



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ÁREA ADMINISTRATIVA

TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 en aplicabilidad al marco del Buen Vivir

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTORA: Romero Bravo, Yéssica Johana

DIRECTOR: Maldonado Granda, Daniel Stalin, Mgs.

CENTRO UNIVERSITARIO PORTOVIEJO

2015



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

2015

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Magíster:

Daniel Stalin Maldonado Granda

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación, denominado “Análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 en aplicabilidad al marco del Buen Vivir”, realizado por Romero Bravo Yéssica Johana, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, 06 octubre de 2015

f).....

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

Yo, Romero Bravo Yéssica Johana, declaro ser autora del presente trabajo de titulación: “Análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 en aplicabilidad al marco del Buen Vivir”, de la Titulación de Maestría en Gestión y Desarrollo Social, siendo el Mgs. Daniel Stalin Maldonado Granda, director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f).....

Autor: Romero Bravo Yéssica Johana

Cédula: 1305938381

DEDICATORIA

A Jaime Eduardo, mi esposo el amor de mi vida.

A Héctor Eduardo y Jaime Eduardo, mis hijos la razón de mi existir.

Johana Romero

AGRADECIMIENTO

Mi agradecimiento a Jaime, por su apoyo incondicional para el logro de esta y de todas mis meta.

A Héctor Eduardo y Jaime Eduardo por la comprensión de mis tiempos ausentes a sus cuidados por las responsabilidades en esta Maestría.

Muchas gracias a mis tres Eduardos.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN.....	i
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	ii
DEDICATORIA.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	v
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I.....	5
1.1. Base Legal.....	6
1.2. Ordenanza.....	11
1.3. Buen Vivir.....	14
1.4. Portoviejo y su problemática.....	15
CAPÍTULO II.....	21
2.1. Método Explicativo.....	22
2.2. Método Inductivo – Deductivo.....	22
2.3. Método Analítico – Sintético.....	22
2.4. Técnicas de Investigación.....	22
2.4.1. Fichaje.....	23
2.4.2. Observación Directa.....	23
2.4.3. Entrevista.....	23
2.5. Instrumento de Investigación.....	23
2.6. Análisis de la Problemática existente.....	23
2.6.1. Problemas de Seguridad.....	25
2.6.2. Problemas Medioambientales.....	33
2.6.3. Problemas de Salud.....	34
CAPÍTULO III.....	36
3.1. Aporte de la Ordenanza.....	37
3.2. Falencias de la Ordenanza.....	38
CAPÍTULO IV.....	41
CONCLUSIONES.....	47
RECOMENDACIONES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	51
ANEXOS.....	53
ANEXO 1: PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA.....	54
ANEXO 2: ARCHIVO FOTOGRÁFICO.....	63
ANEXO 3: FORMATO DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA.....	66
ANEXO 4: COPIA DE LA ORDENANZA VIGENTE.....	66

RESUMEN

El presente trabajo de investigación consiste en el análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 frente a las exigencias del Buen Vivir.

Se realiza el estudio de la Ordenanza para conocer los aportes o limitaciones del documento, sus fortalezas y debilidades en gestión de riesgos ambientales, salud y seguridad. Incluye reflexiones sobre la distancia que existe entre los enunciados del texto y la realidad práctica, como una forma de contribuir con el debate ciudadano.

Entre ellos se puede enunciar que la ciudad está rodeada de colinas que hasta la década de los 70 contaban con una vegetación autóctona, que poco a poco fue eliminada con objetivos agrícolas o incluso de asentamientos humanos. Allí nacieron varios de los inconvenientes que hoy soporta la capital de Manabí.

La Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, es un instrumento llamado a contribuir a la reducción de algunos de esos males.

PALABRAS CLAVES: Ordenanza, Sistema de gestión de riesgos, buen vivir.

ABSTRACT

The present research is the analysis of the 2011's "Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos" in Portoviejo city with its 2013 reform, facing the requirements expressed in "El Buen Vivir".

The study of the ordinance will be made, mainly to know the document's contributions or limitations, its strengths and weaknesses in the management of environmental risks, health and safeness. The research will include thoughts about the distance between the text statements and the practical reality, as a way of contribution with the citizen's debate.

One of them, are the hills that surround the city, the same that kept native vegetation until the 1970 decade, but with the passing time and for agricultural purposes or human settlements, were eliminated. A lot of the actual problems that Portoviejo deal with now, were born there.

The "Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo" it's an instrument called to contribute to the reduction of some of these problems.

KEY WORDS: Ordinance, risk management system, good living.

INTRODUCCIÓN

La Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, es un documento que tiene como objeto regular las políticas en el marco institucional y mecanismos del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, en concordancia con las normas nacionales e internacionales que sobre la materia existen.

La gestión de riesgo es concebida como una tarea participativa, donde todos hagan conciencia de la problemática y sus posibles soluciones, con el objetivo de ayudar a mejorar inconvenientes derivados o relacionados con problemas medioambientales, de salud y seguridad.

En ese contexto, se desarrolla la presente investigación cuyo objetivo general es analizar la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 para su aplicabilidad en el marco del Buen Vivir.

Planteándose la hipótesis como la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 no está aportando adecuadamente en el marco del Buen Vivir.

Para lo cual el trabajo se estructura en cuatro capítulos: primero se describe el marco referencial con la base legal pertinente, la ordenanza, el buen vivir, Portoviejo y su problemática. Consecutivamente en el segundo capítulo se incluye el marco metodológico de la investigación y el análisis de la problemática existente en seguridad, medioambiente y salud.

Posteriormente en el tercer capítulo se hace un análisis de la Ordenanza con sus aportes y falencias en torno a la efectividad y operatividad de la política pública. Y finalmente en el cuarto capítulo Propuesta de Reforma a la Ordenanza para su aplicabilidad en el marco del Buen Vivir.

Se considera como objeto de estudio a Portoviejo capital de la Provincia de Manabí, ciudad de más de 280.000 habitantes, ya que por más de cuatro décadas siguen existiendo grandes problemas de seguridad por peligros de deslaves que se presentan en varias zonas, problemas medioambientales de deforestación de las colinas lo que se manifiesta en

fuertes pérdidas económicas y riesgos de ciudadanos. Además, relacionado con esos impactos ambientales producto de la deforestación, hay una alta incidencia de complicaciones respiratorias y dermatológicas por la generación de polvo, lo que se constituye en un problemática social en Portoviejo.

La importancia de la presente investigación radica que con el análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, se obtiene una propuesta para potenciar su aporte con el Buen Vivir, tratando de mejorar la calidad de vida de los y las portovejenses.

El acceso a la información presentó dificultad al momento de su aplicación por lo que se utilizó como metodología para el análisis la recopilación y revisión de información de fuente primaria y secundaria. Aplicando métodos explicativo, inductivo –deductivo, analítico, con técnica de investigación como fichas, la observación directa y entrevistas con sus respectivas herramientas.

CAPÍTULO I
MARCO REFERENCIAL

En el presente capítulo se desarrollará el marco referencial de la investigación propuesta, para lo cual se considera la base legal, la ordenanza, el buen vivir, Portoviejo y su problemática. Esta información servirá de base para la implementación del estudio planteado.

1.1. Base Legal

De conformidad a lo establecido en la Constitución de la República, al Ecuador se lo reconoce como un Estado constitucional de derecho y justicia, en el que dicha Constitución es la norma suprema; y en el artículo 425 de la Carta Magna asegura que ésta, prevalece o se impone ante los otros instrumentos jurídicos como: los tratados y convenios internacionales; leyes orgánicas; leyes ordinarias; normas regionales y ordenanzas; decretos y reglamentos, acuerdos y resoluciones.

La Constitución de la República del Ecuador es el máximo documento jurídico que regula la vida de los ecuatorianos y extranjeros en el territorio nacional. Su estructura incluye la base legal para realizar este trabajo en varios párrafos, entre ellos:

En la Carta Magna “Capítulo segundo.- Derechos del buen vivir en la Sección segunda – Ambiente Sano. Artículo 14 se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.24)

Los ecuatorianos y ecuatorianas tienen entonces el derecho de vivir en un ambiente saludable, coexistiendo dignamente y en armonía ambiental, amparados en la Constitución Ecuatoriana.

La Sección novena – artículo 389 de la Constitución se establece que:

El Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antropológico mediante la prevención ante riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objeto de minimizar la condición de vulnerabilidad (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.175)

El Estado garantiza protección ante los riesgos de desastres naturales, de forma preventiva antes de que estos ocurran, y mediante la mitigación en el caso de su presencia. Actuando con planificación para la prevención y recuperando zonas afectadas para disminuir los efectos de fragilidad.

El artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador se establece “que la naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. 52)

Todos y todas deben respetar al hábitat integralmente y en todo sus períodos, protegiendo y reproduciendo a la pachamama o madre tierra en el desarrollo de la vida.

Y en el artículo 72 se señala de la Constitución de la República del Ecuador:

Que la naturaleza tiene derecho a la restauración. Y en el artículo 73 que el Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p. 52)

Es decir que la naturaleza puede ser renovada y el Estado está llamado a normar e impulsar las acciones para precautelar el ecosistema y la biodiversidad, estimulando el respeto a todos los seres del medioambiente.

En la Carta Magna en “el artículo 83 numeral 6 se establece como deber y responsabilidad de las ecuatorianas y los ecuatorianos, respetar los derechos de la naturaleza, preservar u ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.59)

Esto significa que a más del derecho que da a los ciudadanos también les da la responsabilidad de proteger y conservar el ambiente, utilizando de forma equilibrada los recursos naturales, para procurar su conservación.

En el artículo 276 de la Constitución de la República se declara:

Que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.135)

El sistema defenderá y mantendrá a la naturaleza para el bienestar y armonía entre la vida animal, vegetal y humana accediendo y usando todos sus recursos de forma justa permanente y con eficacia.

“El artículo 277 del Marco Jurídico Ecuatoriano (2008) indica que para la consecución del buen vivir, serán deberes del Estado garantizar los derechos de las personas, la colectividad y la naturaleza”. (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.136)

A través de la Constitución de la República, el Estado es garantista de una vida plena de los ciudadanos en equilibrio con su entorno.

En el artículo 264, numeral 1 de la Carta Magna se establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales “planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso del suelo y la ocupación del suelo urbano y rural.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, p.130)

Estas competencias permiten diseñar, ejecutar, coordinar y supervisar planes y acciones integrales para determinadas zonas geográficas que avalen el uso y manejo sostenible del suelo de acuerdo a sus potencialidades de ocupación.

La Constitución de la República del Ecuador es la base legal para que se garantice el buen vivir de los y las ecuatorianas en los diferentes niveles de gobierno y en los distintos ámbitos de la sociedad.

La prevalencia de las leyes en función de los intereses colectivos de la sociedad facilita la gobernanza en el país, pero además es el instrumento que guía la vida misma en el territorio nacional.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD en el literal b del artículo 4 establece como fines de los gobiernos autónomos descentralizados “la garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 14).

Las ordenanzas o políticas públicas son procesos de diseño, implementación, fiscalización y evaluación donde intervienen diferentes actores, tratando de concretar y mejorar espacios de convivencia con intereses comunes, mediante su planificación interna y local.

Es así que en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo se indica que:

El sentido de la planificación estratégica es la base sobre la cual se construye un pacto social, (GAD – Comunidad) orientado a establecer acciones y prioridades para lograr el desarrollo pleno del Cantón Portoviejo, donde sus ciudadanos alcancen las metas del Buen Vivir, en el marco de las políticas nacionales de desarrollo. (Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, 2011, p. 4).

Los Planes Cantonales se constituyen en una herramienta importante de planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para contribuir al bienestar de los ciudadanos de sus correspondientes jurisdicciones.

Ordenar y proyectar el territorio para una mejor administración del mismo es, entonces, una responsabilidad del GAD Cantonal de Portoviejo, este ordenamiento se enuncia en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal.

En el mencionado Plan se proyecta una metodología de progreso y de seguridad del espacio geográfico jurisdiccional. Es decir que el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo identifica debilidades y proyecta la necesidad de enfrentar problemas.

Para tratar de contribuir con esto se conoce que se han redactado documentos e impulsado varias iniciativas como: el Modelo de Gestión de Riesgo en la ciudad de Portoviejo, El Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, El Plan de Manejo del Bosque y Vegetación Protectores de las Colinas circundantes a la ciudad de Portoviejo, entre otros.

El Modelo de Gestión de Riesgo en la ciudad de Portoviejo se lo plantea como una fórmula o esquema planteado con el objetivo de reducir las vulnerabilidades de la población asentadas en zonas de peligros naturales. Pero al mismo tiempo, algunos ciudadanos portovejenses conocedores del tema lo consideran como un plan de experimentación y aprendizaje.

Declarando por los entendidos que el mismo es un proceso integral de planificación, organización, dirección, ejecución y control dirigido a la reducción de riesgos, manejo de desastres y recuperación ante eventos ya ocurridos, orientados al desarrollo humano, económico, ambiental y territorial sostenible. Por tanto es necesario determinar el proceso de la forma más efectiva para realizar una buena gestión de riesgo.

En la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos “Es el instrumento central de la gestión de riesgos en el Sistema, se sustentará en los planes de cada una de las fases, como son: análisis de riesgos, reducción de riesgos, manejo de emergencias, recuperación” (Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, 2011, p.12)

Además que con este Plan se pretende atenuar las dificultades socio – económica de los ciudadanos que habitan en los sectores sensibles y de los que a pesar de no vivir en dichas áreas sufren las consecuencias de la fragilidad.

