



# Portoviejo: Referente en la Gestión Pública frente el COVID-19



**PORTOVIEJO**  
nace de ti



Implementada por  
**giz**  
Beratungsgesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (giz) mbH



GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN  
**PORTOVIEJO**

Asociación de  
**PROFESIONALES**  
de Gestión de Riesgos | Ecuador

## PORTOVIEJO: REFERENTE EN LA GESTIÓN PÚBLICA FRENTE AL COVID-19

Este documento fue co-elaborado y financiado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania, en el marco del Clúster Ciudades Sostenibles y el Programa Sectorial "Implementación integrada de la Agenda 2030 en ciudades y ciudades-región" mediante la iniciativa Cities Challenge: La Agenda 2030 por la acción climática urbana. Las ideas y las opiniones contenidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan la posición de GIZ.

La redacción de esta publicación contó con la colaboración, coordinación y revisión de GIZ, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo y la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador, instituciones a quienes se agradece su aporte.

### Publicado por:

#### Gobierno Autónomo Municipal del Cantón Portoviejo

Av Metropolitana Km 2 1/2 vía Manta  
Portoviejo - Ecuador  
Telf: + (593 5) 3700250  
Correo electrónico  
www.portoviejo.gob.ec

#### Agustín Casanova

Alcalde de Portoviejo

#### Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador (APGRE)

Quito - Ecuador  
aso.info@profesionalesriesgos.org

#### Cristopher Velasco

Presidente, APGRE

#### Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Whympfer N28-39 y Orellana  
Quito - Ecuador  
giz-ecuador@giz.de  
www.giz.de

#### Christiane Danne

Directora Residente, GIZ

#### Dorothea Kallenberger

Coordinadora del  
Clúster Ciudades Sostenibles, GIZ

### Compilación y sistematización:

Pamela Caiza, Consultora GIZ

Diana Benalcázar, Consultora APGRE

### Coordinación y edición:

Jhonny García, APGRE

Daniela Cruz, GIZ

### Equipo Técnico GADM Portoviejo:

Andrés Ortiz Chancay

Patricio Vélez Saeteros

Carlos Lara

Freddy Saldarriaga

Félix Jaime Vaca

Carlos Alulema Miranda

Vinicio Bucheli

Julio Celorio

Roxana Arteaga

Mayra Perero

### Equipo Técnico Universidad Técnica de Manabí

Graciela Uzcanga

Marisel de Lucca

Víctor Márquez

Luis Sánchez

### Diseño y diagramación:

Gabriel Hidalgo, JOCA Diseño&Ilustración

### Fotografía:

Archivo GADM Portoviejo

### Forma de citar:

GADM Portoviejo, APGRE, GIZ. (2021). "Portoviejo: Referente en la Gestión Pública frente el COVID-19". Portoviejo, Ecuador. No. 71 Pg.

© GADM Portoviejo, Portoviejo, 2021

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a - os/as para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género **representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos sexos.**

# Índice

Presentación .....	4
Introducción .....	6
<b>1. Caracterización de Portoviejo .....</b>	<b>10</b>
Contextualización .....	12
Enfoque de gestión de riesgos como eje transversal en los planes institucionales de desarrollo..	15
Ordenanza del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos .....	17
<b>2. Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos .....</b>	<b>20</b>
Gestión Territorial .....	22
Gestión Política .....	25
Gestión Institucional .....	28
<b>3. Gestión de la Emergencia Sanitaria en Portoviejo .....</b>	<b>30</b>
Problematización de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en Portoviejo .....	30
Gestión Institucional en la Emergencia Sanitaria .....	32
Gestión Territorial en la Emergencia Sanitaria .....	37
Gestión Política en la Emergencia Sanitaria .....	43
<b>4. Experiencias de la Gestión de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19 en Portoviejo .....</b>	<b>46</b>
Vigilancia Epidemiológica Comunitaria .....	47
Promoción de la salud .....	52
Control y Seguimiento del Contagio COVID-19 .....	55
<b>5. Portoviejo: ciudad sostenible, resiliente y saludable .....</b>	<b>60</b>
Portoviejo 2035: Visión de Ciudad .....	61
Portoviejo Resiliente: Ejes Transversales y dimensiones del PDOT .....	64
Portoviejo Garante de Derechos: Municipio Saludable .....	65
Gobernanza de los riesgos presentes y futuros .....	66
<b>6. Reflexiones Finales .....</b>	<b>68</b>
<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>70</b>



**PORTOVIEJO**  
nace de ti



**PORTOVIEJO**  
nace de ti

# Presentación

La pandemia de COVID-19 nos ha dado muestras de que no solo se trata de una emergencia sanitaria, sino que ha evidenciado varias situaciones de crisis en cuanto a la economía, la seguridad humana, las desigualdades sociales, inclusive la gobernanza de algunos niveles de gobierno.

Frente a ese escenario, no podíamos quedarnos ajenos ante la emergencia, por lo que la ejecución de acciones de respuesta del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Portoviejo y de las entidades del Estado, se tomaron inmediatamente de acuerdo a las disposiciones del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) Nacional; sin embargo, en las localidades se requería una atención más precisa y específica ajustada a su realidad, lo que nos permitió salvaguardar la vida y salud de las personas sin descuidar la economía y la producción local.

Esta publicación evidencia el porqué Portoviejo es un referente de gestión en el contexto de COVID-19, porque hicimos lo que teníamos que hacer para proteger y luchar por la vida de los portovejenses.

Partimos del “Plan integral para la atención de crisis”, cuyo objetivo principal era

desacelerar la velocidad de contagio en la población y evitar el colapso del sistema de salud, que contenía veinte planes operativos para la atención inmediata a los habitantes, de manera que se mantengan en funcionamiento los servicios públicos, garantizando así los niveles de seguridad para operadores y usuarios; y, en ese sentido, se atiendan las necesidades de la población por efectos de la emergencia, priorizando la integridad de las personas.

En sí, existió un estricto control territorial para el cumplimiento de medidas de bioseguridad y autoprotección; la conformación de un equipo multidisciplinario, liderado por el GAD de Portoviejo, y un grupo de expertos epidemiólogos, biólogos moleculares y estadistas de la Universidad Técnica de Manabí. Además, la creación de un comité técnico de crisis para el seguimiento y control a la evolución de la emergencia y definición de políticas y estrategias que debían ejecutarse en el territorio de manera inmediata, y que proporcionaba información para las decisiones del COE Cantonal.

A esto se sumó la georreferenciación de los casos activos del virus, los estudios de seroprevalencia con un nivel de confianza del 95%; proyectos y planes para dar apoyo

social y humanitario a los sectores en situación de vulnerabilidad del cantón; la creación de los comités de Riesgos y Emergencias Barriales; y la instalación de 90 puestos de Salud Inmediata para la atención médica primaria a la población.

A través del Plan Re Actívate Portoviejo, se desarrollaron estrategias para la economía y productividad del territorio, con la identificación de negocios para promover sus servicios a domicilio y usando los medios digitales para su comercialización.

Asimismo, en el Plan de concientización y comunicación por emergencia sanitaria se crearon varias campañas de difusión permanente de las medidas de bioseguridad y autoprotección.

En Portoviejo, la gestión de riesgo es transversal y prioritaria en todos los progra-

mas, proyectos y planes de este gobierno local, y por eso hemos desarrollado un Sistema Cantonal de Gestión de Riesgos bajo ordenanza; gracias al apoyo de la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador, y de varios organismos internacionales de cooperación, en el que se incluye la Cooperación Técnica Alemana (GIZ).

Portoviejo y sus habitantes se han caracterizado por ser resilientes. El GAD respondió a la emergencia durante el terremoto del 16 de abril de 2016, y con la misma responsabilidad y compromiso, superaremos la emergencia sanitaria. Esta situación que vivimos en el país, no ha cambiado la visión de convertirnos en “la mejor ciudad para vivir en el Ecuador al 2035”.

**Ing. Agustín Casanova Cedeño**  
Alcalde de Portoviejo



**PORTOVIEJO**  
nace de ti





# Introducción

La naturalización de los desastres como castigos divinos o castigos de la naturaleza limitan la comprensión de la construcción social del riesgo por parte del Estado y la sociedad, provocando que los gobiernos nacionales y locales no incluyan una hipótesis del riesgo en sus agendas de planificación; y generando falencias en términos de acciones de prevención y mitigación de riesgos presentes y futuros. Frente a ello, los enfoques de gobernanza y sostenibilidad resultan clave en el diseño, implementación y seguimiento eficiente de políticas de gestión integral del riesgo.

La gestión integral del riesgo requiere un enfoque de gobernanza, donde la prevención de los riesgos presentes y futuros debe reflejarse en los planes, programas y proyectos de ordenamiento y desarrollo local; de uso del suelo del territorio; en los presupuestos de los organismos públicos; en el conocimiento de los habitantes; y en el accionar de las entidades públicas y privadas. Como lo menciona Lavell, “la clave de la reducción del riesgo está en el entendimiento del riesgo mismo, en la educación acerca de él, y en la participación decidida y

comprometida de todos los actores sociales, privados y públicos” (2002, p. 25).

Estos grandes desafíos de la gobernanza en el Ecuador se establecen bajo mandato constitucional reflejado en los Artículos 389 y 390 de la Constitución de la República, que establece un Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, el mismo que dimensiona la importancia de establecer, desde el Estado, una gestión reactiva, prospectiva y correctiva de los riesgos en el territorio.



En este contexto, la materialización de un evento adverso como el terremoto del 16 de abril del 2016 estableció un punto de inflexión en la gobernanza local del riesgo, que en el caso específico del cantón Portoviejo, permitió establecer una relación directa entre la gestión integral de los riesgos y la construcción e implementación del modelo de desarrollo de Portoviejo al 2035.

La presente publicación tiene como objetivo consolidar y difundir el conocimiento y experiencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM) de Portoviejo, al ser un referente en adoptar el enfoque de gestión de riesgos y cambio climático como un mecanismo de sostenibilidad en sus instrumentos de planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial.

El documento, en su primera parte, detalla la importancia de la institucionalización de la gestión de riesgos para una correcta gestión institucional, territorial y política del cantón. En un segundo acápite, se describe el modelo de gobernanza implementado en la construcción y consolidación del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos, que se convierte en el marco habilitante para implementar acciones que contribuyan a la reducción de riesgos desde un enfoque integral.

En la tercera sección, la publicación presenta los principales hallazgos de la gestión institucional, territorial y política del GADM de Portoviejo en el marco de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19. Complementando aquello, el cuarto apartado consolida las experiencias del GADM de Portoviejo en tres pilares: vigilancia epidemiológica comunitaria, promoción de la salud, y control - seguimiento del contagio.

Al cierre de esta publicación se detalla la visión de Portoviejo al 2035, y se analiza cómo los instrumentos de planificación han contribuido a consolidar los procesos de resiliencia institucional, territorial, financiera y comunitaria. Son justamente estos procesos los que contribuyen a la sostenibilidad del modelo de desarrollo de Portoviejo, caracterizándola como ciudad equitativa, sostenible, productiva, y con una gobernanza local que garantiza los derechos de la población y la reducción de los riesgos presentes y futuros.

