

CAPÍTULO 14

La institucionalización de los riesgos en el DMQ

1. Enfocar los riesgos en una perspectiva política

La institucionalización de los riesgos consiste en implantar instituciones, es decir normas y reglamentos, organismos políticos, estructuras y procedimientos administrativos, destinados a prevenir los riesgos y a responder a situaciones de emergencia de manera organizada, institucionalizada. Desde este punto de vista, la institucionalización de los riesgos remite objetivamente al control social ejercido sobre un territorio y una población en nombre de la prevención de los riesgos.

Pero la construcción institucional del riesgo supone también ponerlo en evidencia en la escena pública,

reconocer no solo los peligros sino también la responsabilidad de las autoridades políticas y su capacidad de actuar en términos de prevención. La institucionalización de los riesgos hace por tanto que ingresen en el campo político el manejo y la prevención de los riesgos y se convierte así a la vez en un asunto de poder y en objeto de debate público. Además, el proceso de institucionalización de los riesgos en el DMQ se ubica en un contexto de reivindicación política de las autoridades metropolitanas frente al poder central¹.

¹ Véase Metzger, D'Ercole y Sierra, 1999.

personas y bienes; así como a realizar en las zonas afectadas acciones de emergencia para permitir el retorno de la normalidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad» (Art. 82). En situación de emergencia nacional, la ley prevé explícitamente que todas las autoridades públicas, a todo nivel territorial, deben someterse a las directivas de la Defensa Civil (Art. 107). Esta tiene igualmente autoridad para conminar a las personas a participar en los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción. El edificio institucional ecuatoriano constituido por la Ley de Seguridad Nacional se basa en una concepción más bien militar de la seguridad pública.

La Defensa Civil es una estructura organizada por nivel territorial. Cada nivel reúne a las más altas autoridades políticas, administrativas, militares y eclesiásticas presentes en el territorio correspondiente (el representante del Estado, la cabeza del poder ejecutivo electo del territorio, de las Fuerzas Armadas, de la Policía, de la Iglesia y representantes de los ministerios y medios de comunicación). Existe así una Dirección Nacional de Defensa Civil, Juntas Provinciales, Jefaturas Cantonales y Jefaturas Parroquiales. La legislación nacional no presenta ambigüedad alguna: es a la Defensa Civil, instancia nacional, a quien incumbe la responsabilidad de coordinar la planificación y el seguimiento de las acciones de prevención y de preparación, y de organizar los auxilios y la reconstrucción.

Al tener relativamente pocos recursos propios, la fuerza de la Defensa Civil radica en su capacidad

técnica de coordinar y su capacidad política de movilizar. Ahora bien, no es reconocida por las otras instituciones como la autoridad coordinadora a la cabeza del dispositivo nacional de prevención de riesgos, ni en período normal ni en situación de crisis. Es más bien percibida como un actor de la preparación y atención de emergencias entre otros actores locales. Por cierto, durante las últimas situaciones de crisis que ha vivido el país, la marginación de hecho de la Defensa Civil se ha manifestado de manera patente.

Así, en octubre de 1997, para enfrentar el fenómeno El Niño, el ejecutivo nacional crea mediante decreto una administración ad hoc, el COPEFEN⁵, adscrita directamente a la Presidencia de la República. Un año más tarde, el gobierno ecuatoriano crea otra instancia, CORPECUADOR⁶, para el manejo de la rehabilitación y reconstrucción de vías en las zonas afectadas por El Niño. En 2002 las competencias del COPEFEN son ampliadas a la coordinación de los aspectos técnicos, económicos, administrativos, financieros y operacionales del «Programa de emergencia para afrontar los fenómenos naturales».

⁵ Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para enfrentar el Fenómeno El Niño, Decreto ejecutivo N° 740, publicado en el Registro Oficial N° 178 del 22 de octubre de 1997.

⁶ Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción, Registro Oficial N° 378 del 7 de agosto de 1998.

El pre-requisito fundamental para la institucionalización de los riesgos es evidentemente el reconocimiento de la legitimidad no solamente técnica sino ante todo política de la cuestión y por tanto de la necesidad de inscribir la prevención de los riesgos en textos jurídicos y en estructuras políticas y administrativas. La formalización del reconocimiento de la cuestión de los riesgos en la organización jurídico-institucional de un territorio es una dimensión esencial de la disminución de la vulnerabilidad.

Se puede afirmar que, desde finales de los años 1970, las investigaciones desarrolladas en Quito han contribuido a sensibilizar a los responsables políticos frente a la problemática de los riesgos y a la necesidad de prepararse. Esta generación de conocimiento, asociada al contexto particular de los años 1990 en materia de riesgos, favoreció el surgimiento de una política municipal de prevención y de manejo de los riesgos, mediante la implantación de estructuras y dispositivos legales destinados a mejorar la prevención.

Este capítulo² presenta las principales manifestaciones de la institucionalización de los riesgos en el

DMQ, esbozando primeramente el marco nacional en el que ella ocupa un lugar. Luego se reseña la formalización institucional de los riesgos en la administración del Distrito Metropolitano con base en tres grandes dispositivos: la planificación preventiva del territorio, por una parte, los instrumentos de la prevención por otra y finalmente las estructuras de manejo de las situaciones de crisis.

2. La multiplicación de los actores a nivel nacional

La Defensa Civil: actor histórico en vías de marginación

La institucionalización de los riesgos en el Distrito Metropolitano se inscribe primeramente en un contexto nacional. En la legislación ecuatoriana, las competencias y los procedimientos a seguirse en situación de emergencia son definidos por la Ley de Seguridad Nacional³. Esta estipula claramente que en caso de catástrofe natural o antrópica, es la Defensa Civil la responsable de las acciones a desarrollarse para manejar la situación de crisis⁴. Esta institución nacional está dirigida por una autoridad militar de alto rango.

La Defensa Civil es una «actividad de servicio permanente del Estado». Su función es «desarrollar y coordinar las medidas de todo orden destinadas a predecir y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a

² Redactado a partir de una investigación realizada por Tania Serrano, bajo la dirección de R. D'Ercole (Serrano y D'Ercole, 2004).

³ Ley de Seguridad Nacional del 26 de mayo de 1961, Registro Oficial N° 352 del 30 de octubre de 1961.

