



UTPL

La Universidad Católica de Loja

Vicerrectorado de Modalidad Abierta y a Distancia

Planificación para la Gestión del Riesgo

Guía didáctica





Facultad Ciencias Exactas y Naturales

Planificación para la Gestión del Riesgo

Guía didáctica

Carrera	PAO Nivel
Gestión de Riesgos y Desastres	V

Autores:

Pablo alejandro Ochoa Cueva

Priscila Amalia González Briceño



P R E V _ 3 0 0 4



Universidad Técnica Particular de Loja

Planificación para la Gestión del Riesgo

Guía didáctica

Pablo Alejandro Ochoa Cueva

Priscila Amalia González Briceño

Diagramación y diseño digital

Ediloja Cía. Ltda.

Marcelino Champagnat s/n y París

edilojacialtda@ediloja.com.ec

www.ediloja.com.ec

ISBN digital - 978-9942-47-354-7

Año de edición: abril, 2025

Edición: primera edición

El autor de esta obra ha utilizado la inteligencia artificial como una herramienta complementaria. La creatividad, el criterio y la visión del autor se han mantenido intactos a lo largo de todo el proceso.

Loja-Ecuador



Los contenidos de este trabajo están sujetos a una licencia internacional Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual** 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Usted es libre de **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material citando la fuente, bajo los siguientes términos: Reconocimiento- debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. No Comercial-no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. Compartir igual-Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original. No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>



Índice

1. Datos de información	9
1.1 Presentación de la asignatura.....	9
1.2 Competencias genéricas de la UTPL.....	9
1.3 Competencias del perfil profesional.....	9
1.4 Problemática que aborda la asignatura	9
2. Metodología de aprendizaje	11
3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje.....	12
Primer bimestre	12
Resultado de aprendizaje 1:	12
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	12
Semana 1	12
Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación	12
1.1. Importancia de la planificación estratégica para una eficiente gestión de riesgos de desastres.....	14
1.2. Relación entre planificación estratégica y la gestión de riesgos de desastres	16
Actividades de aprendizaje recomendadas	17
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	17
Semana 2.....	17
Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación	17
1.3. Normativa relacionada con la planificación de riesgos.....	19
1.4. Alcance de la planificación de riesgos	23
Actividad de aprendizaje recomendada	25
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	25
Semana 3.....	25
Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación	25
1.5. Sustento bibliográfico de cada componente de las bases de un plan	27



Actividades de aprendizaje recomendadas 36

Autoevaluación 1 36

Resultado de aprendizaje 2: 40

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 40

Semana 4 40

Unidad 2. Ciclo de gestión del riesgo y planificación 40

2.1. Ciclo de gestión del riesgo 41

Actividades de aprendizaje recomendadas 43

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 44

Semana 5 44

Unidad 2. Ciclo de gestión del riesgo y planificación 44

2.2. Relación entre el ciclo de gestión del riesgo y el desarrollo sostenible 44

2.3. Planificación con enfoque al desarrollo 46

Actividades de aprendizaje recomendadas 49

Autoevaluación 2..... 50

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 52

Semana 6 52

Unidad 3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres 52

3.1. Planificación con enfoque en la gestión del riesgo de desastres 53

3.2. Impactos de los desastres en la economía y la pobreza 55

Actividad de aprendizaje recomendada 58

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 59

Semana 7 59

Unidad 3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres 59

3.3. Gobernanza del riesgo en la planificación para la gestión del riesgo 59

3.4. Identificación del riesgo y evaluación de amenazas y vulnerabilidades 60



3.5. Incorporación del Riesgo en la Planificación y Desarrollo Territorial	62
Actividades de aprendizaje recomendadas	64
Autoevaluación 3.....	65
Resultado de aprendizaje 1 y 2:	68
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	68
Semana 8	68
Actividades finales del bimestre	68
Segundo bimestre.....	70
Resultado de aprendizaje 3:	70
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	70
Semana 9	70
Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos	70
4.1. Generar conocimiento sobre el riesgo.....	72
4.2. Planificación para prevenir el riesgo.....	74
Actividad de aprendizaje recomendada	75
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	76
Semana 10	76
Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos	77
4.3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres	77
Actividades de aprendizaje recomendadas	81
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas.....	82
Semana 11	82
Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos	82
4.4. Planificación para la preparación ante eventos peligrosos.....	82
4.5. Planificación para la respuesta y recuperación ante eventos peligrosos	86
Actividades de aprendizaje recomendadas	90
Autoevaluación 4.....	91



Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 93

Semana 12..... 93

 Unidad 5. Monitoreo y evaluación de planes..... 93

 5.1. Importancia del monitoreo y evaluación en la gestión del riesgo de
 desastres 94

 5.2. Marcos de Referencia Internacionales 95

 Actividades de aprendizaje recomendadas 99

 Autoevaluación 5..... 100

Resultado de aprendizaje 4: 103

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 103

Semana 13..... 103

 Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos..... 103

 6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de
 desastres en Ecuador 103

 Actividad de aprendizaje recomendada 106

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 107

Semana 14..... 107

 Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos..... 107

 6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de
 desastres en Ecuador 107

 Actividad de aprendizaje recomendada 111

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 113

Semana 15..... 113

 Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos 113

 6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de
 desastres en Ecuador 113

 Actividades de aprendizaje recomendadas 118

 Autoevaluación 6..... 119

Resultado de aprendizaje 3 y 4:..... 122

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas..... 122



Semana 16 122

 Actividades finales del bimestre 122

4. Autoevaluaciones 123

5. Glosario..... 133

6. Referencias bibliográficas 135

7. Anexos 138





1. Datos de información

1.1 Presentación de la asignatura



1.2 Competencias genéricas de la UTPL

- Orientación a la innovación y a la investigación.
- Compromiso e implicación social.
- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Organización y planificación del tiempo.

1.3 Competencias del perfil profesional

Aplicar y establecer metodologías, apoyándose en el uso de TIC, para el levantamiento, modelamiento, análisis y evaluación de amenazas de origen natural y antrópico en el territorio, generando información técnica para los tomadores de decisiones.

1.4 Problemática que aborda la asignatura

La falta de información del proceso a seguir para la planificación estratégica; así como de los métodos para el manejo de datos, planificación y análisis, han generado la necesidad de fortalecer el carácter exploratorio y descriptivo para una correcta Gestión de Riesgos y Desastres, mediante el análisis de



eventualidades históricas, estudios de casos, evaluación del cambio climático como generador de desastres, y de las amenazas presentes de manera global y regional. También es importante contar con herramientas que permitan evaluar los procedimientos y protocolos de acción en diferentes escenarios.





2. Metodología de aprendizaje

La presente guía didáctica corresponde al componente de Planificación para la Gestión de Riesgos, que abarca todos los temas propuestos del plan de la materia, enmarcados en una pequeña introducción de estos. Además, propone fuentes de lectura adicionales, para un refuerzo de su enseñanza. La presente guía se basará principalmente en metodología de Aprendizaje Basado en Problemas (ABP) para algunas actividades educativas, las cuales se resolverán ya sea con actividades autónomas, en contacto con el docente o de forma práctico-experimental. Generando así con esta metodología algunos escenarios para el desarrollo del pensamiento crítico y de toma de decisiones, en el marco de problemas inherentes a su profesión.

Tenga presente que para su aprendizaje usted cuenta con autoevaluaciones, una por cada unidad, para evaluar sus avances y la comprensión de los contenidos teóricos y conocimientos acompañados con retroalimentación respectiva.

Es adecuado tomar en cuenta la importancia del autoaprendizaje como un reto que requiere voluntad y dedicación; por lo tanto, las actividades requieren de una adecuada organización y distribución del tiempo.





3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



Primer bimestre

Resultado de aprendizaje 1:

Define el alcance y gestión de un plan.

A lo largo de la revisión de los diferentes temas de estudio, usted podrá ir descubriendo herramientas que son útiles para el contexto de la planificación con base en el conocimiento de muchas de las bases teóricas necesarias para desarrollar los diferentes procesos que conlleva el desarrollo de un Plan de Gestión de Riesgos y Desastres y así alcanzar el resultado de aprendizaje planteado.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 1

Introducción, concepto, importancia y relación

Estimado estudiante, sea usted bienvenido al estudio de Planificación para la Gestión de Riesgos. Para empezar con el estudio, en esta primera unidad se trabajarán algunos conceptos básicos que le permitirán comprender los contenidos de la asignatura.

Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación

Introducción



La planificación estratégica en el ámbito de la gestión de riesgos se ha convertido en una herramienta indispensable, tanto para las organizaciones públicas como privadas; que enfrentan los desafíos crecientes derivados del cambio climático, pérdida de biodiversidad y otros problemas ambientales complejos. Según Martínez Nogueira (2014), “la práctica de la planificación estratégica se ha difundido en el sector público sin un impacto significativo demostrable en la calidad de la gestión” (p. 35), lo que sugiere la necesidad de replantear cómo se implementan estas metodologías en contextos específicos como la gestión ambiental y territorial. En este sentido, la planificación debe trascender los enfoques tradicionales y adoptar una perspectiva más integral y adaptativa.

La naturaleza multidimensional de los riesgos, por ejemplo, a nivel ambiental, requiere un enfoque de planificación que integre tanto aspectos técnicos como políticos. Como señalan Pando y Poggi (2013), las tareas de los organismos rectores deben estar orientadas a crear una lógica de funcionamiento que permita avanzar individualmente mientras se mantiene coherencia con el conjunto del sistema. Este planteamiento es particularmente relevante, donde las **decisiones locales** pueden tener **impactos regionales o incluso globales**, y donde la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales es crucial para el éxito de las intervenciones.

La incertidumbre inherente a los problemas territoriales demanda metodologías de planificación que puedan incorporar información científica actualizada y responder rápidamente a nuevos desafíos. Acuña (2008), enfatiza la importancia de valorar lo existente al momento de elaborar diagnósticos y diseñar intervenciones, destacando que “en términos políticos, valorar lo existente es efectivamente fortalecer el ancla a partir de la cual se construye con base en alianzas e intercambios” (p. 130). Esta perspectiva es especialmente relevante en la gestión de riesgos, donde las capacidades institucionales previas y el conocimiento local juegan un papel fundamental en la efectividad de las respuestas.





Finalmente, es importante reconocer que la planificación para la gestión de riesgos de desastres no puede ser vista como un proceso lineal ni determinista. La experiencia muestra que los procesos que terminaron mostrando mayor adecuación y flexibilidad son aquellos que “incorporaron lo existente en el análisis y lo valoraron positivamente” (p. 35).

Esta capacidad de adaptación y aprendizaje continuo es esencial en un contexto donde los riesgos han evolucionado constantemente y donde las soluciones efectivas de hoy pueden volverse obsoletas ante nuevos desafíos. Por lo tanto, este módulo se propone explorar enfoques innovadores de planificación que integren la complejidad de sistemas como ambientales, sociales y económicos con las demandas de la gestión pública contemporánea.

La **planificación estratégica** y la **gestión de riesgos** están intrínsecamente relacionadas, ya que ambas buscan anticipar y gestionar incertidumbres para alcanzar objetivos a largo plazo. A continuación, se detalla cómo estos dos conceptos interactúan y se complementan.

La **planificación estratégica** es el proceso sistemático mediante el cual una organización define su visión, misión, objetivos a largo plazo y las estrategias necesarias para alcanzarlos. Este proceso implica analizar tanto el entorno interno como externo de la organización, identificando oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades que puedan influir en su desempeño futuro. Según **David** (2017), la planificación estratégica busca alinear los recursos y capacidades de la organización con las demandas del entorno, asegurando su competitividad y sostenibilidad.

1.1. Importancia de la planificación estratégica para una eficiente gestión de riesgos de desastres

- **Anticipación y preparación ante escenarios complejos:** La planificación estratégica permite a las organizaciones públicas “generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias



convertidos en parámetros para los niveles subordinados” (página 35). *Esto es particularmente relevante en la gestión de riesgos ambientales, donde la incertidumbre y la complejidad son características inherentes.*

- **Coordinación interinstitucional:** El documento enfatiza la necesidad de “ubicarla en un plano mayor que apunte a la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales, así como a la coordinación de la implementación realizada, como crecientemente ocurre, por redes de organizaciones” (página 10). En materia ambiental, la coordinación entre diferentes actores e instituciones es esencial para una gestión efectiva de riesgos.
- **Adaptación a contextos cambiantes:** La planificación estratégica permite desarrollar “tecnologías para traducirla en prácticas de gestión descentralizada y apta para superar contingencias no previsibles” (página 36). Esta flexibilidad es crucial en la gestión de riesgos ambientales, donde las condiciones pueden cambiar rápidamente.
- **Articulación de políticas públicas:** El texto destaca la importancia de “articular sus sistemas de gestión de recursos humanos con la estrategia país, combinando criterios presupuestarios y de gestión” (página 104). De manera similar, la gestión de riesgos ambientales requiere una articulación clara entre diferentes niveles de gobierno y sectores.
- **Gestión del conocimiento y la información:** El documento resalta la necesidad de “disponer de información básica para la toma de decisiones” (página 105). En la gestión de riesgos ambientales, contar con sistemas de información confiables y actualizados es fundamental para la toma de decisiones informadas.
- **Sostenibilidad a largo plazo:** La planificación estratégica facilita la implementación de “acciones con efectos a mediano o largo plazo” (página 10), lo cual es esencial en la gestión de riesgos ambientales, donde los impactos y beneficios muchas veces se materializan en horizontes temporales extendidos.
- **Monitoreo y evaluación continuos:** Se destaca la importancia de “monitorear la implementación mediante indicadores” (página 10), lo cual es crucial en la gestión de riesgos ambientales para evaluar la efectividad de las medidas implementadas y realizar ajustes cuando sea necesario.



- **Integración de dimensiones técnicas y políticas:** El documento enfatiza que “no solo la dimensión técnica, sino también las exigencias políticas del proceso” deben ser consideradas (página 10). En la gestión de riesgos ambientales, esta integración es vital para asegurar tanto la viabilidad técnica como la legitimidad política de las acciones propuestas.

1.2. Relación entre planificación estratégica y la gestión de riesgos de desastres

La planificación estratégica aplicada a la gestión de riesgos implica **anticipar, evaluar y mitigar** los efectos adversos que las actividades humanas pueden tener sobre el ambiente. Este enfoque cobra especial relevancia debido a la creciente preocupación por el impacto humano sobre los ecosistemas y la necesidad de garantizar la sostenibilidad a nivel global.

Según **Mintzberg (1994)**, la planificación estratégica no debe verse únicamente como un ejercicio técnico, sino como un proceso dinámico que integra la creatividad, la adaptabilidad y la participación de múltiples actores. En el ámbito ambiental, esto implica involucrar a gobiernos locales y nacionales, empresas, comunidades locales, y otras partes interesadas en la toma de decisiones para abordar problemas complejos de manera holística.



También es importante en planificación para la [gestión de riesgos ambientales](#); revisar las bases de la planificación estratégica, como la propuesta por Freeman (1984), quien destaca la importancia de la **teoría de las partes interesadas** (*stakeholder approach*). En el contexto de la gestión de riesgos ambientales, esta perspectiva subraya la necesidad de **considerar las expectativas y preocupaciones de todos los grupos afectados por las decisiones organizacionales**, promoviendo una gestión más ética y responsable.





Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Para facilitar la comprensión de los contenidos de la semana 1, le recomiendo desarrollar el siguiente juego de relacionar que consiste en unir conceptos con la palabra correcta:

[Conceptos clave](#)

2. También, le invito a analizar las siguientes preguntas de refuerzo y reflexión:
 - ¿Cómo podría una organización pública o privada implementar un enfoque adaptativo en su planificación estratégica para abordar desafíos ambientales emergentes, como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad?
 - Además, ¿qué papel juegan las alianzas interinstitucionales y el conocimiento local en este proceso?
3. El texto enfatiza la importancia de integrar tanto aspectos técnicos como políticos en la planificación estratégica para la gestión de riesgos ambientales. ¿Qué desafíos podrían surgir al intentar equilibrar estas dos dimensiones en la práctica? Propón estrategias específicas que permitan superar estos desafíos y asegurar que las decisiones sean tanto técnicamente viables como políticamente legítimas.

Nota: por favor, complete las actividades en un cuaderno o documento Word.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 2

Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación

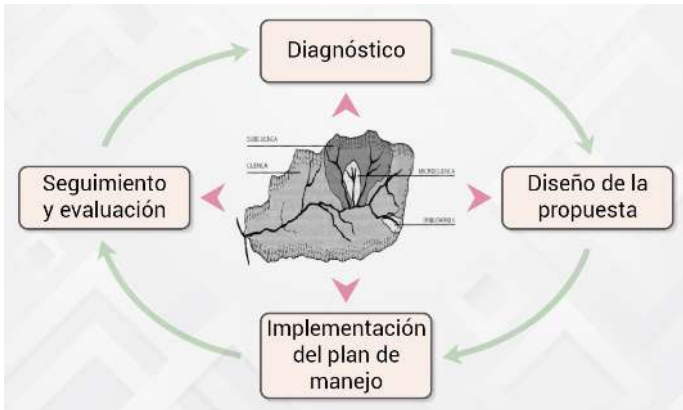
Proceso de planificación



Como vimos la semana pasada, un aspecto fundamental en la planificación estratégica relacionada con la **gestión de riesgos**; es su enfoque proactivo y preventivo. Ya que busca anticipar posibles riesgos (internos y externos) que podrían afectar el logro de los objetivos organizacionales. En este contexto, la **gestión de riesgos** se convierte en un componente esencial de la planificación estratégica, ya que permite a las organizaciones tomar decisiones informadas, minimizar incertidumbres, y garantizar la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo.

Para entender los procesos de planificación, la figura 1 a continuación muestra el ciclo de vida de un proyecto, en este caso ilustrado para la gestión de cuencas hidrográficas.

Figura 1
Ciclo de vida de un proyecto propuesto para la gestión de cuencas.



Nota. Tomado de *Guía técnico-científica para la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas*, por IDEAM, s.f.

Como podemos ver el primer paso en este proceso de planificación es hacer un **diagnóstico**; previo a diseñar la propuesta o plan. Por lo que previo a **definir el alcance** se requiere conocer la normativa que está relacionada con la planificación de riesgos en Ecuador, para poder cumplir y seguir la misma en los siguientes pasos.

1.3. Normativa relacionada con la planificación de riesgos

A continuación, se detallan los artículos de cada cuerpo legal, relacionados con la gestión del riesgo de desastres. Se extrae del instrumento principal Plan Nacional de Seguridad Integral, para efectos orientativos del marco jurídico; citándose los siguientes cuerpos legales:



Tabla 1
Marco normativo Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias.

Cuerpo legal	Normativa
Constitución de la República del Ecuador.	<p>Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: ... (Numeral 8) El Manejo de los desastres naturales.</p> <p>Art. 389.- El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.</p> <p>Art.390.- Los riesgos se gestionarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implicará la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.</p>
Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.	<p>Art. 3.- Del órgano ejecutor de Gestión de Riesgos. - La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos es el órgano rector y ejecutor del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. Dentro del ámbito de su competencia le corresponde: a) Identificar los riesgos de orden natural o antrópico, para reducir la vulnerabilidad que afecten o puedan afectar al territorio ecuatoriano;</p> <p>Art. 24.- De los Comités de Operaciones de Emergencia (COE). - son instancias interinstitucionales responsables en su territorio de coordinar las acciones tendientes a la reducción de riesgos, y a la respuesta y recuperación en situaciones de emergencia y desastre. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), operarán bajo el principio de descentralización subsidiaria, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico.</p>
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.	<p>Art. 54.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:</p> <p>o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;</p> <p>Art. 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos. - La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que</p>



afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Art. 466.- Atribuciones en el ordenamiento territorial. - El plan de ordenamiento territorial deberá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola, económica, ejes viales y estudio y evaluación de riesgos de desastres.

Art. 64.- Preeminencia de la producción nacional e incorporación de enfoques ambientales y de gestión de riesgo. - En el diseño e implementación de los programas y proyectos de inversión pública, se promoverá la incorporación de acciones favorables al ecosistema, mitigación, adaptación al cambio climático y a la gestión de vulnerabilidades y riesgos antrópicos y naturales.

Art. 11.- Alcance del componente de ordenamiento territorial. -

1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificarán todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Disposición reformativa 13. Sustitúyase el artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas por el siguiente:

Art. 42. Contenidos mínimos de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial.

**Ley Orgánica de
Ordenamiento
Territorial, Uso y
Gestión del
Suelo.**



Cuerpo legal	Normativa
	<p>c, Modelo de gestión. - Para la elaboración del modelo de gestión, los Gobiernos Autónomos Descentralizados precisarán, por lo menos, lo siguiente:</p> <p>3, Estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación.</p> <p>Art. 91.- Atribuciones y Obligaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos para el uso y la gestión del suelo.</p> <p>4, Emitir mediante acto normativo las regulaciones técnicas locales para el ordenamiento territorial, el uso, la gestión y el control del suelo, y la dotación y prestación de servicios básicos, las que guardarán concordancia con la normativa vigente e incluirán los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgo elaborados por el ente rector nacional. Estas regulaciones podrán ser más exigentes, pero, en ningún caso, disminuirán.</p>
Reglamento a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.	<p>Art. 9.- Actualización de los PDOT Municipal y Metropolitano. - Sin perjuicio de lo definido en el artículo anterior, podrán considerar los siguientes aspectos en la actualización de sus PDOT:</p> <p>f) La articulación y armonización de los instrumentos de ordenamiento territorial municipal con los de los municipios circunvecinos y los ajustes que se hayan efectuado en el ordenamiento territorial provincial y nacional con el objeto de armonizar los PDOT y los PUGS entre municipios circunvecinos.</p>
Manual de Comité de Operaciones en Emergencias.	Describe la estructura que el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) tiene para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres.

Nota. Documento de Leyes: Constitución, COOTAD, COPyFP, LOOTUGS, SNGRE.

Una vez revisada la normativa, a continuación, procedemos a definir el alcance que debe guardar relación con esta normativa.