El Plan de Manejo del Bosque y Vegetación Protectores de las Colinas circundantes a la ciudad de Portoviejo, de acuerdo a lo establecido en su texto responde a la necesidad de implementar un sistema de manejo y desarrollo de áreas protegidas de las Colinas de la ciudad de Portoviejo; mediante este documento se tiene directrices para el Manejo y Protección de las Colinas de Portoviejo. (Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre – INEFAN, 1996)

Pero no sólo se cuenta con estos documentos, también existen los actores instituciones, y dentro de ellos por ser un territorio cantonal se destacan entre otros el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo y sus integrantes.

Este GAD municipal y los demás del país cuentan con todo el aval o marco legal para el diseño e implementación de ordenanzas o políticas públicas, debido a que tienen entre sus funciones el “promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas

públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, p. 39)

Quienes impulsan y responden por esto. Los ediles o concejales. Entre algunas de las atribuciones de los ediles del GAD Portoviejo está la de diseñar, debatir, aprobar y controlar que se ejecuten las ordenanzas que son expedidas por la corporación, que en el caso de este cantón, hoy tiene 11 concejales.

1.2. Ordenanza

La Ordenanza es un tipo de norma jurídica que se incluye dentro de la categoría de los reglamentos y que se caracteriza por estar subordinada a la ley. En general, en Ecuador rigen para territorios provinciales y cantonales.

Revisando la historia se observa que desde finales del siglo XI de nuestra era existen las ordenanzas. Teniendo su origen con los romanos, inicialmente se conocieron con el nombre de renta, posteriormente, en tiempo de la conquista evolucionó su nombre y se denominaron censo regio, en 1525 pasaron a ordenanzas en tiempos de los Emperadores Don Carlos y Doña Juana, expedían las mismas en su administración y cobranza de las quejas del Reino en las Cortes de Toledo (Fernández, 1805, p. 384)

Diferentes autores reconocen la importancia de las Ordenanzas. Es de conocimiento público que a partir de 1992 a raíz de la Conferencia de Río, en el Ecuador se vienen impulsando con mayor énfasis la formulación de ordenanzas o políticas públicas ambientales y de gestión de riesgos.

Las ordenanzas o políticas ambientales o de gestión de riesgos generalmente se construyen para reaccionar, prevenir o mitigar las calamidades naturales, la contaminación causada por el asentamiento urbano que conlleva deforestación y el mal uso de los suelos.

En Ecuador, como se indicó antes, las ordenanzas son emitidas por los Gobierno Autónomos Descentralizados provinciales y cantonales, dividiéndose entonces en ordenanzas provinciales y cantonales, dependiendo de quien las emita.

En los Municipios o GAD cantonales la encargada de debatir y aprobar estos cuerpos jurídicos es la corporación en pleno, integrada por los concejales urbanos y rurales, junto al alcalde.

En el caso de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos es un documento que se discutió y aprobó por el Concejo Municipal del Cantón Portoviejo en el año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013. Conociendo por el texto de dicha ordenanza que la idea siempre fue tener un documento que permita contrarrestar los problemas de seguridad, medioambientales y de salud.

Cardona (2003) describe que “el riesgo es el resultado de la conjugación de la Amenaza y la Vulnerabilidad. Esto se puede interpretar como la relación entre factores de amenaza y vulnerabilidad”. Es decir, que tanto la amenaza como la vulnerabilidad se constituyen en riesgo que deberían afrontarse con intervención pero sobre todo se debe trabajar en prevención antes que en mitigación.

Los expertos dicen que esto es posible si se dispone de una política para gestión del riesgo, la misma que debe consolidarse, según los entendidos, de forma integral, con roles e interacción de los diferentes actores que permitan la gobernanza. En otras palabras, a más de ideas, normas y acciones claras, se recomienda la participación de la comunidad involucrada.

En el caso de la Ordenanza, busca eso. Como se indicó antes de acuerdo a su texto, “tiene como objeto regular las políticas en el marco institucional y mecanismos del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, en concordancia con las normas nacionales e internacionales competentes” (Concejo Municipal del Cantón Portoviejo, 2011, p. 5)

En este caso, los principales fines de esta herramienta, según se enuncian el documento son:

- Velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos del cantón, relacionados con la vida, la salud, el ambiente y la seguridad.
- Proteger a las personas y los bienes que se hallan en riesgos por causa de eventuales desastres.

- Definir un esquema integral e institucional de prevención y respuesta ante desastres en el cantón, que permita la oportuna coordinación y actuación entre la Municipalidad, las autoridades competentes y la población.
- Propender a la conservación de las colinas que rodean la ciudad de Portoviejo y la parroquia Crucita, como un patrimonio natural y cultural. Además los espacios territoriales y recursos naturales de las parroquias urbanas y rurales que complementariamente defina el Concejo Cantonal, mediante la aprobación del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, indispensable para la vida y el bienestar de los ciudadanos.
- Conformar agrupaciones ecológicas, que se constituyan en guardianes forestales y protectores de las colinas, de las cuencas y micro cuencas hidrográficas, y demás espacios territoriales y recursos naturales de las parroquias urbanas y rurales, a fin de evitar nuevos asentamientos y propender a la preservación, conservación y mantenimiento de estas áreas.

Esos fines, ese enfoque busca crear los límites, visiones y condiciones para enmarcan acciones e iniciativas con diferentes actores sociales portovejenses para responder a la gestión de riesgos en el cantón, tratando de resolver la incertidumbre de las amenazas de seguridad, medioambientales y de salud de los habitantes de la capital manabita.

Para operativizar esta Ordenanza, en la misma se establece “una Tasa de Manejo y Conservación de las Colinas, recaudación que se realiza a través de las planillas de pago del impuesto predial. Dicho valor recaudado se destina a financiar el Fondo Colinas del Cantón”. (Concejo Municipal del Cantón Portoviejo, 2011 – 2013)

La Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el Cantón Portoviejo (2011) establece en el Título III:

Financiamiento e incentivos para la conservación del ambiente, participación ciudadana y sanciones - Capítulo I, Tasa de Manejo y conservación de colinas, Fondo Colinas – en el artículo 36 establece que su objetivo es cubrir los costos que genera el desarrollo de las actividades correspondientes al servicio municipal, planificación, manejo y conservación de los suelos, vegetación y bosque protectores del cantón. (Concejo Municipal del Cantón Portoviejo, 2011, p. 20)

Mientras que la reforma al artículo 37 de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo (2013) menciona que:

Se estable un Fondo Colinas para financiar la elaboración, actualización e implementación del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos del cantón Portoviejo y el Plan de Manejo del Bosque y Vegetación protectores de las Colinas, especialmente el financiamiento de los programas de capacitación, los incentivos tributarios por el mantenimiento del bosque protector, reforestación directa y exclusivamente por la comunidad del sector, educación no convencional, difusión de gestión de riesgos y actividades culturales, deportivas que sean de exclusiva difusión e incentivo de la conservación del Bosque Protector que circunda la ciudad de Portoviejo y actividades de riesgo. (p. 4)

Dicho Fondo se nutre con aportes del presupuesto del GAD Portoviejo, multas y pago de la tasa establecida en la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo (2011) con su correspondiente Reformatoria (2013) objetos de estudio.

1.3. Buen Vivir

“El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; en armonía, igualdad, equidad y solidaridad” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES, 2013, p. 13)

En otras palabras alcanzar el estado que garantiza la Constitución se traduce en una tarea diaria, que se construye y no se impone, por lo tanto es un proceso que incluye la participación de las instituciones, sus funcionarios y la sociedad civil, pero, además, fomentando la inclusión de los factores culturales y ambientales que son parte del entorno. Es subjetivo, sí, en gran medida, pero al mismo tiempo, por ser un horizonte, es de construcción colectiva, permanente y socialmente útil; pero también puede ser retórica. Por eso se trata de plasmar documentos y planes que en la medida de lo posible, la aterricen, viabilicen y acerquen a la realidad.

La Constitución de la República del Ecuador, citada anteriormente, como norma superior garantiza el derecho del buen vivir que se consta en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017. Este buen vivir incluye aspectos de salud, seguridad en concordia con el ambiente.

Para intentar buscar que esto se cristalice hasta el año 2017. Se trabajó en Plan Nacional de Buen Vivir, un instrumento construido según las autoridades para que prevalezca el ser humano sobre el capital. Esa disposición constitucional y ese plan nacional, deben estar articulados con las ordenanzas,

El Plan Nacional del Buen Vivir, es la planificación nacional orientada a desarrollar:

El Buen Vivir o Sumak Kawsay fortalece la cohesión social, los valores comunitarios y la participación activa de individuos y colectividades en las decisiones relevantes, para la construcción de su propio destino y felicidad. Según las autoridades y los documentos oficiales esto se fundamenta en la equidad con respeto a la diversidad, cuya realización plena no puede exceder los límites de los ecosistemas que la han originado. No se trata de volver a un pasado idealizado, sino de encarar los problemas de las sociedades contemporáneas con responsabilidad histórica (SENPLADES, 2013, p. 21)

Entre los objetivos del Plan (SENPLADES, 2013) que se encuentran vinculados a la presente investigación están: “Mejorar la calidad de vida de la población”. “Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global”.

Mejorar la calidad de vida de la población, favoreciendo el acceso a asentamientos humanos en lugares y condiciones adecuadas con viviendas que se beneficien de servicios básicos y de seguridad medioambientales protegiendo a los ciudadanos de riesgos naturales.

Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad territorial y global, concienciando y promocionando la importancia del ambiente para entre todos y todas desarrollarlo y conservarlo.

Pero en la práctica, en el caso de Portoviejo, en gran medida ha quedado en un enunciado. Los inconvenientes ambientales se mantienen y eso está afectando también la calidad de vida de cientos de personas. El lirismo es más fuerte que la realidad en lo referente a los problemas que se generan por la deforestación y asentamientos en zonas peligrosas, así como la falta de reubicación de las personas que afrontan estos inconvenientes, en la mayoría de los casos, ciudadanos de bajos ingresos económicos.

1.4. Portoviejo y su problemática

“Portoviejo tiene una extensión de 967.5 km²” (El Diario, 2011), se le conoce como la “Ciudad de Los Reales Tamarindos” porque hubo una época en que se plantaron y crecieron los más frondosos árboles de esta fruta. La ciudad es, además, la capital de la provincia de Manabí.

“Este cantón representa el 5.12% del área total de la provincia de Manabí, ubicado en la zona central de la costa ecuatoriana, al noroeste del país, en las coordenadas geográficas 1° 05` de latitud sur y 80° 45` de longitud oeste” (El Diario, 2011)

Este cantón según el censo de 2010 desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC “tiene una población de 280.002 habitantes” entre el área urbana en las parroquias de Andrés de Vera, 12 de Marzo, 18 de Octubre, Colón, Portoviejo, Picoazá, San Pablo, Simón Bolívar y Francisco Pacheco, y, el área rural en las parroquias Alajuela, Abdón Calderón, Chirijo, Río Chico, San Plácido, Crucita y Pueblo Nuevo.

Las temperaturas que se registran oscilan entre los 17 a 36 grados centígrados, de acuerdo a los registros de la Estación Meteorológica. Además se da cuenta de la presencia de dos estaciones bien definidas: invierno y verano. En la capital de los manabitas desde enero hasta abril se presentan las lluvias y en desde mayo hasta diciembre se desarrolla, en general la estación seca. Siendo el mes más caluroso marzo, mientras que el más fresco septiembre. Durante todo el año en el cantón mantiene una humedad relativa moderada.

El cantón ocupa en gran medida un valle bañado en una gran extensión por el Río Portoviejo que es su principal sistema hidrográfico, además se encuentra rodeado por colinas. “Las elevaciones van desde las cotas 10 hasta aproximadamente la cota 100, considerándose de mayor vulnerabilidad desde la cota 70 dentro del cantón” (Fernández, 1994)

Portoviejo posee mucha historia, tradición, gran potencial arqueológico, artesanal y gastronómico, lo que contribuye al turismo del cantón.

“El comercio al por mayor y menor, la industria, explotación de minas y canteras de lastre y piedra, la construcción, el transporte, la agricultura, silvicultura y pesca, son las principales actividades económicas desarrolladas en Portoviejo” (INEC, 2010)

De acuerdo a estudios de Flacso, descargados de su sitio web “la topografía de Portoviejo se caracteriza por tener varias elevaciones desde onduladas a fuertes socavada; muchos de los cultivos se encuentran en zonas no aptas para el efecto y sin normas de buen manejo y conservación del suelo, lo que ha generado su acelerada erosión, la misma que se estima en 2865,5 tn/km²/año.”

El territorio también tiene establecidas zonas protegidas. Es así que el 26 de mayo de 1994 mediante resolución No. 026 (INEFAN, 1994) se declararon 4045 has como Áreas de Bosque y Vegetación Protectores a las Colinas que circundan a la ciudad de Portoviejo, constando los siguientes seis bloques:

Áreas como No 1 San Pablo, Cimarrón y Barrio Fátima con 1.235 has, No 2 Los Ángeles con 116 has, No 3 Macontas Abajo con 383 has, No 4 El Florón con 610 has, No 5 Lomas San José con 328 has, y, No 6 Cerro Jaboncillo, Cerro Verde y Cerro de Hojas con 1.373 has. (p. 1 – 9)

De acuerdo a estudios realizados en estas áreas se encuentran personas viviendo, lo que genera inconvenientes y riesgos.

