

ISO 22320: 2016 ANÁLISIS DE APLICABILIDAD EN GOBIERNOS MUNICIPALES, ECUADOR

ISO 22320: 2016 Applicability Analysis in Municipal Governments, Ecuador

Juan Pablo Morales Corozo

Candidato a Doctor del programa Doctorado en Ambiente y Desarrollo, de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”, Director de Gestión de Ambiente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro, de la provincia de Sucumbíos Ecuador. Ingeniero Químico. Magíster de alta dirección y varios posgrados

j.p.shevarajo@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4538-4488>

Recibido: 03/03/2022 **Aprobado:** 12/05/2022

Correo electronico envio: j.p.shevarajo@gmail.com

RESUMEN

La gestión de riesgos de desastres se ha tornado un elemento fundamental dentro de cada gobierno, estableciendo procesos para mitigar, y evitar la ocurrencia, encontrándose gran relación con el ordenamiento territorial de zonas tanto urbanas donde se originan los riesgos por los procesos sociales. El objetivo de la investigación es establecer un criterio para la implementación de la Norma NTE INEN ISO 22320: 2016 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro, como alternativa a mejorar la intervención a emergencias y desastres. El tipo de investigación es de carácter cualitativo donde se pretende diagnosticar las condiciones en las que se encuentra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro. Si bien es cierto la gestión de riesgos de desastres actúa de manera transversal a todas las escalas de gobierno, pero existe muchas complicaciones en la aplicabilidad, una de estas es que el gobierno central no designa presupuesto para la competencia lo que limita su aplicabilidad dentro de la circunscripción territorial, a pesar de ese limitante se evidencia un cumplimiento de varios de los requerimientos normativos.

Palabras Clave: Riesgos de desastres, competencias municipales, sistema de gestión de emergencias, diagnóstico, requerimientos legales

ABSTRACT

Disaster risk management has become a fundamental element within each government, establishing processes to mitigate and prevent occurrence, finding a great relationship with the land use planning of both urban areas where risks originate due to social processes. The objective of the research is to establish a criterion for the implementation of the NTE INEN ISO 22320: 2016 Standard in the Municipal Autonomous Decentralized Government of the Gonzalo Pizarro canton, as an alternative to improve intervention in emergencies and disasters. The type of research is of a qualitative nature where it is intended to diagnose the conditions in which the Municipal Decentralized Autonomous Government of the Gonzalo Pizarro canton finds itself. Although it is true that disaster risk management acts across all government levels, there are many complications in its applicability, one of which is that the central government does not designate a budget for competition, which limits its applicability within the territorial district, despite this limitation, compliance with several of the regulatory requirements is evident.

Keywords: Disaster risks, municipal powers, emergency management system, diagnosis, legal requirements

INTRODUCCIÓN

Los países Latinoamericanos se encuentran ubicados en una región susceptible a variaciones de la naturaleza “ha seguido muy de cerca esta evolución de la seguridad humana, desglosando informes que abordan temas de desarrollo, donde se presentan varios aportes a la temática y se proponen ciertas estrategias para poder medir este nuevo paradigma de la seguridad” (Bernabé, et al., 2015, p. 5). La vulnerabilidad a desastres está latente, motivo por el cual la preocupación surge 30 años atrás donde se acoge como prioridad como eje de estudio la seguridad humana concibiendo mecanismos de respuesta haciendo medible el desempeño y la recopilación de información respecto a la seguridad humana permitiendo analizar el comportamiento social en cuanto a los riesgos. Para reducir los desastres la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres busca implementar una cultura de prevención de riesgos. “Cada decisión que se toma puede hacer a una población más vulnerable a los desastres” (Soriano y Robles, 2020, p. 413). De acuerdo a este antecedente definimos a la gestión de riesgos “como un proceso de construcción y desarrollo social con la finalidad de reducir riesgos, preparar a la sociedad frente a los desastres y la gestión para recuperación pos-desastres buscando lograr frente a las amenazas existentes en el territorio” (Soriano y Robles, 2020, p. 413).