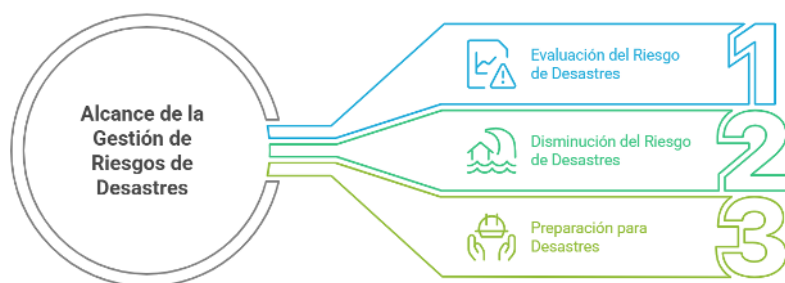


1.4. Alcance de la planificación de riesgos

La gestión del riesgo de desastres incluye el estudio de la planificación, políticas y estrategias para minimizar o mitigar la exposición a las amenazas de una población. Con la intención de determinar los riesgos a calamidades, disminuir el peligro en desastres existentes y solucionar el riesgo residual; favoreciendo con ello, el fortalecimiento de la resiliencia y la disminución de los perjuicios por desastres. En tal sentido, su inserción en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), considera una orientación en tres puntos relevantes, que son:

Figura 2

Puntos relevantes del alcance a considerar en los PDOT.



- a. **Evaluación del riesgo de desastres o diagnóstico:** Involucra tener una orientación cualitativa y/o cuantitativa para establecer la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres, mediante el análisis del espectro de amenazas y la valoración de las situaciones de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, bienes, servicios y ambiente del cual dependen (UNISDR, 2016). Los GAD deberán en el ámbito de sus competencias, determinar el modelo territorial actual para visibilizar las condiciones de riesgos existentes en el territorio, para su pertinente gestión.

- b. **Disminución del riesgo de desastres o propuesta:** Consiste en proponer acciones enfocadas a la previsión de nuevos riesgos de desastres y la disminución o mitigación de los presentes, y a la gestión del riesgo residual, todo ello favorece a consolidar la resiliencia y como resultado, al logro del desarrollo sostenible (UNISDR, 2016). A los GAD les corresponde acatar el principio de un modelo territorial que asegure mejores condiciones de seguridad territorial y humana.
- c. **Preparación ante desastres o modelo de gestión:** Conlleva determinar un tercer enfoque encaminado a optimizar la disposición ante desastres, que oriente al desarrollo de conocimientos y capacidades para prever, responder y recuperarse de forma segura de los impactos de las amenazas inminentes, probables y posibles.

El alcance de la planificación de riesgos desde un enfoque conceptual va determinado por:

- *Inter temporalidad.* La gestión pública se extiende en espacios transitorios diversos, lo que traza el reto para concretar elementos de articulación entre las probabilidades de planificación a corto, mediano y largo plazo (CEPAL, 2020).
- *Intersectorialidad.* El ejercicio público se extiende en unidades institucionales separadas por temas, áreas o sectores. La planificación debe suponer la articulación e interacción de dichas intervenciones hacia la obtención de un fin desde un enfoque integral (CEPAL, 2020).
- *Inter_escalabilidad.* La acción pública se extiende en niveles de gobierno con distinto alcance y ámbito territorial. Similar a la intersectorialidad, la planificación debe dar relación a las múltiples acciones, entendiendo las interacciones evidentes y dirigiendo relaciones, articulaciones y convenios entre los diferentes niveles desde lo general hacia lo específico (CEPAL, 2020).
- *Articulación de múltiples actores.* La acción pública se enmarca ante un sinnúmero de actores “*stakeholders*”, con beneficios y valores diversos; y, en asuntos diferentes. La planificación debe reconocer y entender a estos actores y sus interrelaciones, impulsando la colaboración y la discusión en busca de un propósito común (CEPAL, 2020).





Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Estas preguntas buscan fomentar un análisis crítico de la normativa ecuatoriana sobre gestión de riesgos, destacando tanto sus fortalezas como sus limitaciones, y promoviendo propuestas innovadoras para mejorar la implementación de políticas públicas en este ámbito.

- a. ¿Cómo se articulan las competencias de los diferentes niveles de gobierno en la gestión de riesgos en el Ecuador, y qué implicaciones tiene esta estructura descentralizada para la prevención y respuesta ante desastres naturales o antrópicos?
- b. ¿De qué manera los instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT), pueden contribuir a la reducción de riesgos y la adaptación frente a amenazas naturales o antrópicas en el Ecuador?

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 3

Unidad 1. Concepto e importancia de la planificación

Bases de un plan

Como revisamos la semana anterior, el alcance define los límites del plan en relación con lo que determina la normativa legal, y los objetivos propuestos en los PDOT de cada GAD.

Para explicar las bases que componen al mismo es necesario partir revisando que es un **Plan**; documento estructurado que describe cómo se alcanzarán los objetivos de un proyecto, programa o actividad. Y para que este plan sea



efectivo, debe estar basado en ciertos principios fundamentales o **bases** que aseguren su claridad, viabilidad y alineación con los objetivos estratégicos. En ese contexto, la figura 3 a continuación resume las bases principales de un plan.

Figura 3
Componentes de un plan en gestión de proyectos.



1.5. Sustento bibliográfico de cada componente de las bases de un plan

1.5.1. Objetivos claros

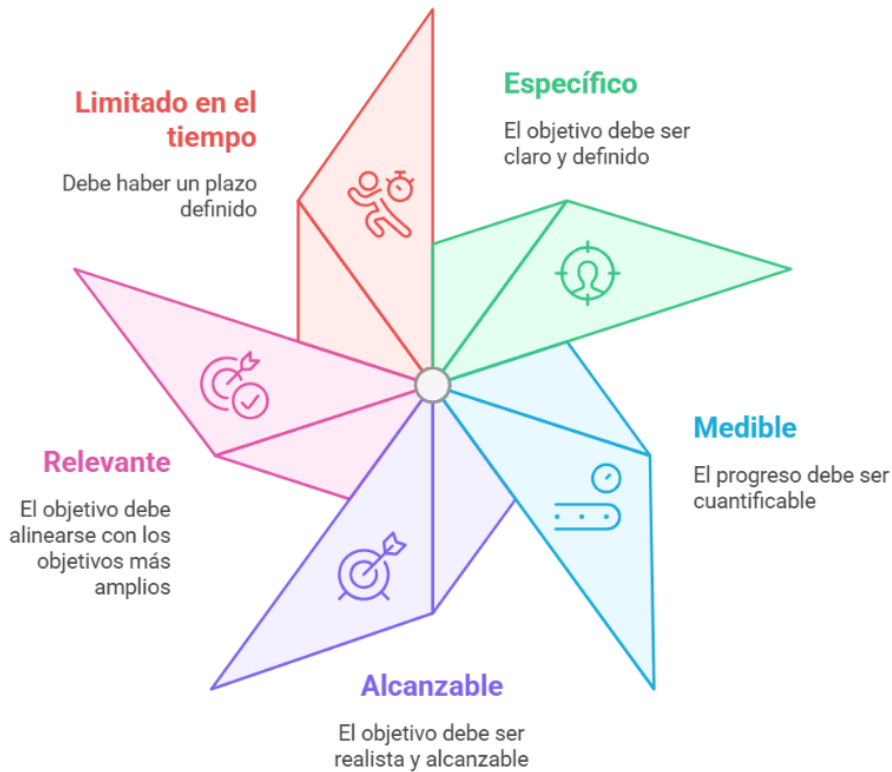
Los objetivos son la razón de ser del plan; estos deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y con un tiempo definido (metodología **SMART**, acrónimo en inglés que se desglosa de la siguiente manera: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*).

• **Fuente:**

- Doran, G.T. (1981). "There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives". Management Review, 70(11), 35-36.
- Project Management Institute - PMI. (2021). Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (7ª ed.). PMI.



Figura 4
Descripción gráfica del acrónimo SMART



1.5.2. Alcance definido

Como lo vimos en la segunda semana de esta guía, el alcance establece los límites del plan, especificando qué está incluido y qué no. Evitando así ambigüedades y previniendo el desvío de recursos hacia actividades fuera del propósito principal.

• **Fuente:**

- Kerzner, H. (2017). Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (12ª ed.).
- Project Management Institute - PMI. (2021). Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (7ª ed.). PMI.

1.5.3. Recursos disponibles

Identifica los recursos necesarios para ejecutar el plan, como personal, presupuesto, tecnología, tiempo y materiales. Lo que garantiza que el plan sea realista y viable dentro de las capacidades de la organización. El siguiente video titulado: [El análisis de recursos y capacidades](#) amplía este análisis necesario desarrollar previo a iniciar un proyecto

• **Fuente:**

- Cleland, D.I., & Ireland, L.R. (2007). Project Management: Strategic Design and Implementation (5ª ed.). McGraw-Hill.
- Meredith, J.R., & Mantel, S.J. (2012). Project Management: A Managerial Approach (8ª ed.).

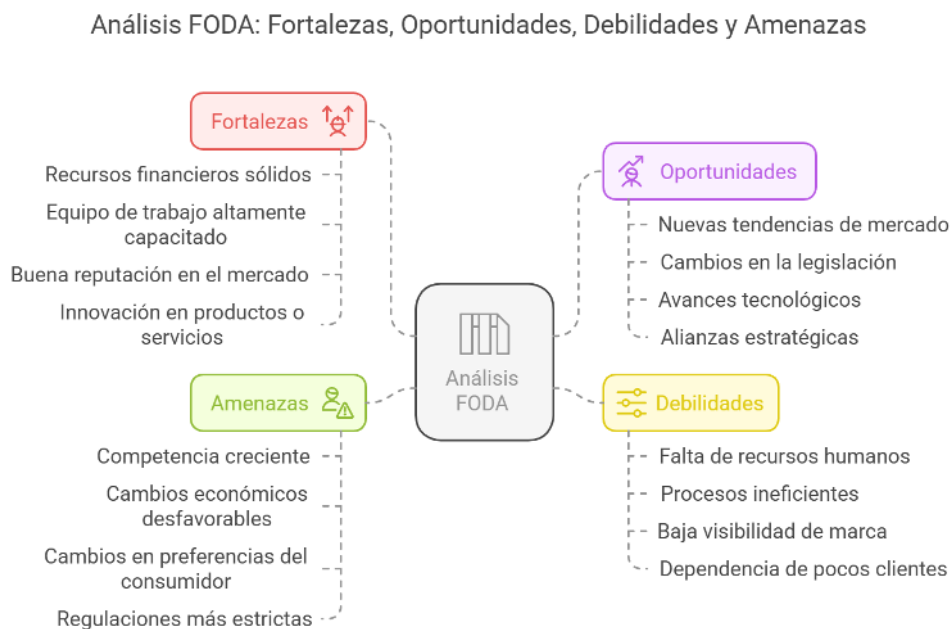
1.5.4. Análisis del entorno

Incluye el análisis interno (fortalezas y debilidades), y externo (oportunidades y amenazas) mediante herramientas como el **Análisis FODA**.



Figura 5

Ejemplos de análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)



Nota. Adaptado de *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, por Porter, M.E., 1980, Free Press; *The TOWS Matrix—A Tool for Situational Analysis* (pp. 54-66), por Weihrich, H., 1982, Long Range Planning.

• Fuente:

- Porter, M.E. (1980). *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Free Press.
- Weihrich, H. (1982). *The TOWS Matrix—A Tool for Situational Analysis*. Long Range Planning, 15(2), 54-66.

1.5.5. Estrategias y acciones específicas

Define las estrategias generales y las acciones concretas que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos. Proporcionando un camino claro y detallado para la implementación, mismo que sirve como insumo para la construcción del cronograma.

• **Fuente:**

- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (1996). The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Harvard Business Review Press.
- Mintzberg, H. (1994). The Rise and Fall of Strategic Planning. Free Press. 54-66.

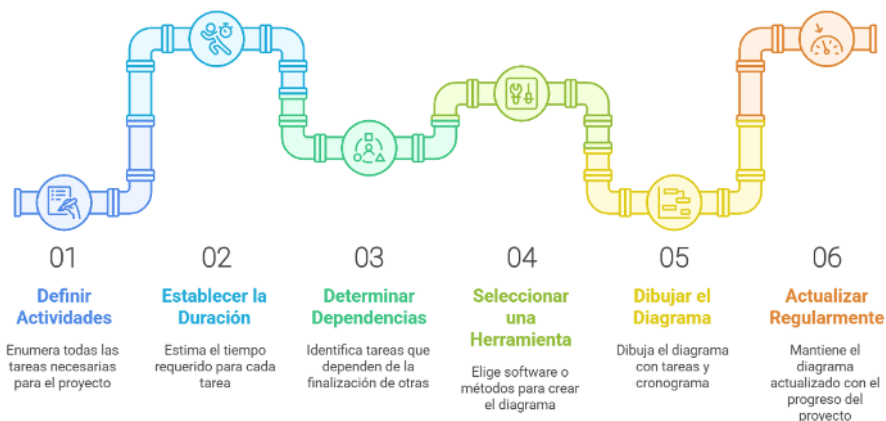
1.5.6. Cronograma y plazos

Establece un calendario con fechas específicas para cada actividad o hito del plan. Facilitando la gestión del tiempo y permite monitorear el progreso. El Diagrama de Henry Gantt (1861 – 1919) es una herramienta visual que permite representar de manera gráfica el cronograma de actividades a lo largo del tiempo. Este tipo de diagrama facilita la planificación, seguimiento y control de las tareas, mostrando la duración de cada actividad y su relación con otras.



Figura 6

Construcción del diagrama de Gantt



Nota. Adaptado de *Project Management: The Managerial Process*, por Gray, C.F., & Larson, E.W., 2014, McGraw-Hill; *Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos* (p. ?), por Project Management Institute - PMI, 2021, PMI.

• **Fuente:**

- Gray, C.F., & Larson, E.W. (2014). *Project Management: The Managerial Process* (6ª ed.). McGraw-Hill.
- Project Management Institute - PMI. (2021). *Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos* (7ª ed.). PMI.

1.5.7. Asignación de responsabilidades

Define quien es responsable de cada tarea o área del plan. Asegurando la rendición de cuentas y evitando confusiones sobre roles y responsabilidades. Esta fase del plan en algunas ocasiones la suelen fusionar e integran dentro del cronograma antes descrito.

• **Fuente:**

- RACI Matrix (Responsabilidad, Aprobación, Consulta, Informado). En: Project Management Institute - PMI. (2021). Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (7ª ed.). PMI.
- Verzuh, E. (2016). The Fast Forward MBA in Project Management (5ª ed.). Wiley.

Figura 7

Creación de una Matriz RACI



1.5.8. Indicadores de desempeño (KPIs)

Son métricas que permiten medir el progreso y el éxito del plan. Facilitando así la evaluación continua y permitiendo ajustes en el caso de desviaciones: En el siguiente video titulado: [¿Qué son los KPI'S?](#) se explica su uso e importancia

• **Fuente:**

- Kaplan, R.S., & Norton, D.P. (2001). The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Harvard Business Review Press.
- Parmenter, D. (2015). Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs (3ª ed.).

1.5.9. Gestión de riesgos

Incluye la identificación, análisis y planificación de respuestas para posibles riesgos que puedan afectar el cumplimiento del plan. Previniendo o minimizando el impacto de eventos adversos.

• **Fuente:**

- Hillson, D., & Murray-Webster, R. (2007). Understanding and Managing Risk Attitude (2ª ed.). Gower Publishing.
- Project Management Institute - PMI. (2019). Practice Standard for Project Risk Management.

1.5.10. Flexibilidad y adaptabilidad

El plan debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a cambios en el entorno o en las condiciones internas. Permitiendo ajustar el curso sin comprometer los objetivos finales.

• **Fuente:**

- Kotter, J.P. (1996). Leading Change. Harvard Business Review Press.



- Stacey, R.D. (2007). Strategic Management and Organizational Dynamics: The Challenge of Complexity (5ª ed.). Pearson Education.

1.5.11. Comunicación efectiva

Establece canales y protocolos para mantener informadas a todas las partes interesadas sobre el avance del plan. Fomentando la colaboración, transparencia y compromiso.

• **Fuente:**

- Guffey, M.E., & Loewy, D. (2015). Essentials of Business Communication (10ª ed.). Cengage Learning.
- Project Management Institute - PMI. (2021). Guía del PMBOK®: Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (7ª ed.). PMI.

1.5.12. Sostenibilidad y ética

Considera el impacto a largo plazo del plan en términos económicos, sociales y ambientales, así como su alineación con valores éticos. Asegurando así que el plan contribuya positivamente a la sociedad y al entorno.

• **Fuente:**

- Elkington, J. (1997). Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business. Capstone Publishing.
- Carroll, A.B., & Buchholtz, A.K. (2014). Business and Society: Ethics, Sustainability, and Stakeholder Management (9ª ed.). Cengage Learning.





Actividades de aprendizaje recomendadas

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en las actividades que se describen a continuación:

1. Imagine que está liderando la actualización de un PDOT.
 - a. ¿Cómo aplicarías la metodología SMART para definir los objetivos del proyecto? Propón al menos tres objetivos específicos y explica cómo asegurarías que sean alcanzables dentro del tiempo y recursos disponibles.
 - b. Supongamos que tu equipo tiene un presupuesto limitado para desarrollar este plan. ¿Qué recursos identificarías como esenciales para el éxito del proyecto? Además, describe al menos dos riesgos potenciales que podrían surgir durante la ejecución y propón estrategias específicas para mitigarlos.
 - c. En un mundo donde las condiciones externas (políticas, económicas, tecnológicas) cambian rápidamente, ¿cómo integrarías la flexibilidad en un plan estratégico para un proyecto a largo plazo? Propón al menos dos mecanismos o herramientas que utilizarías para garantizar que el plan pueda adaptarse a cambios inesperados sin perder de vista sus objetivos principales.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 1

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 1, que le presentamos a continuación.



Pregunta

1. La planificación estratégica en la gestión de riesgos ambientales debe adoptar una perspectiva integral y adaptativa que trascienda los enfoques tradicionales.

V ()

F ()

2. Según Martínez Nogueira (2014), la planificación estratégica ha tenido un impacto significativo y demostrable en la calidad de la gestión pública.

V ()

F ()

3. La coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales no es crucial para el éxito de las intervenciones en la gestión de riesgos ambientales.

V ()

F ()

4. Acuña (2008) enfatiza que valorar lo existente es fundamental para fortalecer las capacidades institucionales previas y el conocimiento local en la gestión de riesgos ambientales.

V ()

F ()

5. La planificación para la gestión de riesgos ambientales puede ser vista como un proceso lineal y determinista.

V ()



F ()

6. Según David (2017), la planificación estratégica busca alinear los recursos y capacidades de la organización con las demandas del entorno para asegurar su competitividad y sostenibilidad.

V ()

F ()

7. El monitoreo y la evaluación continuas no son relevantes en la gestión de riesgos ambientales.

V ()

F ()

8. La integración de dimensiones técnicas y políticas en la planificación estratégica es vital para garantizar la viabilidad técnica y legitimidad política en la gestión de riesgos ambientales.

V ()

F ()

9. El principio de descentralización subsidiaria implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico en la gestión de riesgos.

V ()

F ()

10. Los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) no contribuyen a la reducción de riesgos ni a la adaptación frente a amenazas naturales o antrópicas.

V ()



F ()

Ir al solucionario



Resultado de aprendizaje 2:

Aplica los procesos de planificación en la formulación de propuestas.

Estimado estudiante, para alcanzar este resultado de aprendizaje, a lo largo de esta unidad usted aplicará los procesos de planificación en la formulación de propuestas para la gestión del riesgo de desastres. Analizará el ciclo de gestión del riesgo con un enfoque relacionado con el desarrollo sostenible y la importancia de la planificación para la reducción de vulnerabilidades. Para ello, se apoyará de actividades como estudios de caso, análisis de eventos reales y conocerá las estrategias de intervención empleadas, fortaleciendo así su capacidad para proponer soluciones efectivas y sostenibles.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 4

Unidad 2. Ciclo de gestión del riesgo y planificación

En el marco de la planificación para la gestión de riesgos, abordar el ciclo de la gestión de riesgos, se convierte en una guía estratégica que organiza las intervenciones prioritarias a mediano y largo plazo, para proteger vidas humanas, bienes, infraestructura y el ambiente. Además, es un aporte importante frente al desarrollo sostenible, ya que se integran medidas de reducción de riesgos en los planes y políticas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial.

Estimado estudiante, la Unidad 2 tiene como objetivo principal orientarlo en la aplicación efectiva de los fundamentos conceptuales y prácticos del ciclo de gestión del riesgo en los procesos de planificación. Esta unidad destaca la



importancia del ciclo como una herramienta clave para la toma de decisiones estratégicas, enfocadas en la reducción de riesgos y en el fortalecimiento de comunidades más resilientes frente a las amenazas.

2.1. Ciclo de gestión del riesgo

El Ciclo de la Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso fundamental para comprender y estudiar de manera integral los enfoques de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación frente a eventos peligrosos que puedan afectar a las comunidades. A partir de estos procesos, se puede planificar y ejecutar acciones coordinadas para reducir las vulnerabilidades, minimizar los impactos de las amenazas y fortalecer la capacidad de recuperación, en consonancia con las pautas de desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles (FLACSO Ecuador, 2002).

Recordando la definición de la gestión de riesgos, según Lavell (2002, como se cita en FLACSO Ecuador, 2002) esta se enfoca en la aplicación sistemática de las decisiones administrativas, la organización, las capacidades operativas y las responsabilidades para la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y prácticas concretas con el objeto de evaluar primero y después prever o reducir los riesgos.

Los niveles de intervención propuestos abarcan desde lo global hasta lo familiar, incluyendo dimensiones integrales, sectoriales, locales y comunitarias. Este enfoque requiere sistemas y estructuras organizacionales e institucionales que representen adecuadamente cada uno de estos niveles, con una representación y objetivos orientados tanto a la construcción del riesgo como a su reducción, previsión y control.

El ciclo de la gestión de riesgos debe ser trabajado de forma permanente, en el cual se puede tomar como referencia el esquema que se presenta a continuación:



Figura 8

Ciclo de la gestión de riesgos



Nota. Tomado de *Gestión del Riesgo de Desastres* (p. 2), por Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión, 2019.