---

**Portoviejo, el mejor lugar para vivir.**

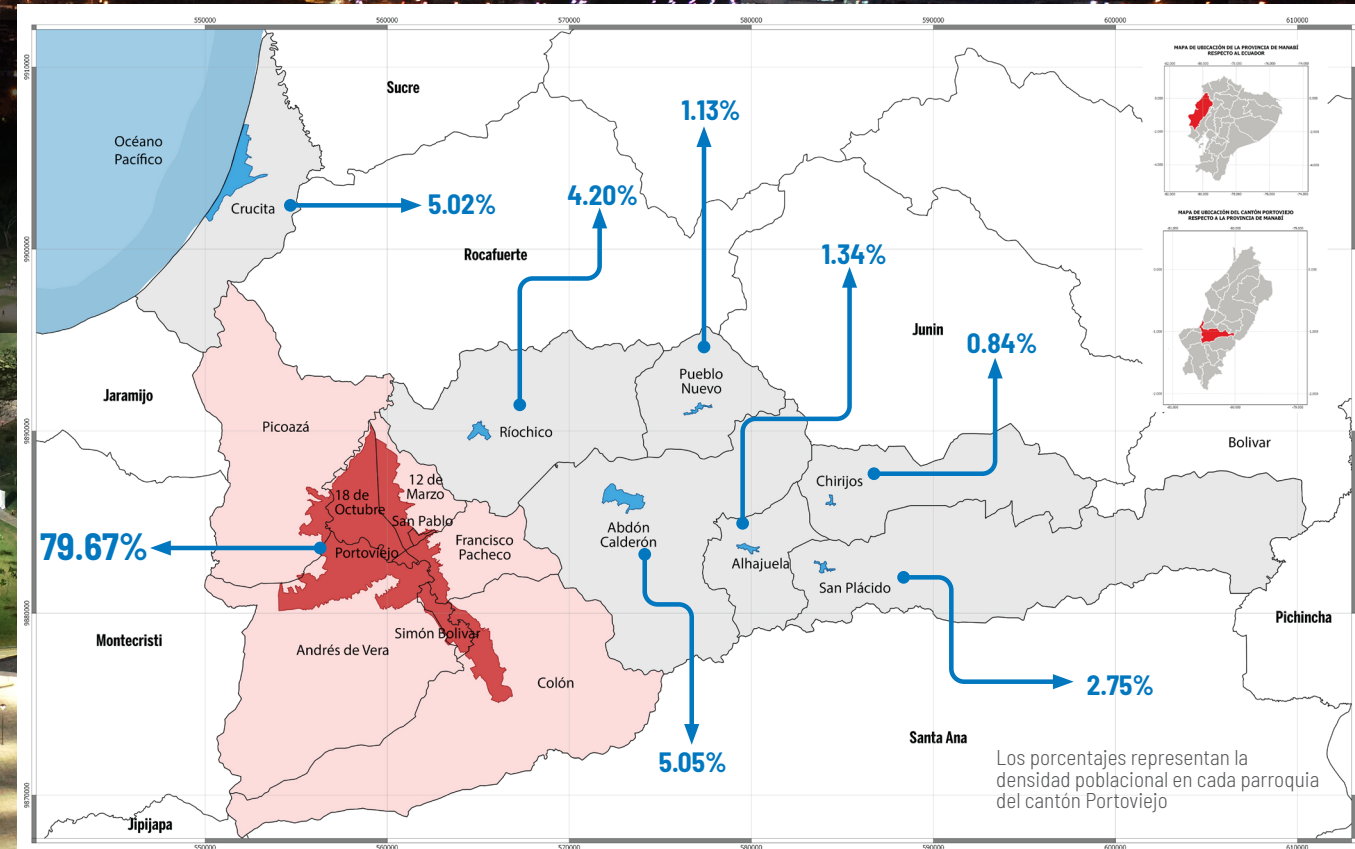
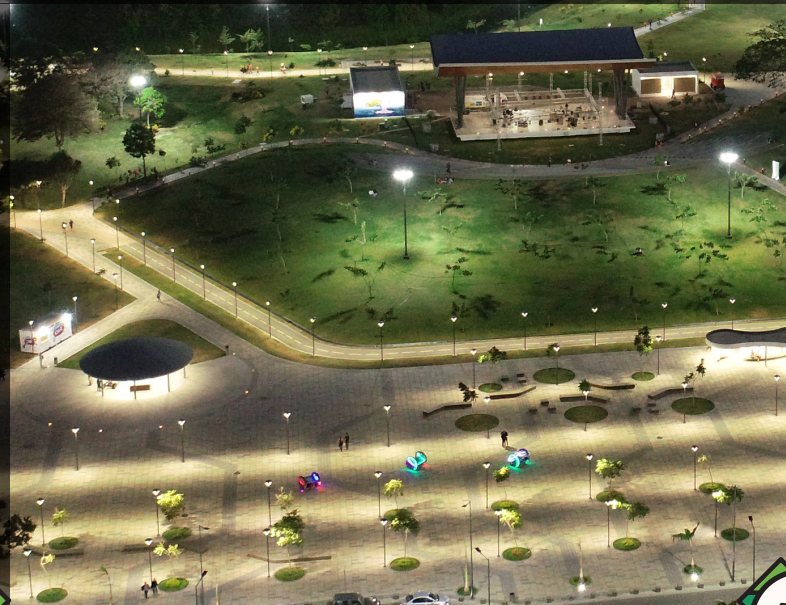


# 1. Caracterización de Portoviejo



## Datos Generales:

- ▶ Portoviejo capital de la provincia de Manabí.
- ▶ Extensión: 957,74 Km<sup>2</sup>, representando el 5% del área total de Manabí.
- ▶ Limita al Norte con los cantones Sucre, Rocafuerte, Junín y Bolívar; al Sur con los cantones Montecristi, Jipijapa y Santa Ana; al Este con el cantón Pichincha; y al Oeste con el cantón Jaramijó y el Océano Pacífico.



## Datos Demográficos:

- ▶ Población al 2010: 208.209 habitantes.
- ▶ Proyección Población al 2019: 319.185 habitantes.
- ▶ Población Urbana 254.280 habitantes.
- ▶ Población Rural 64.905 habitantes.



## Clima:

- ▶ Temperatura promedio: 24°C, con variaciones a 29°C en temporadas calurosas de marzo a mayo, y 21°C en temporada fresca entre los meses de junio y octubre.



## Sistema de Protección Ambiental:

- ▶ Tres bosques protectores con ecosistemas de bosque seco tropical y bosque húmedo tropical: Bosque Protector Colinas Circundantes de Portoviejo – Bosque Protector Poza Honda – Bosque Protector Carrizal Chone.



## Sistema de Infraestructura Vial:

- ▶ Cuatro vías arteriales: Arterial E15 Tramo Rocafuerte – Manta, Arterial E30 Tramo Pichincha – San Plácido – Portoviejo – Manta, Arterial E39 Tramo Rocafuerte – Portoviejo, Arterial E Tramo Santa Ana – Portoviejo.

## Contextualización

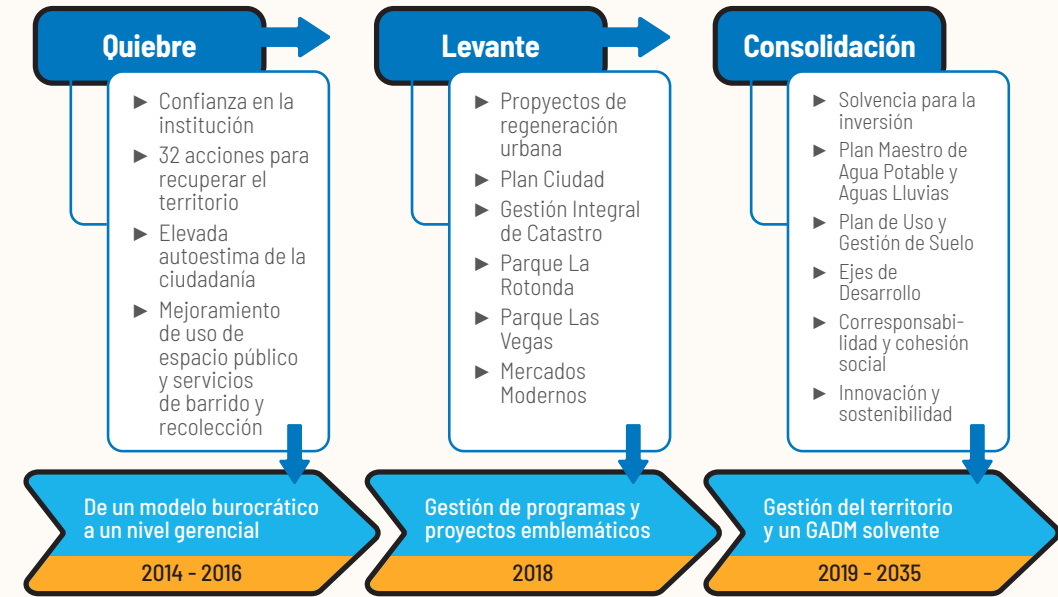
En el Modelo Territorial Actual (MTA) de Portoviejo se relacionan los servicios ecosistémicos y estructuras urbanas con las actividades diarias económicas y productivas del cantón. Dicho modelo ha permitido expresar las problemáticas y potencialidades de la ciudad, tomando en cuenta tres aspectos: a) uso de suelo, al identificar que el 64% de la superficie total del cantón corresponde a áreas con fines de protección, uso antrópico y tierras improductivas, mientras que el 35% corresponde a áreas agrícolas, pecuarias y forestales; b) sistema multi-amenaza, compuesto por las amenazas geodinámicas, hidrogeológicas y oceanográficas del cantón; y c) jerarquía de asentamientos

humanos, donde se identifica un incremento de la población urbana, con una tendencial prospectiva de crecimiento del 75,93% en 1990 al 82% para el 2020 (INEC, 2020).

Con este diagnóstico territorial, el GADM de Portoviejo, con la visión de construir un cantón sostenible, equitativo, productivo y con buena gobernanza, desde el año 2014 ha implementado un nuevo modelo de gestión que partió con el correcto diagnóstico del territorio, e implicó la ejecución de tres fases de desarrollo: quiebre, levante y consolidación. Estas fases, han propiciado fortalecer la administración municipal mediante la planificación estratégica, institucionalización de la gestión, eficiencia administrativa y sostenibilidad financiera.



**Gráfico 1: Fases de Desarrollo del Cantón Portoviejo**



Fuente: GADM de Portoviejo, 2020.

La principal problemática de los Gobiernos Locales es no contar con un sistema organizacional e institucional que potencie los atributos endógenos de los cantones y maximice los recursos exógenos que deben ser gestionados. En este marco, el Modelo Integral de Planificación y Gestión (MIPG) del GADM de Portoviejo adopta como principal metodología el Execution Premium que permite integrar el ciclo

completo de gestión desde la definición y planificación de la estrategia hasta la ejecución operativa de la misma. Este modelo posibilita detectar oportunidades de mejora que han fortalecido la organización del GAD y, adoptar buenas prácticas que permiten seguir posicionando a Portoviejo como un referente para otras organizaciones públicas.

**Gráfico 2:** Modelo de Gestión Execution Premium



Fuente: GADM de Portoviejo, 2020.

El esquema del MIPG de Portoviejo ha facilitado desarrollar una visión proyectada de la ciudad hacia el 2035, al alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como al Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 y a los Ejes planteados en el GAD Provincial de Manabí. Es así como el Plan Portoviejo 2035 se convierte en el instrumento de planificación local del cantón, alrededor del cual se

rigen tanto el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) y el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS). El Plan Portoviejo 2035 profundizará la gestión por procesos dentro del cantón con el objetivo de contar con solvencia territorial e institucional, generar bienestar ciudadano y el desarrollo del cantón, elementos que permitirán hacer de Portoviejo la “Mejor ciudad para vivir del Ecuador”.

**Gráfico 3:** Propósitos del Plan Portoviejo 2035



Fuente: GADM de Portoviejo, 2020.

### Enfoque de gestión de riesgos como eje transversal en los planes institucionales de desarrollo

El aumento de la percepción social del riesgo, su impacto asociado a raíz del terremoto en la provincia de Manabí en el 2016, y la proyección de que los desastres podrían aumentar en el futuro con el cambio climático, ha conducido al cantón Portoviejo a la necesidad de pensar y actuar proactivamente, para adoptar el enfoque de gestión de riesgos como un eje transversal en su planificación.