⁴ En caso de guerra o de graves trastornos políticos, la autoridad competente son las Fuerzas Armadas.

personas y bienes; así como a realizar en las zonas afectadas acciones de emergencia para permitir el retorno de la normalidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad» (Art. 82). En situación de emergencia nacional, la ley prevé explícitamente que todas las autoridades públicas, a todo nivel territorial, deben someterse a las directivas de la Defensa Civil (Art. 107). Esta tiene igualmente autoridad para conminar a las personas a participar en los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción. El edificio institucional ecuatoriano constituido por la Ley de Seguridad Nacional se basa en una concepción más bien militar de la seguridad pública.

La Defensa Civil es una estructura organizada por nivel territorial. Cada nivel reúne a las más altas autoridades políticas, administrativas, militares y eclesiásticas presentes en el territorio correspondiente (el representante del Estado, la cabeza del poder ejecutivo electo del territorio, de las Fuerzas Armadas, de la Policía, de la Iglesia y representantes de los ministerios y medios de comunicación). Existe así una Dirección Nacional de Defensa Civil, Juntas Provinciales, Jefaturas Cantonales y Jefaturas Parroquiales. La legislación nacional no presenta ambigüedad alguna: es a la Defensa Civil, instancia nacional, a quien incumbe la responsabilidad de coordinar la planificación y el seguimiento de las acciones de prevención y de preparación, y de organizar los auxilios y la reconstrucción.

Al tener relativamente pocos recursos propios, la fuerza de la Defensa Civil radica en su capacidad

técnica de coordinar y su capacidad política de movilizar. Ahora bien, no es reconocida por las otras insituciones como la autoridad coordinadora a la cabeza del dispositivo nacional de prevención de riesgos, ni en período normal ni en situación de crisis. Es más bien percibida como un actor de la preparación y atención de emergencias entre otros actores locales. Por cierto, durante las últimas situaciones de crisis que ha vivido el país, la marginación de hecho de la Defensa Civil se ha manifestado de manera patente.

Así, en octubre de 1997, para enfrentar el fenómeno El Niño, el ejecutivo nacional crea mediante decreto una administración ad hoc, el COPEFEN⁵, adscrita directamente a la Presidencia de la República. Un año más tarde, el gobierno ecuatoriano crea otra instancia, CORPECUADOR⁶, para el manejo de la rehabilitación y reconstrucción de vías en las zonas afectadas por El Niño. En 2002 las competencias del COPEFEN son ampliadas a la coordinación de los aspectos técnicos, económicos, administrativos, financieros y operacionales del «Programa de emergencia para afrontar los fenómenos naturales».

⁵ Unidad Coordinadora del Programa de Emergencia para enfrentar el Fenómeno El Niño, Decreto ejecutivo N° 740, publicado en el Registro Oficial N° 178 del 22 de octubre de 1997.

⁶ Corporación Ejecutiva para la Reconstrucción, Registro Oficial N° 378 del 7 de agosto de 1998.

En lo que respecta al manejo de las situaciones de crisis, surge una nueva iniciativa nacional en 1995 con la creación de la Comisión Interinstitucional de la Red de Emergencias Médicas (CIREM), con el impulso del Ministerio de Salud Pública⁷. Esta comisión federa la acción de las instituciones implicadas en el tratamiento de las emergencias médicas (hospitales públicos, Policía, Bomberos, Cruz Roja y Defensa Civil). Organismo público dotado de personalidad jurídica y de autonomía administrativa y financiera, la CI-REM está encargada de organizar y hacer funcionar los servicios de emergencias médicas en todo el país, función que hasta entonces correspondía a la Defensa Civil. La Comisión Nacional de Salud y Atención de Emergencias (CONASAE), otra iniciativa del Ministerio de Salud, creada recientemente y compuesta por la CIREM, las facultades de medicina y enfermería, los hospitales y los colegios de médicos, no tiene aún una existencia bien definida.

Finalmente, viene a sumarse a las instituciones existentes un Comité Nacional de Crisis, constituido

por representantes de ministerios, el Director Nacional de la Defensa Civil, representantes del COPEFEN, de CORPECUADOR y del INNFA, destinado a coordinar las acciones para enfrentar las catástrofes que son objeto de declaratoria de emergencia nacional.

La marginación de la Defensa Civil se concreta entonces en primer término al interior mismo de la administración del Estado con el desmembramiento progresivo de sus competencias exclusivas. La creación de nuevos organismos cuyas competencias se superponen viene a minar su monopolio. Paralelamente, la multiplicación de los actores nacionales oscureció el edificio institucional encargado de los riesgos. En segunda instancia, la tradición de monopolio del poder central en materia de seguridad civil fue cuestionada cuando los eventos del volcán Guagua Pichincha en 1998-1999, con la descentralización del manejo de la crisis a nivel del ejecutivo metropolitano de Quito⁸ (véase más adelante).

La consideración de los riesgos en la planificación nacional

La ODEPLAN⁹, organismo técnico encargado de la planificación del territorio nacional, depende directamente de la Presidencia de la República. Su papel es definir los «objetivos nacionales en materia económica y social, fijar metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo y orientar la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado»¹⁰. La omisión de la problemática de

⁷ Acuerdo Ministerial N° 2309 del 7 de septiembre de 1995, publicado en el Registro Oficial N° 82 del 7 de diciembre de 1998.

⁸ Véase Metzger, D'Ercole y Sierra, 1999

⁹ Oficina de Planificación Nacional, antes JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación), y desde febrero de 2004 Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES)

¹⁰ Artículo 254 de la Constitución de la República

los riesgos en la planificación nacional se evidenció con las recientes catástrofes que tuvieron repercusión nacional, como la rotura del oleoducto a consecuencia del sismo de 1987, el deslizamiento de terreno de La Josefina en 1993¹¹, o los daños ocasionados por el fenómeno El Niño en 1998. Sin embargo, esta problemática ha adquirido una cierta amplitud desde finales de los años 1990, en especial gracias a un proyecto de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En efecto, en 1999, la CAF lanzó un proyecto con 5 países de la región, cuyo objetivo es «impulsar y apoyar la formulación de políticas nacionales y sectoriales de prevención y mitigación de riesgos así como iniciar una reflexión nacional respecto de la necesidad de contar con esquemas y formas de organización institucionales, orientadas a incorporar la prevención de riesgos en la planificación del desarrollo». Estos objetivos, adoptados por la SENPLADES, dieron lugar a la creación de una comisión nacional cuya meta es elaborar un Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. Dicha comisión está integrada por instituciones de investigación y monitoreo —INAMHI, Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), IG-EPN—, organismos de planificación y de manejo local y regional del territorio —Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)—, entidades de manejo y prevención de riesgos (CORPECUADOR, COPEFEN y Defensa Civil), el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este panorama de la situación institucional ecuatoriana actual, esbozado rápidamente, pone en evidencia que existen en el país varias instancias de carácter nacional, dependientes directamente de la Presidencia de la República y cuya preocupación es el riesgo: la SENPLADES para la planificación del territorio, el COPEFEN para responder a las situaciones de emergencia, CORPECUADOR para la reconstrucción y la Defensa Civil cuyas competencias cubren todos los campos de la prevención, la preparación y la recuperación. A estos organismos se deben agregar la comisión encargada de la elaboración del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y las estructuras de manejo de las emergencias médicas dependientes del Ministerio de Salud.