Las fases de la **gestión del riesgo**, permiten mantener un proceso sistemático e integral que busca reducir las vulnerabilidades y los riesgos existentes, prevenir la generación de futuros riesgos y garantizar una respuesta adecuada ante desastres.

Además, tal como lo plantean diversos autores (Giannakis & Papadopoulos, 2016; Díaz, et al., 2018), se debe considerar los siguientes aspectos:

- Identificar y analizar los riesgos presentes, comprendiendo sus causas, efectos y posibles soluciones.
- Establecer acciones destinadas a minimizar vulnerabilidades y evitar la generación de nuevos riesgos.
- Diseñar planes, desarrollar capacidades y entrenar a brigadas para responder adecuadamente a desastres.
- Reactivar las condiciones sociales y productivas, asegurando un enfoque sostenible.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Para complementar su aprendizaje, es importante reforzar el tema trabajado durante esta semana, participando en las siguientes actividades.

1. Análisis del Ciclo de la Gestión del Riesgo en un evento que haya impactado su localidad.
 - Para ello, identifique un evento peligroso reciente (inundación, incendio forestal, etc.).
 - Realice una descripción breve del escenario y analice cómo se aplicaron las fases del ciclo de gestión del riesgo, respondiendo a las siguientes preguntas:
 - ¿Qué acciones de prevención y mitigación se realizaron antes del evento?
 - ¿Cómo se llevó a cabo la preparación y respuesta?
 - ¿Qué estrategias de recuperación se han implementado o se deberían implementar?

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Realice una infografía sobre la Gestión del Riesgo.

Una forma de reforzar el aprendizaje es sintetizar la información trabajada durante la semana, en un formato visual llamativo.

Diseñe una infografía que explique el ciclo de gestión del riesgo y sus fases, utilizando herramientas como Canva o PowerPoint.

Asegúrese de incluir definiciones, ejemplos y medidas clave en cada fase, para un buen desarrollo de la actividad. Debe revisar las grabaciones generadas por el o la docente.





Semana 5

Unidad 2. Ciclo de gestión del riesgo y planificación

Durante esta semana, continuamos con el estudio de los contenidos de la Unidad 2, revisando el tema **sobre la relación que existe entre el ciclo de gestión del riesgo y el desarrollo sostenible**. Se explicará, cómo las acciones de gestión del riesgo no solo buscan minimizar los impactos de los desastres, sino que son transversales al componente de desarrollo sostenible.

2.2. Relación entre el ciclo de gestión del riesgo y el desarrollo sostenible

La gestión de riesgos y el desarrollo sostenible están fuertemente interrelacionados, pensemos en los países con alta exposición y vulnerabilidad a fenómenos naturales, en estos lugares, la ocurrencia de desastres representa un obstáculo crítico para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, ya que sus impactos pueden revertir décadas de progreso en aspectos sociales, económicos y ambientales. Según el índice de riesgo mundial (Birkmann y otros, 2011; Welle y Birkmann, 2015), hacen referencia a que más del 60% de los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a niveles de riesgo entre medio, alto y muy alto ante posibles escenarios de desastres (Bello, Bustamante, y Pizarro, 2020).

Imaginemos sectores, donde el riesgo es alto; un solo desastre puede generar impactos graves a nivel nacional, fragmentando los avances en infraestructura, economía y bienestar social que han logrado, lo que lleva al debilitamiento de los sistemas de resiliencia comunitaria y gubernamental. Por lo tanto, es fundamental, integrar la gestión del riesgo en la planificación del desarrollo sostenible para reducir vulnerabilidades, fortalecer capacidades adaptativas y garantizar la sostenibilidad de los procesos alcanzados en las distintas dimensiones del desarrollo.



En la figura 9, se presenta cómo los desastres impactan a los grupos más vulnerables de la sociedad, exacerbando los factores de vulnerabilidad en los que ya se encuentran, como situación de pobreza, desempleo, subempleo, mujeres, niñas, personas con discapacidad, migrantes, desplazados, jóvenes, pueblos indígenas y personas mayores (UNDRR, 2019). Estos grupos enfrentan barreras estructurales y sociales que limitan su capacidad de recuperación y los dejan expuestos a futuros eventos peligrosos.

Figura 9
Factores de Vulnerabilidad frente a desastres.



Asimismo, factores como la pobreza, la urbanización acelerada, la débil gobernanza y el deterioro de los ecosistemas intensifican el riesgo de desastres. Además, dinámicas sectoriales como el desarrollo de infraestructura en áreas costeras propensas a amenazas o la agricultura intensiva evidencian la importancia de comprender las características

territoriales para promover un desarrollo resiliente, equitativo y sostenible, que no agrave la situación de los más vulnerables (Bello, Bustamante, y Pizarro, 2020).

Figura 10
Indicadores de Vulnerabilidad



2.3. Planificación con enfoque al desarrollo

El alto grado de interdependencia entre las distintas dimensiones del desarrollo y

la elevada vulnerabilidad ante fenómenos de la naturaleza, deja de manifiesto que la gestión del riesgo forma parte de una dinámica compleja. Frente a esta realidad, los Estados, buscan estrategias más sencillas que permita delegar a diferentes organizaciones, instituciones o personas, el manejo de la gestión de riesgos, con un enfoque descentralizado. Ecuador, viene ejerciendo ese liderazgo a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos que consta en el Artículo 389 de la Constitución de la República, modelo que



ha permitido compartir funciones de acuerdo a las competencias de cada institución y nivel territorial para gestionar las necesidades referentes a la reducción del riesgo de desastres.

Se plantea la importancia de establecer acuerdos institucionales que refuercen la gobernanza del riesgo, integrando la participación comunitaria, las iniciativas de investigación y la creación de políticas públicas. En este marco, la planificación para el desarrollo adquiere un rol crucial. De acuerdo con la (CEPAL, 2018, como se citó en Bello et al., 2020), adoptar un enfoque sistémico en la planificación implica enfrentar importantes desafíos relacionados con la organización y el funcionamiento. Estos desafíos, previamente analizados en la Semana 2, están relacionados con la gestión de interacciones complejas y han sido categorizados por la (CEPAL, 2018, como se citó en Bello et al., 2020), de la siguiente manera:

Figura 11
Desafíos en la Planificación



Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.

A un nivel más específico, los desafíos presentados en la figura anterior también se manifiestan en el ámbito de la planificación para la gestión del riesgo de desastres. En este contexto, el Marco de Sendai resalta una serie de retos clave, los cuales se centran en aspectos como los siguientes (UNDRR, 2019, como se citó en Bello et al., 2020):

Figura 12
Desafíos en la Planificación para la Gestión de Riesgos



Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.

Este tema aborda cómo la gestión de riesgos puede ser un componente esencial para garantizar un desarrollo sostenible, resiliente y equitativo, especialmente en regiones expuestas a constantes amenazas naturales.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Observar el video "[¿Por qué el terremoto en Turquía y Siria fue tan devastador?](#)"
2. Además, puede buscar información adicional, para responder las siguientes preguntas:
 - ¿Cuáles fueron las principales razones por las que el sismo causó tantas pérdidas?
 - ¿Cómo influyó la calidad de la infraestructura y la planificación urbana en el impacto del desastre?

En un cuaderno haga una reflexión breve, de acuerdo con lo revisado durante esta semana.

El propósito de esta actividad, es poder relacionar este escenario de desastre con la importancia de la planificación y prevención en la gestión del riesgo.

Retroalimentación:

Aquí le incluyó un análisis referencial:

La zona afectada se encuentra en un área de alta actividad sísmica. Existieron deficiencias en la construcción de infraestructuras, la mayoría no cumplían con normas de construcción frente a esa amenaza.

Poca preparación y respuesta ante un evento de gran magnitud.

Como conclusión: una adecuada planificación reduce la vulnerabilidad de las comunidades. Invertir en prevención y resiliencia minimiza las pérdidas humanas y económicas. La gestión del riesgo debe integrarse en políticas de desarrollo urbano y territorial.



3. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 2

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 2, que se presenta a continuación.

1. El ciclo de la gestión del riesgo de desastres solo se aplica después de que ocurre un desastre.

V ()

F ()

2. La planificación en gestión de riesgos permite reducir vulnerabilidades y fortalecer la resiliencia de las comunidades.

V ()

F ()

3. El ciclo de gestión del riesgo se compone únicamente de tres fases: mitigación, respuesta y recuperación.

V ()

F ()

4. El desarrollo sostenible no está relacionado con la gestión del riesgo de desastres.

V ()

F ()



5. Las estrategias de recuperación post-desastre deben considerar la reconstrucción con medidas que reduzcan futuros riesgos.

V ()

F ()

6. El Índice de Riesgo Mundial (Birkmann y otros, 2011; Welle y Birkmann, 2015) indica que menos del 30 % de los países de América Latina y el Caribe enfrentan niveles de riesgo alto o muy alto.

V ()

F ()

7. De acuerdo con la CEPAL (2018), uno de los principales desafíos en la planificación del riesgo es la falta de integración del análisis de riesgos en las políticas de desarrollo.

V ()

F ()

8. Según la Estrategia Territorial Nacional del Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación, 2024), ¿por qué Ecuador es altamente vulnerable a desastres?

- a. Debido a su ubicación geográfica y las características de su territorio.
- b. Porque no tiene normativa para la gestión del riesgo.
- c. Porque no existen amenazas naturales en el país.
- d. Porque ha eliminado los planes de respuesta a desastres.

9. Según la CEPAL (2018), ¿cuál de los siguientes factores intensifica el riesgo de desastres?

- a. La urbanización acelerada y la débil gobernanza.
- b. La implementación de infraestructura resiliente.



- c. La creación de sistemas de alerta temprana.
- d. La educación sobre la gestión del riesgo en las comunidades.

10. ¿Cuál de los siguientes datos sobre desastres en Ecuador fue reportado en la Estrategia Territorial Nacional del Plan Nacional de Desarrollo (2024)?

- a. 592,526 personas fueron afectadas por desastres en el año 2021.
- b. No se han registrado eventos peligrosos en los últimos 14 años.
- c. Se han destruido menos de 100 viviendas en los últimos años.
- d. No hay registros de impacto en infraestructura educativa o de salud.

[Ir al solucionario](#)

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 6

Unidad 3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres

Durante esta semana, vamos a iniciar haciendo una reflexión sobre un concepto clave en la gestión de riesgos de desastres. Los desastres no son simplemente fenómenos naturales, sino acontecimientos sociales influenciados por el estilo de desarrollo de las comunidades. A lo largo de la historia, se le ha atribuido estos escenarios de pérdida a la “dinámica natural” o incluso se lo ha asociado con castigos divinos, cuando la realidad, es que, las condiciones de vulnerabilidad de las sociedades y su planificación cumplen un papel crucial en la generación y magnitud de los desastres.

Estimados estudiantes, los invito a participar activamente en este tema, que tiene una gran relevancia para entender, que, si se busca el bienestar de las comunidades y la sostenibilidad de nuestro entorno, debemos comprender la realidad en la que nos enmarcamos. ¡Bienvenidos!



3.1. Planificación con enfoque en la gestión del riesgo de desastres

Empecemos, lo que se analizará en esta semana, está relacionado en entender cómo la planificación con la inclusión de la variable riesgos, puede transformar la realidad, cómo las decisiones sobre el uso del suelo, el diseño urbano y las estrategias de desarrollo, pueden marcar la diferencia entre un evento de origen natural que pasa desapercibido y un desastre que puede causar un gran impacto en las comunidades.

Durante los años noventa, se vivió una época de amplias discusiones sobre los desastres dentro del ámbito del desarrollo, debido a que ocurrieron algunos eventos de gran relevancia para la humanidad como el huracán Mitch, el sismo de Kobe y las inundaciones en China. Estos escenarios llevaron a realizar la declaratoria del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres (1990 – 1999) por parte de las Naciones Unidas, en donde expertos de varios campos crearon el marco global para el riesgo y la gestión de desastres. La relevancia de este evento, fue el poder incorporar varios conceptos relacionados con el riesgo de desastres, como amenaza, exposición, riesgo, así como la necesidad de reducir el riesgo de desastre para un desarrollo más sostenible (Lavell, 2003).

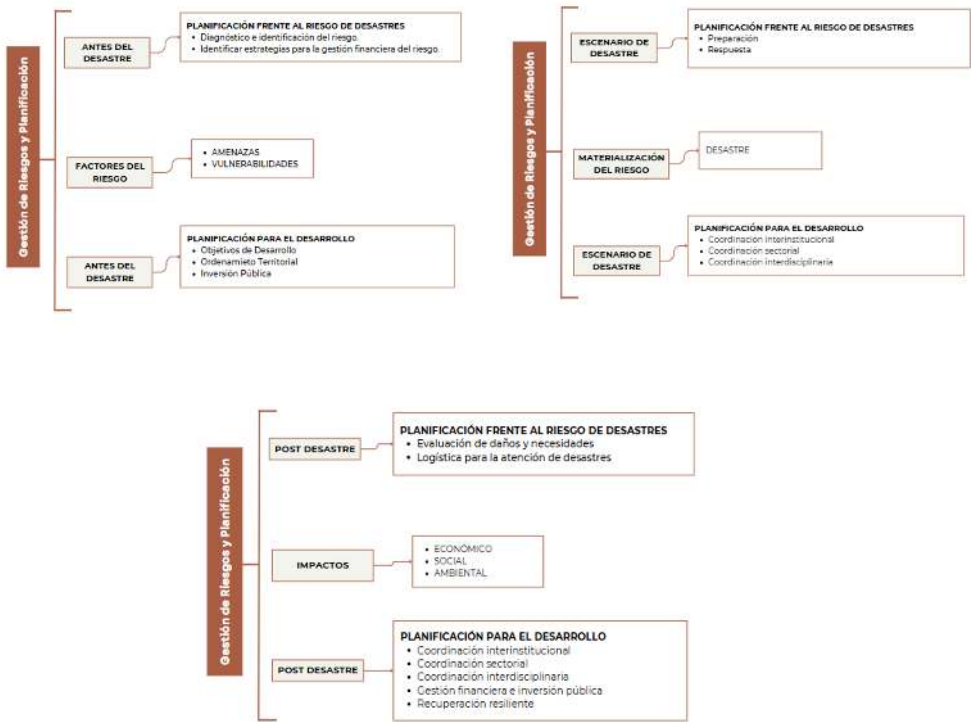
En este contexto, la gestión del riesgo de desastres se convierte en una estrategia integral, con el fin de minimizar el impacto y los efectos económicos y sociales de los desastres, a través de la implementación de estrategias para reducir la vulnerabilidad de las comunidades y desarrollar capacidades de respuesta. Por esta razón, es de gran importancia que el proceso de planificación comprenda la evaluación detallada de las amenazas, exposición y de las vulnerabilidades propias de cada territorio. De ahí, que es crucial incorporar los enfoques de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de planificación para que las políticas de desarrollo sean resilientes y sostenibles (CEPAL, 2020, como se citó en Bello et al., 2020).

¿Pero ustedes se preguntarán, cómo incorporar los enfoques de la gestión del riesgo de desastres en la planificación?



Existen cinco estrategias fundamentales que sustentan la gestión de riesgos, las cuales ya se revisaron previamente en el ciclo de la gestión de riesgos durante la semana 4. Sin embargo, estas estrategias se desglosan de manera más específica para su aplicación en el contexto de la planificación. A continuación, se presenta un esquema que resume este proceso de manera clara y estructurada.

Figura 13
Gestión de Riesgos y Planificación



Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.

Para alcanzar este proceso en los diferentes niveles, y que la gestión de riesgos sea reconocida como un componente transversal en la planificación, es fundamental identificar que instrumentos están disponibles, ya sea como parte de los planes de desarrollo o de gestión de riesgo de desastres.



A continuación, le invito a revisar el [anexo 1](#), donde se detalla un ejemplo de la elaboración de planificación para la gestión del riesgo

3.2. Impactos de los desastres en la economía y la pobreza

Los desastres de origen natural y antrópico tienen un impacto significativo en la economía global y en la calidad de vida de las personas, especialmente en comunidades vulnerables. La destrucción de infraestructura, la interrupción de actividades económicas y la pérdida de medios de vida pueden generar ciclos de pobreza difíciles de romper. Las economías más frágiles sufren mayores dificultades para recuperarse, ya que dependen de recursos limitados y carecen de estructuras resilientes. Comprender el impacto económico de los desastres es fundamental para diseñar estrategias de reducción del riesgo que permitan mitigar sus efectos y fomentar un desarrollo sostenible (UNDRR, 2018).

A continuación, en la tabla 2, se muestran algunos datos claves sobre el impacto de los desastres en la economía y la pobreza a nivel global.



Tabla 2
Impactos de los desastres en la economía y la pobreza

Muertes causadas por desastres	1,3 millones de personas (1998-2017).
Personas afectadas	4.400 millones de personas
Pérdidas económicas	\$2,908 billones de dólares
Aumento de pérdidas económicas	68% en comparación con periodos anteriores
Desastres climáticos como % del total de pérdidas	Representaron el 77% del total de pérdidas económicas
Probabilidad de muerte en países de bajos ingresos vs. altos ingresos	7 veces mayor que en países de altos ingresos
Impacto económico relativo al PIB en países de bajos ingresos	Mayor afectación y menor capacidad de recuperación
Factores que agravan el impacto	Falta de infraestructura resiliente y sistemas de alerta temprana
Beneficio de la inversión en educación y capacitación	Mejora la preparación y respuesta ante eventos extremos

Nota. Adaptado de *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*. UNDRR, por Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), 2018.

En el caso de América Latina, según el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, 14 países cuentan con planes o estrategias nacionales para la gestión del riesgo de desastres. En la figura 14 se presentan algunos de estos países, con el nombre de las herramientas vigentes.



Figura 14

América Latina y el Caribe y sus planes o estrategias nacionales para la gestión del riesgo de desastres.

País		Plan o estrategia
	Argentina	Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Programa Nacional de Gestión de Riesgos
	Chile	Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
	Colombia	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025
	Costa Rica	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020
	Ecuador	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres
	Guatemala	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres Guatemala 2018-2022
	Honduras	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos - PNGIRH - Periodo 2014-2019

Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.

En el caso específico de Ecuador, la planificación para la gestión del riesgo de desastres se ha integrado en diversas estrategias y marcos normativos. En la figura 15 se detalla el nombre de las herramientas vigentes, que están contribuyendo a fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad frente a los desastres.



Figura 15

Planes o estrategias vigentes en Ecuador



Ecuador ha venido fortaleciendo estos procesos en concordancia con la Agenda 2030, particularmente en las metas 1.5, 11.b y 13.1, así como con el Marco de Sendai, específicamente en su meta E. El país continúa avanzando en la formulación y aplicación de estrategias para la reducción del riesgo de desastres, integrándolas de manera efectiva en sus políticas de desarrollo.



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Para profundizar en sus conocimientos, le invito a resolver el siguiente quiz:

[Decisiones para un futuro resiliente](#)



Semana 7

Unidad 3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres

Estimados estudiantes, durante esta semana continuaremos analizando la importancia de la planificación en la reducción del riesgo de desastres, centrándonos en un aspecto fundamental: la identificación de riesgos, amenazas y vulnerabilidades. Comprender estos elementos es esencial para anticiparse a los impactos de los desastres y desarrollar estrategias de prevención y mitigación más efectivas.

A lo largo de esta unidad, conocerá las diversas herramientas utilizadas en el análisis y gestión del riesgo. Este enfoque le proporcionará conocimientos esenciales para evaluar el riesgo en diferentes contextos, fortaleciendo sus habilidades en la toma de decisiones basadas en datos y evidencia.

3.3. Gobernanza del riesgo en la planificación para la gestión del riesgo

La gestión del riesgo de desastres debe estar respaldada por un marco normativo sólido y estrategias de gobernanza efectivas. En Ecuador, la Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2024) establece lineamientos clave para la planificación del riesgo. Además, el Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP) ha identificado avances y desafíos en la implementación de políticas efectivas para la reducción del riesgo de desastres. Es fundamental que los gobiernos locales asuman su responsabilidad en la planificación post-desastre y la gestión integral del riesgo.

A continuación, se presenta un listado de normativas nacionales en el contexto de la planificación para la reducción del riesgo de desastres:

- Constitución de la República del Ecuador (Artículos 261, 389 y 390): establece que la gestión de riesgos es una competencia del Estado central



y que la protección de la población ante desastres es una prioridad nacional.

- Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (2024): regula los procesos de planificación, organización y articulación de políticas para la prevención, mitigación, respuesta y recuperación ante desastres.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: establece lineamientos sobre la planificación territorial y su vinculación con la gestión de riesgos.
- Estrategia Territorial Nacional de Gestión de Riesgos: integra la gestión de riesgos en la planificación territorial y en el uso del suelo.
- Políticas nacionales relacionadas con la reducción del riesgo: incluye la Política 7.6 (Infraestructura resiliente), la Política 3.10 (Reducción del riesgo de desastres) y la Política 10.2 (Comprensión y prevención del riesgo).

3.4. Identificación del riesgo y evaluación de amenazas y vulnerabilidades

Para reducir los impactos de los desastres, es crucial identificar correctamente las zonas de riesgo y evaluar las amenazas y vulnerabilidades presentes en cada territorio. En Ecuador, se ha identificado que muchas áreas carecen de análisis de riesgo adecuado, lo que limita la capacidad de planificación preventiva. A través de mapas de riesgo y el uso de herramientas como la georreferenciación, es posible evaluar la distribución de eventos peligrosos como incendios forestales, deslizamientos, inundaciones y sismos. Estos análisis permiten generar estrategias de mitigación y respuesta basadas en la evidencia.

3.4.1. Identificación del riesgo y evaluación de amenazas y vulnerabilidades

Según la Estrategia Territorial Nacional del Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador (Secretaría Nacional de Planificación, 2024), la ubicación geográfica de Ecuador y las características de su territorio lo exponen a



eventos hidrometeorológicos, geológicos y océano-atmosféricos de alta recurrencia. Durante los últimos 14 años, se ha registrado un incremento significativo en la cantidad de eventos adversos y en la población afectada.

Algunos de los datos más relevantes se detallan a continuación:

- Número total de eventos peligrosos registrados: 2.778.187.
- Año con mayor número de personas impactadas: 2021, con 592.526 personas afectadas.

