

Capítulo 4

CAPACIDADES Y ENFOQUE GLOBAL DEL RIESGO

Hasta ahora el riesgo ha sido analizado a partir de tres componentes: los elementos expuestos, las amenazas y la vulnerabilidad frente a desastres. Cuando se habla de vulnerabilidad, se consideran las debilidades (debilidad estructural de una construcción frente a los sismos, debilidad de un grupo humano para anticiparse o para afrontar una situación de crisis, debilidad de un sistema para adaptarse a los cambios después de una catástrofe, etc.). Estas deficiencias, que corresponden a una dinámica negativa, constituyen, al igual que los elementos expuestos y las amenazas, un componente esencial del riesgo. Mientras más numerosos e intensos son los puntos débiles, mayor es el riesgo. Sin embargo, existen también dinámicas positivas que intervienen y tienden a reducirlo o incluso a anularlo (por lo menos teóricamente si se considera que el riesgo 0 no existe). En los análisis se tiende a ignorar este aspecto del riesgo, posiblemente porque las dinámicas positivas son más difíciles de evaluar y de medir que las negativas.

Para traducir tales dinámicas positivas, los especialistas del riesgo utilizan diferentes conceptos. Las nociones de respuesta, de resistencia y de *résilience* son aparentemente las que se utilizan con mayor frecuencia para expresar lo contrario a la vulnerabilidad. La respuesta supone el establecimiento de estructuras lo más eficaces posibles para hacer frente a una amenaza o a una situación de crisis. La resistencia expresa la capacidad de soportar, anular o disminuir el efecto de una fuerza externa. La *résilience* (expresión tomada de la física) expresa la capacidad de resistir a los golpes, de adaptarse a los cambios, de persistir más allá de una perturbación. Sin embargo, estos términos no satisfacen totalmente, pues son, se podría decir, «pesimistas». En efecto, presuponen que la sociedad no es sino una víctima potencial y que lo único que puede hacer es evitar sufrir demasiado, movilizándolo los medios de defensa de los que dispone. La idea según la cual una sociedad es capaz de anticipar, de no encontrarse en situación de padecimiento o de no crear o favorecer condiciones propicias al advenimiento de un fenómeno generador de daños, no aparece claramente. Para este estudio se utilizará el término «capacidades» (o la expresión «capacidad de respuesta»), definido como la aptitud de una sociedad para anticiparse a una catástrofe y evitarla, o por lo menos limitar sus consecuencias.

El análisis de las capacidades es tan complejo como el de la vulnerabilidad. Supone considerar por ejemplo:

- la capacidad preventiva colectiva e individual (así como la existencia y la calidad de una planificación urbana que considere la problemática de los riesgos o incluso la adopción de normas de construcción apropiadas para enfrentar una o varias amenazas);
- la aptitud para prepararse al advenimiento de un fenómeno potencialmente destructor (por ejemplo el seguimiento de la trayectoria de un huracán o la previsión de fenómenos volcánicos, la rapidez con la cual los elementos expuestos, ya sea la población o las redes de agua potable, pueden ser protegidos, lo que supone un conocimiento previo de las medidas más adecuadas);
- la facultad de responder de la manera más eficaz posible a una situación de emergencia (por ejemplo gracias a un eficaz sistema de alerta o de manejo de auxilio);
- la aptitud para recuperarse después de los daños (existencia de un sistema de seguros, flexibilidad de las empresas afectadas, eficacia de las empresas de reconstrucción, etc.).

En el marco del presente estudio, se abordará la problemática de las capacidades a través de la presencia institucional en el Ecuador. Se trata, para ser más precisos, de la presencia a nivel regional de organismos que pueden, por sus actividades (de desarrollo, de preparación) y/o su capacidad de intervención en situaciones de emergencia o de post-emergencia, reducir los riesgos que corren las comunidades o por lo menos las consecuencias de las catástrofes. Sin ser exhaustivo, este enfoque de las capacidades abarca tanto el campo de la respuesta como el de la anticipación.

El análisis y la cartografía de la presencia institucional, permitirán posteriormente considerar ese componente en un análisis del riesgo más global que el realizado hasta aquí.

