobre los mecanismos de resiliencia. Posiblemente, la integración en las culturas locales de este concepto será uno de los mayores aportes de este tipo de proyectos, porque se enfoca directamente en la prevención. Es así como una de las bases de la comunicación es la realización de una lectura de los códigos relacionados con los riesgos y su traducción en estrategias de acción culturalmente adaptadas. En este caso de la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD), la estrategia de comunicación es, aparte de informativa, un instrumento de inducción de cambio y de reconfiguración de la cultura. Solo así se modificarán las prácticas sociales que incrementan el riesgo y generan que el énfasis deba colocarse sobre la respuesta a fenómenos cuyas consecuencias pudieron mitigarse.

Un aspecto concreto es considerar que al menos existen dos grandes ámbitos que requieren de este tipo de procesos: la comunicación orientada a quienes sufren el riesgo y los desastres y la comunicación orientada a quienes tienen la responsabilidad de resolverlo. Los mensajes clave y el tipo de información orientado a quienes sufren o están expuestos directamente al riesgo son fundamentalmente unidireccionales y se enfocan a crear o modificar o reforzar actitudes y prácticas resilientes.

La información y comunicación orientada a autoridades, y tomadores de decisiones requiere una orientación hacia la adopción de políticas, normas, regulaciones y a la implementación de acciones e inversiones para corregir la problemática del riesgo.

Dentro de estos actores que actúan en el establecimiento de soluciones al problema del riesgo se encuentra también el universo de entidades que generan información, metodologías o instrumentos para la acción. En varios casos lo trabajado hasta hoy en comunicación para desastres se ha desarrollado a partir de un saber y confianza por parte de los organismos oferentes, públicos y privados; desde su entendimiento de lo que se necesita o lo que hay que hacer (instrumentos, herramientas, metodologías, aprendizaje compartido).

El enfoque de Thompson (2008), permite observar la manera en que se construyen, difunden y reciben las formas simbólicas en el mundo social, así como el sentido y el valor que tienen y que depende de alguna manera de los contextos y las instituciones que las generan, mediatizan y sostienen. Al contextualizar estas formas reconocemos y valoramos la producción socio –

histórica y de las condiciones sociales en las que han sido producidas a partir de características peculiares, objeto de procesos de valoración, evaluación y conflicto. Las formas simbólicas son escenarios espacio-temporales donde se desarrollan distintos campos de actuación; donde los individuos evidencian los recursos que poseen articulados y sujetos a reglas y convenciones, Para la presente investigación resulta particularmente útil el entramado institucional. La existencia como prerrequisito de instituciones definidas como conjuntos específicos y relativamente estables de reglas, recursos y relaciones; sujetas a asimetrías y diferenciales relativamente estables. Lo que facilita el estudio de la estructura social y los rasgos contextuales del poder y sus relaciones en el caso específico de Ecuador y en particular del cantón Guayaquil.

Se cree, erróneamente, que la percepción del riesgo es homogénea y nada tan ajeno a la realidad; las personas valoran sus vidas y sus bienes solo en la medida que participan en el reparto de recursos, si no los tienen, no se considera el riesgos de desastres como una variable para la apropiación de tierras y el sistema de invasiones solo se despliega en zonas altamente riesgosas.

Debido a ello, pretendemos diseñar estrategias de comunicación basadas en la amenaza o el riesgo particular y no en las poblaciones que los enfrentan y sobre las que se quiere incidir. Un modelo de comunicación organizacional se debe sustentar siempre en la población y no en los factores no humanos aunque sean amenazas antrópicas.

2. Metodología

Esta es una investigación mixta- descriptiva, ya que está orientada a procurar el diagnóstico para temas referidos al fortalecimiento y consolidación de la institucionalidad pública relacionada con el problema, sobre el que se articula esta propuesta, de la reducción de riesgos y sus mecanismos de gestión desde la Comunicación Organizacional.