Esa presencia humana genera deforestación que contribuye a crear un problemática en Portoviejo. En general esto provoca que el suelo se erosione y existan daños en el hábitat o medioambiente y en la salud de los habitantes de Portoviejo.

De acuerdo a los conceptos de la Real Academia Española (2011) “problemática como adjetivo calificativo significa que presenta dificultades o que causa problemas. Y como sustantivo se establece como el conjunto de problemas pertenecientes a una ciencia o actividad determinada”. Esto en la práctica se refleja en los problemas de inseguridad, inconvenientes sanitarios y socioeconómicos.

Según la pirámide de Maslow, la seguridad en el ser humano ocupa el segundo nivel dentro de las necesidades de déficit.

En el caso de Portoviejo, esta inseguridad, en lo relacionado al tema en análisis, se traduce en riesgo de deslizamientos, inundaciones, peligros de pérdidas materiales y humanas por destrucción de viviendas. Pero además, se siente en forma de enfermedades, porque el polvo que se genera en gran cantidad por lo anotado anteriormente, hace que los

ciudadanos sean vulnerables en lo sanitario, generando gastos y creando otros inconvenientes paralelos desde lo medioambiental.

Este tema de inseguridad es reconocido por las autoridades, que genera discusión y debate en las instituciones y coberturas de medios de comunicación, pero que aún no tiene solución.

Por su parte, el medioambiente que desde el punto de vista de Hipócrates (A. C.) “es el entorno que afecta y condiciona las circunstancias de vida de las personas o de la sociedad en su conjunto”. La conservación del mismo, de la biodiversidad, de las áreas forestales, bosques, es un derecho de la naturaleza y del buen vivir, pero en la capital de Manabí, la tala y la construcción en zonas no permitidas afecta a los árboles originarios de la zona, especies animales nativas y el ambiente en general. Y como se indicó, no se queda allí; también es sinónimo de riesgo.

Así mismo como la problemática de seguridad y medioambiental se tiene en Portoviejo riesgos de salud. Este término Salud proviene del latín *salus*, que significa bienestar o equilibrio, que según la definición de la Organización Mundial de la Salud (1948) “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”

Esto según los expertos no es posible en Portoviejo, porque el uso no adecuado del suelo provoca problemas sociales y ambientales, que siempre, o casi siempre terminan influyendo en la salud. Esto ocurre en forma de diversos tipos de enfermedades respiratorias y de la piel, pero además, generando preocupaciones y estrés en las personas que viven en zonas de riesgo, o en lugares con alta presencia de lodo. A su vez, esta realidad, muchas veces interfiere en las relaciones interpersonales, pues el estado de ánimo, contribuye a condiciones no adecuadas para la convivencia.

Pero curiosamente, también existen personas que enfrentando los inconvenientes, pero dado aspectos culturales y temores propios de las condiciones que enfrentan intentan ignorarlos y convivir con ellos.

Tal como casos de estudio de Winnie e Irwing (1996), “muchas comunidades que viven en sitios de alto riesgo, como zonas de deslaves prefieren ignorar la fuente de riesgo que los circundan por la inexistencia de alternativas de reubicación” (Lezama, 2008, p.16)

El estudio citado resalta la importancia de opciones de reasentamientos para enfrentar las inseguridades. Existiendo facilidades de ubicarse en otras zonas se apoya a los ciudadanos vulnerables a enfrentar dificultades económicas y psicológicas.

Allí hay un reto, hacer entender a los ciudadanos que ponen en riesgo su existencia, pierden pertenencias y gastan en salud, recursos que deberían estar destinados a fortalecer su existencia. Esto afecta el Buen Vivir.

En el año 2011 los ciudadanos de Portoviejo gastaron casi dos millones de dólares por efectos del polvo y los problemas de salud que este conlleva como alergias respiratorias y dermatológicas, según un estudio realizado por Xavier Valencia (entrevistado) en torno a un programa respecto a las colinas.

Esto sin incluir los fondos que destinan las instituciones, dispensarios, centros de salud y hospitales del Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Organizaciones no Gubernamentales para enfrentar estos problemas o construir obras para mitigar los inconvenientes citados.

Por otra parte El Diario (2014) publicó datos de un estudio realizado por la escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad Técnica de Manabí donde se determinó que “en Portoviejo se generan más de 9 toneladas de polvo al día, predomina el polvo de mayor peligro, el de menos de cinco micras, considerado de mayor perjuicio a la salud”.

La problemática que se observa en Portoviejo viene palpándose desde hace aproximadamente 40 años de acuerdo a lo que se puede calcular con los datos que constan en el Acta No. 037 de la Sesión Ordinaria celebrada por la Corporación Municipal de Portoviejo el día martes 25 de febrero de 1975.

En dicha Acta el Ing. Carlos Emilio Solórzano quien fungía de Alcalde propone “la Declaratoria de zonas de reserva forestal de las colinas circundantes a Portoviejo, la misma que luego de extensas deliberaciones de los concejales, la Corporación Municipal resuelve aceptarla” (Corporación Municipal de Portoviejo, 1975)

Esto evidencia la vulnerabilidad y la preocupación de mejorar la calidad de vida de los y las ciudadanas que habitan en la capital de los manabitas por más de cuatro décadas.

De esta manera, el capítulo I abarca los temas que introducen la problemática existente en el cantón Portoviejo y el marco legal vigente para la investigación. A continuación se desarrolla en el capítulo II, que incluye el marco metodológico de la investigación y el análisis de la problemática existente en seguridad, medioambiente y salud.

CAPÍTULO II
MARCO METODOLÓGICO

En el capítulo II se desarrollará el marco metodológico y el análisis de la problemática existente, cuyo lugar de investigación es el cantón Portoviejo, Provincia de Manabí.

Para el análisis se recopilará información a partir de fuente primaria (información del cantón y sus habitantes) y fuente secundaria, aplicando los siguientes métodos:

2.1. Método Explicativo

El método explicativo se usa con la finalidad de tener una visión clara de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 en aplicabilidad al marco del Buen Vivir, para contrarrestar la problemática de riesgos ambientales, de salud y seguridad que viven los y las portovejenses.

2.2. Método Inductivo – Deductivo

El método inductivo permitirá analizar el objeto de estudio, es decir la problemática existente en los ámbitos medioambientales, de seguridad y salud en la ciudad de Portoviejo. Por tanto el método sirve para extraer conclusiones generales de esta problemática. Mientras que en el método deductivo se facilitará analizar de lo general y gradualmente a lo particular, es decir, permitirá sobre todo la propuesta de Ordenanza Reformativa.

Mediante entrevistas realizadas a actores portovejenses se conocerá lo que la población cree y considera de la problemática que se vive, permitirá encontrar aspectos positivos y negativos de la herramienta. Además de la observación o experiencia particular.

2.3. Método Analítico – Sintético

Con este método se estudia cada uno de los elementos de análisis por separado para conocer las causas y los efectos de la investigación. Por lo cual los aspectos ambientales, de seguridad y de salud serán las bases principales de la investigación.

Y el método sintético, porque hace posible la comprensión de todo hecho, fenómeno, idea, caso, etc.

2.4. Técnicas de Investigación

Como técnicas para el presente estudio se empleará: ficha, observación directa y la entrevista.

2.4.1. Fichaje

Se utilizará para incluir datos obtenidos a través de la lectura o escuchados en la investigación, solos o combinados.

2.4.2. Observación Directa

Permite obtener una visión general de las condiciones de la problemática de estudio. Se utilizará en el trabajo de campo para determinar algunos de los aspectos de seguridad, medioambientales y de salud que intervienen en los problemas materia de la investigación.

Aplicando la observación directa en las colinas que circundan al cantón Portoviejo y en sectores del valle que tienen influencia directa de las colinas.

2.4.3. Entrevista

Se usa esta herramienta como una técnica de recolección de información. Con entrevistas semiestructuradas que se las realizará a la población involucrada en la presente investigación con una muestra de 32 familias albergadas en El Concorde, a especialistas en salud, ambiente y suelo, a funcionarios del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Portoviejo y de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos - SNGR.

2.5. Instrumento de Investigación

Guía de entrevistas o entrevistas semiestructuradas, con este instrumento o herramienta se solicitará al entrevistado o entrevistados responder a las preguntas, lo que permitirá conocer de cerca la problemática en su causa y efecto, mediante el diálogo con los actores involucrados en el tema de investigación.

2.6. Análisis de la Problemática existente

El uso desmedido e inadecuado de las colinas que circundan al cantón Portoviejo causa dificultades de seguridad, medioambientales y de salud. Molestias de deslave de lodo en

tiempos de invierno que afecta viviendas, calles, sistemas de agua potable y alcantarillado, redes telefónicas, asolvamiento del río y tras la presencia del sol gran generación de polvo.

Es de conocimiento público que el Estado ecuatoriano por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Salud Pública y otras entidades gastan fuertes sumas de dinero en asistencia para construcción de reasentamientos, mantenimiento de albergados y presupuestos de la salud, debido a inconvenientes generados por la gestión de riesgo en Portoviejo. El Municipio local, también realiza gastos por limpieza de calles, desazolves de colectores y el río.

La problemática existente y que conlleva al impacto humano son múltiples como la deforestación, quema de pastos, pastoreo y sobrepastoreo, agricultura en pendientes totalmente inapropiadas y con malas prácticas de uso del suelo, explotación minera y vivienda en lugares vulnerables.

A pesar que desde 1975 se declara Zona de Reserva Forestal a las Colinas circundantes a Portoviejo, y desde 1987 por medio del Código de Urbanismo del Plan de Desarrollo de Portoviejo se prohíbe que las colinas más allá de la cota 70 sean habitadas, se visualiza aún la existencia de asentamientos humanos en las zonas altas y en la cota mencionadas sin censura de los riesgos a los que se enfrentan.

Es así que según datos del Estudio del Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli CISP del año 2009 “se estimaba que alrededor de unas 340 familias – más de 1500 personas – estaban en zonas de alta o muy alta susceptibilidad” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE, 2009, p. 10)

Estos datos no fueron actualizados posteriormente, pero se constituyen en un referente de la gravedad del problema, que según expertos, se mantiene e incluso crece con el paso de los años.

Los deslizamientos, la deforestación, la generación de polvo que conllevan a inconvenientes de salud como afecciones respiratorias y dermatológicas, seguridad de asentamientos, y una serie de hechos y fenómenos que se relacionan hacen que Portoviejo tenga estos inconvenientes por más de cuatro décadas.

Los ciudadanos ponen en riesgo sus vidas, pierden bienes materiales, entre ellos sus casas y ven perjudicada su salud, pero además usan los recursos que deberían estar destinados a fortalecer el Buen Vivir, en la búsqueda de soluciones parches a los problemas citados.

Para enfrentar los problemas derivados de lo analizado el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo recauda fondos desde el 2009. En ese año se hizo en base a un documento que se denominaba Sistema de Gestión de Riesgo en las Colinas que circundan la ciudad de Portoviejo y parroquia Crucita y que fue aprobado en el 2008.

En la actualidad existe una tasa denominada Fondo Colinas que se ampara en la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, la misma que oscila entre 1 y 8 dólares dependiendo del avalúa catastral de cada propiedad.

De conformidad al Reporte Parcial, elaborado por una funcionaria de la Dirección Financiera del Municipio de Portoviejo, cuyo corte consta desde el 01 de enero de 2009 hasta el 31 de enero de 2014, se había cobrado por ventanillas USD\$529.131,46 como impuesto predial de Conservación de Colinas.

En el año 2014 se recaudó USD\$127.000,00 valores que se conocen por expresiones de la Eco. Alexandra Solórzano – Directora del Departamento Financiero del GAD Portoviejo en entrevista realizada, quien además manifestó que para este año 2015 se proyecta recaudar USD\$186.000,00 bajo el rubro de Fondo Colinas.

Con la entrevista a la funcionaria municipal se conoció que la ejecución presupuestaria de la recaudación de fondo colinas ha sido muy baja, es así que hasta los primeros meses del año 2014 solo se habían invertido USD\$97.720,00 en proyectos de educación ambiental y reforestación, evidenciándose la poca efectividad por la problemática de seguridad, medioambiental y de salud que persiste en el cantón Portoviejo.

2.6.1. Problemas de Seguridad

El cantón Portoviejo posee suelos arcillosos, limoarenosos y superficiales o poco profundas con pendientes entre 40% y 70% y con algunas vertientes conocidas como quebradas. Estas fuertes elevaciones y la falta de cubierta vegetal, facilitan su desgaste por efectos de la erosión hídrica y eólica, de conformidad a diálogos con especialistas de suelos.

Mediante el trabajo de campo se observó que en muchas de estas pendientes se encuentran viviendas y una gran parte de sus habitantes desarrollan actividad agrícola en estas zonas de vulnerabilidad con fines de subsistencia y comercial.

Algunos siembran y cosechan productos como maní, y mayormente maíz, a pesar que no es muy productivo, debido a que los terrenos sobrepasan los 25% de pendiente consideradas inoportunas para la agricultura.