4.1. ANÁLISIS DE LA PRESENCIA INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

Como se mencionó en la metodología, se realizaron entrevistas en varias organizaciones especializadas

en respuesta a emergencias y a quienes trabajan en varios ámbitos como salud, vivienda, educación, medio ambiente, seguridad alimentaria, agua y saneamiento a nivel nacional. El propósito era conocer si la distribución geográfica de las instituciones y sus actividades específicas tienen alguna correspondencia, una relación, con la situación de riesgo en el país. En otras palabras, se trataba de saber si en los lugares donde existen mayores niveles de riesgo se están llevando a cabo actividades que puedan reducirlo ya sea a corto o a largo plazo. Por las estructuras físicas y relacionales establecidas, los lugares donde la presencia institucional es mayor, son paralelamente aquellos donde la capacidad de acción es más rápida y eficaz, lo que constituye un factor de reducción del riesgo y de las consecuencias de las catástrofes.

Adicionalmente esta información puede ser útil y facilitar la coordinación interinstitucional para la ayuda humanitaria en casos de desastres o en términos de preparación y prevención o también como guía para orientar esfuerzos en ciertos lugares en ámbitos de trabajo específicos⁴⁵. Para determinar los lugares donde dichas organizaciones ejecutan sus proyectos y sus áreas de actividad, se elaboraron algunos mapas que presentan esa información a nivel provincial.

El **mapa 36**, de presencia institucional por provincia independientemente del campo de intervención, muestra claramente que en la Sierra y en la Costa se concentra un mayor número de instituciones mientras que la Amazonía es la región menos atendida. Se destacan las provincias de Esmeraldas, Pichincha y Azuay donde se identificaron entre 20 y 23 organizaciones (es decir entre el 70 y el 80% de las instituciones involucradas en la encuesta). En Manabí y Guayas en la Costa, y Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar y Chimborazo en la Sierra, trabajan entre 15 y 19 organizaciones en cada provincia. En Carchi, Orellana y Cañar existen menos de 10 instituciones y en el resto del país trabajan entre 11 y 14.

La concentración de organizaciones en ciertas provincias del país se puede explicar de varias maneras. En Pichincha, por ejemplo, la ubicación de la sede del gobierno, de los ministerios, de las embajadas, y finalmente la función de capital que cumple Quito, hacen que la mayoría de oficinas sedes de ONGs se encuentren en esa ciudad. Adicionalmente, la localización de Quito permite operar fácilmente en otras provincias como Esmeraldas o Latacunga. En el caso de Azuay, esa provincia ha sido históricamente una zona de la cooperación ya que su capital, Cuenca, ofrece buenas condiciones y ventajas para los cooperantes y sus familias y, al igual que Quito, su ubicación permite

movilizarse rápidamente a otras provincias como Cañar, Loja, Zamora Chinchipe e incluso Guayas.

La ubicación de las organizaciones en ciertas provincias también obedece a elementos estructurales y coyunturales. En el primer caso, la cooperación canaliza su ayuda y ejecuta programas prioritarios generalmente en sectores donde los índices de pobreza son altos, la densidad demográfica es elevada y lo étnico desempeña un papel importante. Ello explica una mayor presencia institucional en la provincia de Esmeraldas y en la Sierra central. Las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar concentran, en pleno corazón de los Andes, a la población más pobre del país, esencialmente indígena. La elevada representación de las instituciones en la provincia del Guayas se debe en parte a su capital, Guayaquil, primera ciudad del país en número de habitantes, que comprende importantes núcleos de población urbano-marginal. En el segundo caso, circunstancias perturbadoras, como el fenómeno de El Niño, las erupciones volcánicas, los problemas fronterizos, las epidemias, etc., hacen que la atención se dirija a las zonas afectadas durante un cierto período. Así se explica el interés actual de las organizaciones por las provincias costeras que sufrieron los impactos de El Niño. Del mismo modo, numerosos programas de rehabilitación surgieron a raíz de las erupciones del volcán Tungurahua (sobre todo en las provincias de Tungurahua y Chimborazo). Según esa lógica, la representación de las instituciones podría incrementarse rápidamente en el norte del país, en razón del conflicto colombiano, cuyos efectos se sienten en el Ecuador. Adicionalmente, un factor que también guía la acción de tales organizaciones tiene que ver con las políticas del propio Estado ecuatoriano y el énfasis que este puede poner en un determinado tema, fortaleciéndose así los programas estatales.

En cuanto a las áreas de actividad de las instituciones, los **mapas 37 y 38** (a, b, c, d, e y f) y el gráfico de síntesis de presencia institucional (figura 4), muestran algunas diferencias brevemente analizadas a continuación.