El tema de la transversalización definitivamente es el que domina el discurso y la práctica hoy en día, por esto resulta imperativo reconocer la labor del GADM de Portoviejo en tratar a la gestión de riesgos como un

*“Existe gestión local del riesgo cuando los actores locales se implican en un proceso que logra reducir el nivel de riesgo local y establecen las condiciones para que esa reducción sea sostenible, es decir, la integran plenamente en los procesos de desarrollo local” (Lavell, 2002).*



tema autónomo que requiere una práctica y posición independientes. La institucionalización de la gestión de riesgos permite que esta visión no sea solo la voluntad del gobierno de turno; por el contrario, permite garantizar la consideración automática de este tema como eje fundamental del desarrollo integral del cantón, al ser uno de los parámetros para la implementación de los planes de desarrollo.

De esta forma, en Portoviejo el PDOT, los planes de desarrollo social, económico, uso y gestión de suelo, toman e incorporan sistemáticamente aspectos de la gestión de riesgos dentro de la agenda. La existencia de un sistema organizacional dentro del GADM de Portoviejo busca precisamente la integración de la gestión del riesgos como una estrategia para la transformación del desarrollo del cantón. La complejidad que denota la gestión de riesgos de desastres, como una de las políticas que promueven el desarrollo, hace necesario un modelo de gobierno cooperativo en el que los diferentes actores participan en la elaboración e implementación de las políticas.

Portoviejo y su Plan 2035 son un ejemplo de cómo los componentes de participación y democratización son fundamentales para el empoderamiento y correcto

funcionamiento de los instrumentos de planificación; es decir, se torna relevante la participación social y la corresponsabilidad como elemento clave de la gobernanza, para posibilitar una reducción efectiva de los riesgos presentes y futuros, y generar legitimidad en los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

La institucionalización del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos en Portoviejo busca la integración del enfoque y la práctica de la gestión de riesgos en el conjunto de actores sociales e institucionales que participan en la creación y resolución del riesgo. Es por eso que la gestión correctiva y prospectiva de los riesgos en Portoviejo ha permitido plantear un conjunto de acciones dentro del PDOT y el PUGS tendientes a reducir los riesgos presentes y futuros del cantón e implementar acciones relacionadas con los procesos de planificación con la oportunidad de incidir en la visión y estrategias de desarrollo, así como en la adecuación de la inversión.

*El desarrollo social, económico, ambiental y territorial no puede ser sostenible sin la eficiente previsión y control del riesgo de desastre.*



## Ordenanza del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos

Partiendo de la premisa que en lo local se centra la relación entre riesgo y desarrollo y su gestión, al conocer la relevancia de la participación y apropiación local y comunitaria, y el valor de las sinergias entre todos los actores sociales, resulta imperativo reconocer la importancia de ligar el tema de riesgo a las instancias locales de gestión del desarrollo. Es exactamente lo local o comunitario el nivel de mayor interés al momento de hablar de gestión de riesgos, ya que a este nivel se concretan los desastres, daños

y pérdidas; por defecto, la percepción, concientización y medición del riesgo se lo debe hacer a esta escala.

Este escenario muestra la necesidad de institucionalizar la gestión de riesgos, es decir: adecuar el marco normativo y la legislación al enfoque del riesgo de desastres; integrar la participación de todos los actores en las políticas de gestión de riesgos; aumentar las capacidades a través de la educación, la comunicación del riesgo y trabajar con una percepción real del riesgo de desastres en toda la comunidad.

El GADM de Portoviejo, en el marco del Clúster Ciudades Sostenibles, implementado por la Cooperación Técnica Alemana



(GIZ) y con la asesoría de la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador (APGRE), han trabajado de forma conjunta para la implementación del enfoque de gestión de riesgos en los instrumentos de planificación del cantón, y en fortalecer la política pública local de gestión de riesgos.

Con este preámbulo, Portoviejo se convierte en el cantón referente al momento de hablar de gestión de riesgos en el Ecuador, ya que el 16 de octubre de 2019, mediante resolución del Concejo Municipal, se aprobó la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que regula el desarrollo ambiental del cantón Portoviejo, y sustituyó el título IX denominado "Del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo". La nueva Ordenanza entró en vigencia y fue publicada mediante Registro Oficial edición especial No. 267 el 22 de enero de 2020, y se convierte en el marco regulador del Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón.

Esta normativa cantonal tiene la finalidad de articular la política pública referente a los escenarios multiamenaza presentes y futuros del cantón; así como delimitar los elementos esenciales de contexto, análisis del riesgos: reducción del riesgo, manejo de la emergencia, rehabilitación y reconstrucción y la transferencia del riesgo, en concordancia con las normas nacionales e internacionales, con un enfoque de derechos y desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

Gestión de riesgos y desarrollo sostenible son dos conceptos que van de la mano en el GADM de Portoviejo. Institucionalizar el Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos ha permitido que toda la planificación municipal se sustente en dos enfoques: gestión de riesgos actuales y futuros, y adaptación al cambio climático. En síntesis, Portoviejo es la ciudad modelo y pionera en generar una transformación de cómo visualizar los riesgos desde la gobernanza, con políticas de Estado a largo plazo.



# 2. Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos

La importancia de institucionalizar y transversalizar la gestión de riesgos en el GADM de Portoviejo como elemento de planeación del desarrollo, ha facilitado la implementación de toda una serie de medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional, que previenen y reducen el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad de la población frente a riesgos presentes y futuros; aumentan la preparación de la ciudadanía y refuerzan de este modo la resiliencia del cantón.

**Gráfico 4:** Organización y operatividad el Sistema de Gestión de Riesgos Cantón Portoviejo



Institucionalizar la gestión de riesgos ha implicado la conformación del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos, compuesto por el Concejo Cantonal, como órgano normativo, y la Dirección de Gestión de Riesgos y Sostenibilidad Ambiental (DGRSA), como unidad operativa del sistema; la sociedad civil aparece como elemento clave del sistema, mediante mecanismos de participación y vinculación. El Sistema tiene operatividad constante y permanente en la gestión de riesgos cantonal, realizando un trabajo articulado y coordinado con las diferentes instancias gubernamentales, según sus competencias.

Fuente: APGRE, 2020.

**Gráfico 5:** Principales Funciones de la DGRSA



Fuente: Proyecto de Ordenanza SGR, 2019.

El factor de éxito para la implementación del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos ha sido el modelo de gestión institucional y territorial de Portoviejo, en donde la DGRSA transversaliza y operativiza la gestión de riesgos desde un enfoque correctivo, prospectivo y reactivo.

## Gestión Territorial

El riesgo se construye socialmente, es producto de procesos sociales y económicos que se derivan de las modalidades de desarrollo y transformación que la socie-

dad adopta. Lavell (2008) indica que la reducción y control del riesgo será exitosa al considerar la gestión del riesgo como un componente de los procesos de gestión del desarrollo sectorial y territorial, del ambiente y de la sostenibilidad en general.

La efectiva incorporación del enfoque de gestión de riesgos en las herramientas de planificación y ordenamiento territorial dentro del cantón Portoviejo, ha sido posible a partir de la articulación de cinco ejes: conocimiento de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos presentes y futuros, diseño e implementación de políticas de gestión del riesgo, aplicación

de instrumentos de gestión, análisis de la percepción social del riesgo y diseño de estrategias de reducción de riesgos de largo plazo.

El conocimiento y entendimiento del origen y ocurrencia de los fenómenos naturales, socio naturales o causados por el ser humano, la comprensión de la sinergia entre cambio climático y riesgos asociados, el impacto sobre la comunidad y los elementos expuestos, la identificación de los procesos territoriales que contribuyen a la generación del riesgo, y las posibles consecuencias sociales, ambientales y económicas, son aspectos que el GADM de Portoviejo, a través de la institucionalización de la gestión riesgos, y de la generación de información específica sobre la susceptibilidad de la amenaza, y estudios de vulnerabilidad en algunos sectores, ha utilizado como base para la toma de decisiones en su PDOT.

Esto se complementa con la ordenanza que regula el Sistema de gestión de riesgos en el cantón Portoviejo, la cual define la implementación de políticas, estrategias y capacidades cuyo objetivo es la reducción de los riesgos presentes y futuros. Desde esta perspectiva, la gestión del riesgo dentro del cantón es vista como un proceso y no como fin último.

De esta forma, los enfoques que se usan en el territorio son: a) gestión correctiva para reducir el riesgo existente mediante acciones de mitigación, reubicación de familias, reforzamiento sísmico; b) gestión prospectiva para evitar la generación de nuevos riesgos mediante procesos de planificación territorial y sectorial, así como procesos educomunicacionales, donde uno de los énfasis son los asentamientos en zonas delimitadas de alta susceptibilidad a las amenazas de inundación y deslizamiento; y



c) gestión reactiva para enfrentar todos aquellos riesgos residuales que existen en el cantón.

Adicionalmente, Portoviejo cuenta con un estudio de percepción y representación social del riesgo, el cual se ha convertido en el mecanismo idóneo para generar propuestas y estrategias locales educacionales que mejoren los conocimientos, actitudes y prácticas de la población frente a riesgos en el territorio. La información técnica que arrojó este estudio ha permitido establecer que la percepción y representación del riesgo en la población varía de acuerdo con sus características demográficas, vivenciales y espaciales; con esto el GADM logra entender el conjunto de procesos en torno a la sociedad y le permite intervenir en formas consecuentes.

*A partir del MIPG de Portoviejo se fortalecen las relaciones con el entorno local, donde la participación ciudadana corresponsable promueve el desarrollo local y la garantía de los derechos.*

En este contexto, la gestión territorial del riesgo ha implicado que se generen áreas de trabajo en las siguientes temáticas: a) análisis de riesgos presentes y futuros, que cuenta con una base de datos actualizada



de las emergencias o desastres, mapas de amenazas, mapas de zonas seguras, rutas de evacuación, estudios de vulnerabilidad en desarrollo a partir de 2021, informes de escenarios actuales y futuros, e informes de sistemas de alerta temprana; b) reducción de riesgos, donde se generan los planes de reducción de riesgos, planes de reubicación de familias en riesgo, establecimiento de polígonos de protección ambiental, planes de reforestación focalizados, control de asentamientos en zonas

de riesgo, plan de acción climática, informes de seguimiento, programas educacionales de sensibilización a la comunidad, y programas de capacitación formales e informales; c) monitoreo de eventos adversos, donde se desarrollan mapas de situación, informes de escenarios de riesgos, informes de escenarios de evolución, informes de asistencia humanitaria, e infografías de prevención; y d) área de preparación y respuesta, donde se establecen los planes de respuesta canto-

nal, planes de contingencia por amenaza, informes de evaluación inicial, informes de activación del Comité de Operaciones de Emergencia (COE) y ejercicios de simulación y simulacros.

En síntesis, la ordenanza del SDGR en el cantón Portoviejo ha propiciado, en el marco de la gestión territorial, que todos los actores sociales de la población orienten su accionar para lograr objetivos comunes de desarrollo, mediante el conocimiento de los riesgos presentes y futuros, permitiendo implementar acciones de reducción de riesgos, manejo de emergencia y transferencia del riesgo.

## Gestión Política

Hablar de gobernanza del riesgo implica hablar de la contribución a institucionalizar los esfuerzos de reducción del riesgo de desastres mediante políticas, acuerdos institucionales, y la formulación de marcos jurídicos; en esta materia el GADM de Portoviejo es pionero a nivel nacional.

Portoviejo comprendió que los procesos de política pública deben responder a la gobernanza y no a la gobernabilidad, es decir dejar de generar decisiones verticales donde un gobierno toma decisiones; sino favorecer decisiones horizontales donde



la política pública requiere de diferentes actores que trabajan en conjunto.