Los objetivos planteados fueron:

2.1. Objetivo

Diagnosticar las vulnerabilidades de la acción comunicacional para trabajar en la Reducción de Riesgos de Desastres en el Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Parte fundamental del proceso de gestión de riesgos de desastres recae en las actividades de comunicación social, especialmente por el componente pluri-institucional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, la composición del Comité de Operaciones de Emergencia y las mesas técnicas de acuerdo a la normativa nacional de riesgos, y que solo se activa generalmente para la respuesta desde la forma de Sistema de Comando de Incidentes (SCI).

Por ello se tomó la decisión de aplicar los siguientes instrumentos: Documento de Autoevaluación de Gobiernos Locales (LG-SAT), como un mecanismo que permite el entendimiento de los logros, vacíos y retos en relación a la implementación de acciones orientadas a la reducción del riesgo de desastres.

Para el diagnóstico institucional municipal y del Comité Cantonal de Gestión de Riesgos, se generó una batería de indicadores producto de las reuniones con funcionarios municipales y miembros activos del sistema cantonal, sala de situación, mesas técnicas y organismos de repuesta aportadores de información del mecanismo de Autoevaluación LAG – SAT; instrumento que fue usado por la Estrategia internacional de reducción de riesgos de desastre para la campaña de calificación de ciudades resilientes.

Se realizaron además talleres de evaluación de la experiencia vivida por el Comité Cantonal (CCGR-G), en el programa Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos Guayaquil, que permitieron entender las demandas de comunicación social de las entidades participantes en

el SNDGR de Guayaquil, sus aportes facilitaron información y el reconocimiento del papel de los últimos programas de preparación comunitaria de la Unión Europea (DIPECHO) en el Ecuador, superando la producción para la respuesta y pensando en un proceso más integral y abarcador en la prevención, preparación y mitigación,

2.2. Como hipótesis se plantearon las siguientes:

H1. Para que la gestión de riesgos sea un proceso sostenible, es necesario disminuir de una forma articulada la vulnerabilidad, y la principal es la organizacional del Sistema y sus Instituciones, por lo tanto la instalación de capacidades comunicacionales en las organizaciones participantes es la necesidad más imperiosa para el fortalecimiento institucional.

H2. Los elementos de diagnóstico facilitarán la aplicación de distintas acciones con énfasis en el fortalecimiento de la comunicación social, especialmente la comunicación organizacional como actividad complementaria y transversal para la reducción del riesgo especialmente en contextos urbanos, ya que esta opción facilita las relaciones entre la institucionalidad pública, con las organizaciones privadas y las actorías sociales, medios de comunicación y los ciudadanos, reconociendo las ciudades como espacios en los que existe una concentración sin precedentes de riesgos, personas y comunidades vulnerables.

H3. Para fortalecer la capacidad Institucional y la organización social se requiere de condiciones especiales, decisión política, acuerdos y normas donde comunicación organizacional, la producción comunicacional, selección adecuada de medios y el estudio de las mediaciones sociales, deben apoyar el análisis de datos, tomas de decisiones; organizar la preparación, mitigación y respuesta, como un todo reconociendo también las diferencias en cada momento de la Gestión de Riesgos de Desastres.

2.3. Encuesta para evaluar la vulnerabilidad social en contextos urbanos.

Primeramente determinamos el tamaño de la muestra de la población de las 7 comunidades (Barrios periurbanos) según el censo de 2010, teniendo un total de 5.615 hogares; de este universo se obtuvo una muestra de 897 hogares, para encuestar a los integrantes de la familia.

Fue aplicado el muestreo estratificado, en el que los individuos se dividen en grupos o *estratos*. Cada elemento pertenece a un único estrato. Los estratos lo constituyeron los sectores y hogares. (Anexo 1)

Dimensiones de la encuesta

Se tomaron en consideración 6 dimensiones: Económica; Elementos Expuestos; Dimensión Ambiental; Dimensión Social; Dimensión Comunicacional y Dimensión Comunitaria e institucional

Y tres categorías

- Capacidad de Gestión y Organización
- Capacidad Política
- Capacidad de Gestión del Riesgo

A partir de estos elementos se diseñaron los instrumentos de investigación referidos.