Respecto al impacto en infraestructura y bienes:

- 751 viviendas afectadas y 21.749 viviendas destruidas.
- 374 centros de salud afectados y 1 centro de salud destruido.
- 739 puentes afectados y 277 destruidos.
- 192 centros educativos afectados y 41 destruidos.
- 718,5 metros lineales de vías de primer, segundo y tercer orden afectadas.

En la figura 16, se presenta un resumen de los datos previamente mencionados, los mismos que fueron elaborados por la Secretaría Nacional de Planificación.

Figura 16
Personas incapacitadas por eventos peligrosos



Nota. Tomado del *Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024 - 2025 | Eje de Gestión de Riesgos* (p. 26), por Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

3.5. Incorporación del Riesgo en la Planificación y Desarrollo Territorial

Uno de los principales desafíos en la gestión del riesgo de desastres es la falta de integración del análisis de riesgo en la planificación territorial. La planificación urbana y rural debe incorporar un enfoque preventivo que reduzca la vulnerabilidad de las comunidades. Se ha identificado que, en muchos casos, la infraestructura no está diseñada con criterios resilientes, lo que aumenta la exposición a amenazas. Asimismo, es fundamental fortalecer la participación ciudadana en la planificación del riesgo, asegurando que las comunidades contribuyan activamente a la identificación y reducción de riesgos.

3.5.1. Planificación basada en el Mapeo de Amenazas y Evaluación de Infraestructura

La planificación para la reducción del riesgo de desastres debe basarse en un adecuado mapeo de amenazas naturales y en la identificación de infraestructura expuesta. Según la (CEPAL, 2020, como se citó en Bello et al., 2020), es fundamental contar con información detallada sobre la ubicación de elementos críticos como escuelas, centros de salud, carreteras, sistemas de suministro de agua, energía y telecomunicaciones, ya que esto permite desarrollar estrategias de gestión del riesgo más efectivas.

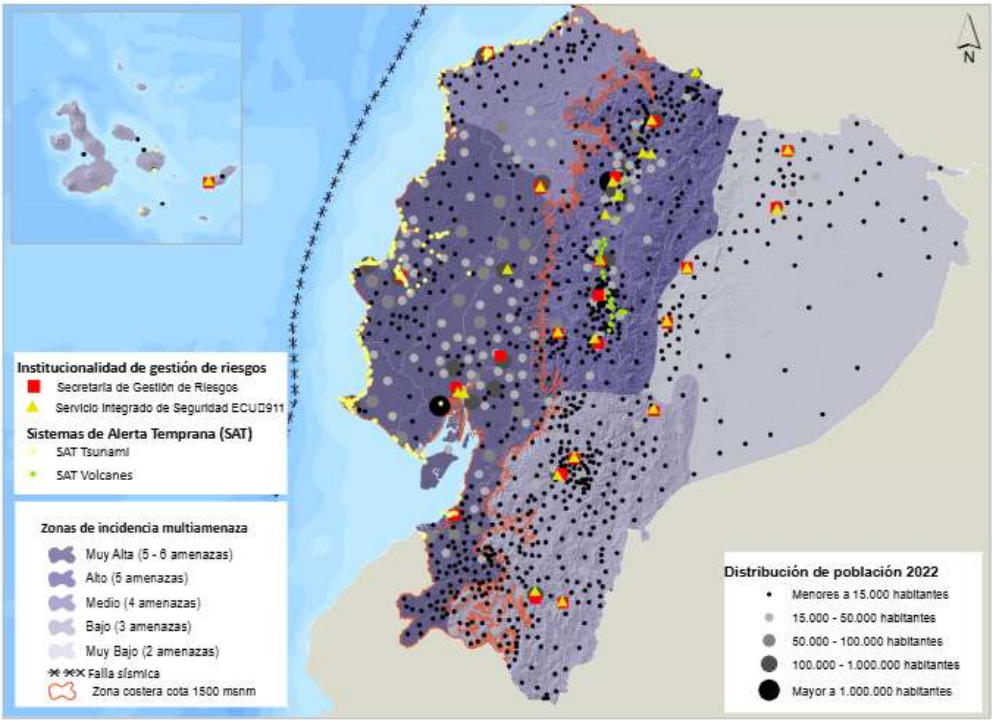
Para ello, se recomienda:

- Desarrollar un sistema de zonificación que sirva de base para planes de ordenamiento territorial, uso del suelo y códigos de edificación.
- Elaborar perfiles de riesgo que integren información geográfica sobre infraestructura y su grado de exposición a las diferentes amenazas.
- Actualizar los catastros de viviendas, infraestructura no residencial (escuelas, hospitales, empresas) e infraestructura esencial (autopistas, aeropuertos, puertos, plantas eléctricas y de producción de agua). Además de predios rurales.
- Implementar la georreferenciación de catastros y censos para contar con información precisa para la gestión del riesgo.



Por ejemplo, en la figura 17, se presenta el modelo territorial deseado, en el cual se identifica las zonas multiamenazas, presentadas en la Estrategia Territorial (Secretaría Nacional de Planificación, 2024), lo que han incorporado es la población expuesta a una o varias amenazas, los sistemas de alerta temprana implementados y en funcionamiento, además de la ubicación de sectores estratégicos como la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Servicio Integrado de Seguridad ECU911.

Figura 17
Mapa del Modelo territorial de gestión de riesgos nacional



Nota. Tomado del Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024 - 2025 | Eje de Gestión de Riesgos (p. 46), por Secretaría Nacional de Planificación, 2023.

Además de la zonificación de amenazas, la identificación de vulnerabilidades es esencial dentro de la planificación territorial. Para ello se considera algunos índices utilizados a nivel regional que permiten evaluar la gestión del riesgo de desastres, por ejemplo:

- Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP), este evalúa el nivel de implementación de políticas en gestión del riesgo.
- Índice INFORM, identifica los factores de vulnerabilidad y exposición en diferentes países, proporcionando información comparable y transparente.

La adopción de estos instrumentos contribuye a la formulación de planes y políticas más robustas, asegurando que la planificación territorial esté alineada con una estrategia de reducción del riesgo basada en datos y evidencia.

Estimados estudiantes, con el análisis de la planificación para la reducción del riesgo de desastres, culminamos la revisión de los contenidos programados para el primer bimestre. A lo largo de estas semanas, hemos abordado conceptos clave sobre planificación, planificación para el desarrollo y las herramientas para la identificación y evaluación de amenazas y vulnerabilidades en diferentes contextos.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Revisión del Documento [Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas en Gestión de Riesgo de Desastres \(iGOPP\): Informe nacional: Ecuador.](#)

En este documento del iGOPP, revise las páginas de la (14-20), y realice un resumen con los principales hallazgos.



Analice cómo el índice evalúa la capacidad de los países en la gestión del riesgo de desastres a través de su marco normativo, institucional y presupuestario.

Luego, en una libreta, responda a las siguientes preguntas de análisis.

- ¿Cuál es la función principal del iGOPP?
- ¿Cuáles son los seis componentes que el iGOPP considera esenciales para la implementación efectiva de la gestión del riesgo de desastres?
- Según la clasificación del índice (Bajo, Incipiente, Apreciable, Notable, Sobresaliente), ¿cómo cree que se encuentra Ecuador en términos de gobernanza del riesgo y por qué?

2. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 3

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 3, que se presenta a continuación.

1. Según Lavell (2000), los desastres no son solo eventos naturales, sino acontecimientos sociales influenciados por el estilo de desarrollo de las comunidades.

V ()

F ()

2. La planificación para la gestión del riesgo de desastres solo debe centrarse en la respuesta ante emergencias y no en la prevención.

V ()

F ()



3. De acuerdo con Mizutori & Guha-Sapir (2018), los desastres pueden afectar gravemente la economía y aumentar los niveles de pobreza, especialmente en comunidades vulnerables.

V ()

F ()

4. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres (1990-1999), promovido por las Naciones Unidas, contribuyó a la creación de un marco global de gestión del riesgo.

V ()

F ()

5. Según la CEPAL (2020), es fundamental evaluar amenazas, exposición y vulnerabilidades dentro de la planificación del riesgo de desastres.

V ()

F ()

6. ¿Cuál fue el impacto del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres (1990-1999)?

- a. Promovió la negación del impacto de los desastres naturales.
- b. Creó un marco global para la gestión del riesgo y consolidó conceptos clave.
- c. Limitó la planificación territorial en la gestión del riesgo.
- d. Eliminó la necesidad de evaluación de amenazas en los planes de desarrollo.

7. Según Mizutori & Guha-Sapir (2018), ¿qué porcentaje de las pérdidas económicas globales por desastres proviene de eventos climáticos?

- a. 45 %.
- b. 60 %.



c. 77 %.

d. 90 %.

8. ¿Cuál de los siguientes factores agrava el impacto de los desastres en países de bajos ingresos, según la CEPAL (2020)?

- a. Falta de infraestructura resiliente y sistemas de alerta temprana.
- b. Estrategias de planificación y ordenamiento territorial efectivas.
- c. Implementación de políticas de reducción de riesgo de desastres.
- d. Alta inversión en preparación y respuesta ante emergencias.

9. ¿Por qué es importante integrar la gestión del riesgo de desastres en la planificación territorial?

- a. Para garantizar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de las comunidades.
- b. Para eliminar regulaciones y acelerar la construcción de infraestructura.
- c. Para priorizar la respuesta ante emergencias en lugar de la prevención.
- d. Para reducir la inversión en obras de mitigación y prevención.

10. Según la Estrategia Territorial Nacional del Plan Nacional de Desarrollo (2024), ¿cuál fue el número de personas afectadas por desastres en Ecuador en el año 2021?

- a. 250,000.
- b. 400,000.
- c. 592,526.
- d. 1,000,000.

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 1 y 2:

- Define el alcance y gestión de un plan.
- Aplica los procesos de planificación en la formulación de propuestas.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 8

Actividades finales del bimestre

Estimados estudiantes, hemos concluido la revisión de los contenidos planificados para este primer bimestre. Durante esta semana, realizaremos una revisión integral y brindaremos retroalimentación sobre todas las unidades abordadas. Es fundamental que este proceso se complemente con las actividades de aprendizaje recomendadas, lo que implica repasar las lecturas, realizar las autoevaluaciones y revisar los recursos educativos abiertos proporcionados en cada semana. Esto les permitirá reforzar sus conocimientos y prepararse de manera óptima para la evaluación bimestral.

A continuación, se detallan las actividades que se deben desarrollar como parte de este repaso.

Tabla 3

Revisión de contenidos primer bimestre

Contenidos	Actividades de aprendizaje	Bibliografía básica
Unidad 1. Concepto e importancia de planificación	Actividades de aprendizaje semana 1,2 y 3 y Autoevaluación 1	Guía Didáctica
Unidad 2. Ciclo de gestión del riesgo y planificación	Actividades de aprendizaje semana 4,5 y Autoevaluación 2	Guía Didáctica
Unidad 3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres	Actividades de aprendizaje semana 6, 7 y Autoevaluación 3	Guía Didáctica



Asimismo, se detallan algunas orientaciones para el desarrollo de la evaluación presencial del primer bimestre.

- **Actividad de aprendizaje:** revisar y analizar las temáticas y contenidos estudiados en el bimestre.
- **Tipo de recurso:** evaluación presencial.
- **Orientación metodológica:** la evaluación es presencial y se rinde al finalizar el bimestre. La fecha en la que debe rendir la evaluación es propuesta por la universidad. Considere que esta actividad no se puede recuperar. Las preguntas son de opción múltiple, con una sola respuesta correcta. Se sugiere realizar nuevamente las autoevaluaciones de las unidades correspondientes.
- **La evaluación presencial:** es una actividad formativa – sumativa que evalúa la adquisición de las competencias del componente; y es parte de las actividades de aprendizaje autónomo.
- **Instrumento de evaluación:** evaluación en línea.





Segundo bimestre

Resultado de aprendizaje 3:

Comprende la necesidad de planificar en cada una de las fases de la gestión de riesgos.

Alcanzar este resultado de aprendizaje, es un compromiso para todos durante el segundo bimestre. Para ello se abordarán temas como la importancia de la planificación en cada una de las fases de la gestión del riesgo de desastres. Además, en la Unidad 5, se enfatizará el monitoreo y evaluación de los planes como herramientas esenciales para garantizar la efectividad y mejora continua en la gestión del riesgo. Las herramientas que se utilizarán son lecturas guiadas, análisis de casos reales, actividades prácticas y ejercicios de reflexión, que permitirán aplicar los conceptos en contextos específicos. Asimismo, se fomentará el uso de herramientas tecnológicas, como plataformas interactivas y simulaciones, para reforzar el análisis de datos y la toma de decisiones en escenarios de riesgo.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 9

Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos

La gestión del riesgo de desastres es un proceso integral que abarca una serie de acciones estratégicas diseñadas para prevenir, reducir y responder a situaciones de emergencia. Estas acciones resultan esenciales para evitar la generación de nuevos riesgos y para mitigar aquellos ya existentes. Además,



desempeñan un papel fundamental en la planificación y ejecución de estrategias de recuperación tras la materialización de un desastre (Narváez, Lavell & Ortega, 2009, como se cita en Orozco & Guevara, 2011).

Bajo este análisis, las intervenciones en la gestión del riesgo pueden agruparse en algunos procesos constitutivos que son esenciales y que se detallan a continuación (Orozco & Guevara, 2011).

- Generación de conocimiento sobre el riesgo, implica la recopilación y análisis de información sobre amenazas y vulnerabilidades para fortalecer la toma de decisiones informadas.
- Prevención del riesgo futuro, se centra en evitar la construcción de nuevos escenarios de riesgo mediante una planificación territorial y sectorial sostenible.
- Reducción del riesgo existente, incluye medidas correctivas destinadas a mitigar las vulnerabilidades en infraestructuras y comunidades expuestas.
- Preparación para la respuesta, esta acción involucra el desarrollo de planes de contingencia, el fortalecimiento de capacidades y la implementación de sistemas de alerta temprana.
- Respuesta y rehabilitación, que consiste en la ejecución de acciones inmediatas para la protección de la población, la provisión de asistencia humanitaria y la restauración de servicios esenciales.
- Recuperación y reconstrucción, está enfocada en la planificación y ejecución de medidas de rehabilitación post-desastre con un enfoque de desarrollo resiliente.

El análisis y aplicación de estos procesos permiten estructurar planes de gestión del riesgo eficientes y alineados con principios de sostenibilidad y resiliencia. En esta unidad, se abordarán los principales enfoques utilizados en la formulación de planes de gestión del riesgo, destacando su importancia para la planificación territorial y la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades frente a diversas amenazas.



4.1. Generar conocimiento sobre el riesgo

El conocimiento es la principal herramienta en la reducción del riesgo de desastres, ya que permite a las personas comprender mejor su entorno y tomar decisiones informadas. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2010, el acceso a la educación amplía oportunidades, fomenta la creatividad y facilita la prevención de riesgos, contribuyendo a una vida más segura y sostenible (PNUD, 2010).

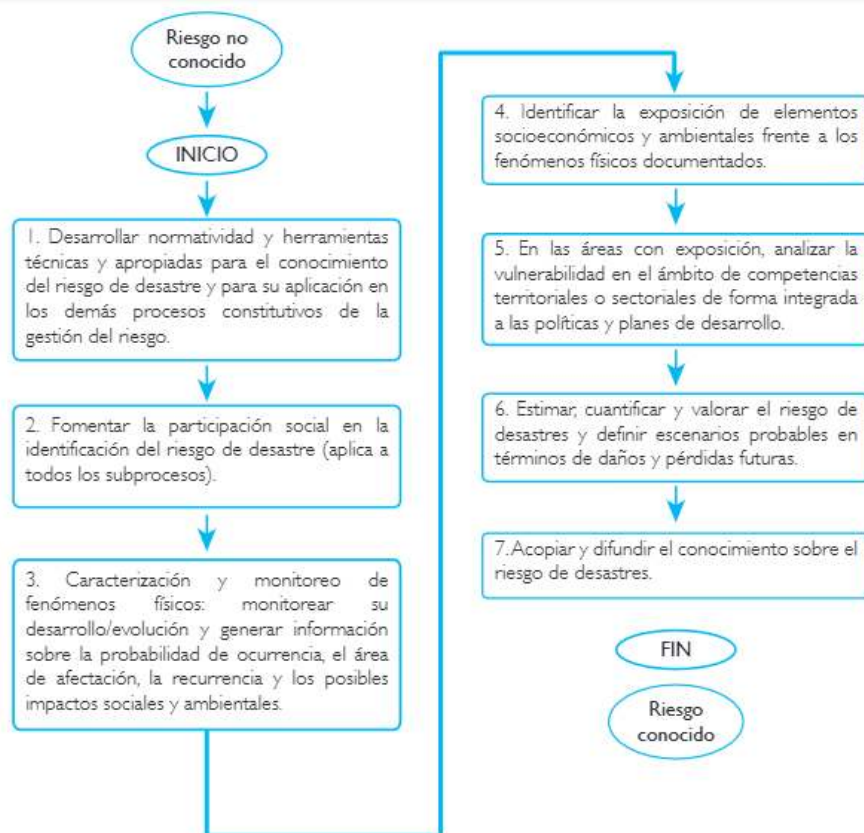
Para ello, es fundamental fortalecer una cultura del riesgo, entendida como el conjunto de valores y acciones orientadas a la prevención y mitigación del riesgo de desastres. La generación de conocimiento en esta área se basa en transformar información en estrategias prácticas para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD), abordando la gestión prospectiva, correctiva, reactiva y financiera (Orozco y Guevara, 2011).

En la Figura 18, se presenta el proceso de generación de conocimiento sobre el riesgo de desastres, que permite transformar un riesgo no conocido en un riesgo identificado y gestionado. Según Orozco y Guevara, 2011, este proceso se compone de siete etapas.



Figura 18

Conocimiento del riesgo de desastres



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 55), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

Este proceso requiere la participación de diversos actores, como instituciones gubernamentales, organismos de investigación y redes de monitoreo, quienes aportan insumos clave para el análisis y toma de decisiones. Además, es esencial contar con datos sobre amenazas, vulnerabilidades y modelos de riesgo, permitiendo una planificación basada en evidencia y orientada a la resiliencia (Narváez, Lavell & Ortega, 2009, como se cita en Orozco & Guevara, 2011).

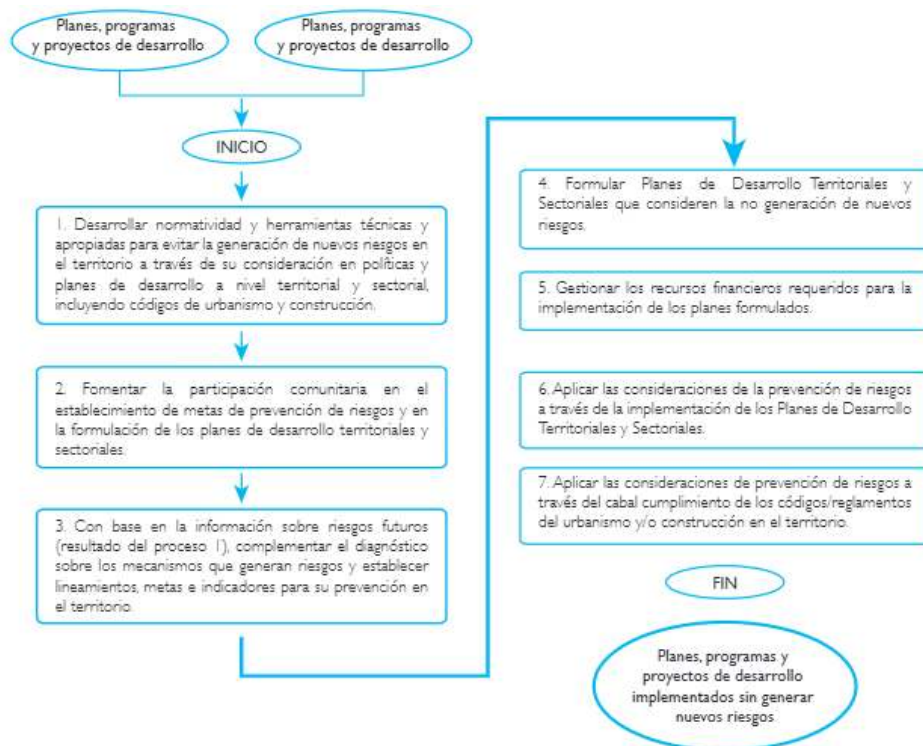
4.2. Planificación para prevenir el riesgo

La prevención del riesgo de desastres se enfoca en evitar o minimizar la generación de nuevos factores de riesgo, promoviendo cambios en los procesos de desarrollo y en el uso del territorio. Este enfoque se implementa a través de la planificación de políticas, planes, programas y proyectos, los cuales buscan anticipar y reducir la construcción social del riesgo antes de que se materialicen situaciones de emergencia (Narváez, Lavell & Ortega, 2009, como se cita en Orozco & Guevara, 2011).

Para lograrlo, es necesario contar con insumos clave, como, los que se indican en le figura 19.

Figura 19

Prevención del riesgo de desastres



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 56), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

Para la planificación efectiva en la prevención del riesgo, es fundamental contar con diversos insumos que faciliten la toma de decisiones. Entre ellos, se incluyen las estimaciones sobre escenarios de riesgo futuro, que permiten prever posibles condiciones de peligro y anticipar medidas de mitigación. Asimismo, los indicadores sobre la ocupación y transformación del territorio son esenciales para analizar tendencias de urbanización y cambios en el uso del suelo, facilitando la identificación de áreas vulnerables.

Por otro lado, los instrumentos de planificación del desarrollo desempeñan un papel clave en la integración de la gestión del riesgo en los modelos de crecimiento económico y social, asegurando que el desarrollo sea resiliente y sostenible. Complementariamente, las herramientas de planificación territorial regulan el uso adecuado del suelo, minimizando la exposición de comunidades e infraestructuras a amenazas. Finalmente, los instrumentos de gestión ambiental están diseñados para la protección de los ecosistemas y la reducción de la vulnerabilidad ante eventos extremos, promoviendo la sostenibilidad y la resiliencia en los territorios (Orozco & Guevara, 2011).