En gestión de riesgos, la gestión política implica que la institucionalización de este enfoque busque los mecanismos necesarios para generar procesos prospectivos con énfasis en crear conciencia pública en torno a la reducción y prevención de riesgos. Si bien es relevante garantizar procesos de gestión correctiva del riesgo, el hito está en crear una estructura de soporte para generar políticas, instrumentos normativos y planes que contemplen los elementos de todo el proceso de la gestión de riesgos y una

regulación sobre el territorio; en Portoviejo la estrategia fue lograr que la voluntad política garantice esta institucionalidad.

Cuando existe voluntad política los procesos que no parecen asociados a la gestión de riesgos se transversalizan, es decir, el ordenamiento urbano, ordenamiento ambiental y sostenibilidad se convierten en elementos fundamentales e indispensables para generar políticas públicas que trabajen en las siguientes líneas de acción: identificación y valoración del riesgo, reducción del riesgo, protección financiera, preparativos y respuesta a desastres, y recuperación post desastre.

En Portoviejo, el diseño y la actualización de los instrumentos de planificación de desarrollo -el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del 2014, el Plan Maestro Urbano del 2016, y el Plan de Uso de Suelo (PUGS)- se articulan con la normativa internacional, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el Plan Nacional para el Desarrollo; que son marcos habilitantes para la construcción del Plan Portoviejo 2035, donde la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático se reafirman como elementos transversales en todo el modelo de desarrollo propuesto.

La construcción de la Agenda Ciudadana de Desarrollo Portoviejo 2035 aparece como una herramienta donde se recogen las aspiraciones y propuestas locales, en tres perspectivas: gestión de riesgos, cambio climático y ejercicio de los derechos humanos; con el fin de contribuir al desarrollo cantonal y crear una visión de ciudad más productiva, sostenible y equitativa, donde el modelo de gobernanza sea garantista de derechos. La agenda permite que los aportes ciudadanos sean considerados dentro de la política pública local.

Es así como los aportes para alcanzar un Portoviejo equitativo se relacionan con el eje social del PDOT, al buscar programas de mejoramiento integral de los barrios, incen-

tivos para el mejoramiento estructural de las viviendas, dotación y aseguramiento de servicios básicos, construcción de centros municipales de desarrollo comunitario y programas de reactivación productiva rural. Los aportes para alcanzar un Portoviejo sostenible se relacionan con el eje territorial y económico del PDOT, ya que proponen la generación de un programa de corresponsabilidad ciudadana para la conservación, programas de fomento turístico, programas de movilidad urbana, generación de una política ambiental con base en recursos naturales, y programas de manejo de desechos sólidos.

Los aportes para un Portoviejo productivo se relacionan con el eje económico del PDOT, buscando definir zonas de industrialización, programas de incentivos para el emprendimiento local, potenciación de las cadenas productivas, desarrollo de políticas locales que regulen el comercio informal, y un plan de incentivos para las industrias no extractivas. Finalmente, los aportes para la gobernanza en Portoviejo se relacionan con el eje social y jurídico del PDOT ya que buscan la invitación constante a la población para participar en la generación de políticas públicas, la promoción de nexos interinstitucionales que favorezcan el desarrollo equitativo, generación de una escuela

ciudadana para la formación de líderes barriales, y el mejoramiento de la metodología del presupuesto participativo dentro del GADM.

*Generar instrumentos de planificación local permite fomentar la participación ciudadana en los procesos de generación de propuestas; el gran ejemplo es la Agenda Ciudadana Portoviejo 2035 donde los intereses, necesidades y aspiraciones locales se cristalizan.*

## Gestión Institucional

La ordenanza del SDGR en el cantón Portoviejo, en su artículo 13, habla de la transversalidad, de cómo todas sus instancias municipales deben incorporar el enfoque de gestión de riesgos en su planificación y gestión.

La instancia de conexión intrainstitucional que permite este enlace es la DGRSA la cual, de manera coordinada y participativa, trabaja con distintas instituciones del Estado para una acción rápida, eficaz y de mayor cobertura en temas de riesgos. El modelo institucional establecido por el GADM de Portoviejo facilita la institucionalización de los proce-

sos de gestión integral del riesgo, convirtiéndose en un hito fundamental para la sostenibilidad del Plan Portoviejo 2035.

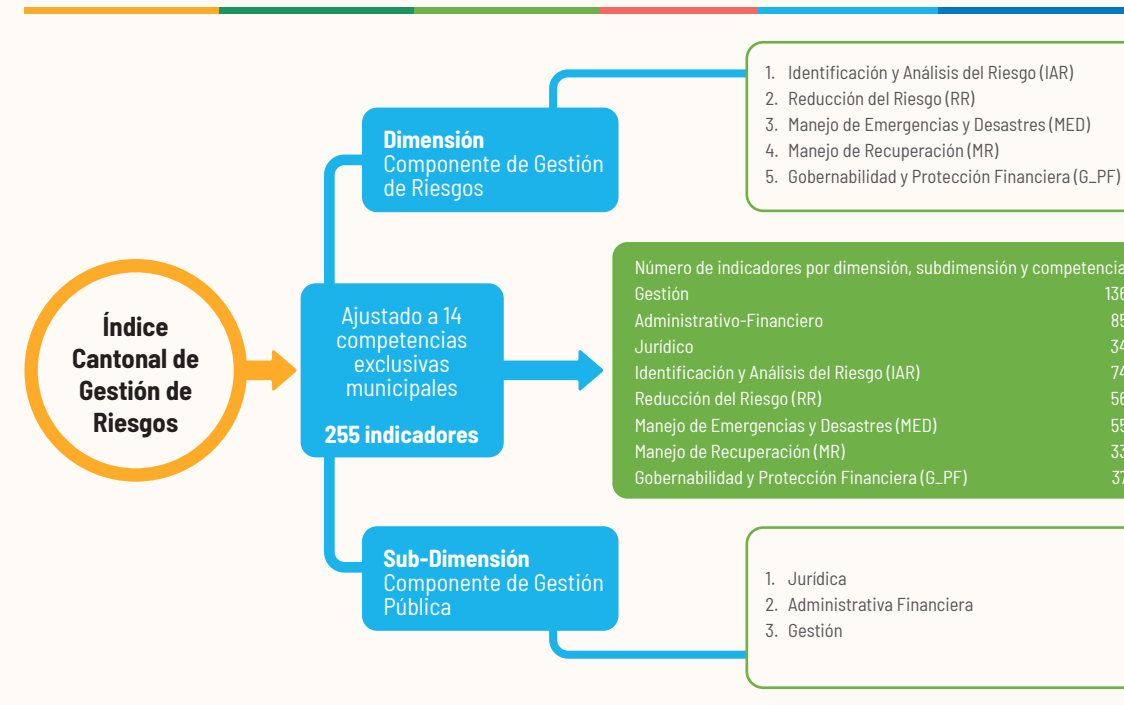
El generar procesos en materia de gestión de riesgos le ha ayudado a Portoviejo promover iniciativas pioneras en el uso de herramientas e insumos para esta problemática.

El Índice Cantonal de Gestión de Riesgos (ICGR) ajustado a las competencias municipales, aplicado en el GADM de Portoviejo, analiza en qué medida la gestión de riesgos está incorporada de manera integral en el que hacer municipal en relación con cinco dimensiones: identificación y análisis del riesgo, reducción del riesgo, manejo de emergencias y desastres, manejo de recuperación, y gobernabilidad y protección financiera.

Esto ha favorecido orientar las prioridades de política pública para la gestión del riesgo, y focalizar las inversiones del presupuesto municipal para mejorar la capacidad de resiliencia, así como el mantenimiento de los procesos de desarrollo territorial sostenible y la disminución de las debilidades de organización y gestión del cantón. En síntesis, el ICGR ha ayudado a la construcción de capacidades locales para la gestión del riesgo y adaptación al cambio climático en Portoviejo.



**Gráfico 6: Índice Cantonal de Gestión de Riesgos**



Fuente: APGRE / GIZ, 2020

### 3. Gestión de la Emergencia Sanitaria en Portoviejo

El Sistema de Gestión de Riesgos Cantonal que el GADM de Portoviejo estableció desde el año 2019, además de posicionarlo como el cantón pionero en establecer una correcta política de la gestión de riesgos presentes y futuros, le ha dado el marco para generar estrategias, planes y acciones que brinden respuestas reales frente a las necesidades desarrolladas desde el territorio en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

#### Problematización de la emergencia sanitaria por el COVID-19 en Portoviejo

El 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó a la enfermedad COVID-19 como una pandemia. En este contexto, y mediante Acuerdo Ministerial N° 00126-2020, se declara el Estado de Emergencia Sanitaria en el Sistema Nacional de Salud. El 16 de marzo, mediante Decreto Ejecutivo 1017, se declara el Estado de Excepción en Ecuador y se implementan restricciones de movilidad al interior del país.

En el contexto del Estado de Excepción, el COE Nacional aplicó la semaforización por provincias para manejar las restricciones de movilidad y la suspensión de actividades laborales. Mediante un enfoque de corresponsabilidad, el 28 de abril, el COE Nacional resolvió otorgar la responsabilidad a los COE Cantonales de decidir el cambio de semaforización; a través de directrices denominadas "Del aislamiento al distanciamiento Semáforo Mayo", se establece lineamientos a los COE Cantonales en la toma de decisión de cambio de semaforización.

El primer caso confirmado de COVID-19 en el cantón Portoviejo se registró

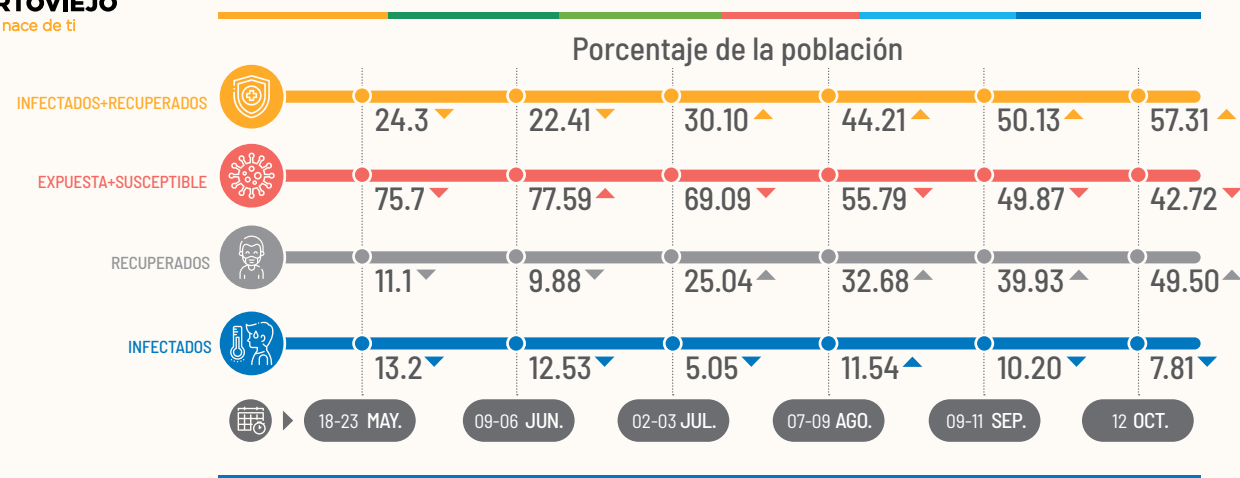
oficialmente el 21 marzo de 2020; 40 días después, para el 01 de mayo, se reportaron 187 casos positivos; y para junio 9 eran 729 los casos positivos según el COE Nacional; información contrastada con el número de defunciones reportado a la misma fecha, 620 en total. La reducida capacidad de diagnóstico y la generación de datos poco confiables en relación al número total de infectados, puso en evidencia la necesidad de las autoridades locales de conocer la realidad epidemiológica del COVID-19 en el cantón para la toma de decisiones.