3. Resultados

En la presentación de resultados y la discusión se han integrado y sintetizando los datos cuantitativos y cualitativos, traduciendo a palabras lo recogido en las guías de observación, ordenando en categorías de análisis los textos y estableciendo relaciones entre estas.

Los productos esperados están relacionados con los objetivos propuestos inicialmente:

diagnosticar las vulnerabilidades de la acción comunicacional para trabajar en la Reducción de Riesgos de Desastres. Y generar una propuesta para fortalecer las capacidades institucionales en comunicación organizacional del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos.

Esta generación de un diagnóstico de la situación y percepción de las condiciones de riesgo en las comunidades urbano marginales de Guayaquil, facilita a la comunidad académica, abordar el problema planteado: por qué la comunicación organizacional es una dimensión fundamental de la vulnerabilidad del Sistema de Gestión de Riesgos del Ecuador.

3.1. Algunos resultados

El Municipio de Guayaquil cuenta con una serie de ordenanzas y protocolos donde la evaluación del riesgo comienza a ser parte importante y sustancial del trabajo de ordenamiento territorial, planificación urbana, estudios de los usos sociales de la infraestructura pública, construcción de mapas temáticos, históricos y estacionales.

Acompaña a este proceso la aplicación de metodologías como el Análisis de vulnerabilidad y capacidad (AVC) con enfoque comunitario, como experiencia replicable especialmente en los barrios periurbanos y como mecanismo sensibilizador de la comunidad, trabajo previo a la organización de los Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos.

Las evaluaciones de riesgos, no se han sistematizado pero existen algunas experiencias piloto como parte de la memoria y experiencia en RRD, así se cuentan con mapas geo-referenciados de inundaciones, deslizamientos, microzonificación sísmica; existen estudios generales sobre inundaciones, estudios geológicos parciales, metodologías de validación de la vulnerabilidad, la amenaza y los recursos, con enfoque en las vulnerabilidades sociales, que pueden ser replicadas.

La implementación de las evaluaciones está relacionada con la elaboración del Plan de Desarrollo del Cantón Guayaquil y, de manera concreta, incorporada en los planes estratégicos de las Áreas de Desarrollo Social que incorporan la Reducción de Riesgos de Desastres.

Como componente de las actividades de evaluación se implementa la generación de flujo de información entre la Sala Situacional del Cantón Guayaquil, la Dirección Municipal de Gestión de Riesgos y Cooperación y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, a través de su Área de Monitoreo de Eventos Adversos y las instituciones científico – técnicas, lo que nos permiten comprender los riesgos que enfrentan las comunidades, coordinar adecuadamente los recursos y la toma de decisiones.

En cuanto a la regularidad con que el gobierno local informa a la comunidad sobre las tendencias locales de las amenazas y las medidas locales de reducción de riesgos (por ejemplo usando un Plan de Comunicación de Riesgos), incluyendo alertas tempranas de impactos probables de amenazas, los resultados muestran que a través de las direcciones municipales y los organismos de respuestas que conforman el CCGR se realizan, promueven, difunden y socializan los planes de acción por evento: inundaciones, deslizamientos, incendios, sismos, y otros como el manejo de basuras, limpieza de esteros. Las propuestas comunicacionales están a cargo de la Dirección de Comunicación Social del Municipio con información general y específica si fuera el caso; pero, además de la comunicación social existen programas específicos de educación y divulgación vinculados a la Reducción de Riesgos a Desastres, a Cambio Climático, Ambiente y Protección de Eco Sistemas y sobre todo al trabajo con los colectivos priorizados o identificados como altamente vulnerables. El trabajo incluye preparación de materiales, elaboración de mensajes, celebración de eventos y desarrollo de campañas de sensibilización.

Sobre la existencia de programas educativos y de capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, tanto en las escuelas como en las comunidades locales y la frecuencia con que el gobierno local ejecuta programas de sensibilización pública o programas educativos sobre RRD y preparación en caso de desastres en las comunidades locales se evidenció que el Sistema

Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos del Ecuador maneja un documento llamado Ecuador Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos, documento que contiene las cinco prioridades del Marco de Acción de Hyogo, donde como prioridad uno tiene cuidar que la reducción de los riesgos de desastres constituya una prioridad nacional y local, por parte de todas las instituciones y organizaciones del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y de la comunidad; a través de una sólida base institucional .