Desarrollar la agricultura en pendientes hasta de 25% es adecuada con buenas prácticas de uso del suelo como la rotación o asociación de cultivos, barreras con arbustos y hierbas para contener la velocidad del agua, y por la eliminación de prácticas como la de quema de malezas para la preparación del suelo.

En pendientes sobre el 25% se han logrado resultados aceptables si se realiza la actividad agro-productiva en terrenos aterrazados, para de esta manera retener el agua, principalmente con especies agroforestales y silvopastoriles.

Esto siempre y cuando no se deforeste, se haga un buen uso del suelo y de buenas prácticas agrícolas, lo cual mediante la observación directa se puede asegurar que no ocurre, que no se hace un manejo sostenible de los recursos naturales como son la tierra y el agua.

En las áreas No 1 que corresponde las áreas conocidas como San Pablo, Cimarrón y Fátima, ubicada en el Noroeste de Portoviejo, y el No 4 El Florón, realizan actividades de agricultura de forma esporádica como suplemento a sus ingresos. En general se observa la siembra de maíz, y también la cría de animales. Además se observa la construcción de viviendas en pasos de quebradas.

En el área No 2 Los Ángeles ubicada en la margen derecha del río Portoviejo, No 3 Maconta Abajo y No 5 Lomas de San José, se evidencia que en invierno siembran maíz, maní y otros productos de ciclo corto, y mencionan en las entrevistas, que, en verano realizan el pastoreo con vacunos y animales menores que se alimentan con residuos de las cosechas y vegetación propia de la época en la que no hay lluvias; siempre estas actividades son complementarias a sus fuentes de ingresos primarias, salvo en Los Ángeles, donde la agricultura tiene fuerza.

En el área No 6 que comprende a Cerro Jaboncillo, Cerro Verde y Cerro de Hojas el problema es la extracción minera de materiales básicos derivados del basalto como piedra bola, ripio de todas las medidas, chispas y polvillo de piedra, además del lastre para el área de construcciones. Aunque siempre se dijo que esta área posee una gran riqueza arqueológica de la cultura manteña, en los últimos años esto se ha comprobado e incluso el Centro Cívico Ciudad Alfaro desarrolla en la zona investigaciones arqueológicas y antropológicas, que han llevado a identificar claramente ruinas aborígenes y construir un museo en el sector.

Las seis áreas declaradas Bosque y Vegetación Protectora de las Colinas circundantes al cantón Portoviejo se ubican en las parroquias 12 de Marzo, Portoviejo, Colón, Picoazá y San Pablo. Además de las colinas de la Parroquia Crucita, que también pertenece a Portoviejo.

En las Colinas se evidencia la presencia de viviendas. Los propietarios al ser consultados por qué viven en estos lugares de alto riesgo, mencionaron que son terrenos que han podido adquirir con pocos recursos y no tienen a dónde ir. Otros indican que nunca les ha pasado nada y minimizan el peligro.

Todo lo observado en la investigación de campo y detallado en líneas anteriores provoca erosión, derrumbes, deslaves que contribuyen al asolvamiento del río Portoviejo. Este problema en el cauce a su vez contribuye a la disminución de la capacidad de caudal y por lo tanto a la inundación de las zonas bajas del cantón. No fue posible encontrar un estudio actualizado del nivel de pérdida de transportación de agua del afluente, pero es notorio a la vista y aceptado por las autoridades.

Existen asentamientos humanos con viviendas muy precarias con malas condiciones sanitarias y los problemas de deslizamiento en las colinas han provocado que un número considerable de sus moradores se hayan ido de las colinas o haya sido reubicada por la vulnerabilidad existente. Aunque los vecinos lo reconocen, no hay cifras de personas que por su propia cuenta tomaron esta decisión, pero sí de las que lo hicieron dentro de los programas impulsados por las autoridades.

Actualmente 32 familias viven desde hace más de dos años en El Concorde, un hotel cerrado que es usado por las autoridades como albergue temporal. En entrevistas realizadas expresaron que esperan ansiosos su reubicación definitiva. La familia Chávez

comenta con nostalgia que la casa que perdieron por los deslizamientos fue producto del trabajo en otra provincia de Darío, jefe de la familia, y que quieren ya un lugar definitivo para vivir.

Lisette Cuenca junto a su familia también se encuentra alojada en el ex – hotel y espera que ya se le construya la casa ofrecida en un lugar fuera de riesgos de deslizamientos e inundaciones.

Así mismo la familia Anchundia Delgado exige la construcción y reubicación definitiva de todos los integrantes de su familia. Ya que como lo explica Aida en la entrevista, ya tienen viviendo en hacinamiento junto con su esposo y las familias de sus tres hijos desde hace dos años cuando parte de su casa cayó sobre las casas de sus descendientes. Ya no podemos seguir viviendo sin privacidad expresa ella y su hija Jenny.

En general, estas personas, no conocen de la existencia de la Ordenanza de Gestión de Riesgo y sus regulaciones.

Por otra parte hay quienes si se encuentran reubicados, información conocida de acuerdo a entrevista realizada a funcionarios municipales, se indicó que 172 familias afectadas por deslizamientos de las zonas altas y colindantes de la Calle César Chávez, Ciudadela Briones y de la Loma del Calvario fueron reubicadas en la Parroquia Picoazá, en dos ciudadelas de reasentamiento denominadas Virgen María de la Asunción y Virgen Guadalupe facilitándole casas con fondos públicos. Que el municipio aportó los terrenos con los respectivos servicios básicos y la construcción de viviendas la realizó el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en colaboración con la ONG española – CESAL.

Adicionalmente el Coordinador de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgo del Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo asegura que desde la anterior administración municipal se identificaron 120 familias que necesitaban ser reubicadas, de las cuales se ingresaron la documentación respectiva para el proceso de ayuda gubernamental al MIDUVI. Además, mencionó, que en la administración que dirige el alcalde Agustín Casanova desde mayo del 2014 se tienen identificadas a 58 familias más, de las zonas aledañas a las quebradas de Andrés de Vera. Con esto indica suman 178 familias que esperan apoyo para salir de las zonas de riesgo. El cabildo aún no tiene cuantificado cuanto se gastará en estas iniciativas, pero indica que los proyectos se ejecutarán en el transcurso de este año o los primeros meses del 2016.

El funcionario expresa que ellos identifican a las familias y la Empresa Pública Municipal de Vivienda se encargará del resto del procedimiento de reubicación de las 178 familias que viven en colinas y quebradas. Los nuevos proyectos habitacionales se desarrollarán en tierras aledañas a las ciudadelas de reasentamiento denominadas Virgen María de la Asunción y Virgen Guadalupe.

Para el efecto el Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo firmará un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, en donde el cabildo municipal se responsabiliza de donar un terreno de 7.3 hectáreas con toda la infraestructura básica, el cual ya lo tiene expropiado para el efecto, y el MIDUVI construirá las viviendas para las familias beneficiadas.

Además, se prevé que en esta nueva urbanización se construya Unidad Educativa del Milenio en alianza con el Ministerio de Educación, para que en ella puedan estudiar los niños de todas las familias de las ciudadelas reasentadas.

Entre lo planificado a realizar por la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos del GAD cantonal está el censo cantonal integral de las personas que habitan en dichas colinas y por estar en zonas de riesgo, podrían ser parte de futuras reubicaciones, como método preventivo.

Y como plan de mitigación a los problemas de seguridad programan y coordinan desazolves de quebradas y muros de gaviones. Además de la construcción de interceptores de algunas quebradas.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos de Manabí también identifica inconvenientes por la erosión y movimientos en masa, los ciudadanos portovejenses de las zonas llanas enfrentan dificultades por inundaciones que en cierta medida es provocada por el lodo que baja en los derrumbes de las laderas, además, identifica zonas con potenciales inconvenientes de inundaciones y, aunque por otras razones, también localiza lugares que podrían sufrir afectaciones en el caso de presentarse tsunamis en la Parroquia Crucita.

Ecuador es uno de los territorios de Latinoamérica de mayor vulnerabilidad a eventos naturales, por ello en el 2009 se creó la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos – SNGR, órgano rector en el área de peligros naturales.

Los funcionarios de la SNGR Zonal 4 para Manabí y Santo Domingo de los Tsachilas, trabajan en análisis, reducción y mitigación de riesgos, preservando la integridad de los ciudadanos y las ciudadanas.

Dichos funcionarios manifiestan, en la entrevista realizada, que zonifican los riesgos y los mapean para facilitar rutas de evacuaciones en el caso de ser necesarias en casos de siniestros, como parte del proyecto de fortalecimiento de capacidades institucionales públicas y comunitarias para la gestión de riesgos.

Tal es el caso de las siguientes cartografías del cantón Portoviejo, designadas como: mapa preliminar de zonas de seguridad a erosión y movimientos en masas, mapa preliminar de zonas de seguridad a inundaciones y carta de inundaciones por tsunami.

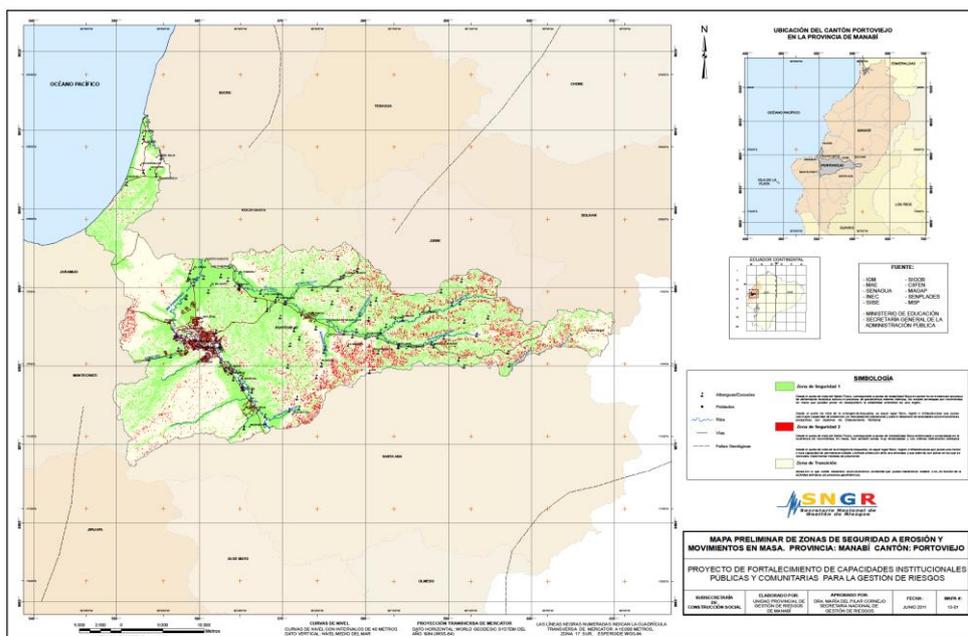


Ilustración 1: Mapa zonas de seguridad a erosión del cantón Portoviejo
Fuente: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

En la ilustración 1: mapa preliminar de zonas de seguridad a erosión y movimientos en masa, se identifican con rojo las colinas circundantes al cantón Portoviejo que comprende las seis áreas del Bosque y Vegetación Protectora de las colinas que circundan a la ciudad de Portoviejo y se agrega además las colinas de la Parroquia Crucita. Se pintan con carmín encendido por el riesgo que provocan en caso de erosión.

Señalizándose con verde las zonas de seguridad, desde el punto de vista de medio físico, correspondientes a zonas de seguridad física sin evidencia de deformación tectónica,

erosión o movimiento en masa. Y desde el punto de vista emergencia – respuesta es el lugar donde se puede lograr mayor capacidad de protección para la población.

En el plano se han pasado los filtros técnicos pertinentes, para visualizar las zonas de riesgos y las zonas de amparo ante casos de emergencias de deslaves, precautelando las vidas de los y las portovejenses.

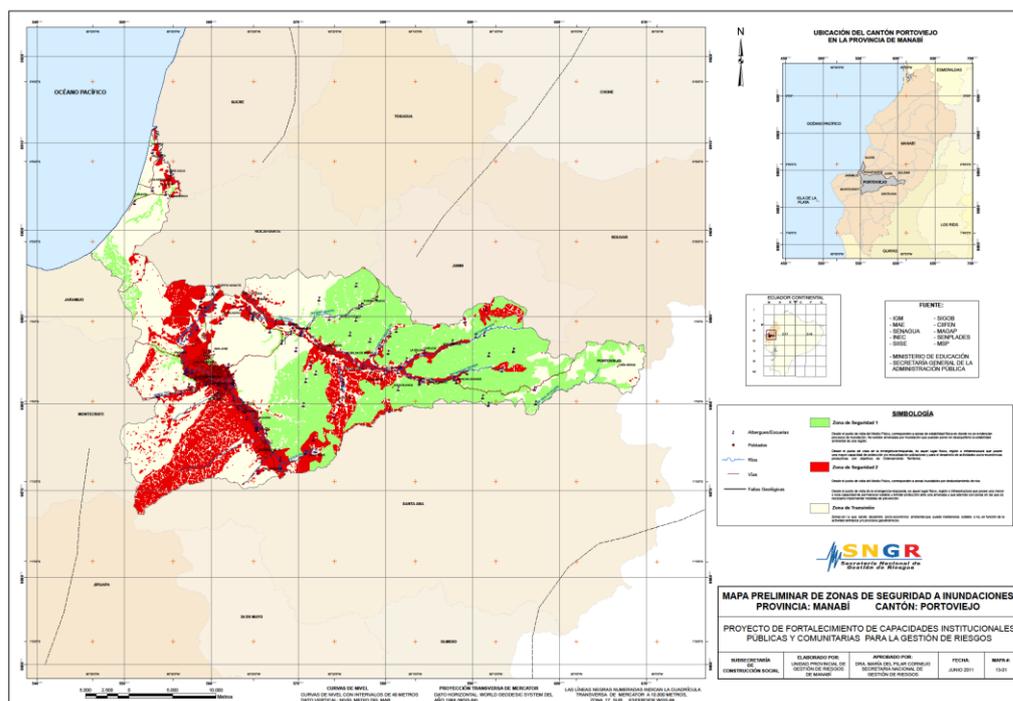


Ilustración 2: Mapa zonas de seguridad a inundaciones del cantón Portoviejo
Fuente: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

En la ilustración 2: mapa preliminar de zonas de seguridad a inundaciones, se identifican con rojo las riberas del río Portoviejo, fuente hídrica que, como se indicó antes en la investigación, circula por gran parte del valle de la capital manabita, hasta su desembocadura en la boca de la parroquia Crucita, en el Océano Pacífico. Se pintan con escarlata por el riesgo que se provoca en caso de desborde de su cauce del afluente.