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Basándose en las etapas del proceso de generación de conocimiento sobre el riesgo de desastres (Figura 18) y las estrategias de prevención (Figura 19), analice el siguiente caso real en Ecuador y responda las preguntas planteadas a continuación.

En las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas, las inundaciones han afectado a muchas familias, debido a las fuertes precipitaciones y la poca planificación territorial. Muchas infraestructuras están construidas en zonas inundables y las personas afectadas no han recibido suficiente información sobre cómo prevenir riesgos.



Bajo este contexto, responda en una libreta las siguientes preguntas:

- ¿Qué elementos del proceso de la Figura 18 no se han cumplido en este caso?
- Según la Figura 19, ¿cuál de los siguientes aspectos es clave en la planificación para prevenir el riesgo de desastres?

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 10

Estimados estudiantes, en este punto, ustedes ya han adquirido conocimientos fundamentales sobre la importancia del conocimiento y prevención del riesgo. Ahora es momento de dar un paso más y explorar cómo la planificación estratégica no solo permite reducir los riesgos existentes, sino también fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación ante posibles desastres.

Como se ha venido analizando, la gestión del riesgo de desastres no solo implica evitar la materialización de amenazas, sino también estar preparados para enfrentarlos con estrategias efectivas y bien estructuradas, por ello, durante esta semana se abordará la Planificación para la Reducción del Riesgo y la Planificación para la Preparación, dos elementos clave que permiten a las comunidades y a los tomadores de decisiones actuar de manera proactiva, protegiendo vidas, infraestructuras y recursos esenciales.



Los invito a conocer y reflexionar sobre la importancia de estas estrategias y a involucrarse activamente en los contenidos establecidos.

¡Sigamos adelante con entusiasmo y compromiso en este camino hacia una mejor gestión del riesgo de desastres!



Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos

4.3. Planificación para la reducción del riesgo de desastres

La planificación es una herramienta fundamental en la gestión del riesgo de desastres, ya que permite reducir la vulnerabilidad y minimizar los impactos de amenazas naturales y antrópicas. Este proceso se enfoca en intervenir en los escenarios de riesgo existentes para evitar o mitigar sus efectos adversos, considerando que el riesgo no puede ser eliminado en su totalidad. En este sentido, la planificación debe establecerse con base en un nivel de riesgo aceptable, definido socialmente, que permita desarrollar estrategias sostenibles y viables en el tiempo (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020).

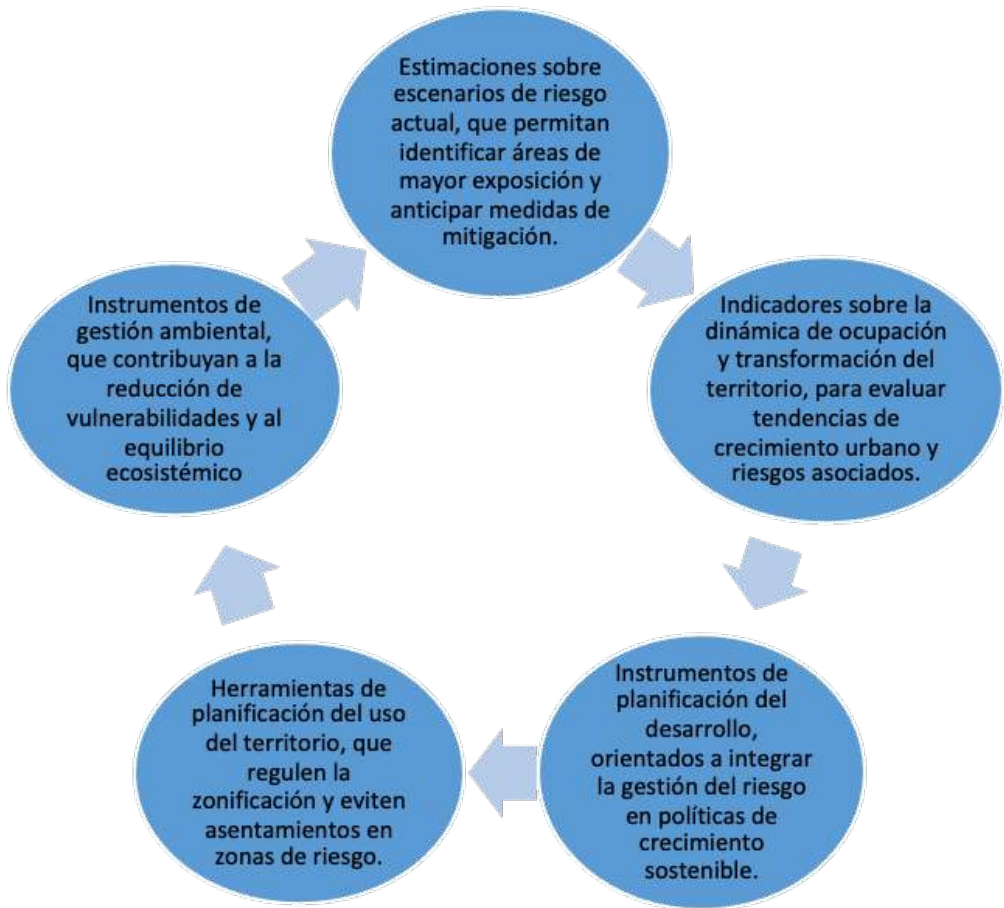
La gestión del riesgo de desastres implica el ajuste y la creación de leyes, ordenanzas y otros instrumentos de planificación a largo plazo, como ya se mencionó. La infraestructura, por ejemplo, se ve afectada principalmente cuando es construida de manera deficiente o en zonas de alto riesgo. Por lo tanto, es crucial que la planificación incorpore medidas de inversión y normativas que minimicen la exposición y la vulnerabilidad de comunidades y bienes estratégicos (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020).

Para alcanzar estos objetivos, es fundamental contar con insumos clave para la planificación de la gestión del riesgo, tales como:



Figura 20

Insumos para la reducción del riesgo de desastres



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 57), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

4.3.1. Estrategias en la Planificación para la Reducción del Riesgo

Según la CEPAL (2019), como se citó en Bello et al., 2020), para fortalecer la reducción del riesgo y garantizar su integración en la gobernanza, la planificación debe basarse en tres estrategias fundamentales, que se dan a conocer en la tabla 4:



Tabla 4
Escenarios para implementar las estrategias para la reducción del riesgo

Estrategia	Descripción	Acciones
Ordenamiento Territorial	El desarrollo urbano y rural debe incluir una planificación adecuada que incorpore la gestión de riesgos como eje transversal.	<ul style="list-style-type: none"> • Zonificación y regulación del uso del suelo. • Gestión del agua y saneamiento. • Infraestructura resiliente y mitigación de inundaciones. • Protección ambiental y planificación sostenible
Normativas de construcción y cumplimiento de códigos estructurales	La aplicación de códigos de construcción obligatorios es una medida fundamental para reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras ante amenazas naturales. Se debe garantizar que los proyectos incorporen criterios de infraestructura esencial, es decir, construcciones críticas para el funcionamiento de la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitales • Centros educativos • Redes de telecomunicaciones • Almacenamiento de alimentos.



Estrategia	Descripción	Acciones
Gestión de la inversión pública con enfoque de reducción del riesgo	Toda nueva inversión en infraestructura debe estar basada en una evaluación de amenazas múltiples, asegurando que los proyectos sean sostenibles y resilientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar criterios de reducción del riesgo en la factibilidad y diseño de proyectos. • Establecer mecanismos de financiamiento para medidas estructurales y no estructurales. • Asegurar que las inversiones en prevención promuevan el crecimiento económico, la innovación y la creación de empleo.

Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* (p. 38), por Bello, O., et al., 2020.

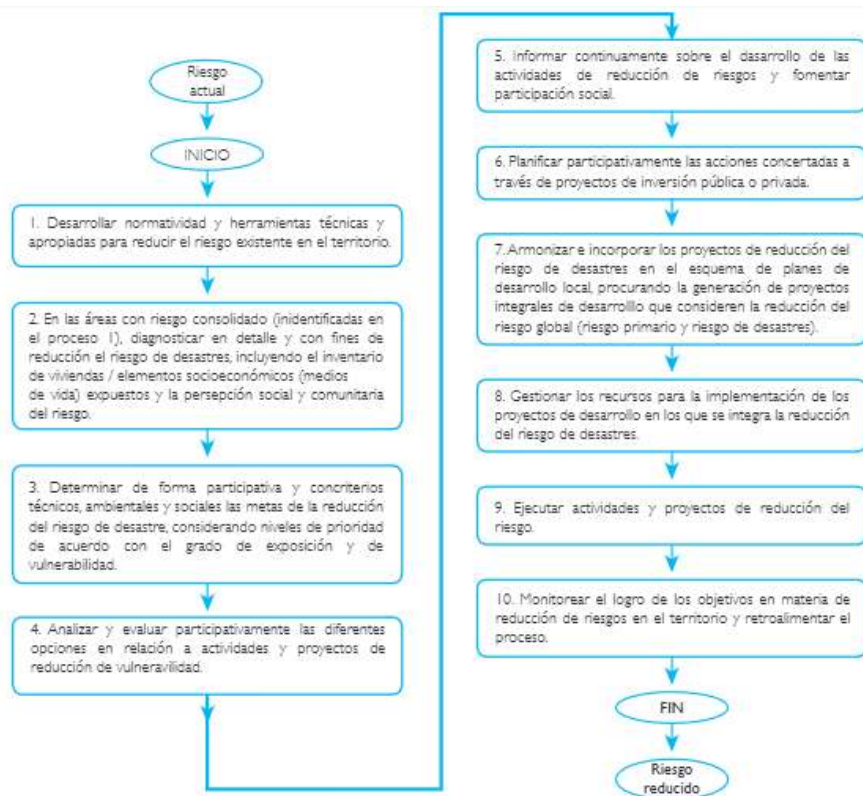
La aplicación de estas estrategias permite que la planificación para la gestión del riesgo no solo reduzca la vulnerabilidad, sino que también impulse un desarrollo sostenible y resiliente en las comunidades y sectores expuestos a amenazas (Orozco & Guevara, 2011).

Todos estos aspectos se resumen en la figura 21, donde se representa un ejemplo de cómo debería realizarse el proceso de reducción del riesgo de desastres. La figura muestra una secuencia de acciones clave que inicia con la formulación de normativas y herramientas técnicas, seguida por el diagnóstico del riesgo, la planificación de medidas de reducción y la ejecución de proyectos. Finalmente, se destaca la importancia del monitoreo y la retroalimentación para asegurar la efectividad de las estrategias implementadas.



Figura 21

Proceso de reducción del riesgo de desastres



Nota. Tomado de Gestión integrada del riesgo de desastres (p. 57), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es momento de aplicar su conocimiento a través de las actividades que se han planteado a continuación:

1. Lea el siguiente caso:

En la provincia de Los Ríos, Ecuador, las comunidades costeras han sido afectadas por inundaciones recurrentes debido al aumento del nivel del mar y eventos climáticos extremos. A pesar de existir normativas sobre el uso del suelo, muchas viviendas se han construido en zonas

vulnerables sin planificación adecuada. Las inundaciones han causado daños en infraestructura, afectando la movilidad y acceso a servicios básicos como agua potable y salud. El gobierno local ha comenzado a implementar un plan de reducción del riesgo basado en reubicación de viviendas, refuerzo de normativas y educación comunitaria en gestión de riesgos.

- ¿Qué estrategias de planificación para la reducción del riesgo se están aplicando en este caso?

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

2. Ahora le invito a realizar el siguiente juego de relacionar, previo a comenzar. Debe revisar la tabla 4 sobre escenarios para implementar las estrategias para la reducción del riesgo.

[Identificación de estrategias para la reducción del riesgo](#)

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 11

Estimados estudiantes, en esta semana continuaremos con el estudio de la planificación dentro de la gestión del riesgo de desastres, enfocándonos en tres aspectos fundamentales: preparación, respuesta y recuperación.

Durante esta semana, revisaremos cómo estos procesos se interrelacionan y cómo, a través de una correcta planificación, se pueda reducir la vulnerabilidad y fortalecer la capacidad de adaptación ante futuros eventos.

Unidad 4. Categorías y enfoque de los planes de gestión de riesgos

4.4. Planificación para la preparación ante eventos peligrosos

La planificación para la preparación es un enfoque fundamental dentro de la gestión del riesgo de desastres, ya que permite organizar y coordinar acciones para mejorar la respuesta eficiente y efectiva ante emergencias. Este proceso



incluye la planificación de medidas que faciliten el aviso oportuno, el salvamento de la población y la protección de los medios de vida, el ambiente y la economía (Lavell, 2003).

Sin embargo, es importante entender, que la preparación no solo implica la respuesta inmediata, sino también el fortalecimiento de capacidades en las instituciones, públicas y privadas, así como de la comunidad. Para lograrlo, es necesaria la colaboración entre organismos gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la comunidad en general, para anticipar, responder y recuperarse de manera efectiva ante situaciones de crisis (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020). En este sentido, es necesario desarrollar instrumentos de planificación que integren metodologías de evaluación de riesgos, inventarios de recursos y estrategias de respuesta ajustadas a la realidad de cada territorio.

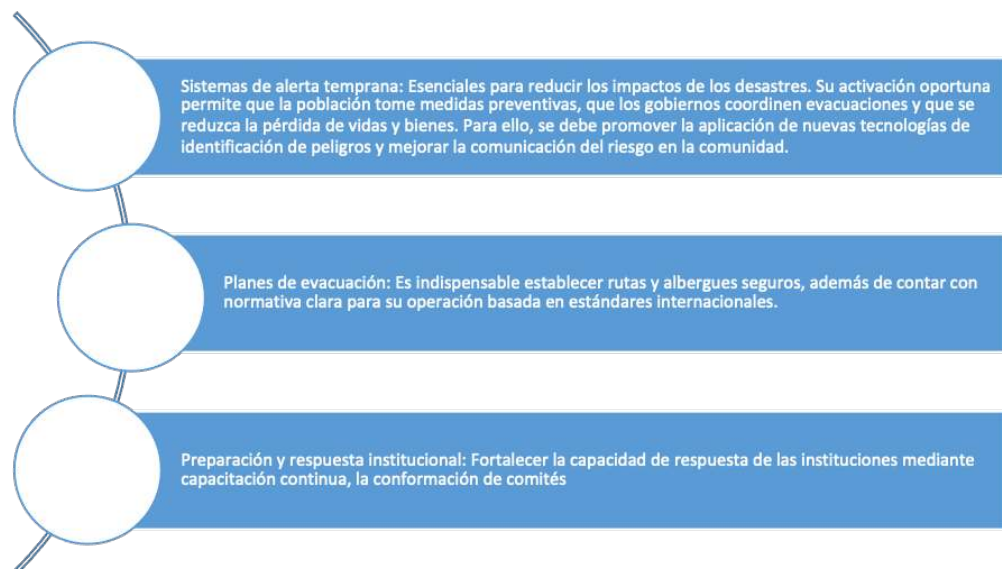
4.4.1. Componentes clave de la planificación para la preparación

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020), la preparación debe ser una parte integral de los planes nacionales de desarrollo, los mismos que deben considerar elementos como:



Figura 22

Gestión Integral de Riesgos de Desastres

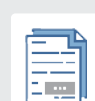


Por ejemplo, en el caso de Ecuador, la planificación debe estar alineada con marcos nacionales e internacionales, como el Plan Nacional de Respuesta (RespondeEc) (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, 2021).

4.4.2. Estrategias para mejorar la preparación ante desastres

En el contexto ecuatoriano, los Lineamientos Estratégicos para la Reducción de Riesgos de Ecuador abarca diversas estrategias para fortalecer la preparación institucional y comunitaria. Entre ellas destacan (SNGRE, 2021):

- Actualización periódica de planes y protocolos de emergencia, garantizando su alineación con las normativas nacionales e internacionales y con la realidad de cada sector.
- Implementar procesos de capacitación y formación para actores clave en la gestión del riesgo, incluyendo autoridades locales y nacionales, personal técnico y miembros de la comunidad.
- Realizar simulacros y ejercicios de evacuación y respuesta, para evaluar y mejorar la capacidad operativa de los organismos responsables.



- Conformación de equipos técnicos sectoriales para la evaluación de daños y necesidades post-desastre.
- Gestionar de forma eficiente la asistencia humanitaria, asegurando la planificación de recursos y articulación interinstitucional para responder de manera efectiva ante emergencias

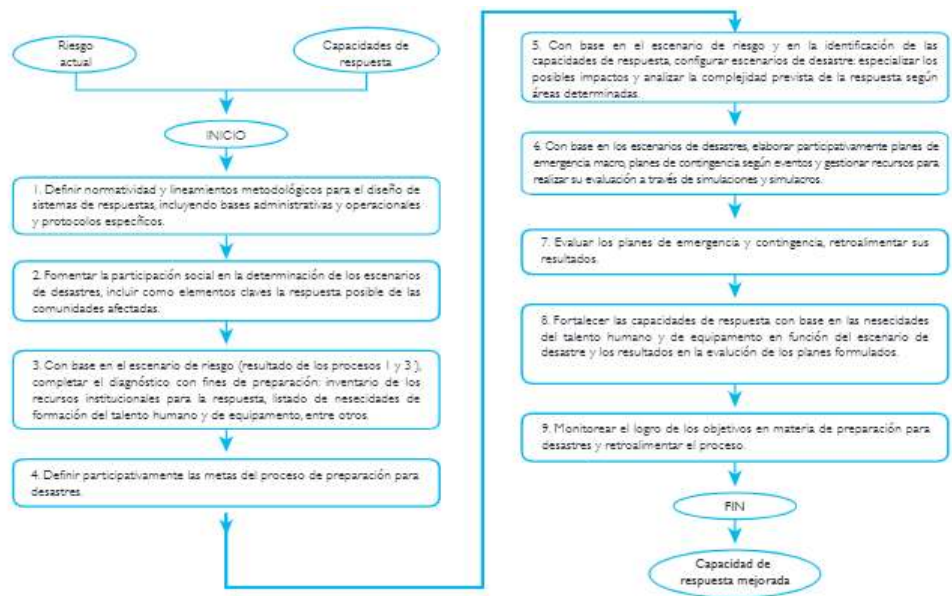
En la figura 23, se detalla un modelo de planificación para la preparación ante desastres, basado en nueve aspectos esenciales. Consiste en el flujo de acciones necesarias para fortalecer las capacidades de respuesta, iniciando con el diseño de normativas y lineamientos metodológicos, involucrando la participación social en la determinación de escenarios de desastre y la elaboración de un diagnóstico de recursos e infraestructura.

Además, se considera relevante configurar escenarios de desastre especializados, elaborar planes de emergencia y contingencia, evaluar su efectividad mediante simulacros y simulaciones, fortalecer las capacidades operativas y monitorear continuamente los avances en materia de preparación.

Este esquema permite visualizar cómo una planificación estructurada y participativa contribuye a mejorar la capacidad de respuesta ante desastres, reduciendo los impactos en la población y promoviendo una gestión del riesgo más eficiente y resiliente.



Figura 23
Flujograma para la preparación ante desastres



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 58), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

4.5. Planificación para la respuesta y recuperación ante eventos peligrosos

La etapa de respuesta y recuperación ante desastres tiene como propósito principal la atención oportuna de las necesidades básicas e inmediatas a las poblaciones afectadas por eventos peligrosos (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020). Este proceso está fundamentado en protocolos de actuación orientados a brindar seguridad a las personas, proteger el patrimonio y rehabilitar en el menor tiempo posible los servicios básicos. Además, establecer acciones para prevenir riesgos futuros derivados del escenario de desastre.

4.5.1. Respuesta ante Desastres

La respuesta ante emergencias o eventos peligrosos, debe estructurarse con antelación, a través de la planificación interinstitucional y la ejecución de simulacros y simulaciones que permitan evaluar y mejorar la capacidad de reacción. Para lograrlo, es necesario contar con insumos fundamentales como escenarios de eventos históricos, inventarios de recursos y planes operativos diseñados para una acción coordinada y efectiva (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020). Entre los planes con los que se debe contar están los Planes de Emergencia, Planes de Contingencia y Protocolos Operativos, además de Planes de Continuidad.

Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta requiere la implementación de Sistemas de Alerta Temprana (SAT), los cuales permiten emitir alertas a la población, de acuerdo a la evolución de la amenaza. En Ecuador, se han establecido sistemas nacionales de alerta para tsunamis y volcanes, además de iniciativas locales para amenazas hidrometeorológicas (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2024, como se citó en Secretaría Nacional de Planificación 2024). No obstante, aún existe una brecha significativa en la cobertura de estos sistemas, lo que deja a un gran porcentaje de la población sin mecanismos de alerta eficaces.

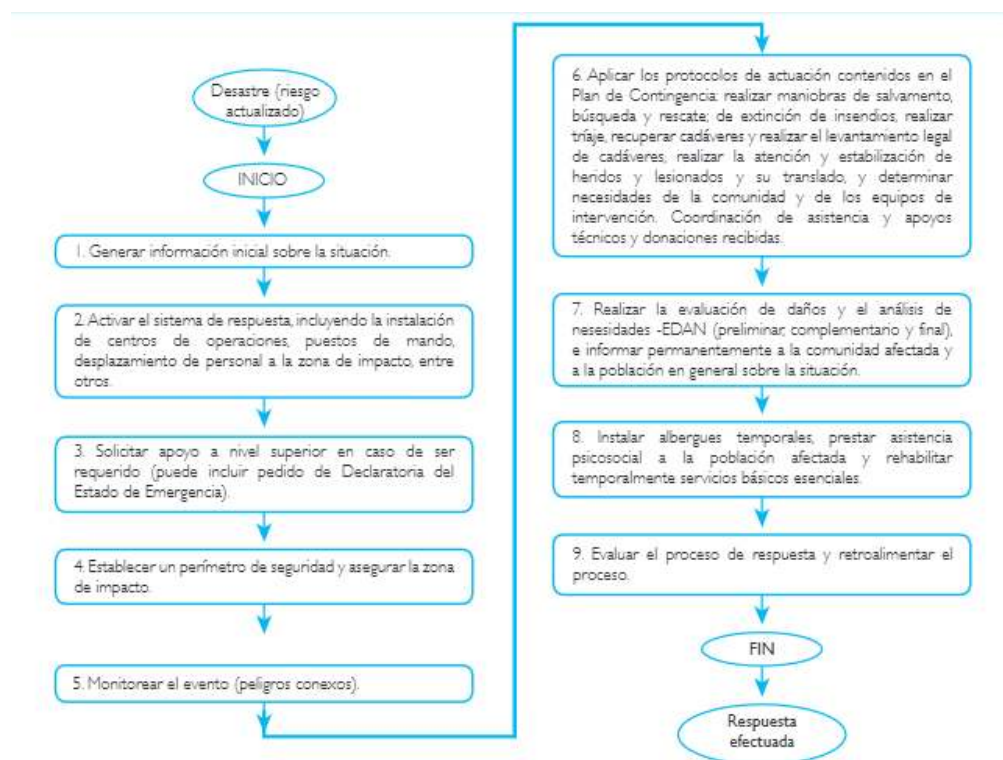
Otro ejemplo en la respuesta es la búsqueda y rescate de víctimas en estructuras colapsadas (USAR, por sus siglas en inglés). En el país, se han acreditado nueve equipos de búsqueda y rescate, pero su número sigue siendo insuficiente para atender emergencias de gran magnitud. La experiencia del sismo del 2016 evidenció la necesidad de fortalecer estos equipos con personal capacitado y recursos adecuados para garantizar una respuesta eficiente en eventos de alto impacto (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2024, como se citó en Secretaría Nacional de Planificación 2024).