La Dirección de Gestión de Riesgos y Cooperación, así como otros entes institucionales, según la temática colaboran con la Dirección Municipal de Acción Social y Educación, y Fundación Ecuador para la generación de contenido para el programa de educación a distancia "Aprendamos". La diversidad cultural-étnica y la perspectiva de género es una constante en las actividades desarrolladas por este Municipio, implementando programas y servicios municipales entre los que podemos mencionar: fortalecimiento local barrial, saneamiento ambiental, planes de Acción Barrial bianual. Estos planes son elaborados participativamente en los Comités Barriales y son parte de los Planes Estratégicos de las Áreas de Desarrollo Social vinculados a los planes del Cantón, cada dirección municipal desarrolla programa de capacitación, prevención de riesgos domésticos, relaciones vecinales y manejo de conflictos, servicio integral. Todos sostenidos por la municipalidad con programas mediante convenios institucionales, contratos y alianzas estratégicas.

¿En qué medida el gobierno local proporciona capacitación sobre reducción de riesgos a los funcionarios y líderes comunitarios locales?

Durante los últimos años se proporcionó capacitación sobre RRD a través del proyecto Sistema Integrado de Gestión de Riesgos Urbanos en Guayaquil (SIGRU-G) financiado por el Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), y como socios ejecutores el Municipio de Guayaquil y CARE Ecuador. La capacitación inicial se enfocó en el mejoramiento de las construcciones en los barrios periurbanos. La Dirección de Acción Social y Educación (DASE) oferta el programa Aprendamos a través de la Fundación Ecuador, que es un espacio de formación y capacitación con 10 años de experiencia en formación comunitaria, estos son cursos de educación a distancia por televisión, cada curso se transmite por capítulos los sábados y domingos, en los canales de televisión abierta.

Desde el año 2013 se establecen propuestas para desarrollar módulos de información y capacitación sobre Riesgos a Desastres en los Barrios, a los técnicos municipales y a las organizaciones y organismos que son parte del comité de Gestión de Riesgos del Cantón. Los cursos ofertados incluyen: Autoconstrucción, Cómo Actuar Frente a Desastres, Medio Ambiente y Producción. Estos cursos fueron retransmitidos realizando además una edición especial dedicada a la preparación ante los posibles eventos por la ocurrencia del Fenómeno de Niño, llamado *El Niño Amenaza La Ciudad se Prepara*. Actualmente se han dictado más de 15 cursos, tiene un millón (1.000.000) de personas inscritas en estos 5 años.

¿En qué medida las escuelas y las universidades locales dictan cursos, educan o capacitan sobre reducción del riesgo de desastres (incluyendo los riesgos relacionados con el clima) como parte del plan de estudios?

Oficialmente las universidades locales no incluyen programas; algunas facultades tienen materias asociadas. El GAD Municipal de Guayaquil desarrolla actividades de cabildeo y contrata o auspicia estudios específicos con las universidades locales. El gobierno local planifica incorporarlas para su participación activa en el desarrollo de programas de capacitación, diagnósticos, estudios y formación para el manejo de herramientas que faciliten el trabajo en la RRD y mediación con las comunidades.

¿Cuán enterados están los ciudadanos sobre los planes o simulacros de evacuación para cuando sea necesario proceder a evacuaciones?

Existe ya un trabajo referido a los Simulacros de la Ciudad los mismos que se han realizado los últimos 4 años; estos han permitido la identificación de zonas seguras para eventos adversos como sismos, deslizamientos e inundaciones. Además por ordenanza se ha establecido la

obligatoriedad del cumplimiento de la elaboración de planes de emergencia, de evacuación y señalética.

¿Hasta qué punto los sistemas de alerta dejan un margen para una adecuada participación de la comunidad?