Señalizándose con verde las zonas de seguridad, desde el punto de vista de medio físico, correspondientes a zonas de seguridad física sin evidencia de inundación por rebose del río Portoviejo. Y desde el punto de vista emergencia – respuesta es el lugar donde se puede lograr mayor capacidad de protección para la población.

Este mapa elaborado y revisado técnicamente, permite direccionar a las instituciones públicas y privadas, y a la ciudadanía en general a zonas de socorro como zonas seguras,

escuelas o albergues si se presentan casos de riesgos de desbordes del río, precautelando la integridad física de los y las pobladores del cantón.

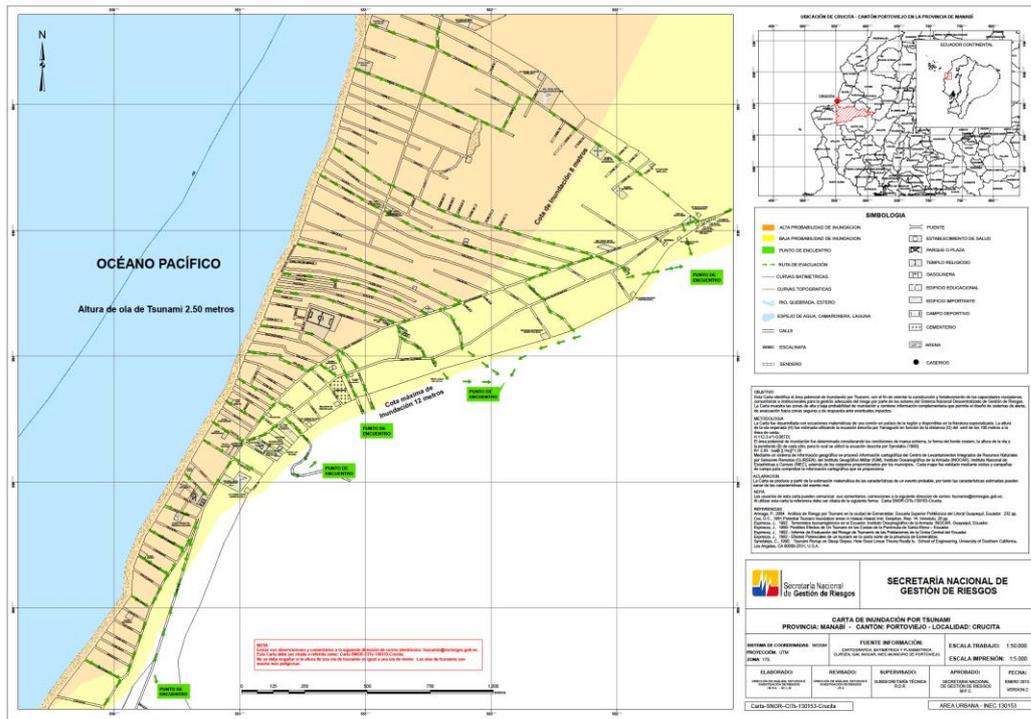


Ilustración 3: Mapa zonas de inundaciones por tsunami del cantón Portoviejo
Fuente: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos

En la ilustración 3: mapa preliminar de zonas de seguridad a inundaciones por tsunami, se identifican con colores zonas que van de las altas probabilidades de inundación hasta puntos de encuentro con cota máxima de 12 metros.

Se pintan de naranja el relieve de las playas de la Parroquia Crucita bañadas por el Océano Pacífico por el riesgo de alta probabilidad de inundaciones en altura de olas de tsunami de 2.50 metros.

Con amarillo las zonas de baja probabilidad de inundaciones, con cota de desborde del mar de hasta 8 metros.

Y con verde los puntos de encuentro o zonas de seguridad, desde el punto de vista de medio físico, correspondientes a zonas de seguridad física sin evidencia de inundación por rebose del océano. Y desde el punto de vista emergencia – respuesta es el lugar donde se puede lograr mayor capacidad de protección para la población.

Estas cartografías elaboradas, revisadas, supervisadas, aprobadas y facilitadas por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos son de mucha utilidad técnica para el Ordenamiento Territorial en función de una buena Gestión de Riesgo.

Actualmente estos mapas están siendo utilizados por funcionarios del cabildo cantonal para la aprobación o negación de permisos de construcción, identificación de familias asentadas en zonas vulnerables y para la planificación de futuras intervenciones de prevención y mitigación de riesgos.

2.6.2. Problemas Medioambientales

Los bosques y vegetación de las colinas que circundan Portoviejo, de acuerdo a especialistas ambientalistas entrevistados, tienen un clima tropical seco y más del 50% de las mismas poseen vegetación leñosa y arbustiva de carácter natural característico de la zona, con alguna presencia de árboles maderables.

Lo que ha conllevado a la explotación de madera con el propósito de venta de la misma al igual que la obtención de carbón para consumo familiar y comercial, pudiendo evidenciarse actualmente mediante observación directa, que hasta la cota 70 el bosque ha sido explotado notoriamente.

De acuerdo a entrevistas realizadas a diferentes ciudadanos, expresan que la tala rasa de bosques y vegetación para fines agrícolas y lucrativos ha sido frecuente, dejando como consecuencia la desaparición de especies nativas representativas de la zona, lo que ha provocado desequilibrio ambiental y de la fauna silvestre.

El impacto medioambiental ha provocado alteraciones en el paisaje natural, a tal punto que el tamarindo, árbol emblemático de la ciudad está casi extinto, al igual del ceibo que es milenario y característico de la provincia, pero en la zona su presencia disminuye. Lo mismo ocurre con algunas aves y mamíferos que habitaban en las colinas.

Con el afán de disminuir la problemática medioambiental el GAD cantonal ejecutó un proyecto de reforestación con especies como el ceibo, algarrobo, guachapelí, zapote de perro, cedro, caoba y tamarindo en Los Florones, Vicente Vélez, Maconta Arriba, San Pablo, El Progreso y La Piñonada pero por falta de mantenimiento las plantas murieron.

Actualmente dentro de su planificación estratégica provincial en temas medioambientales el Gobierno Provincial de Manabí, viene reforestando áreas con alta incidencia de vulnerabilidad como las riberas del río y colinas de Portoviejo.

Además el actual Director de Ambiente del GAD Portoviejo – Ing. Miguel Estévez expresó en entrevista realizada que con lo recaudado del Fondo Colinas se tiene planificado continuar con el proyecto de educación ambiental y un proyecto de reforestación de 69 hectáreas con especies como el ceibo, guayacán, cascol y tamarindo.

2.6.3. Problemas de Salud

De acuerdo a varias fuentes del Ministerio de Salud Pública y del Instituto de Seguridad Social en Portoviejo es muy alto el índice de infecciones respiratorias agudas (IRA) y de alergias tanto respiratorias como de piel.

Según conversación mantenida con Bruker García, Jefe del Distrito de Salud 1 de Manabí que comprende el cantón Portoviejo, 3 de cada 10 casos que se atienden aproximadamente corresponden a males respiratorios. Y de ellos, el 50 por ciento corresponde a niños.

En el caso de los menores, la faringitis y amigdalitis, así como la gripe son las enfermedades que se presentan con mayor frecuencia.

García, de profesión médico, dice en base a su experiencia que a más del polvo que se genera por los problemas de erosión y la falta de obras básicas, en Portoviejo existe una combinación de otros factores como la humedad, los reboses de alcantarillas y la presencia de virus producto de esa combinación.

El médico Darwin Palacios, citado por El Diario, en abril del 2012, sostuvo que los problemas respiratorios en los infantes son de cuidado. Un caso mal tratado puede terminar en una neumonía, según el profesional. Eso grafica la gravedad de un problema que nace en las colinas y con la deforestación, pero que se presenta con la abundante presencia de polvo.

El neumólogo Segundo Machado, le dijo al mismo medio, que en el invierno, es decir en la época lluviosa, las enfermedades respiratorias crecen hasta en un 50 por ciento.

Para tratar de enfrentar esto, el Municipio de Portoviejo debe invertir en la presencia de más de 160 obreros barredores y la presencia de una máquina de barrido que fue adquirida hace más de un año. El alcalde Agustín Casanova, espera comprar otra antes de que finalice el 2015.

Así, los problemas de salud y los gastos que este problema generan son difíciles de cuantificar porque hay intervención, privada, institucional y comunitaria. Pero es claro, que hay inversión y riesgo derivados de esta realidad.

De esta manera en el segundo capítulo se detalla el marco metodológico del trabajo de investigación y el estudio de la problemática social existente en Portoviejo en temas de seguridad, medioambiente y salud. A continuación en el capítulo III se analiza la Ordenanza con sus aportes y falencias en torno a la efectividad y operatividad de la política pública.

CAPÍTULO III
ANÁLISIS DE LA ORDENANZA

La Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, es una herramienta de gobernanza que debería facilitar el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder para lograr objetivos sociales que mejoren las condiciones de vida de los y las portovejenses, disminuyendo la problemática existente en el cantón Portoviejo.

El diseño y la implementación de la política pública tienen que ser participativa para la solución de las necesidades de los ciudadanos, y que en los mismos se concientice la prevención y mitigación. La población debe estar comprometida en la implementación, por eso es importante que se los haga parte del proceso de Gestión.

Del análisis realizado a la Ordenanza se debe mencionar que para cumplir con sus fines le falta una gestión de riesgo adecuada con el compromiso político institucionalizado, con conocimiento integral de los riesgos, la participación activa y permanente de los actores sociales, políticos e institucionales para que sea aplicable al marco del Buen Vivir.

3.1. Aporte de la Ordenanza

Como aporte de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, se puede mencionar la existencia de la misma como una herramienta que evidencia la presencia de conciencia de los problemas existente en territorios de la capital manabita.

El cabildo municipal cuenta con herramientas frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópicos (artículo 389 Constitución de la Republica) elaboradas con el apoyo y cooperación internacional como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE.

Otro logro de esta Ordenanza es la creación de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgo – UTMGR, cumpliendo con lo dispuesto en la Constitución de la República en el artículo 389 de que toda institución pública o privada debe contar con unidades de gestión de riesgos. Es decir, que en este punto, el Gobierno Municipal Descentralizado de Portoviejo, se puso a tono con lo que establece la Carta Magna de Ecuador.

La intencionalidad del Gobierno Autónomo Descentralizado Cantonal de Portoviejo de prevenir, mitigar, preparar, alertar, dar respuestas, rehabilitar y reconstruir ante desastre

naturales, tal como se determina en la sección novena del régimen de gestión de riesgos en el artículo 389 de nuestra Constitución de la República, también es otra contribución de esta Política Pública.

Además de apoyar para el establecimiento de un Sistema Integral de Gestión de Riesgo Integral, con el aporte para el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial, de conformidad al capítulo cuarto de Régimen de competencias en el numeral 1 del artículo 264 de la Carta Magna.

Existe una estructura en el Sistema de Gestión de Riesgos; que cuenta con Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos a la cual se le determina naturaleza, fines y ámbito y competencias.

Como otra contribución de esta legislación municipal se puede citar, la existencia de la Tasa para el manejo y conservación de las colinas, para programas de capacitación, incentivos tributarios por el mantenimiento del bosque protector, reforestación directa, educación no convencional para la preservación ambiental, difusión de gestión de riesgos y actividades culturales, deportivas, que sean de exclusiva difusión e incentivos a la conservación del Bosque Protector que circunda la ciudad de Portoviejo.

Además, se destaca el aporte de la Ordenanza por su propósito de velar por los derechos fundamentales relacionados con la vida, la salud, el ambiente y la seguridad de los ciudadanos del cantón de Portoviejo. Esto se constituye en una muestra de que se conoce el problema y que se busca crear un mecanismo y estructura jurídica para enfrentar el inconveniente, que afecta a cientos de ciudadanos, que tienen sus vidas y bienes materiales en riesgo; o que como se observó, realizan gastos para enfrentar problemas de salud que se generan por lo desglosado en esta investigación.