La multiplicación de los actores nacionales paralelamente a la creciente marginación de la Defensa Civil corresponde a una evolución de la representación, a nivel tanto local como nacional, de lo que debe de ser el manejo de los riesgos. Mientras que los riesgos eran concebidos más bien como una cuestión de seguridad nacional manejada como un asunto militar, hoy en día se trata cada vez más de una cuestión política que incumbe a las instituciones locales asociadas a la sociedad civil.

¹¹ Véase D'Ercole (Dir.), *Los riesgos naturales y su gestión en el Ecuador*, Bulletin de l'IFEA, N° 25/3, 1996.

3. Avances y límites de la planificación preventiva en el DMQ

Dado el marco jurídico-institucional establecido por la Ley de Seguridad Nacional, la capacidad de acción del DMQ en materia de seguridad pública no podía desarrollarse sino dentro de un proceso de descentralización, propiciado por la Ley de Modernización del Estado de 1993¹². Este proceso se trajo primeramente en la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito de ese mismo año que transfiere al Municipio Metropolitano las competencias en materia de uso del suelo, medio ambiente y transporte. En una segunda instancia, la reforma constitucional de 1998 reforzó esta evolución otorgando al gobierno central la competencia para «transferir progresivamente las funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos» a los gobiernos locales y regionales. Se precisa sin embargo que la única función que no puede ser descentralizada es la seguridad nacional.

La consideración explícita de los riesgos en el ordenamiento territorial del DMQ

Entendido como el ordenamiento territorial que no solo limita el uso del suelo en las zonas expuestas a

amenazas, sino que además puede optimizar la repartición de la población, de los servicios y equipamientos, así como de las actividades y empleos, de manera que se minimice el impacto de eventuales catástrofes, el papel preventivo de la planificación del territorio ya era más o menos explícito en el primer plan de urbanismo de Quito en 1942. Como la población de la capital ha aumentado muy rápidamente en los años 1970-1990, en especial en zonas sumamente empinadas y muy expuestas a los riesgos de deslizamientos de terreno, de hecho la vulnerabilidad de la población en el territorio metropolitano ha crecido significativamente. Paralelamente, el desarrollo económico y urbano del Distrito, por la multiplicación de los equipamientos, servicios e infraestructuras, y las crecientes interdependencias territoriales tienden a agudizar ciertas formas de vulnerabilidad del territorio, lo que hace aún más necesaria la planificación preventiva.

La Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda es el principal actor de la planificación preventiva del territorio metropolitano. Su acción se traduce directamente en la institucionalización de los riesgos, mediante la elaboración de planes de ocupación del suelo, esquemas directores, normas y reglamentos de uso del suelo.

El Plan General de Desarrollo Territorial —PGDT—, vigente desde 2001, muestra una clara evolución en relación con el plan elaborado una decena de años antes¹³. Fue preparado en un contexto donde la cuestión de los riesgos está particularmente presente —por

¹² Publicada en Registro Oficial N° 349 del 31 de diciembre de 1993.

¹³ La ordenanza vigente antes del PGDT y sus instrumentos legales (Plan de Uso y Ocupación del Suelo y

una parte en el marco de la Década Internacional de Reducción de Desastres Naturales (DIRDN) decretada por las Naciones Unidas a partir de 1990 y, por otra, dadas las recientes crisis sísmicas y volcánicas—. Estas contingencias históricas han provocado una real evolución de la representación de los riesgos y del papel de la planificación, y se tradujeron en los artículos 2 y 3 del PGDT que subrayan explícitamente no solo el papel sino efectivamente la responsabilidad de la planificación territorial en el campo de la prevención de los riesgos:

«Art. 2 Contenido.- El Plan determina con carácter normativo: la Clasificación General del Suelo en el DMQ; las etapas de incorporación de suelo urbanizable y las áreas de protección ecológica. Se complementa con los esquemas directores de infraestructura básica, equipamientos, seguridad ante amenazas naturales, transporte, viabilidad, áreas históricas patrimoniales, espacio público, áreas verdes y recreativas.

Art. 3 Objetivos.- Propicia el mejoramiento de la calidad de vida de la población; el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; la productividad económico-social; la protección del patrimonio natural, cultural, urbano y la superación de los desequilibrios socio-territoriales. Está concebido para posibilitar la creación y defensa del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.»¹⁴

El PGDT es completado por tres documentos reglamentarios que vienen a reforzar su papel en la prevención de los riesgos:

- el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)¹⁵ está basado en una cartografía detallada y determina, según una zonificación del territorio (véase el mapa 14-1), la constructibilidad, establecida en especial en función de las amenazas de origen natural, las formas de ocupación, las alturas y volúmenes autorizados, etc. (Art. 2);
- el Régimen del Suelo¹⁶ establece las responsabilidades relativas al uso del suelo: los derechos y deberes de los propietarios, las competencias y obligaciones de las entidades municipales, las modalidades de gestión, los procedimientos a seguir para obtener las autorizaciones, etc.;
- las Normas de Arquitectura y Urbanismo¹⁷ establecen las normas técnicas aplicables a las construcciones y al urbanismo, las restricciones, reglamentaciones y servidumbres generales de uso del suelo. Remiten explícitamente a la prevención de los riesgos naturales, ambientales o

Régimen del Suelo) es la Ordenanza de Reglamentación Metropolitana de Quito, N° 3050, publicada en el Registro Oficial N° 342 del 22 de diciembre de 1993.

¹⁴ Ordenanza N° 004 aprobada por el Concejo Metropolitano de Quito el 16 de noviembre de 2001.

¹⁵ Registro Oficial N° 181 del 1 de octubre de 2003 y Registro Oficial N° 242 del 30 de diciembre de 2003.

¹⁶ Registro Oficial N° 187 del 10 de octubre de 2003.