Como programa piloto y para probar la posibilidad de réplica, en dos Áreas de Desarrollo Social: Cerro el Jordán y Nueva Prosperina, se implementó una combinación de pluviómetros automáticos, estaciones de control hidrometeoro lógico, el sistema de sirenas comunitarias, instaladas –que es el resultado de los estudios técnicos y mapas de riesgo de realizados en los dos sectores–; la relación de transmisión de la información se da vía telefonía celular, participan responsables del Comité Comunitario de Gestión de Riesgos a la Sala de Situación del COE Cantonal.

El sistema ya ha sido probado no solo en los simulacros sino en algunos eventos ocurridos, especialmente en lluvias fuertes presentadas en este periodo, incendios y otro tipo de accidentes menores, donde se demostró la efectividad del enfoque de alerta basado en la comunidad y el sistema de referencia de los líderes de las brigadas con la Sala Situacional.

¿En qué medida el gobierno local cuenta con un centro de operaciones de emergencia y/o un sistema de comunicación de la emergencia?

El GAD Municipal de Guayaquil cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencias ubicado en la Sala de Crisis de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil y con un protocolo de Comunicación y Prensa como ordenanza municipal, quienes proveen un espacio y comunicaciones de emergencia para reunir a las principales autoridades del cantón y generar niveles de coordinación efectiva. Además cuenta con el apoyo de Guayaquil Radio Club quien en caso de pérdida de comunicación brinda la asistencia técnica y logística de respaldo.

¿Con qué frecuencia se realizan los simulacros o ensayos con la participación de líderes gubernamentales, no gubernamentales y locales más importantes y de voluntarios?

Hasta este año se han desarrollado cinco simulacros conocidos como Simulacros de la Ciudad, el primero en el 2008 y los 4 restantes consecutivamente en los últimos años. En el 2013 se incluyen ya las brigadas barriales de primera respuesta para probar la organización, capacitación y equipamiento de los Comités y las Brigadas de Primera Respuesta, teniendo además representación en las mesas técnicas de trabajo.

El desarrollo de estos simulacros ha ido evolucionando y cada año va aumentando la participación de instituciones públicas y privadas, estratégicas dentro de ciudad, presentándose escenarios complejos que ayudan a validar y mejorar las particularidades institucionales y colectivas en tiempo y capacidad de respuesta, evaluando de igual forma sus propios planes de emergencia.

Frecuentemente existen dobles afectaciones y no se toman en cuenta como es el caso de la inseguridad urbana y conflictos sociales, a veces en el marco de tensiones sociales y competencia por recursos, con poblaciones residentes marginadas, lo que acentúa la vulnerabilidad. También se trata de poblaciones con diferentes códigos de comunicación, sistemas de toma de decisiones y percepciones del riesgo.

Los instrumentos de comunicación que actualmente se usan son ajenos a la población a la que se dirigen, optamos por medios de difusión basados en la comunicación por internet cuando las poblaciones más vulnerables son precisamente las que menos acceso tienen a estos medios; usamos medios escritos para culturas orales, esto incluye también poblaciones analfabetas o alfabetizadas pero solamente en español sin reconocer lo multi étnico.

El diseño e implementación de un modelo de comunicación organizacional como eje transversal de las organizaciones que participan del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos en Guayaquil, que de soporte a las acciones del sistema integrado de gestión de riesgos urbanos, conteniendo un enfoque tridimensional información, educación y capacitación, se muestra como una necesidad.

Las campañas de comunicación deben nacer, alimentarse y recrearse de la propia cultura de la población, de hombres y mujeres, las instituciones y las autoridades.

Este es un aspecto fundamental de la acción comunicacional para trabajar en la Reducción de Riesgos a Desastres, fortalecer las capacidades institucionales, además exigen de mensajes, el uso de medios mejor definidos y productos comunicacionales concretos, de ello resultaran mediaciones sociales que puede contribuir fundamentalmente al alineamiento operativo local en torno a la propuesta que llevan a cabo las Naciones Unidas, como una agenda mundial implementada por los Estados Nacionales y los Gobiernos Locales, el Marco de Acción de Sendai, aportando al debate sobre políticas a nivel local, regional y nacional desde los intereses las distintas organizaciones sociales y el gobierno.