En Latinoamérica al suceder una variación de la percepción abordaje de los desastres en cuanto a la gestión enfocándose en los daños, pérdidas y la capacidad para intervenir de los diferentes organismos “y no solo es la ocurrencia de los desastres sino la dimensión de sus impactos negativos (riesgos)” (Soriano y Robles, 2020, p. 413). La gestión de riesgos de desastres se ha tornado un elemento fundamental dentro de cada gobierno, estableciendo procesos para mitigar, y evitar la ocurrencia, encontrándose gran relación con el ordenamiento territorial de zonas tanto urbanas donde se originan los riesgos por los procesos sociales. La deficiente gestión de riesgos de desastres por parte de los gobiernos latinoamericanos se deben en gran parte a un mal ordenamiento territorial, donde lleva a ocupación de suelos y expansión urbana, originando a la larga problemas que construyen riesgos de desastres. Con el objeto de reducir los daños “ocurridos por las catástrofes naturales (sismos, sequías, inundaciones, entre otros), según la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018) se busca reducir a través de una cultura de prevención ante los riesgos” (Soriano y Robles, 2020, p. 414). Los desastres son la consecuencia de una amenaza bien sea natural y/o antrópica la dimensión de los resultados es función de variables asociadas a los recursos, viviendas, tipo de gobiernos, sistema financiero y el nivel de educación, de ahí que cada decisión se asocia a la vulnerabilidad.

La gestión de riesgos de desastres es una prioridad para el país, actuando de manera transversal en todos los niveles de gobierno. “Los riesgos de desastres se pueden encontrar en las interdependencias entre economía, sociedad, ambiente y desarrollo tecnológico” (Soriano y Robles, 2020, p. 413). El interés por la gestión de riesgos de desastres a nivel del Ecuador fue a partir del 16 de abril de 2016 en el sismo que afectó a las provincias de Manabí y Esmeraldas donde se evaluó el desempeño en cuanto a la respuesta institucional, siendo bajo en cuanto al flujo de atención a las personas afectadas por el desastre. Recientemente, investigadores han examinado los efectos de los desastres y los tipos de caminos orientados a la atención a emergencias con un buen desempeño; pero la mayoría de estudios en el campo de la gestión de riesgos de desastres solo se han centrado en a manera de enfrentarlos pero no en los “factores que influyen y el camino a seguir para alcanzar los estándares de calidad requeridos y deseados” (Zambrano, 2018, p. 3). El objetivo de la investigación es establecer un criterio para la implementación de la Norma NTE INEN ISO 22320: 2016 en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro, como alternativa a mejorar la intervención a emergencias y desastres.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La gestión de emergencia tiene sus inicios en la protección civil dada en la primera guerra mundial con el propósito de

resguardar la integridad de la población civil de los ataques y los soldados heridos en combate, posteriormente estas actividades se trasladaron a otros ámbitos de acción no bélico. A partir de 1949 al firmarse el “Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, donde se define por primera vez la protección civil como el cumplimiento de las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población de las catástrofes y sus efectos inmediatos” (Zambrano, 2018, p. 15). Existió varios inconvenientes en la aplicabilidad dándose improvisaciones y actividades atenuantes. Con el pasar de los tiempos debido a la evolución de los procesos sociales variaron las necesidades dando a lo que hoy se conoce como gestión de riesgos y emergencias.

Las fases de la gestión de emergencia de acuerdo a Baird, (2010) relacionadas con protección ciudadana y seguridad son: Mitigación donde se realiza actividades encaminadas a reducir los riesgos de desastres y atenuar las consecuencias; Preparación tienen como propósito el mejoramiento de las capacidades, para prevenir, proteger, mitigar y recuperarse de de los desastres; respuesta comprende las acciones una vez materializado el desastre con la finalidad de controlar la situación en intervenir con la ayuda para la protección de vidas humanas, medio ambiente; y la recuperación con actividades para volver al estado normal y/o mejorado. La gestión de emergencias muestra una orientación integral y comprensivo donde

se requiere la participación de varios actores relacionados con la atención a emergencias, que permitan la obtención de una agrupación de capacidades necesarias para intervenir en el caso de un desastre.