Para lograr una respuesta más eficiente, se puede tomar como referencia la propuesta de (Narváez, Lavell & Ortega, 2009, como se cita en Orozco & Guevara, 2011), quienes presentan un enfoque consolidado para la gestión de la respuesta ante desastres. Este enfoque se ilustra en la figura 24.



Figura 24

Gestión de la respuesta ante desastres



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 59), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

4.5.2. Recuperación y Reconstrucción

La recuperación después de un desastre se realiza en dos fases: la primera consiste en la atención de la población afectada y la rehabilitación de los servicios esenciales, mientras que la segunda está relacionada con procesos a largo plazo, es decir, la reconstrucción de la infraestructura dañada con criterios de resiliencia y sostenibilidad (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020). En este proceso, se recomienda la implementación de un Plan de Reconstrucción, que contemple criterios de ubicación segura, estructuras resistentes y evaluación socioeconómica del territorio.

Desde una perspectiva de desarrollo, la recuperación debe estar alineada con políticas que incorporen la gestión del riesgo de desastres en la planificación territorial y económica. Se debe evitar la reproducción de condiciones de vulnerabilidad y garantizar financiamiento adecuado para fomentar cambios estructurales que fortalezcan la resiliencia de las comunidades afectadas (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2024, como se citó en Secretaría Nacional de Planificación 2024).

La etapa de recuperación también requiere de la implementación de estrategias como la asistencia humanitaria, que incluye la distribución de kits de ayuda y el establecimiento de alojamientos temporales adecuados. Según datos recientes, Ecuador ha atendido a más de 243.822 personas con asistencia humanitaria en los últimos años, pero persisten desafíos en la estandarización y distribución eficiente de estos recursos (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2024, como se citó en Secretaría Nacional de Planificación 2024).

Por lo que es necesario contar con un voluntariado fortalecido, en donde se involcre a la comunidad para que participe activamente en acciones enfocadas a la respuesta y recuperación. Actualmente, solo el 20,7% de los cantones ecuatorianos cuentan con voluntarios de protección civil, lo que representa una oportunidad para ampliar y fortalecer esta iniciativa (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, 2024, como se citó en Secretaría Nacional de Planificación 2024).

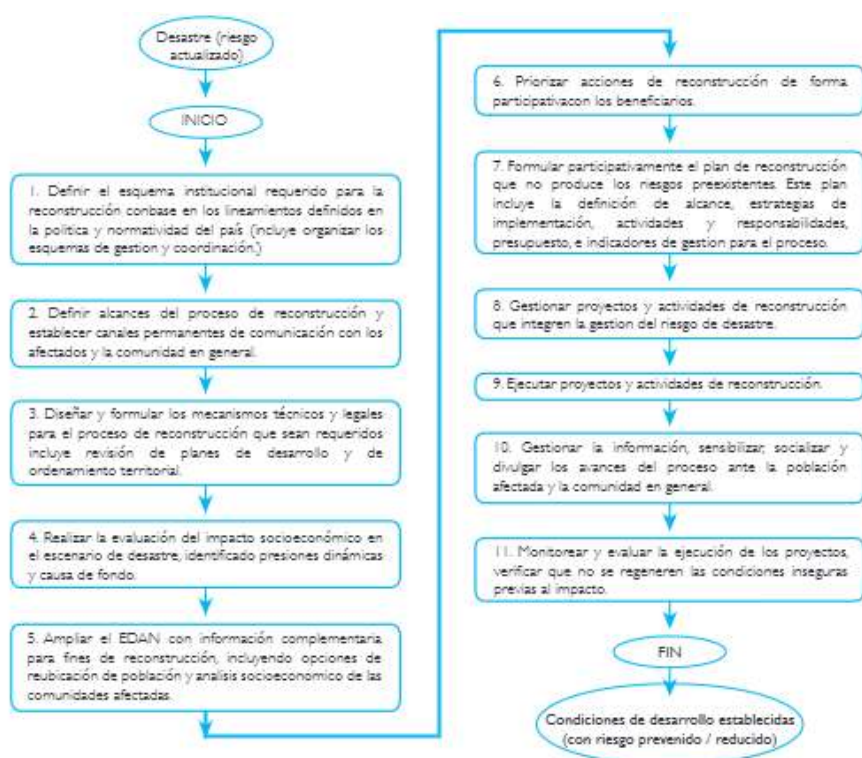
También, es importante entender que la reconstrucción debe ir más allá de la reposición de infraestructura dañada; es fundamental que los proyectos de recuperación incorporen estrategias de adaptación al cambio climático y reducción de riesgos. Un desarrollo sostenible solo será posible si la resiliencia frente a los desastres se convierte en un eje transversal de las políticas nacionales y locales (CEPAL, 2019, como se citó en Bello et al., 2020).



Bajo este contexto, la recuperación debe incluir una planificación territorial adecuada, asegurando que el desarrollo posterior sea seguro y sostenible (Orozco & Guevara, 2011). Según la CEPAL (2019), como se citó en Bello et al., (2020)., un proceso de reconstrucción puede estar estructurado como se muestra en la figura 25.

Figura 25

Proceso de reconstrucción



Nota. Tomado de *Gestión integrada del riesgo de desastres* (p. 60), por Orozco, G., & Guevara, O., 2011, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

1. Ahora le invito a realizar el siguiente juego tipo Quiz:

Misión Resiliencia: Protegiendo la Costa Ecuatoriana

2. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 4

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 4, que se presenta a continuación.

1. Los sistemas de alerta temprana permiten la emisión de alertas oportunas para reducir los impactos de desastres en la población.
V ()
F ()
2. Según la CEPAL (2019), la planificación para la preparación solo se enfoca en la respuesta inmediata y no en la capacitación institucional.
V ()
F ()
3. En Ecuador, la planificación para la preparación ante desastres no necesita estar alineada con marcos nacionales e internacionales.
V ()
F ()
4. La planificación para la preparación debe incluir la gestión de recursos logísticos y financieros para garantizar una respuesta efectiva.
V ()
F ()



5. La respuesta ante desastres implica solo la atención inmediata de las personas afectadas sin considerar la recuperación posterior.

V ()

F ()

6. Según la CEPAL (2019), una respuesta efectiva requiere la implementación de sistemas de alerta temprana y protocolos de actuación.

V ()

F ()

7. El Plan de Reconstrucción no debe considerar la ubicación segura ni la resistencia estructural en los proyectos.

V ()

F ()

8. La reconstrucción debe incluir estrategias de adaptación al cambio climático y reducción de riesgos para garantizar la sostenibilidad.

V ()

F ()

9. El financiamiento de la reconstrucción solo debe centrarse en la infraestructura y no en el bienestar de las comunidades afectadas.

V ()

F ()

10. Los planes de evacuación deben contar con rutas seguras, albergues adecuados y normativas claras para su operación.



V ()

F ()

[Ir al solucionario](#)

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 12

Unidad 5. Monitoreo y evaluación de planes

En esta semana analizaremos la importancia del monitoreo y la evaluación de los planes de gestión de riesgos, fase esencial en la planificación y ejecución de estrategias para la reducción del riesgo de desastres. A través de estas acciones se puede analizar el impacto de las medidas adoptadas, identificar deficiencias y realizar ajustes a tiempo para mejorar la efectividad y el impacto de la gestión del riesgo. En este contexto, se debe reconocer la utilización de indicadores específicos y metodologías estandarizadas que faciliten la medición del progreso y la toma de decisiones basada en la evidencia.

La gestión del riesgo de desastres ha tenido un progreso significativo a lo largo del tiempo, pasando de enfoques reactivos a modelos más proactivos y preventivos. Dentro de esta evolución, el monitoreo y la evaluación se han convertido en herramientas clave para garantizar que los planes no solo se implementen correctamente, sino que además logren los objetivos planteados.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible han establecido directrices claras para fortalecer el monitoreo y la evaluación en este ámbito. Estos marcos internacionales proporcionan lineamientos para medir la efectividad de las acciones implementadas, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la optimización de recursos en la gestión del riesgo de desastres.



5.1. Importancia del monitoreo y evaluación en la gestión del riesgo de desastres

El monitoreo es un proceso continuo que consiste en recopilar y analizar la información sobre el desarrollo de un plan. Su objetivo es identificar avances, dificultades y posibles desviaciones respecto a las metas establecidas. Por su parte, la evaluación es un proceso más amplio que busca analizar de manera sistemática los resultados obtenidos, verificando la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones realizadas.

Estos procesos son de gran relevancia, porque no solo benefician a las instituciones que tienen competencia en la gestión del riesgo de desastres, sino que también son esenciales para la población, porque garantizan que los recursos sean utilizados eficientemente y que las estrategias se adapten a la realidad territorial, para que contribuyan a la seguridad y bienestar de la población.

De acuerdo al Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, el 42 % de los países que forman parte, cuentan con planes o estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres, lo pueden observar en la tabla 5.



Tabla 5
Listado de países que cuentan con planes de gestión de riesgos

América Latina y el Caribe (14 países): planes o estrategias nacionales para la gestión del riesgo de desastres.

País	Plan o estrategia
	Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres 2018-2023)
	Programa Nacional de Gestión de Riesgos
Argentina	Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: una estrategia de desarrollo 2015-2025
Chile	Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020
Colombia	Plan Nacional de Respuesta ante Desastres
Costa Rica	Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres
Ecuador	
El Salvador	Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
Guatemala	Guatemala 2018-2022
Honduras	Plan Nacional de Gestión Integral de Riesgos - PNGIRH -
Perú	Periodo 2014-2019
Saint Kitts y Nevis	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:
Santa Lucía	PLANAGERD 2014-2021
Paraguay	The St. Kitts and Nevis National Disaster Plan
República Dominicana	National Emergency del Marco de Sendai 2028-2022
	Plan Nacional de Implementación del Marco de Sendai 2018-2022
	Plan Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres

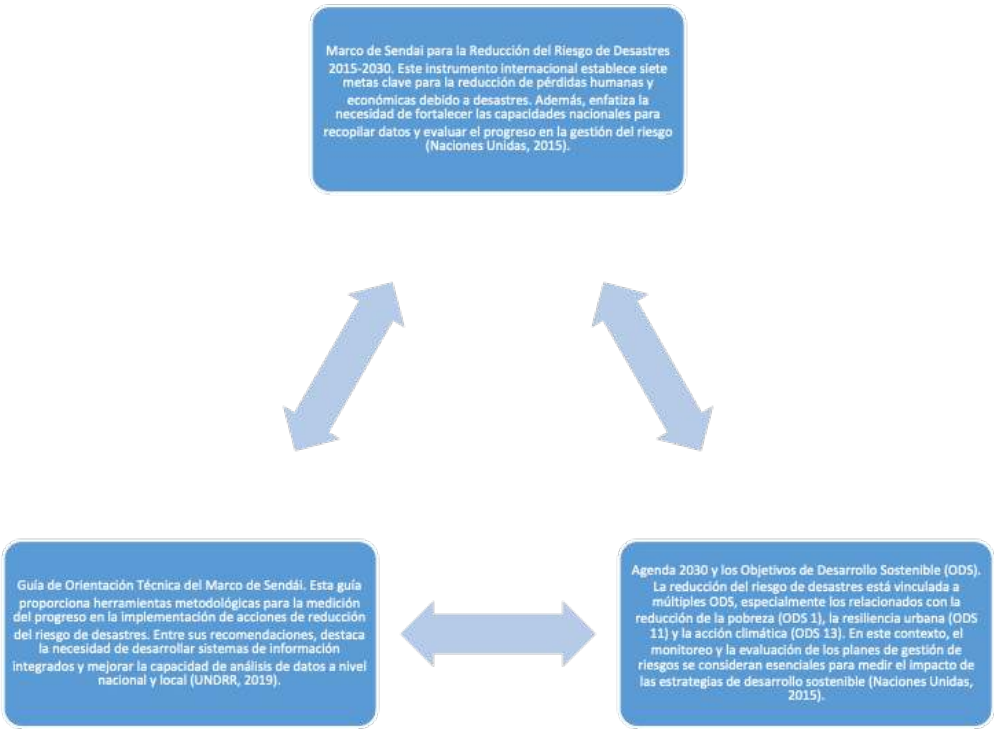
Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, por Bello, O., et al., 2020.

5.2. Marcos de Referencia Internacionales

A nivel global, se han establecido diversos marcos internacionales que ofrecen lineamientos y herramientas metodológicas, para garantizar la efectividad del monitoreo y la evaluación en la gestión del riesgo de desastres. A continuación, se indican las más relevantes:



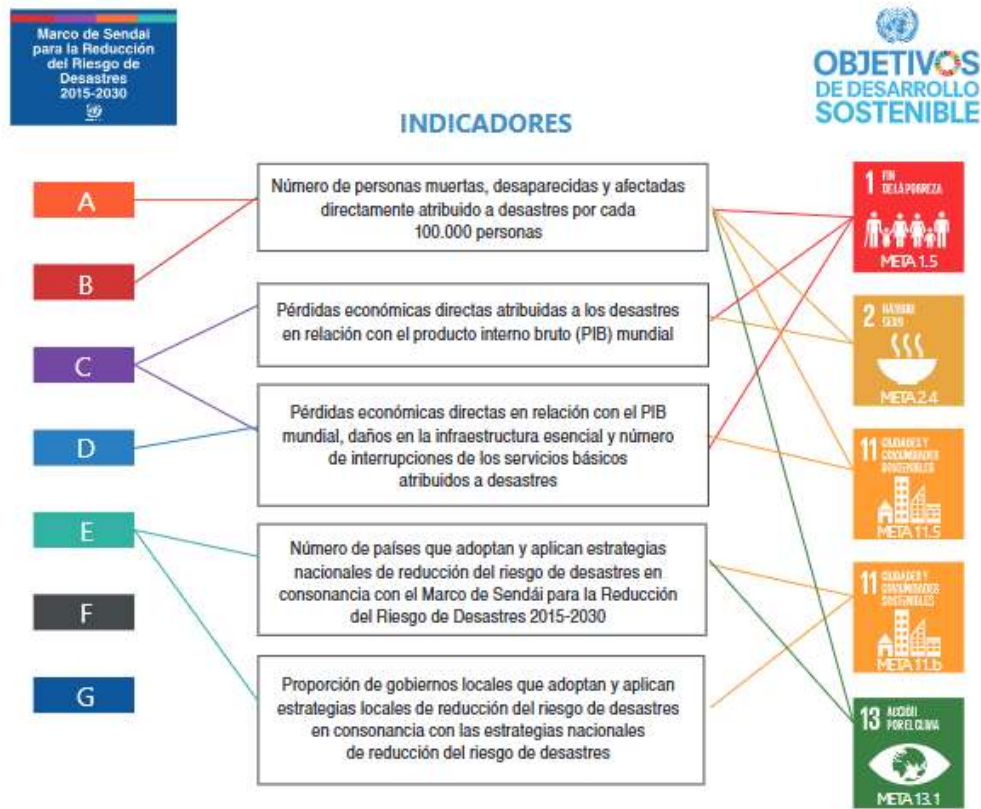
Figura 26
Integración de los marcos internacionales



Ahora, es importante conocer cómo se relaciona estas estrategias internacionales, por ejemplo, en la figura 27, se puede observar la relación entre los indicadores del Marco de Sendai y las metas específicas de los ODS vinculadas a la reducción del riesgo de desastres.



Figura 27
Relación entre indicadores



Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.

Bien estimados estudiantes, para realizar un buen monitoreo y evaluación en la gestión del riesgo de desastres, es necesario apoyarse de estadísticas confiables. ¿Por qué son tan importantes? Porque permiten medir con precisión el impacto de los desastres, evaluar la efectividad de las estrategias implementadas y tomar decisiones informadas para mejorar la prevención, reducción, preparación, respuesta y recuperación. Sin datos claros y confiables, sería difícil identificar avances, detectar debilidades o planificar acciones a futuro.

Como se observó en la figura 27, el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han establecido indicadores que facilitan determinar el avance y análisis de la gestión del riesgo en los países. Sin embargo, aún existen desafíos en lo que respecta a la recopilación y estandarización de los datos a nivel global. Pero, ¿qué significa esto? Que es necesario acordar conceptos estadísticos comunes, desarrollar metodologías homogéneas y garantizar que los datos sean comparables entre diferentes países y períodos de tiempo.

En la figura 28, que se presenta a continuación, se detallan algunas de las estadísticas relacionadas con desastres, organizadas en función de las diferentes fases de la gestión del riesgo. Aquí se destacan cuatro momentos clave en los que la recopilación y análisis de datos desempeñan un papel esencial.

Por ejemplo, en la primera fase, identificar los riesgos permite conocer los antecedentes de los desastres, analizar datos sobre vulnerabilidad y reconocer a los elementos más expuestos. Seguido está la fase de reducción de riesgos, mitigación y preparación, estas abarcan la forma de evaluar las inversiones en prevención, el nivel de percepción y sensibilización de la población y los posibles factores que pueden aumentar la probabilidad de desastres.

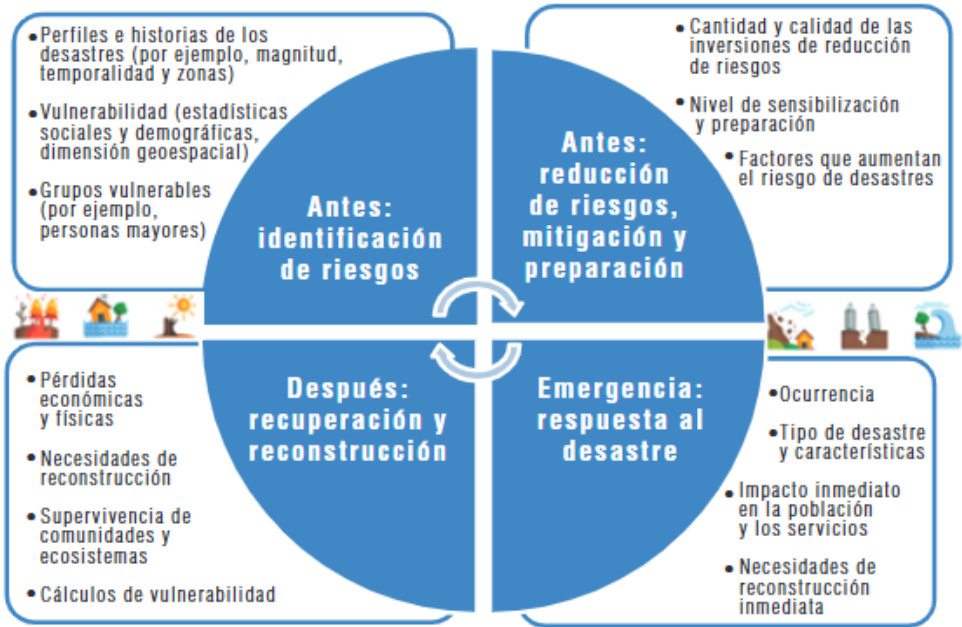
Asimismo, cuando ocurre un evento peligroso, la respuesta al desastre se enfoca en realizar el registro del escenario, determinar el tipo de desastre y el impacto inmediato en la población y los elementos esenciales, además poder ir determinando las necesidades urgentes de reconstrucción, a través, de la evaluación de las pérdidas económicas y de infraestructura, las afectaciones en la biodiversidad y la capacidad de resiliencia de las comunidades, con el propósito de ajustar estrategias para reducir futuros riesgos.

Este modelo es un claro ejemplo de cómo el uso de estadísticas en cada una de estas fases es esencial para una gestión efectiva del riesgo, adecuada planificación, con datos e información para la toma de decisiones y siempre pensando en la mejora continua de las estrategias de reducción del riesgo de desastres.



Figura 28

Estadísticas en la gestión de riesgos



Nota. Adaptado de *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por Bello, O., et al., 2020.



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es momento de aplicar su conocimiento a través de las actividades que se han planteado a continuación:

1. Estimado estudiante, lo invito a que refuerce su aprendizaje, a través de la lectura y análisis sobre el tema abordado en esta semana.

Para ello, debe leer detenidamente los contenidos de la unidad, apoyarse de la grabación de la tutoría, para responder la siguiente pregunta:

¿Por qué es importante realizar un monitoreo y evaluación en los planes de gestión del riesgo de desastres?

Anote su respuesta en una libreta, esto le permitirá retroalimentar su aprendizaje.

2. En la figura 28, donde se observa la relación entre los indicadores del Marco de Sendai y los ODS, elige uno de esos indicadores y describe cómo podría contribuir a medir el impacto de la gestión del riesgo de desastres en su ciudad.

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.

3. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 5

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 4, que se presenta a continuación.

1. El monitoreo es un proceso continuo que permite identificar avances y dificultades en la implementación de un plan de gestión de riesgos.