¹⁷ Ordenanza N° 3457, Registro Oficial N° 7 del 29 de octubre de 2003.

antrópicos. Estas prescripciones conciernen, por ejemplo, las zonas de fuerte pendiente, las distancias de retiro obligatorias en relación con ciertas infraestructuras, el almacenamiento o las medidas para evitar escapes de sustancias inflamables o tóxicas, las normas técnicas de construcción (entre otras cosas para la prevención de los riesgos sísmicos). Ciertas normas se relacionan directamente con la preparación para las situaciones de crisis, como la reglamentación relativa a las alternativas y la señalización para casos de evacuación de los edificios, la obligación de los hospitales de disponer de un generador de energía eléctrica o de los lugares que acogen al público de prever un puesto de primeros auxilios¹⁸.

Todos estos documentos forman el nuevo marco jurídico en el que debe inscribirse toda intervención en el suelo en el DMQ. Por la primera vez en la historia de la planificación urbana de Quito, el conocimiento de las amenazas de origen natural o antrópico es directamente utilizado para planificar el ordenamiento del territorio y reforzar las normas destinadas a disminuir su vulnerabilidad.

Sin embargo, la planificación sectorial no ha tomado todavía debida nota de esta evolución sustancial de la concepción y de los objetivos de la planificación. Por ejemplo, el Plan Maestro de Transporte no tiene en

consideración la cuestión de los riesgos. Dada la importancia de la accesibilidad y de los elementos esenciales de la movilidad para la reducción de la vulnerabilidad (véanse los capítulos 2 y 7), tanto en términos de prevención como en caso de crisis, esta situación contradictoria es preocupante.

Una política restrictiva de legalización de los barrios

El PGDT introdujo una nueva filosofía en relación con los reglamentos urbanos de las administraciones anteriores: pretende ser objeto de una rigurosa aplicación. En efecto, mientras que los límites del espacio urbano o urbanizable eran modificados regularmente para incluir los «asentamientos de hecho», hoy en día, los barrios ubicados en terrenos catalogados como «no urbanizables» no pueden ser objeto de legalización. De la misma manera, las construcciones o lotizaciones en la zona llamada «urbana» no pueden ser aprobados si no respetan las disposiciones establecidas en los documentos legales de la planificación (PUOS, Normas de Arquitectura y Urbanismo y Régimen del Suelo). Finalmente, las construcciones en los espacios clasificados como «urbanizables» deben esperar las «etapas de incorporación» para ser legalizados, a saber 5, 10 ó 15 años según la zonificación del PGDT (véase el mapa 14-2). Paralelamente, la administración metropolitana trata de informar a los propietarios de las restricciones normativas que pesan sobre sus terrenos.

¹⁸ Véanse por ejemplo los artículos 215, 231 y 311 de las Normas de Arquitectura y Urbanismo.

Actualmente, 47 barrios están situados en zonas catalogadas como «no urbanizables». Aunque la Unidad Suelo y Vivienda de la DMTV, encargada de tratar estos asuntos, tiene la función de reubicar a la población instalada en zonas peligrosas, esta política no ha podido ser implantada debido a su costo prohibitivo.

Claro está que el arsenal jurídico por sí solo no basta. Debe acompañarse de medios eficaces de control lo que aún no es el caso. La política restrictiva de legalización de los barrios conforme a las normas del PDGT remite claramente a una política de prevención de los riesgos. Pero el respeto de las normas en los barrios de autoconstrucción es ilusorio, aunque estos estén a menudo situados en zonas peligrosas. En este caso preciso pero que atañe a gran parte del territorio y de la población quiteña, la planificación preventiva muestra sus limitaciones: la ilegalidad formal de los barrios no resuelve en absoluto el problema planteado por su vulnerabilidad e incluso la refuerza prohibiendo una serie de intervenciones capaces de disminuir tal vulnerabilidad. Es por ello que es importante subrayar que la planificación preventiva se contempla a largo plazo: su capacidad hoy en día de impedir la implantación de nuevos barrios en zonas muy expuestas condicionará la vulnerabilidad futura del DMQ.

La contribución efectiva de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente a la planificación preventiva

Paralelamente a la acción de la DMTV, la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente desempeña un

papel nada despreciable en la prevención de los riesgos industriales y ambientales gracias a su capacidad de control normativo de la instalación de empresas industriales en el DMQ, de su funcionamiento y de sus efluentes¹⁹. En efecto, los establecimientos que desean implantarse deben presentar un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo y control de las diferentes sustancias que utilizan. El certificado de factibilidad de uso del suelo emitido por la DMTV se entrega únicamente si la actividad y la localización propuestas son conformes a las prescripciones del PGDT. Solo con base en ese certificado la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente va a proceder a los controles requeridos para otorgar los certificados de compatibilidad y de habilitación, procedimiento indispensable para obtener el permiso de funcionamiento del Ministerio del Ambiente.

Si bien desde un punto de vista formal los procedimientos parecen adecuados, numerosos establecimientos industriales escapan al control de la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente debido al reducido personal que posee para asumir todos los controles necesarios.

¹⁹ En 2003 la Dirección Metropolitana de Medio Ambiente recuperó sus competencias en materia de prevención y control de la contaminación y de riesgos tecnológicos, que habían pasado en 2001 a la Dirección de Seguridad Ciudadana.

4. Las estructuras institucionales del manejo de crisis en el DMQ

La reciente evolución de la planificación territorial a través el PGDT y sus textos complementarios constituye una primera forma notable de institucionalización de la prevención de los riesgos. Paralelamente, la institucionalización del manejo de crisis adquirió la forma de un refuerzo de la coordinación institucional, de la creación o la consolidación de comisiones y estructuras político-administrativas operacionales y del mejoramiento de ciertos servicios. Tal institucionalización corresponde, por una parte, a la implantación desconcentrada de estructuras nacionales y, por otra, a la instauración progresiva de nuevas competencias e instancias metropolitanas de manejo de crisis reforzadas por la experiencia de las crisis volcánicas.

²⁰ El programa FASBASE contó con un préstamo del BID de 70 millones de dólares, una contraparte del gobierno nacional y fondos no reembolsables del PNUD. Se enmarca en el proceso de descentralización y modernización del Estado. La atención de emergencias se consideró como una parte de los servicios básicos de salud.

²¹ Con el impulso de Jamil Mahuad, Alcalde de Quito (véanse más detalles en Sierra, 2000).