Un sistema de gestión de emergencias se define como una herramienta responsable de originar procesos, información, uso efectivo de los recursos y estructura organizacional, permitiendo una gestión de emergencia eficiente y efectiva. Según Zambrano, (2018) de manera similar a la gestión de emergencias se han originado varios puntos de vista y definiciones del sistema de gestión de emergencias como un sistema integrado de emergencias donde se incluye actividades de todos los niveles de gobierno dentro de un territorio, suministrando estandarización de funciones, terminologías y procesos para su aplicación en emergencias y desastres. Los sistemas de gestión de emergencias permiten brindar soporte a los componentes adicionales suministrando los medios para llegar a los estándares de calidad establecidos para la gestión de emergencias, siendo necesaria su implementación en los gobiernos y ajustado a su realidad tomando en cuenta “las condiciones y políticas de gobierno particulares de cada país o región” (Zambrano, 2018, p. 20). Producto de la preocupación en cuanto a la intervención a desastres es considerada una “forma integral, tanto lógica como física, se han desarrollado distintas normas internacionales, entre las que

se encuentra la Norma ISO 22320 Gestión de Emergencia, requisitos para la respuesta a incidentes, así como diversas iniciativas legislativas” (Rojo, 2017, p. 1).

La norma NTE INEN ISO 22320: 2016 permite que las instituciones públicas en diferentes niveles de gobierno mejoren sus capacidades de respuesta ante desastres y emergencias en diferentes dimensiones para el caso de los gobiernos municipales sean estos locales, parroquiales y cantonales. La administración pública se muestra de acuerdo con la importancia de poseer un instrumento técnico para dar respuesta de manera eficiente y efectiva siendo así que la norma comprende un requisito esencial para los diferentes organismos de atención a emergencias. La norma NTE INEN ISO 22320: 2016 tiene varias ventajas para los gobiernos municipales como son:

1. Crea bases de cooperación interinstitucional, toma de decisiones más acertadas tomando en cuenta la capacidad real institucional en la competencia de gestión de riesgos, garantizando el uso eficaz de los recursos.
2. Acumula buenas prácticas de gestión de emergencias para instaurar el mando y control de las estructuras del gobierno municipal y del Comité de Operaciones de Emergencia.
3. Establece un canal de comunicación garantizando una información

precisa, oportuna y relevante de los diferentes procesos de gestión

4. Mejora las relaciones interinstitucionales especialmente con los organismos de atención a emergencia que forman parte del Comité de Operaciones de Emergencia.
5. Mejora de la imagen institucional del gobierno municipal siendo un referente a nivel nacional en cuanto a la aplicabilidad de instrumentos técnicos para atención a emergencias.

La norma NTE INEN ISO 22320: 2016 se basa en la apropiada detección y avisos de emergencia por medio de una adecuada estructura de mando y control, con un canal de comunicación adecuado, y una buena coordinación entre los organismos de atención a emergencia.

METODOLOGÍA

El cantón Gonzalo Pizarro se encuentra en “las estribaciones de la Cordillera Oriental de los Andes por lo que las pendientes varían de abruptas a planas; ocupando un mayor territorio las muy fuertes con un rango >70 - 100%, con el 40,73% del total de la superficie cantonal” (Alvear, 2021, p. 10). La cobertura natural dentro del territorio cantonal comprende en su mayor parte bosques húmedos del tipo siempre verde los cuales se encuentra en altitudes entre 1200 a 2000 msnm, abarcando el 93,85% de la cobertura natural, donde es evidente la

presencia de áreas degradadas. “Gonzalo Pizarro por sus características naturales como su baja densidad poblacional y a la vez porque gran parte de su territorio pertenece al SNAP¹” (Alvear, 2021, p. 19). Las interacciones de varios factores biofísicos, geológicos y atmosféricos influyen en el clima del cantón Gonzalo Pizarro, a la vez se tiene altas concentraciones de lluvia especialmente los meses de marzo, abril, noviembre y diciembre, mientras que el resto de meses son periodos secos donde se tiene elevadas temperaturas. En el cantón Gonzalo Pizarro se dan con mayor frecuencia eventos hidrometeorológicos donde las inundaciones en una parte de la parroquia Lumbaqui y dentro de las comunidades indígenas ubicadas en la parroquia Gonzalo Pizarro causan varios daños, por el otro lado los deslizamientos de suelo en las parroquias Puerto Libre y El Reventador, en esta última se ha suscitado el fenómeno de la erosión regresiva que ha dado origen a daños ambientales por contaminación debido a la rotura de las líneas de flujo del petróleo, a la vez ha dañado parte de la infraestructura vial incomunicando al cantón y a la provincia de Sucumbíos.