Con este preámbulo, el GADM de Portoviejo realizó un Estudio de caracterización y seguimiento con la participación de





**Gráfico 7:** Seguimiento del COVID-19. Muestréos mayo – octubre



Fuente: Situación Epidemiológica COVID-19 GADM Portoviejo. Mayo 2020.

profesionales de la Universidad Técnica de Manabí (UTM), quienes realizaron un diseño con proyecciones sobre el control y monitoreo permanente de la curva de contagio. La información obtenida permitió caracterizar las zonas de mayor contagio, establecer cercos epidemiológicos, ejemplificar varios escenarios y proyec-

ciones con el levantamiento progresivo de las medidas de confinamiento y cambio de semaforización, y gestionar las medidas de control y monitoreo a nivel territorial. A continuación, se detallan los principales hallazgos de los 6 muestréos realizados entre mayo y octubre 2020.

### Gestión Institucional en la Emergencia Sanitaria

La institucionalización de la gestión de riesgos dentro del GADM de Portoviejo le ha dado la posibilidad de tomar decisiones técnicas y políticas en el marco de

*El COE Cantonal ha manejado la gestión de la emergencia sanitaria a partir de información técnica y científica, lo que le ha permitido tomar decisiones y acciones de respuesta inmediata.*

la emergencia sanitaria por el COVID-19. La operativización del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos ha implicado la elaboración de dos planes fundamentales para la detección, control y seguimiento de la propagación del COVID-19: el Plan Integral de Control de Crisis y el Plan de Control de Cercos Epidemiológicos.

El Plan Integral de Control de Crisis se formula con el objetivo principal de “mitigar el impacto por la amenaza de la propagación del virus COVID-19, para garantizar la

seguridad humana en todas sus dimensiones, conforme a las competencias municipales, y en articulación con otras entidades externas públicas y privadas” (GADM de Portoviejo, 2020, p. 4). Para su correcto funcionamiento, se plantearon 6 objetivos específicos, cada uno con sus respectivos planes operativos; en total 20 planes que buscan en conjunto controlar la situación epidemiológica y generar una reactivación económica y productiva al interior del cantón Portoviejo.

**Tabla 1:** Planes Operativos del Plan Integral de Crisis

Objetivos Específicos	Planes Operativos
<b>Desacelerar la velocidad del contagio del virus</b>	1 Plan de Control Territorial
	2 Plan de Movilidad y Tránsito
	3 Plan de Seguridad
	4 Plan de Recolección de Desechos Sólidos
	5 Plan de Limpieza y Desinfección de calles y vías públicas
	6 Plan de Limpieza y Desinfección en centros de abastos y centros de faenamiento
	7 Plan de Control de Mercados, Centros de abastos y Farmacias
	8 Plan de actuación participativa y corresponsable de los Comités de Riesgos y Emergencia Barriales
<b>Mitigar el colapso del sistema de salud cantonal</b>	9 Plan de Control del Cerco Epidemiológico
	10 Plan de Espacios físicos para aislamiento de personas contagiadas
	11 Plan para el fortalecimiento del Sistema de Salud Cantonal
	12 Plan para la manipulación y disposición final de cadáveres

<b>Apoyo Social y Humanitario</b>	13	Plan de Ayuda Social
	14	Plan de Retorno Humanitario Covid-19
	15	Plan de Seguridad Alimentaria
<b>Reactivación económica y productiva</b>	16	Plan Reactivate Portoviejo
	17	Plan Piloto de Reactivación del sector de la construcción
<b>Garantizar el acceso y continuidad de los servicios públicos</b>	18	Plan de Calidad y Continuidad de Servicio de Agua Potable
	19	Plan Institucional
<b>Comunicar efectivamente medidas de cumplimiento y prevención a la ciudadanía</b>	20	Plan Integral de Difusión del Manejo de Crisis Covid-19 "Portoviejo cuenta contigo"

Fuente: Plan Integral de Crisis GADM de Portoviejo, 2020.

El objetivo número 2 del Plan Integral de Crisis: "mitigar el colapso del sistema de salud cantonal" se convirtió en el eje fundamental, ya que articula 8 planes operativos, y permite garantizar a la ciudadanía su derecho de acceso a la salud. En este contexto, el Plan de Cercos Epidemiológicos se convierte en la principal herramienta técnica de articulación institucional con tres objetivos claros: a) identificación de casos sospechosos y confirmados de COVID-19, b) reducción de la velocidad del contagio mediante la implementación de centros especiales de aislamiento para los casos positivos y sospechosos de COVID-19, c) delimitación del cerco epide-

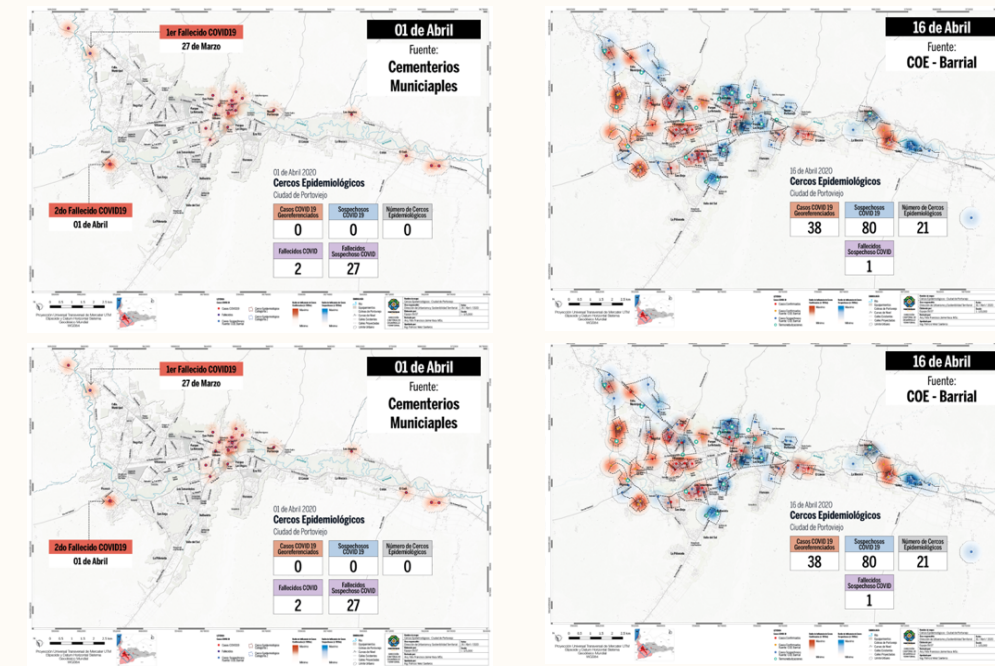
miológico para el establecimiento de zonas especiales de seguridad con medidas de cuarentena específicas. (GADM Portoviejo, 2020, p. 4-10).

Tanto el Plan de Control de Crisis como el Plan de Cercos Epidemiológicos se enmarcan en la información obtenida en el Estudio de caracterización y seguimiento que implicó la elaboración de un diseño muestral aleatorio con pruebas de screening SARS-CoV2 y la aplicación de una encuesta con datos sociodemográficos y clínicos, que permitió a las autoridades locales tener una imagen más clara de la situación del cantón a la fecha de los muestreos.

Esta información junto con la entregada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), Cementerios Municipales, Comité de Riesgos y Emergencias Barriales (CREB) y encuestas en línea, fue fundamental para la delimitación de zonas de calor en dos tipos: casos confirmados y casos sospechosos, establecer un radio de influencia de 500 metros, e identificar los cercos epidemiológicos.

Para un correcto control de los cercos epidemiológicos el GADM de Portoviejo estableció dos acciones concretas: a) creación de puestos de mando unificado, como entes de control y sanción en acción conjunta con el ECU-911 y la UPC; b) establecimiento de zonas de cuidado total, como un mecanismo de prevención en las áreas: laboral, alimentaria, salud y comunicación.

**Mapa 1: Cercos Epidemiológicos Ciudad de Portoviejo**

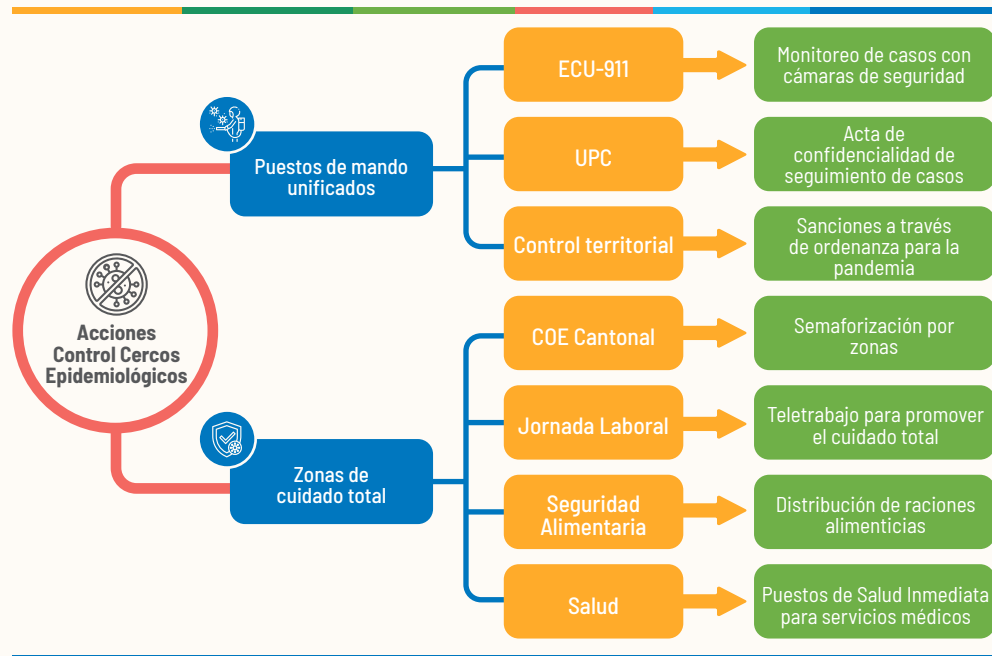


Fuente: Plan de Control de Cercos Epidemiológicos GADM de Portoviejo, 2020.

La identificación de las zonas de cuidado total le permitió al GADM de Portoviejo adoptar ocho medidas de restricción especiales: a) cuarentena obligatoria de 15 días para las personas con resultado positivo a COVID-19 y todo su núcleo familiar, b) prohibición de expendio de bebidas alcohólicas entre las 19:00 y 05:00, c) prohibición de toda actividad comercial de 19:00 a 05:00, d) prohibición de circulación vehicular y peatonal entre las

*El éxito de Portoviejo radica en la articulación entre las instituciones del Gobierno Nacional sean estas: Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias, Servicio ECU 911, Ejército Ecuatoriano, Agencia y Comisión de Tránsito del Ecuador; con los servicios que por competencias realiza el Municipio en temas de control de tránsito local, servicios públicos, asistencia del Cuerpo de Bomberos, entre otros.*

**Gráfico 8: Acciones de control Cercos Epidemiológicos**



Fuente: Plan de Control de Cercos Epidemiológicos GADM de Portoviejo, 2020.



21:00 y 05:00, e) prohibición de actividades deportivas grupales, f) restricción del trabajo presencial, g) prohibición de uso de los espacios públicos, h) prohibición de reuniones sociales de todo tipo y aforo.

### Gestión Territorial en la Emergencia Sanitaria

El GADM de Portoviejo, por medio del COE Cantonal, autoridad rectora en materia de riesgos, ha buscado generar distintas acciones y decisiones que traten de minimizar los contagios y afectaciones dentro de la población, en el marco de la emergencia sanitaria, donde promover estrategias en beneficio de la vigilancia epidemiológica y

promoción de la salud resultó imperativo. En los últimos años, el GADM de Portoviejo se ha caracterizado por ser una institución planificada e innovadora, en la cual la toma de decisiones se sustenta en evidencias, metodologías e insumos técnicos.