4. Conclusiones

En cuanto al análisis del contexto social y comunicacional se concluye que todos los participantes reconocieron como necesidad fundamental el análisis de contexto, las variaciones jurídicas políticas y los alcances que actualmente tiene la gestión de riesgos, su incidencia en las agendas mundial, nacional y local.

La elaboración del mapa de actores internos posibilitó la comprensión de la trama de actores públicos y privados que en el Ecuador son parte del Sistema de Gestión de Riesgos y este es el elemento clave de la propuesta de comunicación organizacional. Además este mapa ayuda a resolver las competencias, relaciones y niveles de asociación entre el sistema y las instituciones participantes, en tanto que la elaboración del mapa de actores externos con los factores de conexión y factores de división existentes resultó fundamental para entender actores sociales en territorio, su complejidad y diversidad y especialmente sus conflictos por la obtención de recursos en cada una de las fases de la GDR.

El diseño del modelo y protocolos por fases, vinculado con una visión integral del tratamiento de riesgos de desastres desde las normas y competencias propuestas para los gobiernos subnacionales en el Ecuador, posibilitó establecer con más rigor sus competencias, tanto las exclusivas como las recurrentes en esta materia.

En otro ámbito, se concluye que el enfoque de la GRD debe ir dirigido a superar las acciones de respuesta, validando las mediaciones comunicacionales para la prevención, promoción y generación de una cultura de prevención y resiliencia a partir del ordenamiento territorial y la planificación. Para lo cual se propone contar específicamente con un sistema integrado:

- Ubicación y monitoreo de amenazas
- Mapas temáticos de amenazas, vulnerabilidades y capacidades
- Respuesta y Evaluación de Daños
- Recuperación.

Otro elementos que se relaciona con lo anterior, es la necesidad del establecimiento de normativas locales como las Ordenanzas Municipales, así como la relación entre el ente rector y las unidades operativas del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, y la necesidad de establecer la Vicería Única del Sistema, limitando el protagonismo o la incidencia política en el tratamiento del tema.

En este trabajo colectivo para diagnosticar las vulnerabilidades comunicacionales referidas a la gestión de riesgos logramos avanzar significativamente en la comprensión de las necesidades de los distintos actores que participan en su tratamiento, todavía existen límites que no son posibles superar a corto plazo, pero existe una gran voluntad personal e institucional para hacerlo, por ello señalamos como avances:

1. Se logró la construcción del vínculo entre gobierno local, la comunidad y la academia como parte de un trabajo mancomunado para el diagnóstico de las vulnerabilidades y capacidades comunicacionales tanto organizacionales como de mediación social a partir del uso de metodologías de acción-participación donde el actor fundamental fue la comunidad.

2. Se pudo lograr procesos de aprendizajes de todos los participantes sobre métodos y metodologías del trabajo investigativo propio de las ciencias sociales y especialmente de la Comunicación Social.
 3. Se desarrolló un proceso de sensibilización dirigida a los actores sociales como elementos generadores de riesgos, más allá de la estructura urbanística y las amenazas naturales, todos priorizaron las personas y sus necesidades, fundamentando especialmente las comunicacionales.
 4. El trabajo desarrollado nos permitió identificar la existencia de una demanda de producción investigativa en comunicación para la Reducción de Riesgos de Desastre, que parta desde las condiciones socioeconómicas y mediaciones sociales, escenarios que plantean problemas en términos de producción, circulación, manejo de medios y mensajes para la protección de la vida y los bienes de los ciudadanos.
-