El tipo de investigación es de carácter cualitativo donde se pretende diagnosticar las condiciones en las que se encuentra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro, definiendo para los fines prácticos tres etapas: la primera referente a la revisión de los

¹ SNAP Sistema Nacional de Áreas protegidas

requerimientos legales partiendo de la Constitución de la República del Ecuador, los Decretos Ejecutivos, Normas Nacionales, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y las competencias municipales con respecto a la gestión de riesgos y emergencias establecidos en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, los cuales se analiza en conjunto con los requerimientos de la norma NTE INEN ISO 22320: 2016; la segunda etapa comprende el diagnóstico donde se analiza la situación actual del gobierno municipal utilizando

varias técnicas de análisis, verificando el cumplimiento legal; la tercera etapa comprende el sistema de gestión de emergencias donde se planifican las acciones necesarias para implementar la norma NTE INEN ISO 22320: 2016 tomando en cuenta las funciones y actividades que realiza el gobierno municipal con base a sus competencias.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Requerimientos normativos	Cumple	Parcialmente Cumple	No cumple
4.1 Generalidades	0	3	5
4.2.1 Generalidades	1	1	2
4.2.2 Funciones y responsabilidades	0	0	2
4.2.3 Estructura de mando y control	0	0	1
4.2.4 Niveles de respuesta de incidentes	0	0	1
4.2.5 Procesos de mando y control	0	0	1
4.2.6 Toma de decisiones	0	1	0
4.2.7 Recursos de mando y control	0	1	1
4.3 Factores humanos	0	0	5
5.1 Generalidades	1	1	0
5.2.1 Generalidades	0	2	4
5.2.2 Planeación y dirección	1	0	3
5.2.3 Recopilación	0	0	6
5.2.4 Procesado y explotación	2	0	2
5.2.5 Análisis y producción	0	1	3
5.2.6 Difusión e integración	0	0	1
5.2.7 Evaluación e información de los resultados	0	0	1
5.3 Criterios para el proceso de la información operacional	1	0	0
6.1 Generalidades	1	0	0
6.2 Cooperación	1	0	2
6.3.1 Generalidades	1	0	2
6.3.2 Proceso de Coordinación	1	0	3
6.3.3 Objetivos de la coordinación	2	1	7
6.4 Comparación de información	0	0	2
6.5 Factores humanos	0	0	4
TOTAL	12	11	58

Tabla 1 Nivel de cumplimiento de cada uno de los requerimientos de la norma NTE INEN 22320: 2016

Fuente: (Morales, 2022)

En la tabla 1 se puede apreciar el resultado de la recolección de los datos en sitio donde se evidencia que existe 58 requisitos normativos no cumple el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro en materia de gestión de riesgos y emergencias, 11 los cumple de

manera parcial debido a que se realizan actividades pero no se cuenta con procedimientos, protocolos ni registros, mientras que 12 requisitos se los cumple de manera satisfactoria debido a que coinciden con los requerimientos legales.

Normativa de gestión de riesgos vigente	Cumple	Cumple parcialmente	No Cumple
Constitución de la República del Ecuador	5	2	3
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	1	0	0
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización	2	0	1
Código Orgánico Integral Penal	0	0	1
Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	0	1	0
Lay Orgánica de la Defensa Nacional	0	1	0
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	0	0	1
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	0	1	0
Total	8	5	6

Tabla 2 Cumplimiento de la normativa de gestión de riesgos de desastres vigente
Fuente: (Morales, 2022)

De la tabla 2 se desprende que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Gonzalo Pizarro cumple 8 requerimientos legales que son de obligatorio cumplimiento entre los cuales se encuentra la inclusión de la gestión de riesgos de desastres en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 5 requerimientos se cumple parcialmente y 6 requerimientos no se cumple por variables de causas asignables como son la falta de presupuesto, inexistencia de un orgánico organizacional y estructural mal definido, falta de procesos administrativos de gestión, entre otros.