²² que dependía del Ministerio de Bienestar Social (Decreto Ejecutivo N° 1560, publicado en el Registro Oficial N° 336 del 10 de diciembre de 1999).

El esfuerzo de coordinación interinstitucional del manejo de los auxilios en el DMQ

La implantación local de la CIREM permitió mejorar la respuesta a las situaciones de emergencia médica en el DMQ. Gracias a financiamientos internacionales²⁰ esa comisión se ha equipado con un sistema de comunicaciones compartido por sus miembros y ambulancias distribuidas entre ellos, y ha posibilitado la capacitación de personal de los hospitales en atención médica de emergencia. Tales equipos, asociados a la subdivisión del DMQ en sectores de intervención, permite al conjunto funcionar de manera coordinada, con el apoyo del 911.

El 911, servicio de llamadas y de coordinación de los auxilios, implantado en 1998²¹, es la primera experiencia de creación por parte del DMQ de una estructura propia de respuesta a las situaciones de emergencia. Anteriormente, al producirse accidentes graves, las diferentes instituciones concernidas intervenían de manera desorganizada. La coordinación de las intervenciones a través del 911 ha significado no solamente una mejora muy clara de los auxilios, sino también una simplificación para la población con un número simple de llamada.

Finalmente, en 1999, el ejecutivo nacional, en el marco de la transferencia de competencias en términos de seguridad pública trasladada al DMQ el Cuerpo de Bomberos²² y sus atribuciones en materia de prevención y manejo de incendios.

La experiencia de los Comités Operativos de Emergencia (COE)

En 1998, se atribuye al Distrito Metropolitano la responsabilidad del manejo de la crisis ocasionada por la reactivación del Guagua Pichincha. Este contexto fue marcado por la aparición de un nuevo actor local de coordinación del manejo de una situación de emergencia en el DMQ: el COE metropolitano. Se trata de una instancia de coordinación que decide las prioridades y acciones a desarrollarse en caso de emergencia. Reúne a un amplio conjunto de instituciones (véase figura 10-1). Los COE se pueden implantar a cada nivel territorial, desde el cantón hasta el país entero, en función de la magnitud espacial de la amenaza. Cuando el peligro es inminente, el presidente del COE (que puede ser el alcalde, el prefecto, etc., según la zona expuesta) convoca a los miembros para definir las prioridades y las medidas a tomarse; los miembros se encargan luego de que se ejecuten las directivas en sus respectivas instituciones. Durante la crisis, el COE Metropolitano funciona en continuo, en los locales del 911²³: recibe los informes científico-técnicos y la evaluación de los daños, cuantifica los recursos necesarios y disponibles, coordina la acción de las diferentes instituciones. Esta estructura, creada para manejar las situaciones de emergencia no tiene, aparentemente, existencia legal²⁴.

Tratándose de una estructura de coordinación para enfrentar una situación de emergencia inmediata, el que los participantes en el COE Metropolitano no compartan la misma visión de su funcionamiento

puede disminuir su eficacia. Así, no están definidas las etapas a seguirse para que se realice la reunión de un COE ni la autoridad que va a determinar el nivel territorial involucrado. Por ejemplo, cuando ocurrió la erupción de El Reventador, el circuito de decisión pasó por la autoridad del Alcalde Metropolitano pero varios cantones y provincias habían sido afectados. Además, dos organismos parecen estar «aguas arriba» de la formación de un COE: el IG para alertar sobre la existencia de una amenaza y el 911 para la transmisión de la información a las instancias superiores. De modo general, la comunicación entre los organismos que conforman el COE no ha sido debidamente formalizada.

La constitución del COE Metropolitano para manejar la crisis del Pichincha no tuvo mayor dificultad por dos razones principales: todas las instituciones involucradas tienen su sede en Quito, lo cual facilitó en gran medida la organización de los contactos, y la administración metropolitana, protagonista clave del funcionamiento del COE, se implicó decididamente en el proceso.

²³ Situados en el Itchimbia, dichos locales tienen autonomía en agua, energía eléctrica y comunicaciones, y están previstos para acoger personal las 24 horas

²⁴ No se ha encontrado todavía un documento que explique la situación legal de un COE. Nada existe al respecto en el archivo general de la Alcaldía. Lo que se presenta proviene exclusivamente de las entrevistas realizadas.

Más recientemente, el prefecto de Pichincha coordinó la constitución de un COE para enfrentar una eventual erupción del volcán Cotopaxi. No tratándose de una situación de emergencia inmediata, esto muestra que los COE son no solamente estructuras de manejo de situación de crisis sino también instancias de preparación.

La creación de estos comités puede considerarse como un avance desde el punto de vista de la institucionalización del riesgo, pues ofrecen la posibilidad de una autoridad coordinadora y de una acción integrada. Sin embargo, después de la experiencia del COE durante la crisis del Pichincha, que reforzó los contactos interinstitucionales y la capacidad de actuar conjuntamente, el regreso a la calma puede significar el debilitamiento de las relaciones y de los compromisos desarrollados en situación excepcional.

Los extravíos de las estructuras metropolitanas encargadas de la prevención

Más allá del manejo de crisis, la institucionalización de los riesgos en el DMQ se ha concretado igualmente, desde hace cerca de 15 años, en la creación y la evolución de instancias de prevención de riesgos al interior de la administración metropolitana.

En el Municipio de Quito, la primera entidad creada con el propósito explícito y exclusivo de trabajar en la prevención y el manejo de los riesgos es la Unidad de Prevención y Atención de Desastres (UPAD), que surgió en 1993 adscrita a la Dirección de Planificación (actual DMTV). Peritajes realizados en el marco de la Década Internacional de Reducción de Desastres Naturales²⁵ permitieron a la UPAD formular, hace 10 años, propuestas claras —hoy en día aún de actualidad— para la elaboración de una estrategia de prevención de los riesgos que se puede resumir de la siguiente manera:

- transferir competencias claras a la administración metropolitana en materia de reducción y de prevención de riesgos;
- incorporar a la planificación territorial criterios de prevención de riesgos;
- mejorar las capacidades operacionales de respuesta a las situaciones de crisis;
- elaborar una estrategia de información y de formación dirigida a la población;
- reforzar la capacidad institucional del Distrito Metropolitano definiendo claramente las responsabilidades de cada organismo.