3.2. Falencias de la Ordenanza

Dentro de los considerandos de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, se debió determinar lo establecido en la Constitución de la República

Capítulo segundo de biodiversidad y recursos naturales en los artículos 395, 396, 397 y 398 que establecen garantizar un modelo participativo y sustentable de desarrollo y protección

ambiental, y, con medidas de sanción para quienes atenten a la naturaleza y ambiente. Los artículos 400, 401, 402 y 403 para garantizar la biodiversidad. Además los artículos 404, 405, 406 y 407 para garantizar los recursos patrimoniales y el paisajismo con prohibiciones explícitas de actividad alguna en áreas o bosques protectores. El artículo 408 para garantías de producción, consumo y uso de recursos naturales equilibrado que permitan condiciones de vida digna. Y los artículos 409 y 410 de apoyo para la conservación y restauración del suelo.

Dentro del desarrollo de la Política se debió considerar lo determinado en la Constitución de la Republica:

Hábitat y vivienda: En el artículo 375 numeral 3 elaborará, implementara y evaluará política, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con el enfoque en la gestión de riesgos. En el numeral 8 del mismo artículo indica que el Estado en todos sus niveles de gobierno garantizara el derecho de hábitat y la vivienda digna. Y en el último inciso del mencionado artículo 375 refiere que el Estado ejercerá la rectoría para la planificación, regulación, control, financiamiento y elaboración de políticas de hábitat y vivienda.

Dentro de los objetivos se debió desarrollar con preponderancia de los Principios del Buen Vivir establecidos en la Carta Magna en los artículos 275, 276, 277 y 278 de participación y control social con sanciones si se infringe con la ley, y en el artículo 340 que determina la planificación participativa, equitativa e incluyente.

En la ordenanza dentro de los fines, artículo 5, el numeral 4 establece propender a la conservación de las colinas que rodean a la ciudad de Portoviejo y la Parroquia Crucita, como un patrimonio natural y cultural. Lo cual en lo referente a la Parroquia Crucita se ha determinado como letra muerta, ya que, las personas dueñas de los predios desarrollan actividades agrícolas, destruyendo el hábitat y la conservación de las especies e irrespetando la referida norma.

La ordenanza carece de un modelo que prevea la creación de una estructura o jefatura para la captación de los fondos de cooperación nacional o internacional que menciona, sin esa estructura se pierde una importante posibilidad de gestión para buscar recursos que permitan potencializar los planes institucionales para la Gestión de Riesgos. La ausencia de esto, también contribuye a que no exista un mecanismo para el intercambio y conocimiento

de experiencias exitosas frente a realidades similares, que se implementen en otras ciudades del país o del exterior.

En la práctica, también se puede ver que, aunque es positivo que exista un fondo para enfrentar los problemas, esos recursos son insuficientes frente a la magnitud de lo que enfrenta Portoviejo y sus ciudadanos.

La falta de un equipo y estructura que haga cumplir muchas de las cosas que sí constan en el cuerpo jurídico, como lo establecido en el artículo 5, que dispone la conformación de agrupaciones ecológicas que se constituyan en guardianes forestales y protectores de las colinas, de las cuencas y micro cuencas hidrográficas y demás espacios y recursos, así como la elaboración del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos, dispuesto en el artículo 13, por citar dos ejemplos, son un vacío que se debería atender, para que el instrumento legal sea operativo y efectivo.

Con estas observaciones se puede determinar que a la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformativa del año 2013 posee algunas falencias a las que se le puede agregar la falta de referencia de los tiempos en que las personas afectadas por desastres van hacer reubicadas y el detalle de sanciones para los infractores de esta Ordenanza, sean estos los ciudadanos que incumplan la norma o funcionarios que no hagan respetar o no operativicen la legislación.

En el tercer capítulo se hace el análisis de la Ordenanza con sus aportes y falencias en torno a la efectividad y operatividad de la política pública. Y en el capítulo IV se presenta una Propuesta de Reforma a la Ordenanza para su aplicabilidad en el marco del Buen Vivir.

CAPÍTULO IV
PROPUESTA DE REFORMA A LA ORDENANZA

De conformidad al estudio de los documentos y la realidad, así como de las conclusiones y recomendaciones que resultaron del análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013, se hace necesaria una actualización adicional. El documento vigente es poco operativo por la ausencia de sanciones y plazos, lo que limita su aporte adecuado al marco del Buen Vivir.

Considerando estos argumentos, el objetivo fundamental es reformarse y modificar algunos artículos de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, proponiendo que:

Con la finalidad de un mejor énfasis en el Buen Vivir, refórmese el artículo 2 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**OBJETO.-** *La presente ordenanza regula las políticas, marco institucional y mecanismos del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, en concordancia con las normas nacionales e internacionales competentes, preponderando los principios del Buen Vivir establecidos en la Constitución de la República del Ecuador*”.

Para una mayor Participación Ciudadana, modificar el numerales 4 y 10 del artículo 7 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “*Numeral 4. La activa participación de la ciudadanía del cantón en acciones concernientes a las áreas y componentes de gestión de riesgos, esta participación ciudadana debe ser garantizada como meta primordial del Coordinador de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos – UTMGR, quien deberá concretar por lo menos semestralmente una reunión interinstitucional y con los presidentes de los consejos barriales de Portoviejo, que establezca acciones concretas que deben evaluarse y en caso de incumplimiento el funcionario que ejerza su coordinación será removido de sus funciones automáticamente. Numeral 10. El desarrollo de programas municipales en respuesta oportuna e inmediata ante emergencias aplicando el manual del comité de emergencias (elaborado por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos), en coordinación con autoridades que son parte de las mesas técnicas de trabajo (salud, tránsito, vivienda, transporte, obras públicas, ambiente, y las que se creyeren convenientes de acuerdo al evento), y con la activa participación de la ciudadanía.*

Contar con plazos para la elaboración y actualización de los instrumentos de planificación, como son el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos y el Plan de Manejo de Bosques y Vegetación Protectores de las Colinas.

Refórmese el artículo 13 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**EL PLAN ESTRATÉGICO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS.-** Es el instrumento central de la gestión de riesgos en el Sistema, se sustentará en los planes de cada una de las fases, como son el análisis de riesgos, reducción de riesgos, manejo de emergencias y recuperación. Su elaboración debe realizarse en un plazo no mayor a 180 días desde que sea aprobada esta Ordenanza, y, su actualización será cada dos años, ambas actividades bajo la responsabilidad de la UTMGR, en su calidad de Coordinadora Técnica del Sistema y contará con la participación de los demás actores institucionales y sociales. Las definiciones que contenga este plan se harán considerando los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón”.

Refórmese el artículo 14 de la Ordenanza, con el siguiente contenido: “**EL PLAN DE MANEJO DE BOSQUE Y VEGETACIÓN PROTECTORES DE LAS COLINAS.-** la elaboración debe realizarse en un plazo no mayor a 180 días desde que sea aprobada esta Ordenanza, y, su actualización será cada dos años, ambas actividades estarán a cargo de la Dirección de Ambiente Municipal”.

Para limitar, prohibir y sancionar el uso inadecuado del suelo en territorios vulnerables, debe modificar el artículo 19, con el siguiente texto: “**LIMITACIONES DE URBANISMO.-** En concordancia con las normas de zonificación y urbanismo del cantón así como a los Mapas de Riesgos preparados por la Municipalidad a través de la UTMGR, dentro del ámbito territorial de esta ordenanza se aplicará las siguientes limitaciones de construcción y urbanismo:

- a. Las áreas comprendidas dentro de los Mapas de Amenazas y Mapas de Riesgos vigentes y los que se elaboren con el Plan de Ordenamiento Territorial se destinarán en forma exclusiva a zonas de protección, conservación y reserva ecológica.
- b. Queda prohibido a partir de la vigencia de la presente ordenanza el uso de terrenos en zonas declaradas de riesgo de deslaves o inundaciones en el cantón para la construcción de viviendas o para fines de crecimiento urbanístico, correspondiéndole a la Dirección de Planificación Territorial, la UTMGR en coordinación con la Dirección de Ambiente y la UTMGR, vigilar que se respete esta disposición, y en caso de infringir la misma sancionar a través de la autoridad juzgadora correspondiente a los responsables, tanto los ciudadanos que no acataren este literal de la ordenanza como a los

funcionarios municipales que no realicen los procedimientos respectivos para que se respete la misma. Además del desalojo inmediato de esas tierras sin incentivo alguno de reubicación. Únicamente estarán permitidas actividades de conservación, repoblación forestal, investigación, recreación y turismo en las colinas que circundan la ciudad de Portoviejo.

- c. Sancionar con 60 salarios mínimos vitales o su equivalente a las personas que construyan en zonas de riesgo y las autoridades que otorguen permisos para ejecutar las obras civiles en las zonas vulnerables de Portoviejo.*
- d. En las colinas de la parroquia Crucita se podrán realizar proyectos turísticos-ecológicos siempre y cuando no ocasione o incremente la erosión de las colinas y que cuente con el respectivo informe favorable de la UTMGR”.*

Implementar exitosamente un Programa de Reubicación Predial, refórmese el artículo 20, con el siguiente contenido: Con el fin de evitar o reducir los riesgos existentes sobre las construcciones y viviendas edificadas en el área de influencia de esta ordenanza y aquellos espacios territoriales de las parroquias urbanas y rurales que posteriormente se incorporarán en el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos y que estuvieren en condición de riesgos, el Concejo Municipal, previa propuesta de la UTMGR y la Dirección Financiera de la Municipalidad, aprobará un programa de reubicación de los predios antes mencionados, debiendo la Municipalidad expropiar, en un plazo no mayor a 365 días desde la vigencia de esta ordenanza reformativa, áreas de terreno para la construcción de viviendas con el apoyo del MIDUVI, acorde a lo previsto en el artículo 376 de la Constitución.

Dicho programa incentivará a los propietarios de los indicados predios optar voluntariamente por la reubicación de su vivienda, exonerando del pago de los impuestos que corresponda al nuevo predio, acorde a lo dispuesto en el Art. 498 Estímulos Tributarios del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, durante un lapso de 10 años posteriores a la reubicación.

Los predios desocupados serán declarados de utilidad pública, para proceder a su expropiación o se realizarán permutas para impedir que los mismos sean ocupados posteriormente, debiendo la Dirección de Comisarías Municipal hacer la respectiva demolición de las viviendas”.

Establecer todos los parámetros necesarios para un buen trabajo de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos, modificando los siguientes artículos:

Artículo 22 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**FINES.-** *La Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos tendrá como finalidad planificar, ejecutar y articular interinstitucionalmente acciones a corto, mediano y largo plazo, además de la captación de recursos de la cooperación internacional con el fin de trabajar en la reducción de riesgos que contribuyan a fortalecer el desarrollo social sostenible en el cantón, y demás políticas establecidas en la presente ordenanza*”.

Artículo 33 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “*La Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgo tiene la obligatoriedad y responsabilidad de aplicar, ampliar, vigilar y reformular planes, programas y proyectos dirigidos a la gestión de riesgos y a la supervisión del cumplimiento de la presente Ordenanza*”.

Artículo 35 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**FINANCIAMIENTO.-** *el financiamiento de la UTMGR será mediante:*

1. *Asignaciones especiales del Estado, de acuerdo al artículo 389 numeral 7 de la Constitución de la República.*
2. *Partidas presupuestarias municipales.*
3. *Fondo Colinas, cuyo recurso será ejecutado por la Dirección de Ambiente de acuerdo a lo coordinado con la UTMGR.*
4. *La captación de fondos gestionados por la o el Coordinador de la UTMGR de diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeros*”.

Además modificar la disposición transitoria segunda de la Ordenanza, con el siguiente texto: “*Encárguese a la UTMGR, conjuntamente con el Departamento de Avalúos y Catastros, la Dirección de Ambiente y la Dirección de Bienestar Social, en un plazo de 90 días, a partir de la vigencia de la presente ordenanza, la realización de un censo de viviendas en las colinas que circundan a la ciudad de Portoviejo, con el objetivo de limitar y prohibir la expansión y asentamiento de nuevas viviendas tal como lo dispone la presente ordenanza. Sancionando a los funcionarios municipales que no cumplan con lo dispuesto y en los tiempos previstos con la destitución de sus cargos y la aplicación del recurso de repetición que se generen por sus decisiones y omisiones.*”

Así mismo se debe modificar las siguientes disposiciones transitorias para una mejor aplicabilidad de la Ordenanza:

Disposición transitoria cuarta con el siguiente texto: *“Las viviendas que se encuentran en situación de riesgos en las y en cualquier otra área de las parroquias urbanas y rurales, deberán ser reubicadas de manera emergente por el GAD Portoviejo, para lo cual se elaborará un proyecto de reubicación predial y vivienda popular en un plazo no mayor a 365 días desde la aprobación de la presente ordenanza en coordinación con el MIDUVI, otros organismos estatales, ONG’s y empresas privadas, tal como lo establece la presente ordenanza”.*

Disposición transitoria quinta de la Ordenanza, con el siguiente texto: *“Para el cumplimiento de esta Ordenanza la Procuraduría Síndica Municipal, en coordinación con la UTMGR, en un plazo de 180 días elaborará los reglamentos donde consten sanciones para los infractores de esta legislación, sean estos los ciudadanos que incumplan la norma o funcionarios que no hagan respetar o no operativicen la política pública, además de los instructivos que fueren necesarios para la aplicabilidad efectiva de la presente ordenanza”.*

E incorporar la disposición transitoria: Dispóngase la contratación en un plazo no mayor de 90 días de una consultoría que establezca la creación de tasas o impuestos viables que permitan elaborar una nueva ordenanza financiera que contribuya a operativizar el presente cuerpo jurídico y que defina la estructura y número de personal de la UTMGR.