Referencias bibliográficas

- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomías y Descentralización de la República del Ecuador 2010.
- COOTAD (2014). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización Artículos. 54 y 140
- COOTAD (2014). Registro Oficial No. 166, del 21 de enero del 2014. Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- Constitución Política de la República del Ecuador, 2008.
- PNUD (2005).ERID Campaña Mundial de Ciudades Resilientes (2005-2015)
- PNUD (2005). Estrategia internacional de Reducción de Riesgos, Autoevaluación de Gobiernos Locales (LG-SAT) 2005- 2015.
- PNUD (2014). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas a nivel local.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, (FICR), (2015). Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad con enfoque en Cambio Climático. (AVC).
- Galindo J. (2004). Sistémica y Comunicología. Explorando la Complejidad del Mundo Social Contemporáneo. *Razón y palabra No. 40. Agosto-Septiembre*. Recuperado de: www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n40/jgalindo.htm
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador (SNGR), (2012). Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos .
- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos del Ecuador (SNGR), (2014). Referencias Básicas para la Gestión de Riesgos, Propuestas Estratégicas para las prioridades del Marco de Acción de Hyogo.
- Secretaría de Gestión de Riesgos. Manual del Comité de Gestión de Riesgos, (SGR) (2012). . Fortalecimiento, capacitación e investigación para reducir vulnerabilidades mediante el diseño de acciones efectivas a nivel local".
- ECHO/DIP/BUD/2013/9307. Plan de Acción DIPECHO 2013- 2014.
- Mertzger P. (2014). PACIVUR. Programa Andino de Estudio de Vulnerabilidades Urbanas. Encuentro de Jóvenes Investigadores, 2014.
- Moser O. N. C. Gente de Barrio, Vidas Extraordinarias. 2004.
- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina <http://www.desenredando.org>.
- Thompson, J. B. (2008). Ideología y Cultura Moderna, La Habana: Félix Varela
-

Anexos

Anexo 1. Para la obtención de la muestra se aplicó la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 \alpha \cdot N \cdot p \cdot q}{i^2(N-1) + Z^2 \alpha \cdot p \cdot q}$$

N: es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).

α : es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: un 95,5 % de confianza es lo mismo que decir que nos podemos equivocar con una probabilidad del 4,5%.

Los valores α más utilizados y sus niveles de confianza son: La extensión del uso de Internet y la comodidad que proporciona, tanto para el encuestador como para el encuestado, hacen que este método sea muy atractivo.

α =	1,15	1,28	1,44	1,65	1,96	2	2,58
Nivel de confianza	75%	80%	85%	90%	95%	95,5%	99%

i : es el error muestral deseado. El error muestral es la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y el que obtendríamos si preguntáramos al total de ella.

p: es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que $p=q=0.5$ que es la opción más segura.

q: es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es $1-p$.

n: es el tamaño de la muestra (número de encuestas que vamos a hacer).

Fue aplicado el muestreo estratificado, en el que los individuos se dividen en grupos o estratos. Cada elemento pertenece a un único estrato. Los estratos lo constituyeron los sectores y hogares. A continuación explicamos cómo se realizó este muestreo. La muestra se eligió escogiendo en cada sector un número representativo de hogares. La elección de los elementos (hogares) en cada sector se realizó mediante el método de muestreo sistemático. Se aplicó la siguiente fórmula:

Los 7 estratos (sectores) son de tamaños N_1, N_2, \dots, N_k , de forma que:

$$N = N_1 + N_2 + \dots + N_k$$

En cada estrato se tomaron n_1, n_2, \dots, n_k elementos para la muestra, de manera que se toman en total n hogares, es decir:

$$n = n_1 + n_2 + \dots + n_k$$

Se tomó una muestra representativa del conjunto de la población. El número de hogares que se eligen de cada estrato se pudo decidir mediante el siguiente criterio:

Elección proporcional al tamaño del estrato: el tamaño de la muestra en cada grupo es proporcional a los elementos de dicho grupo. En cada estrato se tomarán n_i elementos (hogares), calculados mediante la fórmula:

$$n_i = n \cdot \frac{N_i}{N}$$

siendo N el número de elementos de la población, n el de la muestra, N_i el del estrato i

La muestra tuvo una composición proporcional a los individuos de cada estrato.

-
1. Doctora en Ciencias de la Comunicación, Profesora Titular de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador, Email: irene.trelles@gmail.com
 2. Master en Gobernabilidad y Desarrollo. Profesor Titular de la Universidad de Guayaquil. Ecuador. Email: donfabio@gmail.com
-

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 39 (Nº 03) Año 2018

[Index]

[En caso de encontrar un error en esta página notificar a [webmaster](#)]

©2018. revistaESPACIOS.com • ®Derechos Reservados