En 2000, la UPAD, que contaba apenas con 3 personas, fue integrada a la flamante Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana cuyo objetivo es manejar dos grandes campos de la administración metropolitana: la lucha contra la delincuencia y la prevención de los riesgos. Esa Dirección siguió a

²⁵ Proyecto «Institucionalización de actividades de prevención y atención de desastres en municipios de la región andina y el Cono Sur» de RHUDO/SA USAID.

una efímera Dirección de Emergencias creada en 1998, que correspondía al 911 y que se convirtió en Dirección General de Prevención y Emergencias con funciones ampliadas en marzo de 2000²⁶, y luego en Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana en noviembre del mismo año²⁷.

El detalle de las tareas de esta dirección incluye un vasto campo que va desde la formulación y la ejecución de las políticas de prevención de los riesgos, el seguimiento permanente de las amenazas y la realización de estudios, la coordinación de las instituciones de manejo de situaciones de crisis, hasta la definición de zonificaciones y la elaboración de planes de evacuación y de contingencia, la información a y la comunicación con la población. Además, el 911, la Policía Metropolitana y el Cuerpo de Bomberos están bajo la autoridad de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

En el marco de la preparación para crisis, la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana elaboró igualmente en 2000 un plan de seguridad para el DMQ, que detalla las tareas que debe efectuar cada institución metropolitana en caso de ocurrencia de una erupción volcánica, de un sismo, de un deslizamiento de terreno, de un aluvión o de un accidente que implique productos peligrosos (véase el capítulo 13). Se puede, por otro lado, contar entre sus activos la participación en varios programas de importancia en términos de prevención y de preparación tales como el proyecto APELL de prevención de los riesgos tecnológicos con el Ministerio del

Ambiente, el programa «Ojos de águila» destinado a dar seguridad a los espacios públicos, además de los planes «fuego», «lluvia» y «Cotopaxi» que son la oportunidad de mejorar las relaciones interinstitucionales con la Defensa Civil, la Cruz Roja, la Policía, las Fuerzas Armadas y la EMAAP-Q.

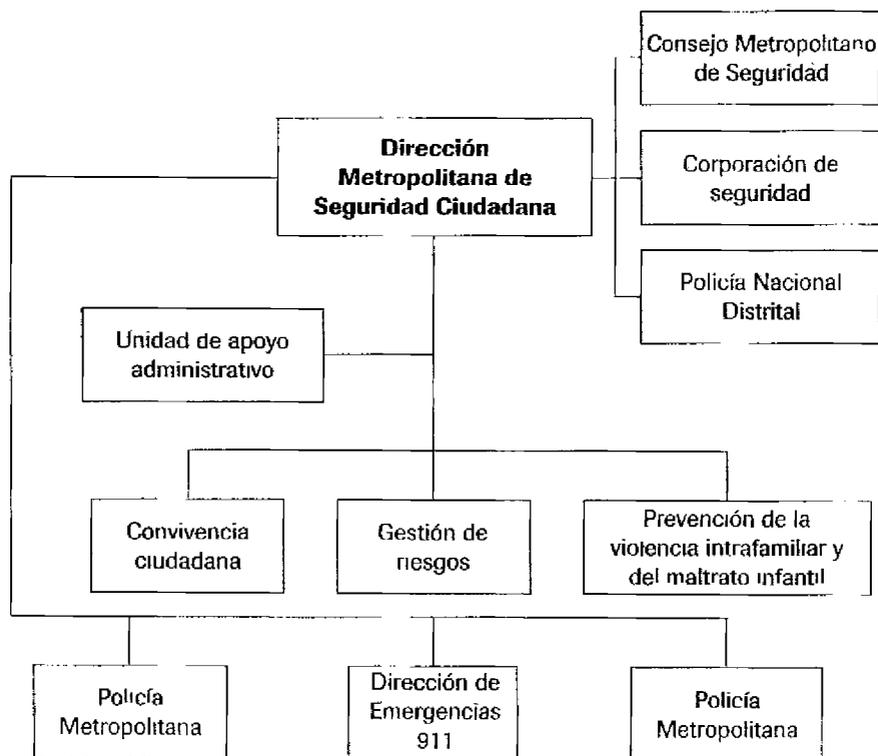
Esta institución, encargada del manejo de todos los riesgos en el DMQ, se trate ya sea del aumento de la delincuencia, de la violencia familiar, de riesgos industriales o de amenazas de origen natural, afronta una serie de problemas para encarar sus responsabilidades. Primeramente, la diversidad y la complejidad de las interrogantes a las que debe responder mediante la definición y la aplicación de políticas de prevención, dificultan mucho su tarea. Correlativamente, la inestabilidad político-administrativa de la Dirección que, en su corta existencia, ha conocido no menos de 8 directores y varias reestructuraciones²⁸ disminuye su credibilidad. Además, la insuficiencia de personal técnico capacitado para

²⁶ Resolución administrativa N° 022 del 1 de marzo de 2000.

²⁷ Resolución administrativa N° 034 del 21 de noviembre de 2000.

²⁸ La Dirección fue creada mediante Resolución N° 059 del 2 de diciembre de 1998; ha sido objeto de 5 cambios plasmados en las resoluciones N° 22 del 1 de marzo de 2000, N° 34 del 21 de noviembre de 2000, N° 10 del 31 de enero de 2001, N° 37 del 30 de mayo de 2002 y N° 73 del 1 de octubre de 2003.

Figura 14-1
Organigrama de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana*



* Resolución Administrativa de Alcaldía N° 73 del 1 de octubre de 2003

su función específica de prevención de riesgos pone en duda su eficacia. En fin, esta dirección tiene poco personal «propio» y debe contar para funcionar con el asignado por otras instituciones metropolitanas.

Consecuentemente, esta situación compromete la eficiencia, el desarrollo y la continuidad de los proyectos de reducción de la vulnerabilidad que se llevan a cabo al interior de ella.

En estas condiciones, el reconocimiento institucional de la importancia de la cuestión de la seguridad pública que representa la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana se ha debilitado por la dispersión de los objetivos y las competencias y por la insuficiencia de recursos, en especial humanos, requeridos para sus misiones. Frente a esta situación, los actores del manejo, de la prevención de riesgos y de la atención de emergencias siguen clamando por la consolidación de una instancia capaz de definir políticas y estrategias de gestión integral de los riesgos.