Los estudios de análisis de la Situación Epidemiológica le han permitido al GADM de Portoviejo basar la toma de decisiones en información técnica. Es así como el 18 de junio se realizó el cambio de semáforo rojo a amarillo, y el 01 de julio se realizó un reajuste en la ponderación de los lineamientos para el semáforo amarillo que implicó la priorización de acciones con el objetivo de analizar la reapertura de actividades económicas.

**Tabla 2:** Regulaciones de la Semaforización en Portoviejo

Semáforo Rojo 04 de mayo	Semáforo Amarillo 18 de junio	Semáforo Verde 01 de julio		
Toque de queda 14:00 a 05:00	Toque de queda 21:00 a 05:00	Toque de queda 23:00 a 05:00		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Suspensión de jornadas laborales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Suspensión de jornadas laborales</li> <li>▶ Aplicación de protocolos de bioseguridad para retorno progresivo de actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se reanudan las actividades presenciales en los sectores públicos y privados con un 50% de su aforo</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Teletrabajo tanto público como privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Teletrabajo tanto público como privado</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Restricciones en actividades comerciales. Solo entrega a domicilio y actividades aprobadas por el COE Cantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Restricciones en actividades comerciales. Protocolos de Bioseguridad, restaurantes podrán operar en un 30% de su aforo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Centros comerciales y Restaurantes 50% de su aforo</li> <li>▶ Velorios hasta 25 personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se autorizan reuniones sociales hasta 25 personas</li> <li>▶ Se apertura los cines y teatros hasta 30% de su aforo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se apertura sitios arqueológicos, museos, parques con el 30% de su aforo</li> <li>▶ Se apertura actividades de entrenamiento en piscinas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Restricción de movilidad</li> <li>▶ 1 día de circulación</li> <li>▶ Prohibido fines de semana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Restricción de movilidad</li> <li>▶ Vehículos particulares con placas pares e impares (lunes a sábado)(Prohibido domingo)</li> <li>▶ Taxi y transporte mixto circulan considerando placa par e impar todos los días.</li> <li>▶ Transporte público 50% de su aforo</li> <li>▶ Transporte intercantonal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Restricción de movilidad</li> <li>▶ Vehículos particulares con placas pares e impares (lunes a sábado)(Pares e impares intercalados los domingos)</li> <li>▶ Taxi y transporte mixto circulan considerando placa par e impar todos los días</li> <li>▶ Transporte público 50% de su aforo</li> <li>▶ Transporte marítimo y fluvial 50% de su aforo</li> <li>▶ Transporte intercantonal</li> </ul>		

Fuente: Plan Integral de Control de Crisis GADM de Portoviejo, 2020

El Plan de Cercos Epidemiológicos le ha posibilitado al GADM de Portoviejo realizar una correcta gestión territorial de la emergencia sanitaria por el COVID-19; mediante una infraestructura de datos espaciales que permite el almacenamiento, captación y generación de información cartográfica, se ha podido georreferenciar la concentración de casos COVID-19 en la ciudad. El uso de

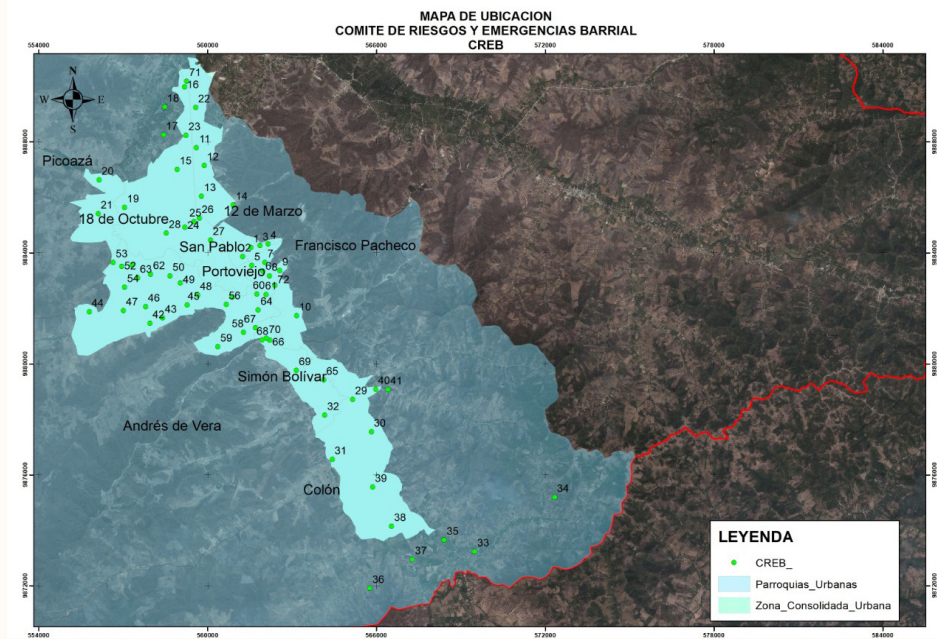
la metodología de análisis de densidad de puntos, para la generación de mapas de calor, el uso de la plataforma ARCGIS y el software Flourish, ayudaron a identificar la evolución del virus, y a identificar los puntos críticos para la distribución eficiente de los puntos de control de la ciudad, brigadas médicas, Puestos de Salud Inmediata (PSI) y entregas de kit de alimentación.

**Gráfico 9:** Objetivos de los CREB



Fuente: APGRE, 2020.

**Mapa 2:** Ubicación de los CREB en el cantón Portoviejo



Fuente: APGRE, 2020

El GADM de Portoviejo, en conjunto con la APGRE, y con el apoyo de la GIZ, iniciaron un modelo de intervención territorial a nivel de barrios, promoviendo la corresponsabilidad ciudadana en torno a la gestión integral de riesgos, de acuerdo a los establecido en la ordenanza que regula el Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos. De esta forma se conforman los Comités de Riesgos y Emergencias Barriales (CREB),

como estructuras de apoyo territorial, con el objetivo de operativizar las acciones del COE cantonal en territorio y gestionar, desde lo local, las acciones de prevención y control dentro de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Así, los CREB pasan a ser las unidades de gestión territorial local, donde los actores sociales de cada barrio se convierten en los protagonistas al momento de levantar información.

Los CREB se conforman por miembros de la sociedad civil y representantes del sector público y privado. Para la conformación de los CREB a nivel cantonal en Portoviejo, se tomó como referencia a los 72 consejos barriales previamente establecidos en las 9 parroquias urbanas del cantón, mismos que se encuentran posicionados y constituyen un mecanismo de participación ciudadana dentro de las acciones que realiza el gobierno local en la planificación territorial.

En el contexto de la emergencia sanitaria, la socialización del proyecto y la conformación de los CREB fue inmediata, a fin de canalizar las necesidades locales y generar toda una estructura que atienda

las alertas generadas en territorio. Para temas operativos se crearon las figuras de técnicos monitores (17 en total) y coordinadores parroquiales (4 en total), asumidas por el mismo equipo municipal, quienes se encargan de ingresar la información en la Sala de Situación, garantizando de esta forma un correcto flujo de información donde las necesidades de la ciudadanía llegan al COE Cantonal.

Dentro de las acciones de respuesta a la emergencia, los CREB han jugado un rol importante para gestionar la asistencia humanitaria a la población en estado de vulnerabilidad; apoyar en los programas de desinfección, limpieza y fumigación de los barrios; y

**Tabla 3:** Capacidad y Disponibilidad Hospitalaria

Hospital / Datos	Camas de Hospitalización			Camas UCI		
	Camas	Disponibilidad	% Ocupación	Camas	Disponibilidad	% Ocupación
Hospital de Especialidades	82	22	73%	30	0	100%
Hospital Verdi Cevallos	28	11	61%	3	0	100%
Hospital IESS Portoviejo	21	0	100%	4	0	100%

Fuente: Situación Epidemiológica COVID-19 GADM Portoviejo. Mayo 2020.

*Una correcta gestión territorial de la emergencia sanitaria le ha permitido al COE Cantonal de Portoviejo tomar acciones y medidas para minimizar el contagio comunitario del COVID-19 con base en los mapas de calor generados en la plataforma Sala Situacional de Emergencia.*



se articularon a los PSI, atendiendo el requerimiento de la atención primaria de salud en consideración a la capacidad operativa hospitalaria para la atención del COVID-19, siendo un enorme aporte a la promoción de la salud.

Los PSI aparecen en Portoviejo como un mecanismo que permite el control de los individuos sobre el conjunto de factores que determinan su propia salud. Por lo tanto, da respuesta a la necesidad de optimizar el nivel de salud y enfatiza en la calidad de vida de las personas. Es así como los PSI nacen con el objetivo de brindar asistencia médica básica inmediata en los barrios, evitando el colapso de los Centros de Salud del MSP; generar un triaje respiratorio para quienes cumplan el criterio de sospechoso; y hacer las pruebas rápidas de testeo sobre la existencia del virus en la ciudadanía.

Los CREB cumplieron un rol fundamental al momento de identificar los lugares

sedes y las personas (médicos, enfermeras y voluntarios) para la conformación de cada uno de los PSI. El MSP, en coordinación con el Cuerpo de Bomberos, capacitó al personal sobre temáticas básicas de atención de salud. El GADM de Portoviejo gestionó el equipamiento necesario de primera instancia para atención de pacientes que presenten síntomas de COVID-19, por lo que estas unidades de asistencia contaban con: tanque de oxígeno, camilla, equipo de bioseguridad, equipo médico (tensiómetro, estetoscopio, pulsioxímetro, y termómetro), y medicinas (paracetamol, loratadina, oralsept, suero oral), garantizando la estabilización básica de un paciente, mismo que si presentaba sintomatología avanzada, era direccionado al hospital más cercano.

En este sentido, los CREB han permitido obtener un estado de la situación en

tiempo real, para brindar una respuesta rápida, eficiente y efectiva, así como actuar con transparencia en la planificación y el control de la ciudad, con un canal directo con la ciudadanía. Por su parte, los PSI han jugado un rol clave para complementar las estadísticas otorgadas por el Ministerio de Salud Pública (MSP), al generar registros administrativos cantonales en cuanto al número efectivo de sospechosos, contagiados y fallecidos en los barrios.

En un análisis de situación del COVID-19 por parroquias, a mayo 2020, se determinó que las parroquias: 18 de Octubre, San Pablo, Andrés de Vera, Francisco Pacheco, Colón y Picoazá son zonas con una alta concentración de casos COVID-19. Dentro de estas áreas, la parroquia San Pablo es la que mayor número de personas atendidas reporta en los PSI, mientras que Picoazá es una de las parroquias con mayor número de fallecidos, en la cual sus casos estaban

concentrados en las zonas con mayor actividad económica, locales comerciales e incidentes reportados por medio de los CREB. Para estas dos parroquias se establecieron los puestos de mando unificado que corresponde a la militarización de las zonas, en acción conjunta de: Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos y Ejército.

## Gestión Política en la Emergencia Sanitaria

La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 en los gobiernos locales ha impulsado la necesidad de generar políticas públicas que garanticen que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Es así como una gestión de riesgos estructurada y organizada le ha dado las herramientas al GADM de Portoviejo para generar políticas públicas y objetivos estratégicos cantonales para disminuir la vulnerabilidad de la población por riesgos ambientales y riesgos por desastres naturales. La DGRSA, mediante un trabajo articulado con las demás dependencias municipales e institucionales, es la responsable de lograr este objetivo.