V ()

F ()

2. La evaluación solo mide la cantidad de acciones implementadas y no analiza su efectividad.

V ()

F ()

3. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 establece directrices para fortalecer el monitoreo y evaluación en la gestión del riesgo.

V ()



F ()

4. El monitoreo y la evaluación solo benefician a las instituciones y no tienen impacto en la población.

V ()

F ()

5. En América Latina y el Caribe, solo el 42 % de los países cuentan con estrategias nacionales de reducción del riesgo de desastres.

V ()

F ()

6. La reducción del riesgo de desastres está vinculada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial los relacionados con la pobreza, la resiliencia urbana y la acción climática.

V ()

F ()

7. El Marco de Sendai no tiene relación con la recopilación de datos ni el fortalecimiento de capacidades nacionales.

V ()

F ()

8. La Guía de Orientación Técnica del Marco de Sendai proporciona herramientas metodológicas para medir el progreso en la gestión del riesgo de desastres.

V ()

F ()



9. La Agenda 2030 no considera el monitoreo y evaluación de los planes de gestión de riesgos como una acción prioritaria.

V ()

F ()

10. Es necesario desarrollar metodologías homogéneas y estandarizar los datos a nivel global para mejorar la evaluación de la gestión del riesgo de desastres.

V ()

F ()

[Ir al solucionario](#)

En las siguientes semanas, se trabajará en el desarrollo de competencias que permitirán alcanzar el siguiente resultado de aprendizaje.



Resultado de aprendizaje 4:

Ejecuta los procesos administrativos y de gestión para el desarrollo de un plan.

Para alcanzar este resultado de aprendizaje, el estudiante debe comprender y aplicar los procesos administrativos y de gestión que permiten organizar, coordinar y ejecutar eficazmente un plan, asegurando el cumplimiento de objetivos y el uso eficiente de los recursos disponibles.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas

Recuerde revisar de manera paralela los contenidos con las actividades de aprendizaje recomendadas y actividades de aprendizaje evaluadas.



Semana 13

Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos

6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de desastres en Ecuador

En el contexto de Ecuador, las acciones básicas de articulación para la reducción del riesgo de desastres están claramente definidas en la normativa y marcos legales relacionados con la gestión de riesgos. A continuación, se describen estas **acciones junto con las normativas que las respaldan**.



6.1.1. Evaluar el riesgo de desastres o diagnóstico:

Realizar un análisis cualitativo y/o cuantitativo para identificar y evaluar las amenazas, la exposición y la vulnerabilidad de las comunidades y territorios.

- **Normativa de respaldo para revisión y ejecución:**

- *Artículo 389 de la Constitución de la República del Ecuador:* Establece que el Estado debe proteger a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de desastres de origen natural o antrópico mediante la prevención ante el riesgo.
- *Artículo 42 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP):* Obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a incluir estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación en sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

6.1.2. Prepararse ante desastres o modelo de gestión:

Desarrollar capacidades para prever, responder y recuperarse de manera segura ante impactos de amenazas inminentes, probables o posibles.

- **Normativa de respaldo para revisión y ejecución:**

- *Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Artículo 24:* Los **Comités de Operaciones de Emergencia (COE)** son instancias interinstitucionales responsables de coordinar acciones para la reducción de riesgos y la respuesta en situaciones de emergencia.



Este artículo enfatiza el papel de los COE, como instancias interinstitucionales responsables de coordinar acciones para la reducción de riesgos y la respuesta en situaciones de emergencia. Las acciones concretas incluyen:

- Coordinación interinstitucional: Los COE deben actuar como entes articuladores entre instituciones públicas, privadas y comunidades locales para garantizar una respuesta efectiva ante emergencias.
 - Reducción de riesgos: Estos comités deben identificar y priorizar acciones preventivas para reducir la vulnerabilidad de las comunidades frente a amenazas naturales o antrópicas.
 - Respuesta y recuperación: En caso de emergencias, los COE deben liderar la implementación de planes de contingencia, asegurando una respuesta rápida y eficiente, así como la recuperación posterior al desastre.
 - Principio de descentralización subsidiaria: Los COE operan bajo este principio, lo que implica que cada nivel de gobierno asume la responsabilidad directa dentro de su ámbito geográfico, asegurando una gestión localizada y contextualizada de los riesgos.
- *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), Artículo 11*: Obliga a los GAD municipales y metropolitanos a identificar riesgos naturales y antrópicos en sus territorios y establecer regulaciones técnicas locales para la prevención y mitigación de riesgos. Las acciones concretas incluyen:
- Identificación de riesgos: Los GAD deben realizar estudios detallados para identificar y clasificar los riesgos naturales (terremotos, inundaciones, deslizamientos) y antrópicos (contaminación, incendios forestales, accidentes industriales) presentes en sus territorios.
 - Establecimiento de regulaciones técnicas locales: Los GAD deben emitir normativas locales que incluyan estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgos, alineados con las políticas



nacionales pero adaptados a las condiciones específicas del territorio.

- **Planificación territorial:** Los GAD deben integrar la gestión de riesgos en sus instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), asegurando que las decisiones sobre uso del suelo y desarrollo urbano consideren la reducción de riesgos.
- **Fomento de la seguridad y resiliencia:** Las regulaciones deben promover condiciones de seguridad tanto para las personas como para el medioambiente, priorizando la protección de áreas vulnerables y fomentando prácticas sostenibles.



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:

Estas preguntas buscan fomentar en usted un análisis crítico, la conexión con la realidad local y la propuesta de soluciones a sus condiciones locales sobre los procesos administrativos de gestión de riesgos.

- a. ¿Cómo evaluarías la efectividad actual de los COE en tu región o provincia frente a eventos recientes de desastres naturales o antrópicos?
- b. ¿Cómo podría mejorarse la implementación de regulaciones técnicas locales para garantizar que las políticas nacionales se adapten a las condiciones específicas del territorio?
- c. ¿Qué responsabilidades crees que deben asumir tanto el Estado como la sociedad civil para garantizar una gestión efectiva del riesgo de desastres?

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word.





Semana 14

Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos

6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de desastres en Ecuador

6.1.3. Disminución del riesgo de desastres o propuesta:

Proponer medidas específicas para prevenir nuevos riesgos, mitigar los existentes y gestionar el riesgo residual.

- **Normativa de respaldo para revisión y ejecución:**

- *Constitución de la República de Ecuador (2008).*
 - Artículo 389: Este artículo enfatiza que el Estado tiene la obligación de proteger a las personas, colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico. Las estrategias incluyen.



Figura 29

Estrategias integrales para la gestión efectiva de desastres (Art. 389).

Estrategias Integrales para la Gestión Efectiva de Desastres



Prevención de Riesgos

Implementar medidas para reducir la vulnerabilidad a amenazas naturales y antrópicas.



Mitigación de Desastres

Adoptar acciones para minimizar los impactos de los desastres e impulsar la sostenibilidad.



Recuperación Mejorada

Restaurar y mejorar las condiciones para una mayor resiliencia futura.

- **Artículo 390:** Define el principio de **descentralización subsidiaria**, que implica la responsabilidad directa de las instituciones dentro de su ámbito geográfico para reducir la vulnerabilidad. Las estrategias incluyen:



Figura 30

Estrategias integrales para la gestión efectiva de desastres (Art. 390).



- *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP):*

Art 54: Este artículo define las funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en materia de gestión de riesgos. La estrategia principal consiste en la **Regulación y control de construcciones, a través de:**

- Implementar normas estrictas para regular y controlar las construcciones en áreas de alto riesgo.
- Priorizar la seguridad estructural y la prevención de riesgos en el diseño urbano.

Art 64: Este artículo subraya la necesidad de incorporar enfoques ambientales y de gestión de riesgos en los programas y proyectos de inversión pública. Las estrategias incluyen:



Incorporación de acciones favorables al ecosistema:

- *Diseñar proyectos que promuevan la conservación de recursos naturales y la mitigación del cambio climático.*
- *Priorizar inversiones que reduzcan la vulnerabilidad de las comunidades y ecosistemas.*

Mitigación y adaptación al cambio climático:

- *Implementar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.*
- *Fomentar la adaptación de las comunidades a los impactos del cambio climático mediante prácticas innovadoras.*

Art 140: Este artículo describe las acciones de gestión de riesgos que deben ser implementadas de manera concurrente y articulada por todos los niveles de gobierno. Las estrategias incluyen:

Acciones de prevención:

- *Identificar y monitorear amenazas naturales y antrópicas que puedan afectar al territorio.*
- *Desarrollar programas educativos y de sensibilización para reducir la vulnerabilidad de las comunidades.*

Acciones de reacción:

- *Establecer protocolos claros para la respuesta inmediata ante emergencias y desastres.*
- *Coordinar la movilización de recursos humanos y materiales durante eventos críticos.*

Acciones de mitigación:

- *Implementar medidas para reducir la exposición a amenazas, como la reubicación de comunidades en áreas seguras.*



- *Promover prácticas agrícolas y urbanas sostenibles que minimicen los impactos ambientales.*

Acciones de reconstrucción:

- *Restaurar infraestructuras dañadas utilizando criterios de resiliencia y sostenibilidad.*
- *Mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas mediante proyectos de desarrollo integral.*

Transferencia de riesgos:

- *Fomentar el uso de mecanismos financieros, como seguros y fondos de contingencia, para transferir el riesgo a terceros.*

Art 466: Este artículo enfatiza la importancia de incluir estudios y evaluaciones de riesgos en los instrumentos de planificación territorial. La estrategia principal consiste en:

Estudios parciales de riesgos, a través de:

- *Realizar análisis detallados sobre amenazas, vulnerabilidades y exposición en áreas específicas.*
- *Integrar estos estudios en los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT) para garantizar un desarrollo seguro y sostenible.*



Actividad de aprendizaje recomendada

Continuemos con el aprendizaje mediante su participación en la actividad que se describe a continuación:



Las tres preguntas planteadas en esta actividad, buscan fomentar la reflexión crítica, el análisis contextual y la propuesta de soluciones innovadoras en torno a la disminución del riesgo de desastres en Ecuador, considerando tanto el marco normativo como las realidades locales.

- El Artículo 390 de la Constitución de la República del Ecuador establece el principio de descentralización subsidiaria, que asigna a las instituciones la responsabilidad directa de reducir la vulnerabilidad dentro de su ámbito geográfico. **¿Cómo evaluarías el nivel de cumplimiento de este principio en tu región o provincia frente a eventos recientes relacionados con desastres naturales o antrópicos?**
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPyFP) subraya la necesidad de integrar enfoques ambientales y de gestión de riesgos en los programas y proyectos de inversión pública (Artículos 64 y 466). Sin embargo, en muchos casos, estas disposiciones no se aplican de manera efectiva. **¿Cómo podría mejorarse la implementación de estudios y evaluaciones de riesgos en los instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Ordenamiento Territorial (PDOT)?**
- El Artículo 140 del COPyFP menciona la importancia de fomentar mecanismos financieros, como seguros y fondos de contingencia, para transferir el riesgo a terceros. Sin embargo, en muchas comunidades vulnerables, estos mecanismos no están ampliamente disponibles o son inaccesibles. **¿Qué barreras identificas para la implementación de mecanismos de transferencia de riesgos, como seguros o fondos de contingencia, en comunidades rurales o urbanas de bajos recursos?**

Nota: por favor, complete la actividad en un cuaderno o documento Word





Unidad 6. Procesos administrativos para la gestión de riesgos

6.1. Estrategias para la disminución de los elementos de riesgo de desastres en Ecuador

6.1.4. Articulación interinstitucional e intersectorial:

Coordinar entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales para garantizar una gestión integral y coherente de los riesgos.

- **Normativa de respaldo para revisión y ejecución:**

- *Artículo 64 del COPyFP*: Promueve la incorporación de acciones favorables al ecosistema, la mitigación y adaptación al cambio climático, y la gestión de vulnerabilidades en los programas y proyectos de inversión pública.
- *Reglamento a la LOOTUGS, Artículo 9*: Establece la necesidad de armonizar los instrumentos de ordenamiento territorial municipal con los de municipios circunvecinos y los ajustes realizados a nivel provincial y nacional.

Disposición Reformatoria 13 del COPyFP: Que introduce modificaciones importantes en el marco normativo para garantizar que los (PDOT) incorporen estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgos. Estos estándares



buscan proteger a las personas, colectividades y el ambiente frente a amenazas naturales o antrópicas. A continuación, se detallan los aspectos clave relacionados con estos estándares mínimos.

a. Obligatoriedad de incluir estrategias para la reducción progresiva de factores de riesgo.

- **Artículo modificado (Art. 42):** La Disposición Reformativa 13 sustituye el artículo 42 del COPyFP, estableciendo que los PDOT deben incluir estrategias específicas para garantizar la **reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación**.

- **Implicaciones:**

- *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) deben identificar y priorizar acciones para prevenir nuevos riesgos y mitigar los existentes.*
- *Se debe asegurar que estas estrategias estén alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible y resiliencia territorial.*

b. Incorporación de estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgos.

- **Base legal:** La Disposición Reformativa 13 obliga a los GAD municipales y metropolitanos a emitir regulaciones técnicas locales que incluyan **estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgos**.

- **Características de los estándares mínimos:**

- *Deben estar en concordancia con la normativa nacional emitida por el ente rector (Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, SNGRE).*
- *Pueden ser más exigentes que los estándares nacionales, pero en ningún caso pueden disminuir los niveles de protección establecidos.*



- *Deben abordar tanto riesgos naturales (terremotos, inundaciones, deslizamientos) como antrópicos (contaminación, incendios forestales, accidentes industriales).*

c. Integración de la gestión de riesgos en el modelo de gestión

- **Componente del modelo de gestión:** El artículo modificado exige que los PDOT precisen un **modelo de gestión** que incluya, entre otros elementos:
 - *Estrategias claras para la reducción de riesgos.*
 - *Acciones específicas para fortalecer la resiliencia territorial y humana.*
 - *Medidas para gestionar el riesgo residual (riesgos que no pueden eliminarse completamente).*
- **Enfoque integral:** Este modelo debe integrar dimensiones técnicas, políticas y sociales para garantizar tanto la viabilidad técnica como la legitimidad política de las acciones propuestas.

d. Articulación con instrumentos de ordenación territorial

- **Armonización territorial:** La Disposición Reformatoria 13 también subraya la necesidad de armonizar los PDOT con los instrumentos de ordenamiento territorial de municipios circunvecinos y ajustes realizados a nivel provincial y nacional.
- **Objetivo:** Esta articulación busca evitar contradicciones o duplicidades en las estrategias de prevención y mitigación de riesgos, asegurando una gestión coordinada y coherente.

e. Enfoques específicos para la prevención y mitigación de riesgos



Aunque la Disposición Reformatoria 13 no detalla exhaustivamente los estándares mínimos, estos pueden inferirse de otras normativas complementarias, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) y el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Algunos ejemplos incluyen:



- **Identificación y clasificación de riesgos:**

- *Los GAD deben realizar estudios detallados para identificar y clasificar los riesgos naturales y antrópicos presentes en sus territorios.*
- *Estos estudios deben integrarse en los PDOT como base para la toma de decisiones.*

- **Regulación de construcciones:**

- *Los GAD deben regular y controlar las construcciones en áreas de alto riesgo, priorizando la seguridad estructural y la prevención de desastres.*

- **Protección ambiental y uso sostenible del suelo:**

- *Los PDOT deben fomentar prácticas de uso sostenible del suelo que minimicen la exposición a riesgos y promuevan la conservación de ecosistemas.*

- **Fortalecimiento de capacidades locales:**

- *Los GAD deben desarrollar programas de capacitación y sensibilización para fortalecer las capacidades locales en la gestión de riesgos.*

f. Relación con el marco normativo nacional

La Disposición Reformatoria 13 refuerza la alineación de los PDOT con el marco normativo nacional, particularmente con:

- **Constitución de la República del Ecuador (Art. 389 y 390):** Protección frente a desastres y principio de descentralización subsidiaria.

- **COPyFP (Art. 140):** Gestión de riesgos de manera concurrente y articulada por todos los niveles de gobierno.
- **LOOTUGS (Art. 11):** Identificación de riesgos naturales y antrópicos en el ámbito cantonal o distrital.

6.1.5. Seguimiento y evaluación continuos:

Implementar sistemas de seguimiento y evaluación mediante indicadores que sean relevantes para la agenda provincial o estatal para la reducción del riesgo de desastres. Estos son clave para medir el progreso y ajustar las estrategias según sea necesario. Los indicadores deben tener en cuenta: **Las regulaciones**, identificando las normas que son de su competencia, incluso las que deberían ser creadas por otros niveles de gobierno o autoridad; y **el monitoreo**, que incluye un esfuerzo vinculado entre cada nivel de gobierno y otras organizaciones para verificar el cumplimiento de estas normas identificadas sobre gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.

• Normativa de respaldo para revisión y ejecución:

- *Manual del Comité de Operaciones en Emergencias (SNDGR):* Describe la estructura para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres.
- **Ejemplo de un plan de gestión de riesgos de inundaciones**, de un municipio de la costa ecuatoriana, que pretende reducir la vulnerabilidad de las comunidades ribereñas frente a eventos extremos de lluvia. El plan incluye acciones como la construcción de sistemas de drenaje, la reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo, capacitación comunitaria y monitoreo hidrológico. Para evaluar el progreso del plan, se han definido **indicadores clave de desempeño (KPI)** que permiten medir tanto los avances positivos (indicadores crecientes) como la reducción de problemas o riesgos (indicadores decrecientes).



Tabla 6
Establecimiento de indicadores crecientes y decrecientes de seguimiento y evaluación

Objetivo	Indicador	Tipo	Meta al final del plan (5 años)
Reducir el número de viviendas en zonas de alto riesgo	Número de familias reubicadas a zonas seguras	Creciente	200 familias
Mejorar la capacidad de respuesta comunitaria	Porcentaje de la población capacitada en gestión de riesgos	Creciente	80% de la población
Disminuir el número de emergencias por inundaciones	Número anual de emergencias reportadas por inundaciones	Decreciente	Reducción del 50% respecto al año 1
Mejorar la infraestructura de drenaje	Kilómetros de sistemas de drenaje construidos o rehabilitado	Creciente	15 km
Reducir el tiempo de respuesta ante emergencias	Tiempo promedio de respuesta del COE (Comité de Operaciones de Emergencia)	Decreciente	Reducción a ≤ 2 horas



Actividades de aprendizaje recomendadas

Es hora de reforzar los conocimientos adquiridos resolviendo las siguientes actividades:

- Las preguntas que le presentamos están diseñadas para que usted no solo comprenda el marco normativo y las estrategias existentes, sino que también conecte estos conceptos con situaciones reales, proponga soluciones prácticas y desarrolle un pensamiento crítico sobre la gestión integral del riesgo de desastres en Ecuador.
 - El Artículo 64 del COPyFP y la Disposición Reformatoria 13, destacan la importancia de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales. **¿Cómo evaluarías la efectividad actual de la articulación interinstitucional e intersectorial en tu**



región o provincia frente a eventos recientes relacionados con desastres naturales o antrópicos?

- Diseña una propuesta para integrar la participación ciudadana en el proceso de elaboración y monitoreo de los PDOT, asegurando que las estrategias de reducción de riesgos reflejen las necesidades reales de las comunidades afectadas.
- Con base en la tabla y ejemplo de un Plan de Gestión de Riesgos de Inundaciones, para 5 años en un municipio de la costa ecuatoriana. Elabore una tabla de seguimiento trimestral durante el primer año, en la que se pueda ir evaluando el progreso.

2. Estimado estudiante, para evaluar los aprendizajes adquiridos sobre esta temática, le invito a desarrollar la autoevaluación que a continuación se presenta.



Autoevaluación 6

Estas preguntas están diseñadas para evaluar la comprensión de los conceptos clave sobre los procesos administrativos para la gestión de riesgos en Ecuador, basados en el marco normativo y las estrategias descritas en el contenido proporcionado.

Elija la opción correcta, en las preguntas relacionadas con la Unidad 4, que le presentamos a continuación.

1. El Artículo 42 del COPyFP, obliga a los GAD a incluir estrategias para garantizar la reducción progresiva de los factores de riesgo en sus planes de desarrollo.

V ()

F ()

2. Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE) no tienen responsabilidad en la coordinación interinstitucional durante emergencias.



V ()

F ()

3. El principio de descentralización subsidiaria implica que cada nivel de gobierno asume la responsabilidad directa dentro de su ámbito geográfico para gestionar los riesgos

V ()

F ()

4. La LOOTUGS, Artículo 11, obliga a los GAD municipales y metropolitanos a identificar únicamente riesgos naturales en sus territorios.

V ()

F ()

5. Los estándares mínimos de prevención y mitigación de riesgos emitidos por los GAD pueden ser menos exigentes que los estándares nacionales.

V ()

F ()

6. El Artículo 64 del COPyFP promueve la incorporación de acciones favorables al ecosistema y la mitigación del cambio climático en los programas de inversión pública.

V ()

F ()

7. La Disposición Reformativa 13 del COPyFP no obliga a los PDOT a incluir estrategias específicas para la reducción progresiva de factores de riesgo.



V ()

F ()

8. El monitoreo hidrológico es una de las acciones incluidas en un Plan de Gestión de Riesgos de Inundaciones en un municipio de la costa ecuatoriana.

V ()

F ()

9. Los indicadores decrecientes en el seguimiento y evaluación de la gestión de riesgos miden avances positivos, como el aumento de capacidades comunitarias.

V ()

F ()

10. El Manual del Comité de Operaciones en Emergencias (SNDGR) describe la estructura para la coordinación de la atención y respuesta en caso de emergencias y desastres.

V ()

F ()

[Ir al solucionario](#)



Resultado de aprendizaje 3 y 4:

- Comprende la necesidad de planificar en cada una de las fases de la gestión de riesgos.
- Ejecuta los procesos administrativos y de gestión para el desarrollo de un plan.

Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje recomendadas



Semana 16

Apreciado estudiante, hemos llegado al final del segundo bimestre, dedique esta semana a recordar y reforzar los temas revisados en las Unidades 3 y 4 de esta guía didáctica.

Prepárese para el desarrollo de la evaluación presencial del segundo bimestre.