5. Ventajas y dificultades de la institucionalización de los riesgos en el DMQ

Los dos últimos decenios han sido marcados por una evolución mundial de la cuestión de los riesgos en las representaciones sociales, las políticas públicas y las investigaciones científicas: la vulnerabilidad de la población y de las sociedades y territorios y sus relaciones con el desarrollo son problemáticas cada vez más estudiadas y adoptadas por las ciencias sociales. Por las crecientes preocupaciones ambientales, la evolución de las nociones de responsabilidad y el surgimiento del principio de precaución, los gobiernos deben asumir la prevención de los riesgos, sean estos naturales, tecnológicos, sanitarios, sociales o ambientales.

La problemática de los riesgos en el DMQ ha caminado haciéndose eco de este contexto mundial,

amplificado por las recientes crisis volcánicas. Numerosos estudios e investigaciones, seminarios, reuniones, iniciativas, proyectos, reflexiones, propuestas y textos legales en torno a esta cuestión, que no existían hace unos quince años, son ahora comunes y considerados como necesarios.

Se ha asistido a una asunción político-administrativa de la prevención de los riesgos, a avances notables en términos de conocimientos científicos, en especial sobre la amenaza, de preparación para crisis, de estructuras institucionales, de marcos jurídicos, etc. La preparación y la sensibilización de la población y de las instituciones han progresado significativamente en especial gracias a las experiencias de las crisis ligadas a las erupciones del Pichincha y de El Reventador.

La institucionalización de los riesgos no sigue un proceso lineal de mejoramiento constante de la consideración de los riesgos en el aparato jurídico y administrativo ecuatoriano y metropolitano. Todo lo contrario, se asiste paralelamente a fases de mejoramiento y a la introducción de organismos que vienen a confundir los papeles de las instituciones existentes. Estas estructuras y estos dispositivos son aún precarios, surgen, evolucionan y hasta desaparecen a merced de las circunstancias político-administrativas, pero también en función de las incitaciones internacionales y las situaciones de crisis vividas en especial cuando las caídas de ceniza.

Esta dinámica, que se debe considerar como extremadamente positiva para reducir la vulnerabilidad

del DMQ frente a los riesgos, se ve debilitada desde hace algunos años por una multiplicación de las iniciativas y una falta de coordinación y de seguimiento de las acciones. Así, la multiplicación de los organismos implicados en la prevención de riesgos y la preparación para crisis conduce a una innegable confusión de las competencias y por tanto de las responsabilidades tanto entre instituciones como entre niveles territoriales. Hoy en día, en caso de crisis, tanto el COE, como la Defensa Civil o el COPEFEN están en su derecho de reivindicar el liderazgo de la coordinación institucional. Esta situación constituye objetivamente un retroceso en la capacidad institucional de manejar una situación de crisis.

Por otro lado, los conocimientos científicos existentes, que pueden ser utilizados para reducir la vulnerabilidad, casi no se emplean y se continúan construyendo grandes infraestructuras vitales para el país sin tener en cuenta los estudios sobre las amenazas³⁰. Además, las dificultades económicas del país conducen a reducciones de personal y de presupuesto en los organismos públicos nacionales encargados de la generación de conocimientos y de la

vigilancia de los fenómenos potencialmente peligrosos. De allí una disminución de los medios de acción de esos organismos cuyo papel es esencial.

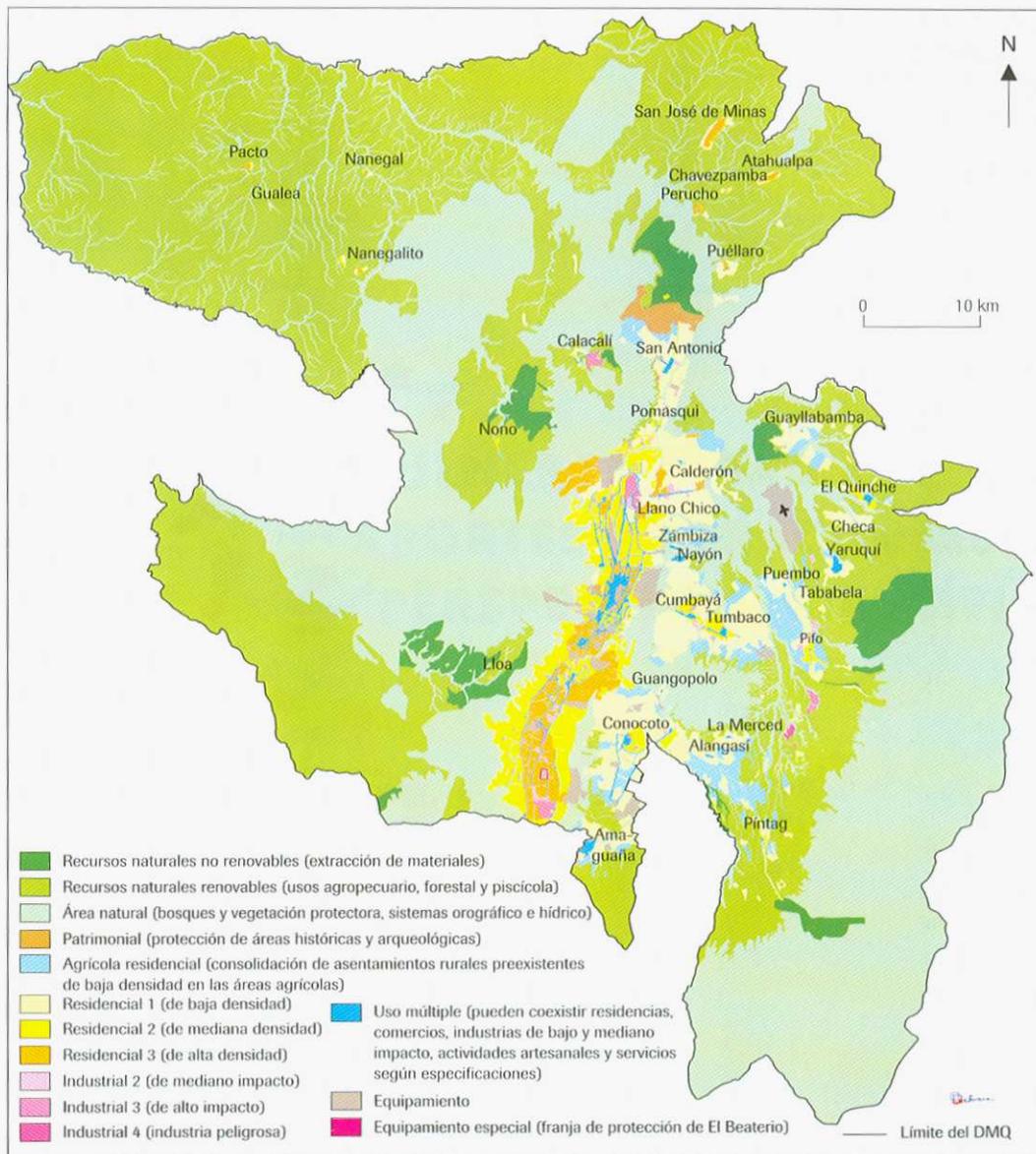
En otro plano, los avances logrados por la planificación preventiva se enfrentan a la cuestión del desarrollo, y la municipalidad aún no está en capacidad de ofrecer medidas para reducir la vulnerabilidad de los barrios marginales.