Luego de la declaratoria de Emergencia Sanitaria por parte del MSP, el COE Cantonal, precedido por el Alcalde, fue convocado de forma inmediata, y quedó



conformado por: el Director Cantonal de Desarrollo Territorial, el Director de Riesgos y Sostenibilidad Ambiental (Secretario), el Procurador Síndico, un Técnico del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, el Jefe de Distrito de la Policía Nacional, el Gerente de Portovial EP, el Gerente de Portoaguas EP, el Jefe Político, el Jefe del Cuerpo de Bomberos, el Director Cantonal de Desarrollo Social, el Director Distrital del MSP, un representante del grupo de caballería del Fuerte Militar de Manabí, el Coordinador Zonal del ECU-911, la Directora del MIES, el responsable de la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Director Cantonal de Desarrollo Económico; y como invitados permanentes, los Gerentes de los Hospitales Públicos del cantón. Este cuerpo colegiado adoptó medidas y generó acciones que permitieron minimizar la propagación del virus dentro de la ciudad, y garantizaron el abastecimiento de servicios públicos a la ciudadanía.

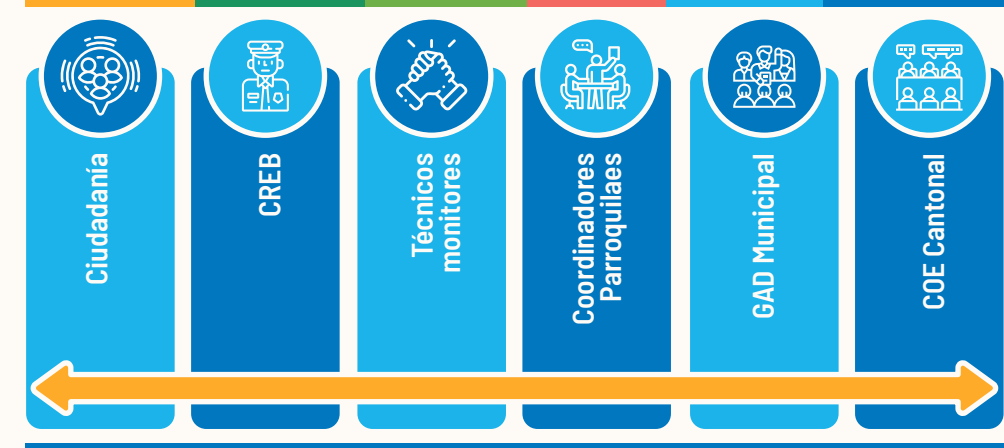
Al inicio de la emergencia sanitaria surgió la necesidad de contrastar la información generada por el COE Nacional, cuyas cifras no reflejaban la realidad que se vivía en territorio. Frente a esta necesidad, la estrategia fue generar una plataforma tecnológica institucional que funciona como una Sala Situacional de Emergencias, un trabajo liderado por la máxima autoridad del cantón, articulado entre la Dirección de Desarrollo Tecnológico, las Direcciones Cantonales de Desarrollo Social, Plani-

ficación para el Desarrollo, Desarrollo Económico, Desarrollo Territorial, Gestión de Riesgos y Sostenibilidad Ambiental, Participación Ciudadana y Poder Popular, Seguridad Ciudadana y Servicios Públicos; y que contó con la asistencia técnica de profesionales especializados en la gestión de riesgos y desastres.

La plataforma obtiene información en tiempo real; todas las alertas y requerimientos de la ciudadanía desde los 72 sectores del cantón son transmitidas desde el delegado del CREB hacia los técnicos de campo o coordinadores parroquiales, quienes son los encargados de ingresar en el sistema los detalles de la alerta, a fin de que la dependencia municipal pueda dar atención y respuesta, o a su vez alimentar la base de datos con información de fallecidos, contagiados y sospechosos de COVID-19. Otra de las funcionalidades de la plataforma es la

*La consolidación y sistematización de la información le da al COE Cantonal las herramientas para contar con información real y oportuna sectorizada de la situación epidemiológica cantonal, pudiendo de esta manera tomar acciones y decisiones para mitigar los riesgos de contagios, atender la emergencia y fortalecer el Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos.*

**Gráfico 10:** Flujo de información Sala de Situación



Fuente: APGRE, 2020.

georreferenciación de datos, de modo que al momento de ingresar la información se pueden identificar las zonas de calor, y visualizar las áreas de riesgo.

La Sala de Situación ha posibilitado mapear las áreas con mayores riesgos, ubicar los servicios activos y críticos del cantón (hospitales, albergues y farmacias), delimitar los barrios más afectados, y las poblaciones más vulnerables. En el marco de la emergencia sanitaria, el COE Cantonal ha podido planificar sus acciones, actuar con rapidez al hallar patrones y tendencias de la propagación del COVID-19, dar seguimiento y controlar en tiempo real la emergencia sanitaria, y gestionar los riesgos a los que la población de Portoviejo está expuesta.

Sin duda alguna la implementación de estos mecanismos ha fortalecido la capacidad operativa del cantón, al conocer de forma inmediata la realidad territorial de los 72 sectores donde se encuentran establecidos los CREB. Estos mecanismos de coordinación desde el nivel barrial hasta el GADM de Portoviejo han demostrado ser modelos de gobernanza pioneros a nivel nacional, donde el empoderamiento y participación de la ciudadanía son elementos clave para lograr la gestión de riesgos local. Toda la información consolidada en la Sala de Situación genera reportes e indicadores que se han debatido en las mesas técnicas de trabajo, lo que permitió identificar qué decisiones le correspondían al GADM de Portoviejo y cuales debían elevarse al COE Cantonal.

## 4. Experiencias de la Gestión de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19 en Portoviejo

La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 continúa siendo un reto para toda la humanidad, y ha implicado que los gobiernos locales centren todos sus esfuerzos en la generación de planes o instrumentos que identifiquen, controlen y monitoreen la propagación y curva de contagio del virus. En Portoviejo, las medidas frente al COVID-19 se han orientado a la construcción y fortalecimiento de las capacidades de la población para dar respuesta efectiva a la emergencia, donde la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión fue vital.

**P**ortoviejo, al tener regulado mediante ordenanza el Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos, ha podido trabajar de forma técnica y coordinada la elaboración de su Plan de Acción, donde la participación y el involucramiento de la ciudadanía han sido esenciales en el contexto de la emergencia sanitaria, ya que ha permitido legitimar las políticas públicas, haciéndolas más efectivas. A continuación, se sintetizan las principales experiencias de éxito que se han generado desde el GADM de Portoviejo, su importancia, potencialidades, limitantes y replicabilidad; que han permitido consolidar los siguientes componentes: vigilancia epidemiológica comunitaria, promoción de la salud, y control y seguimiento del contagio en el cantón.

### Vigilancia Epidemiológica Comunitaria

La vigilancia epidemiológica es una función asociada a la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud. Es un proceso primordial para el mejoramiento en la respuesta de los servicios de salud; cuando este proceso se genera a nivel local o comunitario permite proporcionar los insumos básicos para el diseño y la aplicación de medidas de intervención, prevención y control (Ministerio de Salud Pública, 2013, p. 6). Al hablar de vigilancia epidemiológica comunitaria se define un estilo de hacer vigilancia, no sobre la población sino con la participación activa de la ciudadanía (Organización Panamericana de la Salud, 2012).





La vigilancia epidemiológica comunitaria es de utilidad en tiempos de normalidad, pero cobra mayor relevancia en situaciones de crisis.

El GADM de Portoviejo, en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, involucró a los miembros de la comunidad para generar corresponsabilidad en la identificación de factores de riesgo, problemas de salud, seguimiento de los signos y síntomas asociados al virus; acciones claves para la detección temprana y, por lo tanto, para la implementación oportuna de medidas de control, donde los líderes barriales forman parte de un equipo propositivo que busca

el mejoramiento de las condiciones de salud de su barrio o zona.

En la vigilancia de la salud la comunidad juega un rol fundamental, por lo que el GADM de Portoviejo, en articulación con la APGRE, implementaron los CREB como mecanismos de participación ciudadana capaces de realizar acciones oportunas ante el COVID-19. Dentro de este sistema es parte fundamental la comunicación directa entre comunidad y autoridades locales para avanzar en la identificación de problemáticas y construcción de respuestas integrales y conjuntas. A continuación, se sintetiza los principales aportes de esta iniciativa.

**Tabla 4:** Generalidades de los CREB

<b>Comités de Riesgos y Emergencias Barriales</b>	
<b>Problema</b>	El GADM de Portoviejo, en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19, notó tempranamente que el riesgo de contagio se localizaba en los barrios. Es así que se vió la necesidad de articular acciones y concientizar a la ciudadanía en el manejo de la emergencia sanitaria, basados en los principios de complementariedad, descentralización, corresponsabilidad, participación ciudadana y control social, e interés público.
<b>Idea para la solución del problema</b>	Generar estructuras de apoyo territorial fue la solución, es así que la conformación de los CREB implicó involucrar a los miembros de la comunidad para generar corresponsabilidad en la identificación de factores de riesgo, problemas de salud, seguimiento de los signos y síntomas asociados al virus; acciones claves para la detección temprana y, por lo tanto, para la implementación oportuna de medidas de control, donde los líderes barriales forman parte de un equipo propositivo que busca el mejoramiento de las condiciones de salud de su barrio o zona.
<b>Importancia</b>	La importancia de los CREB radica en que al ser formas de organización local, la comunidad es quien identifica los riesgos y las alternativas de solución, convirtiéndose en actores sociales activos de su propia transformación y mantenimiento de la salud. En el marco de la emergencia sanitaria, los CREB adoptaron el enfoque de corresponsabilidad para la construcción de diagnósticos comunitarios de salud, análisis de información en detección, control y monitoreo de casos COVID-19. La creación de los CREB ha posibilitado una correcta gestión de riesgos a través de la generación de alertas en tiempo real.

<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Delimitación de consejos barriales establecidos y organizados.</li> <li>b) Socialización de la estrategia a los presidentes o líderes barriales identificados en cada consejo barrial.</li> <li>c) Designación de un Secretario del Comité para articular información entre el territorio y el GADM.</li> <li>d) Designación de responsabilidades a servidores municipales para articular la información y alertas, nombrando Coordinadores Parroquiales y Técnicos de Campo o Monitores.</li> <li>e) Dotación de equipos de protección y bioseguridad a los CREB.</li> <li>f) Identificación de personal voluntario para la conformación de los CREB por parte de cada Consejo Barrial.</li> <li>g) Identificación de personas vulnerables para coordinar la entrega de asistencia humanitaria.</li> <li>h) Coordinación conjunta con el GADM de las jornadas de desinfección, limpieza y fumigación en los barrios.</li> </ul>
<b>Potencialidades</b>	<p>Un punto clave en la formación de los CREB fue la identificación de líderes comunitarios o sociales, lo que permitió canalizar la comunicación entre los CREB y el GADM de forma directa y en ambos sentidos. Es así como la comunidad se siente y está representada por el líder del CREB para dar a conocer las verdaderas necesidades y problemáticas que se viven en el territorio. La administración de la información que se genera en lo local se volvió un requisito básico para la toma de acciones y decisiones por parte del COE Cantonal.</p>
<b>Limitantes</b>	<p>En el contexto de la emergencia sanitaria, según encuesta aplicada a los CREB, solo un 26% de la población confiaba en la información proveniente de un miembro del CREB. El poco conocimiento en temas de protocolos de bioseguridad, salud mental y primeros auxilios arroja la necesidad de realizar un proceso continuo de fortalecimiento de capacidades al interior de los CREB. La figura del CREB no está normada dentro de la Ordenanza que regula el Sistema de Gestión de Riesgos Cantonal de Portoviejo, por lo que resulta imperativo formalizar su constitución con el objetivo de atribuir responsabilidades en la gestión de riesgos.</p>

<b>Factores de Éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conformación de los Consejos Barriales desde antes de la llegada del COVID-19.</li> <li>b) Diálogo continuo con los líderes barriales.</li> <li>c) Coordinación y concertación con todos los actores sociales de los barrios.</li> <li>d) Participación activa y liderazgo de los líderes barriales.</li> <li>e) Sensibilización y concientización de la ciudadanía respecto a la complejidad de la emergencia sanitaria.</li> <li>f) Existencia legal de la competencia municipal del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos.</li> </ul>
<b>Comunicación</b>	<p>Las estrategias de comunicación utilizadas por el GADM de Portoviejo fueron el uso constante de los medios de comunicación locales. Además, la estrecha coordinación con los líderes barriales que ha favorecido mantener un diálogo fluido y abierto con la ciudadanía.</p>
<b>Replicabilidad</b>	<p>Los CREB deben responder a las necesidades y características territoriales de cada zona, por lo que establecer condiciones de replicabilidad del modelo resulta incierto. Sin embargo, se sugieren los siguientes lineamientos: a) sensibilización y organización comunitaria, mediante la identificación de líderes barriales; b) capacitación a los líderes barriales en temáticas básicas que les permita la identificación y notificación oportuna de riesgos asociados en la comunidad; c) definición de los procedimientos y funciones de los miembros del CREB.</p>

Fuente: APGRE, 2020.