Salud

La salud es actualmente el tema prioritario del gobierno ecuatoriano, lo que explica que la presencia

⁴⁵ En el anexo V se podrá ver una ficha institucional utilizada para el análisis de capacidades. En el anexo VI se presentan tablas con informaciones sobre los recursos materiales y humanos de las instituciones donde se realizaron las entrevistas y sus iniciativas en prevención y preparación.

institucional en ese campo sea la mayor, de modo general, en el país entero. Sin embargo, en el mapa se observa que la Sierra y la Costa están mejor atendidas que el resto del país: en las provincias de Pichincha, Esmeraldas, Guayas, Azuay y Chimborazo trabajan entre 11 y 16 instituciones (sobre todo en SIDA, a excepción de Chimborazo). Las provincias de Manabí, Tungurahua, Cotopaxi, Bolívar, Napo y Sucumbíos presentan niveles medios de presencia institucional, y en el resto del país, tal presencia disminuye a 5 ó 7 por provincia.

Agua

La repartición de las organizaciones en el país en cuanto al tema del agua es más homogénea que en otros casos aunque con mayor énfasis en Esmeraldas, Manabí y Azuay (donde el número de instituciones llega a ser de 8 a 10). Con niveles medios de oferta se encuentran el resto de provincias a excepción de Orellana, y Galápagos donde la oferta es baja (entre 1 y 4 instituciones en cada una).

Hay que tomar en cuenta que algunos proyectos que trabajan en salud lo hacen indirectamente a través de la dotación de agua segura, por lo que, posiblemente, proyectos de agua están incluidos en los referentes al tema de la salud.

Seguridad alimentaria

Bajo esta denominación se incluyeron organizaciones que trabajan en fomento a la producción agrícola, crédito y desarrollo rural. De modo general se puede ver en el mapa que la oferta en seguridad alimentaria es alta (la mayoría de las provincias cuentan con por lo menos 5 instituciones que trabajan en este sector) aunque se observa una marcada diferencia entre el este y oeste del país. Las provincias mejor atendidas son Manabí, Pichincha, Chimborazo y Tungurahua donde trabajan entre 11 y 16 organizaciones. Algunos de los programas desarrollados actualmente tienen que ver con medidas post-emergencia para remediar los impactos del fenómeno de El Niño y de las erupciones de los volcanes Tungurahua y Guagua Pichincha.

Por otro lado, en Esmeraldas, Imbabura, Guayas, Tungurahua, Bolívar, Azuay, El Oro y Loja trabajan

entre 8 y 10 organizaciones y existe una baja cobertura en las provincias del noreste del país: Napo, Orellana, Pastaza y Sucumbíos y en la región insular.

Vivienda

Este tema es prioritario para varias organizaciones en el país dado el déficit habitacional que existe, los problemas de invasiones y los altos precios de los terrenos que hacen muy difícil el acceso a vivienda propia.

En el mapa se puede ver que las regiones donde hay más concentración de organizaciones son la Costa y la Sierra. En Esmeraldas, Manabí y Guayas existen entre 8 y 10 instituciones que trabajan sobre todo para rehabilitar y reconstruir viviendas afectadas o destruidas por el fenómeno de El Niño. Dado que los materiales de construcción para una vivienda en la Costa son de bajo costo (caña guadúa) se pueden implementar programas para mayor cantidad de beneficiarios, lo que no sucede en la Sierra pues debido a las características climáticas, son necesarios otros materiales, como bloques, y ello incrementa los costos. Por tal motivo en la Sierra se trabaja en menor escala en vivienda, aunque es también el caso en el Oriente.

En las provincias del nororiente la actividad en este campo es muy limitada (existen únicamente entre 1 y 4 organizaciones en Sucumbíos, Napo, Orellana y Pastaza), posiblemente debido a que buena parte de la población es propietaria de las tierras gracias a la Ley de Reforma Agraria y Colonización, a la baja densidad poblacional y al hecho de que se trata de la zona del país menos expuesta a amenazas de origen natural.

Medio ambiente

En general, la presencia institucional relacionada con este tema es limitada. Las únicas provincias donde existen entre 5 y 7 organizaciones que trabajan en este aspecto son Esmeraldas y Manabí, sobre todo por la influencia y las consecuencias del fenómeno El Niño. En Tulcán, Imbabura, Cotopaxi, Loja, Zamora Chinchipe y Pastaza la presencia es nula y en el resto de provincias únicamente entre 1 y 4 instituciones trabajan en este campo específico.

Figura 4 - La presencia institucional en las provincias y las actividades desarrolladas (gráfico sintético)