Finalmente, las experiencias vividas de manejo de situaciones de crisis, si bien han significado un considerable paso hacia adelante, en especial en el campo de la preparación, no son aprovechadas mediante un esfuerzo sistemático de documentación y de análisis capaz de identificar claramente las carencias y fallas de los planes de contingencia elaborados.

El gran desafío para el DMQ es hoy en día aprovechar de la mejor manera todos los logros que se han alcanzado desde los años 1990 en términos de investigación, de preparación, de experiencia, de legislación, y desarrollar una organización social, política, administrativa e institucional capaz de sacar el mejor partido de tales logros para una mejor prevención de los riesgos y una disminución de la vulnerabilidad.

³⁰ Es el caso de la reciente construcción del alcoducto transecuatoriano (SOTE) que no respetó las medidas necesarias para evitar las roturas en los tramos en que atraviesa lugares expuestos y ello pese a la experiencia del sismo de 1987 que al dañar gravemente el poliducto comprometió considerablemente los recursos financieros del país (véase Hall, 2000).

Mapa 14-1: Uso de suelo principal en el DMQ

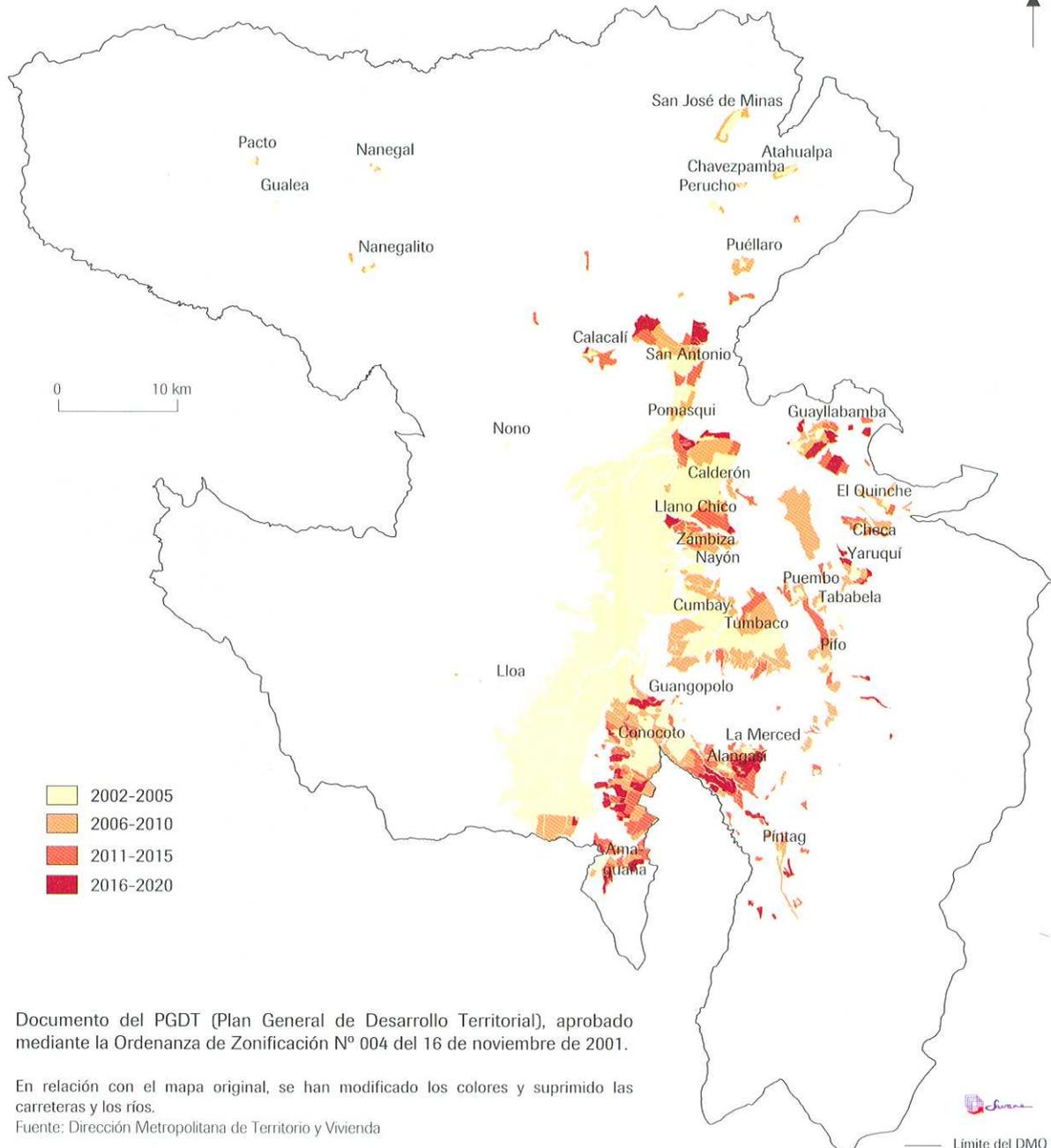


Documento del PGDT (Plan General de Desarrollo Territorial). Ordenanza de Zonificación N° 011 y N° 013 publicadas en los registros oficiales N° 181 del 1 de octubre de 2003 y N° 242 del 30 de diciembre de 2003, respectivamente.

En relación con el mapa original, se han modificado los colores y suprimido las carreteras y los ríos.

Fuente: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda

Mapa 14-2: Etapas de incorporación del suelo urbano en el DMQ



0 10 km

- 2002-2005
- 2006-2010
- 2011-2015
- 2016-2020

Documento del PGDT (Plan General de Desarrollo Territorial), aprobado mediante la Ordenanza de Zonificación N° 004 del 16 de noviembre de 2001.

En relación con el mapa original, se han modificado los colores y suprimido las carreteras y los ríos.

Fuente: Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda



— Limite del DMQ