Es importante destacar que luego del Análisis de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 a más proponerse reformar dicha legislación municipal se obtiene conclusiones y recomendaciones, descritas en las siguientes líneas, con el afán de conseguir mejoras en la operatividad y efectividad de la Política Publica objeto de esta investigación para aportar al Buen Vivir de los y las ciudadanas portovejenses.

CONCLUSIONES

Luego de realizar la recopilación de información, la investigación y el análisis correspondiente al tema planteado, se establecen las siguientes conclusiones:

- ✓ Que de acuerdo a la hipótesis determinada para esta Investigación la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 no está aportando adecuadamente en el marco del Buen Vivir.
- ✓ De acuerdo a la metodología aplicada se puede concluir que, es posible el tratamiento de la problemática medioambiental, de seguridad y de salud a través de la observación directa y las entrevistas a las personas claves. Se puede reforzar estos resultados con información estadística, lo que permitirá que el tema de estudio se sustenta de manera más detallada.
- ✓ Siguen existiendo problemas de seguridad humana por los asentamientos en las colinas y riberas del río Portoviejo. Siguen existiendo familias viviendo en hacinamiento en espera a ser reubicadas.
- ✓ Se continúa realizando la deforestación, quema de pastos, pastoreo y sobrepastoreo, agricultura en pendientes totalmente inapropiadas y con malas prácticas agrícolas contribuyendo a la problemática medioambientales producto de este inadecuado uso y ocupación de los suelos.
- ✓ Además se evidencian dificultades de salud como infecciones respiratorias agudas (IRA) y de alergias tanto respiratorias como de piel por la generación excesiva de polvo en el cantón producto del inadecuado uso de las colinas.
- ✓ Si bien es cierto que la Ordenanza se constituye en la base legal para la gobernanza, esta carece del documento operativo como es el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos.
- ✓ La tasa creada con la ordenanza no permite recaudar valores suficientes para emprender proyectos y acciones contundentes frente a la magnitud de los problemas. Desde el 2009 hasta finales del 2014 se recaudó por este concepto USD \$529.131,46 y

de esos fondos hasta la actualidad solo se ha usado el 18,47% lo que revela el nivel de ejecución presupuestaria.

- ✓ No se pudo acceder a mayores registros de acciones emprendidas con Cooperación Nacional y/o Internacional frente a la problemática. Conociéndose solo el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación – COSUDE.
- ✓ Se evidencia poca participación y control ciudadano en la aplicación de la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 lo que influye en los resultados y los niveles del Buen Vivir.
- ✓ La Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos, posee poco personal para el trabajo adecuado de control, coordinación, asesoría técnica y de planificación para la gestión de riesgos. No se cumple lo dispuesto por la ordenanza.

RECOMENDACIONES

La Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente Reformatoria del año 2013 no está aportando adecuadamente en el marco del Buen Vivir, por tanto se recomienda:

- ✓ Promover la articulación y coordinación interinstitucional para trabajar en conjunto el logro de resultados a corto, mediano y largo plazo frente a la problemática de seguridad, medioambiental y de salud entorno a la gestión de riesgos en el cantón Portoviejo.
- ✓ Que el GAD municipal de Portoviejo realice negaciones de permisos de construcción en áreas con dificultades de deslaves e inundaciones, identifique familias asentadas en zonas de vulnerabilidad y planifique futuras intervenciones de prevención y mitigación de riesgos.
- ✓ Ejecutar interinstitucionalmente y con la comunidad proyecto de reforestación con especies autóctonas como el ceibo, algarrobo, guachapelí, zapote de perro, cedro, caoba y tamarindo. Realizando el seguimiento respectivo de la reforestación para garantizar que dichas especies forestales y frutales no mueran.
- ✓ Motivar a las instituciones y ciudadanos a emprender en un proceso de concienciación y capacitación que culmine en un plan participativo de prevención y mitigación del impacto del polvo en la salud.
- ✓ Contratar estudios para el diseño del Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos del cantón.
- ✓ Buscar un mecanismo que permita incrementar los niveles de recaudación que faciliten la implementación de proyectos de conformidad a la magnitud de los problemas.
- ✓ Lograr respaldo de la Agencia de Promoción de Inversiones de Manabí – APRIM, organismo adscrito al Gobierno Provincial de Manabí, que tiene experiencia en la captación de recursos de cooperación nacional e internacional, para acceder a fondos externos, y/o, implementar una Unidad Municipal para tal efecto.
- ✓ Incentivar la participación y control ciudadano para que por medio del involucramiento se le otorgue sentido de pertenencia a las soluciones de los problemas analizados en esta

investigación; así como impulsar acciones para convertirlos en corresponsables de la gestión de riesgos en el desarrollo de proyectos sociales y productivos que contribuyan a mejorar su calidad de vida.

- ✓ Revisar la estructura y el número de funcionarios de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos – UTMGR para operativizarla.
- ✓ Realizar un estudio de condiciones sociales de familias vulnerables en las Colinas que circundan al cantón Portoviejo.
- ✓ Entregar al GAD del cantón Portoviejo la propuesta de reforma de ordenanza planteada en el presente trabajo para su análisis y posible aprobación.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. (2009). Portoviejo: entre el riesgo y la política pública, proyecto modelo de gestión de riesgo en la ciudad de Portoviejo. Portoviejo, Manabí.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449, publicado el lunes 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización: COOTAD. Suplemento del Registro Oficial No. 303, publicado el martes 19 de octubre de 2010. Quito, Ecuador.

Cardona, O. D. (2003). La necesidad de repensar la manera holística de los conceptos de vulnerabilidad y riesgo. Colombia. Editorial CEDERI.

Concejo Municipal de Portoviejo. (2011). Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgo en el cantón Portoviejo. Portoviejo, Manabí.

Concejo Municipal de Portoviejo. (2013). Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgo en el cantón Portoviejo. Portoviejo, Manabí.

Corporación Municipal de Portoviejo. (1975). Acta No. 037 de la sesión ordinaria del Muy I. Concejo Municipal de Portoviejo. Portoviejo, Manabí.

El Diario. (2011). Manabí por cantones. Portoviejo, Manabí.

El Diario. (2014). Noticias. Recuperado de <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador>.

Embid, A. (1978). En ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Madrid, España. Editorial Selecciones Gráficas.

Fernández, F. G. (1805). En origen, progresos y estado de las rentas de la corona de España. Madrid, España. Imprenta Real.

Fernández, J. (1994). Estudios de impacto ambiental y plan de manejo para el área minera canteras basálticas Picoazá. Ecuador.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: FLACSO. (2015). Recuperado de <https://www.flacso.org.ec/biblio/catalog>.

Instituto Nacional de Estadística y Censo: INEC. (2010). Censo de Población y Vivienda. Recuperado de http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/.../1301_PORTOVIEJO_MANABI.pdf

Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre: INEFAN. (1994). Registro Forestal. Quito, Ecuador.

Instituto Ecuatoriano Forestal de Áreas Naturales y Vida Silvestre: INEFAN. (1996). Plan de Manejo del Área de Bosques y Vegetación Protectores de las Colinas circundantes a la Ciudad de Portoviejo. Portoviejo, Manabí.

Lezama, J. L. (2008). La constitución social y política del medio ambiente. Primera reimpresión. D.F., México.

Organización Mundial de la Salud, OMS. (1948). Constitución de la Organización Mundial de la Salud: Glosario digital de Promoción de la Salud.

Real Academia Española. (2001). Diccionario digital de la lengua española, 22ª edición.

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgo, SNGR. (2014). Mapas: ilustración 1, 2 y 3. Portoviejo, Manabí.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017. Quito, Ecuador.

ANEXOS

**Anexo 1: PROYECTO DE ORDENANZA REFORMATORIA
A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS
EN EL CANTÓN PORTOVIEJO**

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL
DEL CANTÓN PORTOVIEJO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde hace más de cuatro décadas Portoviejo viene afrontando deslizamientos que destruyen el sistema de alcantarillado a causa de la deforestación de las colinas, según lo descrito en el Acta No. 037 de la Sesión Ordinaria del 25 de febrero de 1975 celebrada por el Concejo Municipal del cantón.

Esa realidad también afecta socialmente a los ciudadanos especialmente en temas de salud y en los bienes materiales de las familias, entre ellas sus viviendas, pero además pone en riesgo la vida de cientos de seres humanos.

Ante esta situación se hace necesario una actualización y reforma a la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo:

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN PORTOVIEJO

CONSIDERANDO:

Que, en el artículo 30 de la Constitución de la República del Ecuador se indica que “las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”;

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 32 indica “ la salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir”;

Que, la Carta Magna en su artículo 61 establece “que las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los derechos de: en los numerales 2. Participar en los asuntos de interés público y 5. Fiscalizar los actos del poder público”;

Que, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 85 establece en su numeral “1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. Y en su último párrafo indica que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades”;

Que, la Constitución de la República del Estado Ecuatoriano en su artículo 264 numeral 1 establece como competencias exclusivas de los Gobiernos Municipales sin perjuicio de otras que determine la Ley: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial con el fin de regular el uso del suelo y la ocupación del suelo urbano y rural. Y en su numeral 14 establece la gestión de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”;

Que, la Constitución de la República en su artículo 276 declara que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo “recuperar y conservar la naturaleza y mantener un ambiente sano y sustentable que garantice a las personas y colectividades el acceso equitativo, permanente y de calidad al agua, aire y suelo, y a los beneficios de los recursos del subsuelo y del patrimonio natural”;

Que, la Constitución de la República establece en el artículo 277 que “para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza”;

Que, en el artículo 278 de la Constitución de la República se indica que “para la consecución del buen vivir, a las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, les corresponde: 1. Participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y de la planificación del desarrollo nacional y local, y en la ejecución y control del cumplimiento de los planes de desarrollo en todos sus niveles”;

Que, en la Constitución de la República en el artículo 375 se indica que “el Estado, en todos sus niveles de gobierno, garantizará el derecho al hábitat y a la vivienda digna para lo cual se elaborará, implementará y evaluará políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda, a partir de los principios de universalidad, equidad e interculturalidad, con enfoque en la gestión de riesgos de acuerdo a su numeral 3”;

Que, la Constitución de la República en el artículo 340 “establece la conformación de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que se compone por los ámbitos de educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte”;

Que, la Constitución de la República en su artículo 389 indica que “el Estado protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópicos 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”;

Que, en la Constitución de la República en el capítulo segundo “de biodiversidad y recursos naturales en los artículos 395, 396, 397 y 398 se establece garantizar un modelo participativo y sustentable de desarrollo y protección ambiental, y, con medidas de sanción para quienes atenten a la naturaleza y ambiente. Los artículos 400, 401, 402 y 403 garantizar la biodiversidad. Además los artículos 404, 405, 406 y 407 para garantizar los recursos patrimoniales y el paisajismo con prohibiciones explícitas de actividad alguna en áreas o bosques protectores. Y los artículos 409 y 410 de apoyo para la conservación y restauración del suelo”;

Que, la Constitución de la República en el artículo 408 “para garantías de producción, consumo y uso de recursos naturales equilibrado que permitan condiciones de vida digna”;

Que, el artículo 4 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización establece como fines de los Gobiernos Autónomos Descentralizados los siguientes literales:

“d) La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable;

h) La generación de condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes”;

Que, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 54 indica como funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en sus literales:

“k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;

o) Regular y controlar las construcciones en las circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres”;

Que, el COOTAD en su artículo 140 establece “que el ejercicio de las competencias de gestión de riesgos incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al cantón, se gestionarán de manera concurrente y de forma articulada con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la Ley”;

Que, la Ordenanza des Sistema de Gestión de Riesgos en el Cantón Portoviejo del año 2011 indica que “es prioridad de este gobierno descentralizado, velar por la salud, seguridad y el ambiente al que tiene derecho la población portovejense y, en ese sentido fortalecer sus políticas y regulaciones para el establecimiento de un Sistema de Gestión de Riesgo Integral aplicado a todo el territorio cantonal”;

En uso de las facultades conferidas en el artículo 57 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

EXPIDE:

LA ORDENANZA REFORMATORIA A LA ORDENANZA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS EN EL CANTÓN PORTOVIEJO

Art. 1.- Refórmese el artículo 2 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**OBJETO.-** La presente ordenanza regula las políticas, marco institucional y mecanismos del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo, en concordancia con las normas nacionales e

internacionales competentes, preponderando los principios del Buen Vivir establecidos en la Constitución de la República del Ecuador”.

Art. 2.- Modificar el numerales 4 y 10 del artículo 7 de la Ordenanza, con el siguiente texto:

“4. La activa participación de la ciudadanía del cantón en acciones concernientes a las áreas y componentes de gestión de riesgos, esta participación ciudadana debe ser garantizada como meta primordial del Coordinador de la Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos – UTMGR, quien deberá concretar por lo menos semestralmente una reunión interinstitucional y con los presidentes de los consejos barriales de Portoviejo, que establezca acciones concretas que deben evaluarse y en caso de incumplimiento el funcionario que ejerza su coordinación será removido de sus funciones automáticamente.