Actividades finales del bimestre

- Actividad de aprendizaje autónomo: revisar y analizar las temáticas y contenidos estudiados en el segundo bimestre.
- Tipo de recurso: evaluación presencial.
- Orientación metodológica: la evaluación es presencial y se rinde al finalizar el bimestre. La fecha en la que debe rendir la evaluación está descrita en el plan docente de la asignatura. Tenga presente que esta actividad no se puede recuperar. Las preguntas son de opción múltiple, con una respuesta correcta. Se sugiere realizar nuevamente las autoevaluaciones de las unidades correspondientes a manera de repaso de los contenidos.
- La evaluación presencial es una actividad formativa – sumativa que evalúa la adquisición de las competencias del componente; y es parte de las actividades de aprendizaje autónomo.
- Instrumento de evaluación: evaluación en línea.





4. Autoevaluaciones

Autoevaluación 1

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Esta es la función, que parte de la relación o el aporte de la planificación estratégica.
2	F	Esto es falso.
3	F	Es justamente todo lo contrario.
4	V	Correcto.
5	F	La planificación en la gestión del riesgo está consensuada.
6	V	Esto es justamente lo que versa su descripción.
7	F	El monitoreo y la evaluación continuas son esenciales para detectar riesgos a tiempo, medir el impacto de las medidas implementadas y mejorar las estrategias de prevención y mitigación.
8	V	Una planificación estratégica efectiva requiere tanto conocimientos técnicos como respaldo político para asegurar su correcta implementación y sostenibilidad en el tiempo.
9	V	Esto es justamente correcto.
10	F	Esa justamente es una de las funciones del PDOT.

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 2

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	F	El ciclo de gestión del riesgo de desastres no se limita a la respuesta y recuperación después de un evento. Incluye fases preventivas como la identificación de riesgos, mitigación y preparación, con el objetivo de reducir el impacto de los desastres antes de que ocurran. (Lavell, s.f.).
2	V	La planificación es clave en la gestión del riesgo, ya que permite identificar amenazas, reducir vulnerabilidades y establecer estrategias de respuesta y recuperación. Esto contribuye al fortalecimiento de comunidades resilientes y al desarrollo sostenible.
3	F	El ciclo de gestión del riesgo de desastres incluye más de tres fases. Generalmente, se considera que está compuesto por prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación. Cada una de estas fases es crucial para reducir riesgos y minimizar impactos.
4	V	La gestión del riesgo de desastres está estrechamente vinculada con el desarrollo sostenible. Los desastres pueden revertir décadas de progreso en aspectos sociales, económicos y ambientales, por lo que es fundamental integrar estrategias de reducción del riesgo en la planificación del desarrollo.
5	V	La reconstrucción después de un desastre no solo debe enfocarse en restaurar la infraestructura afectada, sino que debe incorporar principios de resiliencia y adaptación para reducir el riesgo de futuros eventos adversos. Esto se conoce como el enfoque de "reconstrucción con mejores condiciones".
6	F	El Índice de Riesgo Mundial ha identificado que más del 60 % de los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a niveles de riesgo medio, alto o muy alto, lo que resalta la importancia de estrategias de reducción del riesgo.
7	V	Uno de los mayores retos en la planificación del riesgo de desastres es la falta de integración del análisis de riesgo en políticas de desarrollo. Sin un enfoque transversal, las estrategias pueden ser insuficientes para reducir la vulnerabilidad.
8	a	Ecuador es altamente vulnerable debido a su ubicación en el Cinturón de Fuego del Pacífico, su exposición a fenómenos climáticos extremos y su diversidad geográfica, que lo hace propenso a terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y deslizamientos de tierra.



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	a	Factores como la urbanización no planificada, la débil gobernanza y la degradación ambiental aumentan la vulnerabilidad de las comunidades y agravan los impactos de los desastres. Una planificación inadecuada puede exponer a más personas a situaciones de riesgo.
10	a	Según el Plan Nacional de Desarrollo (2024), en 2021 se registró un alto número de personas afectadas por desastres, lo que refleja la vulnerabilidad del país ante amenazas naturales. La gestión del riesgo debe enfocarse en la reducción de vulnerabilidades y la mejora de la resiliencia comunitaria.
Ir a la autoevaluación		



Autoevaluación 3

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Los desastres no son únicamente el resultado de amenazas naturales, sino que su impacto está determinado por las condiciones sociales, económicas y ambientales de cada territorio. La mala planificación urbana, la pobreza y la falta de gobernanza aumentan la vulnerabilidad de las comunidades.
2	F	La gestión del riesgo de desastres debe incluir tanto la prevención como la respuesta. Una planificación efectiva busca reducir vulnerabilidades antes de que ocurra un desastre, mediante estrategias de mitigación y preparación, y no solo reaccionar ante emergencias.
3	V	Los desastres generan pérdidas económicas significativas, afectando la infraestructura, la producción y el empleo. En los países de bajos ingresos, el impacto es mayor debido a la falta de recursos para la recuperación, lo que agrava los niveles de pobreza.
4	V	Durante esta década, se establecieron bases conceptuales clave sobre la reducción del riesgo de desastres, destacando la importancia de la prevención y la resiliencia en el desarrollo sostenible. Fue un punto de partida para marcos como el de Sendai.
5	V	La planificación del riesgo de desastres debe basarse en un análisis integral de amenazas, vulnerabilidades y exposición. Este enfoque permite desarrollar estrategias eficaces para reducir el impacto de los desastres y fortalecer la resiliencia de las comunidades.
6	b	Este decenio permitió establecer un marco conceptual sólido para la reducción del riesgo de desastres, promoviendo la integración de la gestión del riesgo en el desarrollo sostenible y la creación de normativas internacionales.
7	c	Los eventos climáticos, como huracanes, inundaciones y sequías, representan la mayor parte de las pérdidas económicas globales causadas por desastres. Este dato refuerza la necesidad de estrategias de adaptación al cambio climático y reducción del riesgo.
8	a	Los países con menor infraestructura resiliente y sin sistemas de alerta temprana sufren mayores pérdidas humanas y económicas. La inversión en prevención y en tecnología de monitoreo es clave para reducir estos impactos.



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	a	Una planificación territorial adecuada permite reducir la exposición a amenazas naturales, fortalecer la resiliencia de infraestructuras y minimizar los impactos de los desastres en la población y la economía.
10	c	En 2021, Ecuador registró 592,526 personas afectadas por desastres. Esta cifra resalta la importancia de fortalecer la gestión del riesgo y la resiliencia comunitaria para mitigar impactos futuros.
Ir a la autoevaluación		



Autoevaluación 4

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	Los sistemas de alerta temprana son fundamentales para la reducción del riesgo de desastres. Su activación oportuna permite que la población tome medidas preventivas y que los gobiernos coordinen evacuaciones, minimizando la pérdida de vidas y bienes.
2	F	La planificación para la preparación no solo abarca la respuesta inmediata, sino también el fortalecimiento de capacidades institucionales, la capacitación de actores clave y la gestión de recursos logísticos y financieros para garantizar una respuesta efectiva.
3	F	La planificación en Ecuador debe estar alineada con marcos nacionales e internacionales, como el Plan Nacional de Respuesta (RespondeEc) y el Marco de Sendai. Esto permite una gestión coordinada y eficaz del riesgo de desastres.
4	V	Para que la respuesta ante emergencias sea eficiente, es fundamental gestionar recursos logísticos y financieros, asegurando disponibilidad de equipos, suministros, personal capacitado y estrategias de coordinación interinstitucional.
5	F	La respuesta ante desastres incluye tanto la atención inmediata de las necesidades básicas como la planificación para la recuperación a mediano y largo plazo, asegurando la reconstrucción de infraestructura y el restablecimiento de servicios esenciales.
6	V	Una respuesta efectiva ante desastres depende de la existencia de sistemas de alerta temprana y protocolos de actuación bien establecidos, que permitan la evacuación organizada y la coordinación eficiente entre instituciones.
7	F	El Plan de Reconstrucción debe priorizar la ubicación segura y la resistencia estructural en los proyectos de reconstrucción para evitar la repetición de escenarios de riesgo y garantizar la sostenibilidad del desarrollo.
8	V	Es fundamental que la reconstrucción incorpore medidas de adaptación al cambio climático y reducción de riesgos, promoviendo infraestructuras resilientes y comunidades preparadas ante futuras amenazas.
9	F	El financiamiento de la reconstrucción debe considerar tanto la rehabilitación de infraestructura como el bienestar de las comunidades afectadas, asegurando la recuperación social, económica y ambiental.



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
----------	-----------	-------------------

10	V	Un plan de evacuación efectivo debe incluir rutas seguras, albergues adecuados y normativas claras para su operación, garantizando la seguridad de la población y reduciendo el impacto de los desastres.
----	---	---

[Ir a la autoevaluación](#)



Autoevaluación 5

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	El monitoreo es una herramienta clave dentro de la gestión del riesgo de desastres, ya que permite el seguimiento constante de la ejecución de planes y estrategias. Su objetivo es identificar avances, dificultades y posibles desviaciones para realizar ajustes oportunos.
2	F	La evaluación no solo mide la cantidad de acciones implementadas, sino que analiza su efectividad, eficiencia y sostenibilidad. Esto permite verificar si los planes de gestión del riesgo están cumpliendo sus objetivos y si requieren mejoras.
3	V	El Marco de Sendai establece lineamientos específicos para mejorar el monitoreo y evaluación de los planes de reducción del riesgo de desastres, promoviendo la recopilación de datos, el desarrollo de indicadores y la rendición de cuentas.
4	F	El monitoreo y la evaluación benefician tanto a las instituciones como a la población, ya que permiten optimizar los recursos, mejorar las estrategias de reducción del riesgo y garantizar la seguridad y bienestar de las comunidades.
5	V	Según datos del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, solo el 42 % de los países cuentan con estrategias nacionales para la reducción del riesgo de desastres, lo que resalta la necesidad de fortalecer la planificación y monitoreo en la región.
6	V	La reducción del riesgo de desastres está directamente relacionada con los ODS, especialmente con la erradicación de la pobreza (ODS 1), la resiliencia urbana (ODS 11) y la acción climática (ODS 13). Integrar la gestión del riesgo en estos objetivos es clave para un desarrollo sostenible.
7	F	El Marco de Sendai promueve la recopilación de datos y el fortalecimiento de capacidades nacionales como elementos clave para la planificación y monitoreo de la reducción del riesgo de desastres. Esto permite mejorar la toma de decisiones y la efectividad de las estrategias.
8	V	La Guía de Orientación Técnica del Marco de Sendai ofrece metodologías e indicadores que permiten evaluar la implementación de acciones de reducción del riesgo de desastres, asegurando su alineación con los compromisos internacionales.



Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
9	V	La Agenda 2030 considera el monitoreo y la evaluación de los planes de gestión de riesgos como una acción fundamental, ya que estos procesos permiten medir el impacto de las estrategias y garantizar su contribución al desarrollo sostenible.
10	V	La estandarización de metodologías y datos a nivel global es esencial para comparar la gestión del riesgo entre países, identificar brechas y mejorar la cooperación internacional en la reducción de desastres.
Ir a la autoevaluación		



Autoevaluación 6

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	V	El artículo 42 del COPyFP establece la obligación de los GAD de planificar estrategias para la reducción progresiva de riesgos en sus territorios.
2	F	Los COE tienen un papel fundamental en la coordinación interinstitucional para la respuesta ante emergencias, asegurando una acción conjunta eficiente.
3	V	La descentralización subsidiaria asigna a cada nivel de gobierno la responsabilidad de gestionar riesgos dentro de su jurisdicción, garantizando autonomía en la toma de decisiones.
4	F	La LOOTUGS no limita la identificación de riesgos solo a los naturales; también se deben considerar riesgos antrópicos y socioambientales.
5	F	Los estándares de los GAD deben alinearse con los nacionales o ser más estrictos, pero nunca menos exigentes.
6	V	Este artículo enfatiza la necesidad de incluir medidas que protejan el medioambiente y mitiguen el cambio climático en la planificación pública.
7	F	La disposición sí exige que los PDOT contemplen estrategias específicas para reducir riesgos en el territorio.
8	V	El monitoreo hidrológico es clave para prevenir inundaciones y mejorar la respuesta ante eventos hidrometeorológicos adversos.
9	F	Los indicadores decrecientes reflejan reducción de vulnerabilidades o riesgos, pero el aumento de capacidades comunitarias se mide con indicadores crecientes.
10	V	Este manual establece el marco organizativo y los protocolos para gestionar emergencias y desastres de manera eficiente.

[Ir a la autoevaluación](#)





5. Glosario

- **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible:** se relaciona con los objetivos globales establecidos por la ONU para promover el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres.
- **Desarrollo Sostenible:** consiste en los procesos de desarrollo enfocados a satisfacer las necesidades actuales, sin comprometer la de las futuras generaciones.
- **Desastres:** eventos peligrosos, extremos, de origen natural o antrópico, que causan impactos significativos a las comunidades y ecosistemas.
- **Gestión del Riesgo de Desastres (GRD):** medidas orientadas a prevenir, reducir y responder a los impactos de los desastres de origen natural y antrópico.
- **Indicadores de Riesgo:** medidas utilizadas para determinar el nivel de exposición, vulnerabilidad y capacidad de respuesta ante desastres.
- **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres:** estrategia internacional enfocada en la reducción del riesgo de desastres, las mismas fueron adoptadas por los miembros de la ONU.
- **Mitigación del riesgo:** son todas las acciones que permiten reducir factores de vulnerabilidad y minimizar los impactos de amenazas naturales y antropogénicas, en los territorios.
- **Ordenamiento Territorial:** consiste en planificar y regular el uso del suelo para generar un modelo territorial que reduzca la exposición al riesgo de desastres.
- **Preparación ante desastres:** acciones enfocadas a fortalecer las capacidades preventivas y de respuesta, con el propósito de minimizar el impacto de los desastres en las comunidades.
- **Recuperación Resiliente:** estrategias de reconstrucción post-desastre enfocadas en fortalecer la capacidad adaptativa de las comunidades afectadas por un evento peligroso.



- **Reducción del Riesgo de Desastres (RRD):** consiste en determinar las mejores estrategias para minimizar los efectos de los desastres.





6. Referencias bibliográficas

- Ansoff, H. I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw-Hill.
- Bello, O., Bustamante, A., & Pizarro, P. (2020). *Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publications>
- Birkmann, J., Welle, T., & otros. (2011). *WorldRiskIndex: concept and results. WorldRiskReport 2011*. Bündnis Entwicklung Hilft.
- Chapman, C., & Ward, S. (2003). *Project Risk Management: Processes, Techniques and Insights*. John Wiley & Sons.
- David, F. R. (2017). *Strategic Management: A Competitive Advantage Approach, Concepts and Cases*. Pearson.
- Díaz, J., Rojas, L., Villalobos, M., Sandoval, C., Moraga, F., & Aguirre, N. (2018). De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad. *Revista INVI*, 33(92), 155-180. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582018000100155>
- FLACSO Ecuador. (2002). *Memorias del Seminario: Gestión de riesgos y prevención de desastres*. FLACSO Ecuador.
- Giannakis, M., & Papadopoulos, T. (2016). Supply chain sustainability: A risk management approach. *International Journal of Production Economics*, 171(4), 455-470. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2015.06.032>
- Hillson, D., & Murray-Webster, R. (2007). *Understanding and Managing Risk Attitude*. Gower Publishing.



ISO 14001:2015. Environmental Management Systems – Requirements with Guidance for Use.

ISO 31000:2018. Risk Management – Guidelines.

Lam, J. (2014). Enterprise Risk Management: From Incentives to Controls. John Wiley & Sons.

Lavell, A. (2003). *La gestión local del riesgo: Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. CEPREDENAC/PNUD.

Mintzberg, H. (1994). The Rise and Fall of Strategic Planning . Prentice Hall.

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR). (2018). *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*. UNDRR. <https://www.undrr.org/publication/economic-losses-poverty-and-disasters-1998-2017>

Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión. (2019). *Gestión del riesgo de desastres (Nota-INCyTU No. 033, septiembre 2019)*. INCYTU. https://foroconsultivo.org.mx/INCyTU/documentos/Completa/INCYTU_19-033.pdf

Orozco, G., & Guevara, O. (2011). *Gestión integrada del riesgo de desastres: Pautas metodológicas para la formulación y administración de proyectos*. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/agora/files/gestion_integrada_del_riesgo_de_desastres_gabriel_orozco_oscar_guevara_usbctg_2011.pdf

Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). "Creating Shared Value." Harvard Business Review , 89(1/2), 62-77.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Ediciones Mundi-Prensa. <https://hdr.undp.org>

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE). (2021). *Lineamientos estratégicos para la reducción de riesgos de Ecuador*. Quito, Ecuador. https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/11/Doc-Final-Lineamientos-Estrategicos-para-PNRRD-ECU-final_DS-comprimido.pdf

Secretaría Nacional de Planificación. (2024). *Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025. Eje Gestión de Riesgos*. Consejo Nacional de Planificación, República del Ecuador.

Welle, T. y J. Birkmann (2015), "The WorldRiskIndex 2015", WorldRiskReport 2015, Bonn, Bündnis EntwicklungHilft/Instituto de Medio Ambiente y Seguridad Humana de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-EHS).





7. Anexos



Anexo 1. Ejemplo de la estructura de planificación para la gestión del riesgo

El modelo de planificación para la gestión de riesgos que se presenta a continuación proporciona una visión más estructurada y precisa del proceso conceptual y metodológico a seguir frente a la dinámica socio-territorial y económica asociada a la generación, manifestación, impacto y manejo del riesgo de desastres.

Esta propuesta le muestra un escenario más claro para definir, planificar, implementar, y controlar las políticas públicas para el manejo del riesgo de desastre.

La estructura del modelo de planificación para la gestión de riesgos propuesto por Ramírez, Ghesquiere y Costa (2005), se presenta a continuación:

Tabla 1

Modelo de planificación para la gestión de riesgos

ESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO DE UN PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS

1. CONTEXTO

(Describir el contexto y el alcance)

2. OBJETIVO GENERAL

Determinar las acciones a cumplir con el fin de prevenir o reducir impactos, garantizar una atención efectiva a la población afectada y coordinar la intervención de actores institucionales.

3. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

- Normativa Nacional
- Normativa Internacional.

4. ACTORES Y RESPONSABILIDADES

ACTOR	FUNCIÓN
Gobierno Nacional	Coordina la respuesta, declara estados de emergencia y moviliza recursos.
Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs)	Implementan acciones locales y gestionan la asistencia a comunidades.
Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR)	Ente rector de la gestión del riesgo y coordinador de respuesta ante desastres.
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	Apoyan en tareas de seguridad, logística y respuesta inmediata.
Organismos de Cooperación Internacional	Brindan asistencia técnica y financiera.
Sociedad Civil y Voluntariado	Participan en tareas de apoyo humanitario y asistencia comunitaria.

5. FASES DEL PLAN DE GESTIÓN DE RIESGOS

El plan se estructura de las siguientes fases:

Fase 1: Identificación y Valoración del Riesgo

- Análisis de amenazas, vulnerabilidades y riesgos.
- Mapas de riesgo y modelos predictivos.
- Estudios de percepción del riesgo en la comunidad.

Fase 2: Reducción del Riesgo

- Implementación de planificación territorial y sectorial con enfoque de gestión del riesgo.
- Regulación de normas de construcción y códigos de infraestructura resiliente.
- Proyectos para la reducción del riesgo, a través de acciones como: reubicación de asentamientos, obras de mitigación y reforzamiento estructural.

Fase 3: Protección Financiera

- Implementar mecanismos financieros, por ejemplo, seguros, bonos por pérdidas, fondos de emergencia.
- Incentivos para inversiones en infraestructura resiliente.

Fase 4: Preparativos y Respuesta ante Desastres

- Establecer sistemas de alerta temprana.
- Desarrollar planes de emergencia y contingencia.
- Simulacros y simulaciones a nivel institucional y comunitaria, para el fortalecimiento de capacidades operativas.
- Plan logístico para la atención de desastres.

6. ZONIFICACIÓN DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN

- Zonas expuestas a amenazas recurrentes.
- Zonas con alta vulnerabilidad para determinar medidas de mitigación.
- Zonas de seguridad para evacuaciones y albergues.

FASES DEL PLAN DE RESPUESTA

Fase 1: Alerta

- Monitoreo de eventos peligrosos.
- Activación de sistemas de alerta temprana.
- Difusión de medidas de autoprotección.

Fase 2: Primera Respuesta

- Evaluación rápida de daños y necesidades (EDAN).
- Movilización de equipos de emergencia.
- Asistencia humanitaria inicial.

Fase 3: Rehabilitación Temprana

- Restablecimiento de servicios básicos.
- Coordinación de albergues temporales.
- Evaluación de infraestructura dañada.

Fase 4: Recuperación y Reconstrucción

- Implementación de estrategias de reconstrucción con resiliencia.
- Planificación para la reducción de futuros riesgos.
- Fortalecimiento de capacidades locales.

7. ZONIFICACIÓN DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN

- Identificación de áreas donde se concentran los mayores daños y requieren intervención prioritaria.
- Delimitación de áreas de alto riesgo donde se limitan actividades hasta ser evaluadas.

8. MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN

- Activación del **Comité de Operaciones de Emergencia (COE)** en distintos niveles.
- Protocolos de información y comunicación con la ciudadanía.
- Estrategias de socialización y capacitación en prevención y respuesta.

9. RECURSOS Y LOGÍSTICA

- Asignación de recursos financieros para la emergencia.
- Inventario de bienes y suministros esenciales.
- Estrategias de almacenamiento y distribución de ayuda humanitaria.
- Plan de movilización de suministros en emergencias.
- Estrategias de financiamiento y gestión de cooperación internacional.

10. MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN

- Indicadores de desempeño en respuesta y recuperación.
- Lecciones aprendidas y mejora continua.

Evaluaciones post-evento para fortalecer la resiliencia comunitaria.

Nota. Adaptado de Un modelo para la planificación de la gestión del riesgo de desastre en grandes ciudades. Dirección de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, (p. 118), por Ramírez, F., Ghesquiere, F., & Costa, C. (2005), <https://www.eird.org/plataforma-tematica-riesgo-urbano/recopilacion-de-articulos/francis-ghesquiere.pdf>