CONCLUSIONES

Si bien es cierto la gestión de riesgos de desastres actúa de manera transversal a todas las escalas de gobierno, pero existe muchas complicaciones en la aplicabilidad, una de estas es que el gobierno central no designa presupuesto para la competencia lo que limita su aplicabilidad dentro de la circunscripción territorial, a pesar de ese limitante se evidencia un cumplimiento de varios de los requerimientos normativos.

Es necesario considerar una serie de limitaciones importantes de este estudio: en primer lugar el desconocimiento de

instrumentos técnicos limita la intervención de los funcionarios en cuanto a manejar procesos adecuados que permitan definir las actividades a realizar a la vez la falta de un sistema de gestión de emergencias; segundo el involucramiento de los organismos de atención a emergencias en el sistema de gestión debido a variables de causas asignables como la falta de recursos, desconocimiento de competencias, concurrencia en competencias que dificulta operatividad, falta de apoyo político debido a inexistencia de modelos de difusión y socialización; y tercero la limitada participación de la gestión de riesgos dentro del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

Los resultados de esta investigación demuestran que existe un espacio de reflexión colectiva entre los organismos de atención a emergencias para buscar opciones de mejora, para lo cual es necesario establecer indicadores para verificar el desarrollo de los procesos y realizar una matriz de responsables en los diferentes períodos de intervención.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Alvear, C., 2021. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Gonzalo Pizarro. s.l.:GAD GONZALO PIZARRO.

Araya, G., 2018. Métodos y sistemas de gestión de emergencias, s.l.:s.n.

Asociación Española de Normalización y Certificación, 2013. UNE ISO 22320

Protección y seguridad de los ciudadanos - Gestión de emergencias. s.l.:AENOR.

Baird, M., 2010. The "Phases" of Emergency Management,. International Freight Trnasportatio Intitute, pp. 1 - 15.

Bernabé, M. y otros, 2015. Gestión de Riesgo en el Ecuador. s.l.:Editorial ESPE.

Liñayo, A., 2005. Una aproximación al carácter sistémico de los "Sistemas de Gestión de Riesgos". Ministerio de Ciencia y Tecnología, Caracas, pp. 57 - 62.

Menéndez, M. & Donoso, F., 2018. Experiencia de la Gestión de Riesgos a Desastres Urbanos en la ciudad de Guayaquil. Convención Internacional de Salud, Cuba Salud 2018, pp. 1 - 7.

Ortega, G., 2014. Diseño de un plan de gestión de riesgos y desastres ante eventos de deslizamientos, sismos e incendios para la Pontificia Universidad Católica del Ecuador sede Esmeraldas. s.l.:PUCE.

Pérez, J., Chango, M. & Espinosa, I., 2021. Propuesta de un modelor de gestión para la UNiversidad Internacional del Ecuador orientado a asesorar a los gobiernos locales en la etapa de recuperaciónfrente a los sismos de deslizamientos. UIDE, 1(1), pp. 1 - 26.

Pérez, L., Arias, J. & Rojas, D., 2021. Evaluación de la gestión de continuidad de los servicios: Universidad de Costa Rica, sede Occidental. Estudios de la

Gestión revista internacional de
Administración, 10(1), pp. 139 - 162.

Rebotier, J., 2016. El riesgo y su gestión en
Ecuador: Una mirada de geografía social
y política. s.l.:Serie de publicaciones en
ciencias geográficas PUCE.

Rojo, L., 2017. Bases para la implementación
del sistema de gestión de emergencia
ISO 22320 en empresa Ecológica Siglo
XXI. s.l.: Universidad Técnica Santa
María.

Soriano, L. & Robles, R., 2020. Evaluación
social de las competencias de riesgos de
un municipio en Ecuador. Recimundo
revista científica Mundo de la
Investigación y el Conocimiento, 4(4),
pp. 411 - 433.

Zambrano, O., 2018. Técnicas de Calidad
Total aplicadas a los Sistemas de Gestión
de Emergencias. s.l.:Universidad
Politécnica de Valencia.