10. El desarrollo de programas municipales en respuesta oportuna e inmediata ante emergencias aplicando el manual del comité de emergencias (elaborado por la Secretaria Nacional de Gestión de Riesgos), en coordinación con autoridades que son parte de las mesas técnicas de trabajo (salud, tránsito, vivienda, transporte, obras públicas, ambiente, y las que se creyeren convenientes de acuerdo al evento), y con la activa participación de la ciudadanía.

Art. 3.- Refórmese el artículo 13 de la Ordenanza, con el siguiente texto: **“EL PLAN ESTRATÉGICO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS.-** *Es el instrumento central de la gestión de riesgos en el Sistema, se sustentará en los planes de cada una de las fases, como son el análisis de riesgos, reducción de riesgos, manejo de emergencias y recuperación. Su elaboración debe realizarse en un plazo no mayor a 180 días desde que sea aprobada esta Ordenanza, y, su actualización será cada dos años, ambas actividades bajo la responsabilidad de la UTMGR, en su calidad de Coordinadora Técnica del Sistema y contará con la participación de los demás actores institucionales y sociales. Las definiciones que contenga este plan se harán considerando los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón”.*

Art. 4.- Refórmese el artículo 14 de la Ordenanza, con el siguiente contenido: **“EL PLAN DE MANEJO DE BOSQUE Y VEGETACIÓN PROTECTORES DE LAS COLINAS.-** *la elaboración debe realizarse en un plazo no mayor a 180 días desde que sea aprobada esta Ordenanza, y, su actualización será cada dos años, ambas actividades estarán a cargo de la Dirección de Ambiente Municipal”.*

Art. 5.- Modificar el artículo 19, con el siguiente texto: “**LIMITACIONES DE URBANISMO.-** En concordancia con las normas de zonificación y urbanismo del cantón así como a los Mapas de Riesgos preparados por la Municipalidad a través de la UTMGR, dentro del ámbito territorial de esta ordenanza se aplicará las siguientes limitaciones de construcción y urbanismo:

- e. Las áreas comprendidas dentro de los Mapas de Amenazas y Mapas de Riesgos vigentes y los que se elaboren con el Plan de Ordenamiento Territorial se destinarán en forma exclusiva a zonas de protección, conservación y reserva ecológica.
- f. Queda prohibido a partir de la vigencia de la presente ordenanza el uso de terrenos en zonas declaradas de riesgo de deslaves o inundaciones en el cantón para la construcción de viviendas o para fines de crecimiento urbanístico, correspondiéndole a la Dirección de Planificación Territorial, la UTMGR en coordinación con la Dirección de Ambiente y la UTMGR, vigilar que se respete esta disposición, y en caso de infringir la misma sancionar a través de la autoridad juzgadora correspondiente a los responsables, tanto los ciudadanos que no acataren este literal de la ordenanza como a los funcionarios municipales que no realicen los procedimientos respectivos para que se respete la misma. Además del desalojo inmediato de esas tierras sin incentivo alguno de reubicación. Únicamente estarán permitidas actividades de conservación, repoblación forestal, investigación, recreación y turismo en las colinas que circundan la ciudad de Portoviejo.
- g. Sancionar con 60 salarios mínimos vitales o su equivalente a las personas que construyan en zonas de riesgo y las autoridades que otorguen permisos para ejecutar las obras civiles en las zonas vulnerables de Portoviejo.
- h. En las colinas de la parroquia Crucita se podrán realizar proyectos turísticos-ecológicos siempre y cuando no ocasione o incremente la erosión de las colinas y que cuente con el respectivo informe favorable de la UTMGR”.

Art. 6.- Refórmese el artículo 20, con el siguiente contenido: “**PROGRAMA DE REUBICACIÓN PREDIAL.-** Con el fin de evitar o reducir los riesgos existentes sobre las construcciones y viviendas edificadas en el área de influencia de esta ordenanza y aquellos espacios territoriales de las parroquias urbanas y rurales que posteriormente se incorporarán en el Plan Estratégico del Sistema de Gestión de Riesgos y que estuvieren en

condición de riesgos, el Concejo Municipal, previa propuesta de la UTMGR y la Dirección Financiera de la Municipalidad, aprobará un programa de reubicación de los predios antes mencionados, debiendo la Municipalidad expropiar, en un plazo no mayor a 365 días desde la vigencia de esta ordenanza reformativa, áreas de terreno para la construcción de viviendas con el apoyo del MIDUVI, acorde a lo previsto en el artículo 376 de la Constitución.

Dicho programa incentivará a los propietarios de los indicados predios optar voluntariamente por la reubicación de su vivienda, exonerando del pago de los impuestos que corresponda al nuevo predio, acorde a lo dispuesto en el Art. 498 Estímulos Tributarios del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, durante un lapso de 10 años posteriores a la reubicación.

Los predios desocupados serán declarados de utilidad pública, para proceder a su expropiación o se realizarán permutas para impedir que los mismos sean ocupados posteriormente, debiendo la Dirección de Comisarías Municipal hacer la respectiva demolición de las viviendas”.

Art. 7.- Modificar el artículo 22 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**FINES.-** La Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgos tendrá como finalidad planificar, ejecutar y articular interinstitucionalmente acciones a corto, mediano y largo plazo, además de la captación de recursos de la cooperación internacional con el fin de trabajar en la reducción de riesgos que contribuyan a fortalecer el desarrollo social sostenible en el cantón, y demás políticas establecidas en la presente ordenanza”.

Art. 8.- Modificar el artículo 33 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “La Unidad Técnica Municipal de Gestión de Riesgo tiene la obligatoriedad y responsabilidad de aplicar, ampliar, vigilar y reformular planes, programas y proyectos dirigidos a la gestión de riesgos y a la supervisión del cumplimiento de la presente Ordenanza”.

Art. 9.- Modificar el artículo 35 de la Ordenanza, con el siguiente texto: “**FINANCIAMIENTO.-** el financiamiento de la UTMGR será mediante:

5. Asignaciones especiales del Estado, de acuerdo al artículo 389 numeral 7 de la Constitución de la República.
6. Partidas presupuestarias municipales.

7. Fondo Colinas, cuyo recurso será ejecutado por la Dirección de Ambiente de acuerdo a lo coordinado con la UTMGR.
8. La captación de fondos gestionados por la o el Coordinador de la UTMGR de diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeros”.

Modificar la disposición transitoria segunda de la Ordenanza, con el siguiente texto:

“Encárguese a la UTMGR, conjuntamente con el Departamento de Avalúos y Catastros, la Dirección de Ambiente y la Dirección de Bienestar Social, en un plazo de 90 días, a partir de la vigencia de la presente ordenanza, la realización de un censo de viviendas en las colinas que circundan a la ciudad de Portoviejo, con el objetivo de limitar y prohibir la expansión y asentamiento de nuevas viviendas tal como lo dispone la presente ordenanza. Sancionando a los funcionarios municipales que no cumplan con lo dispuesto y en los tiempos previstos con la destitución de sus cargos y la aplicación del recurso de repetición que se generen por sus decisiones y omisiones.”

Modificar la disposición transitoria cuarta de la Ordenanza, con el siguiente texto: *“Las viviendas que se encuentran en situación de riesgos en las y en cualquier otra área de las parroquias urbanas y rurales, deberán ser reubicadas de manera emergente por el GAD Portoviejo, para lo cual se elaborará un proyecto de reubicación predial y vivienda popular en un plazo no mayor a 365 días desde la aprobación de la presente ordenanza en coordinación con el MIDUVI, otros organismos estatales, ONG’s y empresas privadas, tal como lo establece la presente ordenanza”.*

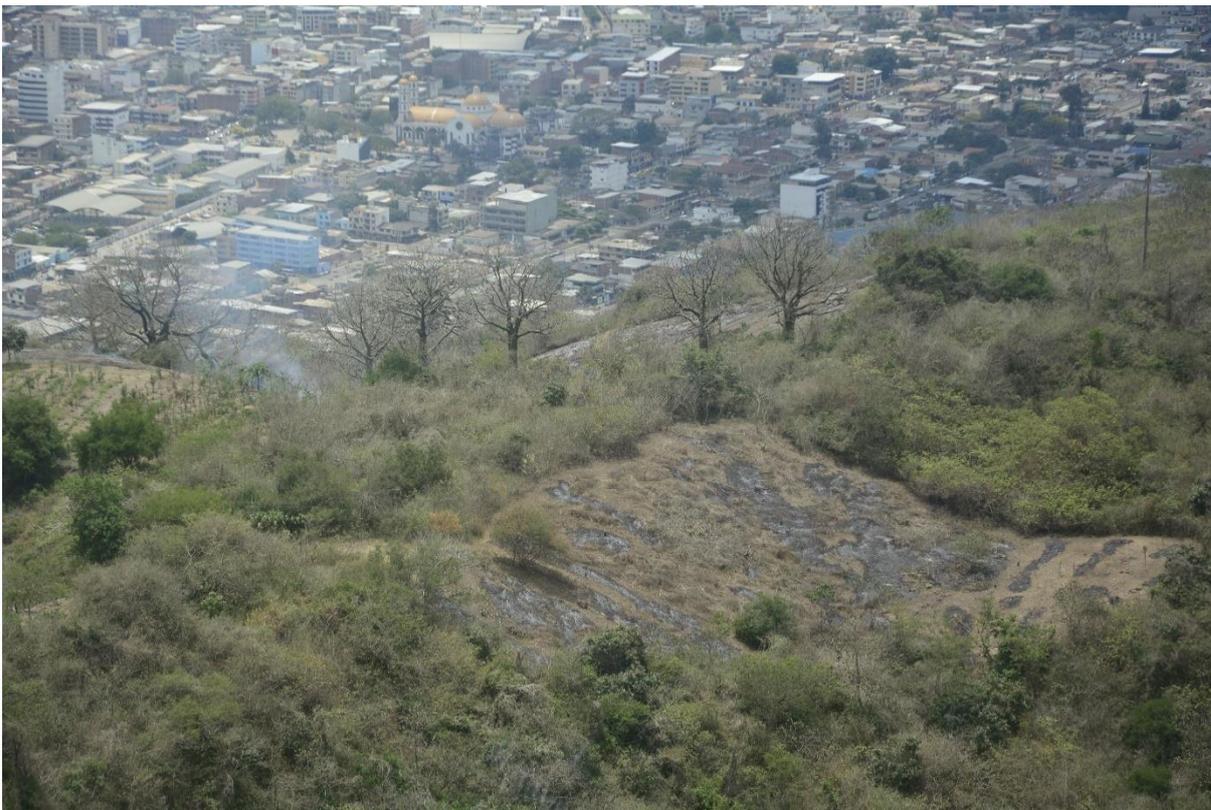
Modificar la disposición transitoria quinta de la Ordenanza, con el siguiente texto: *“Para el cumplimiento de esta Ordenanza la Procuraduría Síndica Municipal, en coordinación con la UTMGR, en un plazo de 180 días elaborará los reglamentos donde consten sanciones para los infractores de esta legislación, sean estos los ciudadanos que incumplan la norma o funcionarios que no hagan respetar o no operativicen la política pública, además de los instructivos que fueren necesarios para la aplicabilidad efectiva de la presente ordenanza”.*

Incorporar la disposición transitoria: *Dispóngase la contratación en un plazo no mayor de 90 días de una consultoría que establezca la creación de tasas o impuestos viables que permitan elaborar una nueva ordenanza financiera que contribuya a operativizar el presente cuerpo jurídico y que defina la estructura y número de personal de la UTMGR.*

DISPOSICIÓN FINAL: La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD.

Dado y suscrito en la sala de sesiones del Concejo Municipal del cantón Portoviejo, a los ___ días del mes de _____ del año dos mil quince.

Anexo 2: Archivo fotográfico



Colinas deforestadas



Problemas de seguridad: asentamientos humanos en riesgo



Problemas Medioambientales: Lodo que baja de las colinas en tiempos de lluvias



Problemas de Salud: afecciones respiratorias y dérmicas por la generación de polvo



Reasentamientos provisionales de afectados



Reasentamientos definitivos

Anexo 3: Formato de entrevista semiestructurada

Me permito indicar que estas son las preguntas de entrevista semiestructurada:

- ¿Qué conoce usted sobre la Ordenanza del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo del año 2011 con su correspondiente reformatoria del año 2013?
- ¿Qué problemáticas se vive en Portoviejo entorno al asentamiento humano en las colinas de Portoviejo?
- ¿Cuál es la situación actual en torno a las amenazas de deslizamiento?
- ¿Cómo les afecta los deslizamientos? ¿Por qué viven aquí?
- ¿Tienen problemas de salud presentan de forma continua?
- ¿Cómo contribuiría el cuidado del medioambiente a los problemas que enfrentan?
- ¿La institución que usted representa ha implementado algún plan o proyecto para reducir los riesgos de seguridad, medioambiental y de salud que existen en Portoviejo?
- ¿Con que otras instituciones se articulan para acciones de prevención social en cuanto a riesgos de seguridad, medioambiental o de salud?
- ¿Cómo se vincula a la comunidad a las acciones, proyectos o programas de prevención o mitigación de la problemática existente?
- ¿Existe algún proyecto o propuesta integral para solucionar la problemática social existente en torno a seguridad, medioambiente y salud?
- ¿Rubros recaudados por el Fondo Colinas? ¿Proyecciones de recaudación?
- ¿A cuántas personas por riesgos en las colinas se ha reubicado? ¿A cuántas más se necesita reubicar?

Anexo 4: Copia de la Ordenanza vigente