## Promoción de la salud

En temas de promoción de la salud, dos son los puntos que destacan: la responsabilidad individual en el cuidado y autocuidado de la salud, y la responsabilidad social y política en el bienestar de la población. Por lo tanto, la promoción de la salud tiene como prioridad “desarrollar conocimientos,

actitudes y prácticas personales y sociales que permitan incidir sobre los determinantes de la salud y promover prácticas de vida saludables” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2019, p. 17). El GADM de Portoviejo, en articulación con el MSP implementaron los PSI con el objetivo de brindar asistencia médica básica. A continuación los principales hitos de esta experiencia.

**Tabla 5: Generalidades de los PSI**

Puestos de Salud Inmediata	
<b>Problema</b>	Al inicio de la emergencia sanitaria una de las principales preocupaciones fue la falta de atención médica y diagnóstica del virus. En este sentido, los CREB cumplieron un rol protagónico al identificar el lugar de establecimiento de los PSI, reclutar voluntarios para su funcionamiento y gestionar la ayuda humanitaria necesaria. La parroquia de Picoazá reportaba el mayor número de sospechosos fallecidos por COVID-19, razón por la cual en abril 2020 el primer PSI se instaló en esta zona.
<b>Idea para la solución del problema</b>	La gestión municipal o local cuenta con un amplio horizonte para la promoción de la salud, al ser los conocedores de las necesidades en territorio; en este sentido, y en apoyo al programa “Médico del Barrio” ejercido por el MSP, el COE Cantonal de Portoviejo decidió implementar los PSI, con el objetivo de brindar asistencia básica desde los puntos más relevantes de los barrios. En el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, estos puestos representan una opción para contener la pandemia, al contar con personal médico de salud, y con el apoyo de personal que puede ser contratado o voluntarios de la zona.

<b>Importancia</b>	La importancia de los PSI radica en ser sitios de asistencia médica básica inmediata, donde los actores locales cumplen un rol activo y protagónico al generar ayuda efectiva a la población que lo necesita. En el marco de la emergencia sanitaria, los PSI no tratan de sustituir a los centros de salud especializados; por el contrario, se convierten en aliados estratégicos para el diagnóstico primario de pacientes con sintomatología COVID-19, generando dos caminos: estabilización básica del paciente en el lugar o el redireccionamiento al centro médico especializado más cercano. De esta forma la población dejó de buscar atención médica por toda la ciudad, se garantizó el derecho de acceso a la salud y se evitó la congestión de pacientes en los principales centros de salud. Los PSI también brindaban información para promoción de la salud en la comunidad.
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificación de infraestructuras (sedes, clubes, salones, etc.) donde se implementarían las unidades de salud.</li> <li>b) Identificación de personas aptas para formar los equipos de asistencia.</li> <li>c) Gestión por parte del GADM del equipamiento necesario para las instalaciones.</li> <li>d) Capacitación al personal de asistencia en temas de atención básica de salud.</li> <li>e) Funcionamiento de las unidades de atención básica de salud para la ciudadanía.</li> <li>f) El presupuesto referencial de inversión en cada PSI fue de \$900, el personal de atención está conformado por enfermeras, médicos o estudiantes de medicina o enfermería, que viven en la zona.</li> </ul>
<b>Potencialidades</b>	Un punto clave en la conformación de los PSI fue el trabajo articulado entre entidades del gobierno central, el GADM y la ciudadanía, lo que permitió incrementar la efectividad en la identificación de los posibles casos positivos de COVID 19, evitar el colapso de los centros de salud y dejar espacio para casos crónicos, y llegar con la ayuda humanitaria a las familias afectadas. Generar un protocolo de atención dentro los PSI implicó identificar cuándo una atención médica debía notificarse al GADM o MSP, y activar la alerta de conformación del cerco epidemiológico.

<b>Limitantes</b>	La falta de personal médico debidamente capacitado que pueda identificar con certeza la sintomatología de los pacientes; el escaso presupuesto para adquisición de materiales y equipo; y la falta de empoderamiento y participación ciudadana en el establecimiento de los PSI, son variables que pueden limitar su consolidación. Los PSI tienen una temporalidad de corto plazo, ya que el GADM no puede asumir los costos directos de su permanencia.
<b>Factores de Éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Trabajo en conjunto entre la entidad de salud pública y el gobierno local.</li> <li>b) Voluntad política, el apoyo de las autoridades fue clave para adoptar y ejecutar la iniciativa de forma rápida.</li> <li>c) Contar con los CREB como entes organizadores para canalizar de manera correcta la gestión de los PSI.</li> </ul>
<b>Comunicación</b>	El flujo de información y la articulación es de doble vía entre la ciudadanía y el COE Cantonal.
<b>Replicabilidad</b>	Los PSI deben responder a las necesidades de la comunidad. Al ser un punto de atención médica local, las acciones de las autoridades del GAD deben generarse en forma conjunta. Los PSI se pueden replicar en otros entornos geográficos siempre que la comunidad se empodere y participe activamente en su conformación, ya que el objetivo principal es que toda la comunidad conozca estos puntos y se descongestionen los centros de salud.

Fuente: APGRE, 2020.

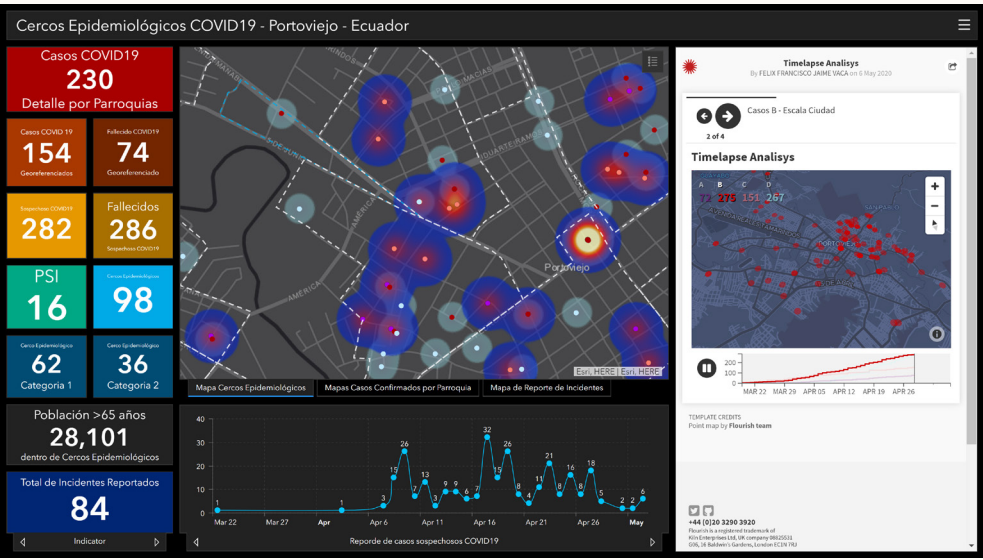


### Control y Seguimiento del Contagio COVID-19

En el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 ha resultado fundamental que los gobiernos locales realicen dos tipos de procesos: levantamiento de información en territorio y desarrollo de herramientas de sistematización y georreferenciación que permitan realizar el seguimiento,

control y monitoreo de la curva de contagios. Estos son procesos que permiten generar un flujo de información geográfica actualizada y posibilitan la toma de decisiones por parte de las autoridades para una correcta gestión de riesgos.

En este contexto, el GADM de Portoviejo, con asesoría de la APGRE y el apoyo de la GIZ, diseñaron una Sala de Situación para la Emergencia Sanitaria.



**Tabla 6:** Generalidades de la Sala Situacional de Emergencias

<b>Sala Situacional de Emergencias</b>	
<b>Problema</b>	Gestionar una emergencia sanitaria en una provincia de alto tránsito y movilidad frente a una variable desconocida, no visible y altamente contagiosa como el virus COVID-19 es un problema para los gobiernos locales. Para ello, resultaba indispensable contar con data actualizada y espacios físicos de monitoreo y seguimiento que permitieran tomar decisiones oportunas para la atención y solución de los problemas sociales, económicos y de salud derivados de la emergencia sanitaria.
<b>Idea para la solución del problema</b>	El GADM de Portoviejo desarrolló una herramienta tecnológica que consolida las alertas ciudadanas generadas en los CREB y las acciones realizadas dentro del Sistema Cantonal Descentralizado de Gestión de Riesgos. El desarrollo de plataformas institucionales de situación actual que se retroalimentan con información primaria territorial, permite la visualización del riesgo en mapas y el análisis de decisiones en beneficio de la planificación, implementación y control de las actividades encaminadas a su mitigación y respuesta.
<b>Importancia</b>	La importancia de la Sala Situacional de Emergencias radica en ser la plataforma tecnológica institucional del GADM de Portoviejo: se convierte en el mecanismo de articulación institucional e interinstitucional, que fortalece la comunicación desde el territorio hacia las autoridades gubernamentales locales y centrales. Esta plataforma permite el ingreso de las necesidades y requerimientos desde la ciudadanía para obtener respuestas rápidas y ágiles por parte del ente público; de esta forma se asegura que la autoridad rectora en riesgos genere estrategias y acciones mediante el análisis de datos estadísticos sistematizados y obtenidos en tiempo real.

<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Diseño tecnológico de la plataforma digital enmarcada en el Plan de Crisis.</li> <li>b) Levantamiento de información en territorio, mediante la generación una alerta o requerimiento en los CREB.</li> <li>c) Transferencia de información al técnico de campo para ingresar en la Sala Situacional.</li> <li>d) Generación del caso para su recepción por parte de la autoridad competente, e implementación de acciones para la gestión del caso.</li> </ul>
<b>Potencialidades</b>	La Sala Situacional de Emergencias se consolida con la información de los CREB, PSI y Sistemas de Alerta Temprana Comunitarios existentes en el territorio, por eso es fundamental que el levantamiento de información abarque todo el territorio y ciudadanía. Todas las alertas de incidentes, riesgos o requerimientos que se originan en los CREB se remiten a los técnicos de campo; la creación de esta figura fue fundamental para filtrar y gestionar la información. De esta forma se garantiza calidad en los datos para la eficiente gestión de riesgos durante la emergencia sanitaria y otros eventos.
<b>Limitantes</b>	En el marco de la emergencia sanitaria, según encuesta realizada a los usuarios de la plataforma, se detalla que el porcentaje de atención inmediata es alto, con un 63%; sin embargo, un 19% de alertas presentan demoras de atención de 48 horas e incluso se presentan alertas que no generan respuesta por parte de las autoridades. La información que se genera desde los CREB hacia los técnicos de campo debe complementarse con una aplicación móvil para la ciudadanía, de esta forma toda la población puede alertar en materia de riesgos a las dependencias responsables. Adicional, la plataforma y su diseño debe ser amigable, la actualización debe ser constante en base a las nuevas necesidades o requerimientos por parte de las autoridades. La plataforma debe generar alertas cuando los requerimientos sean atendidos y permitir la visualización de información en base a cada CREB.



<b>Factores de Éxito</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>a) Valoración de la información para la toma de decisiones.</li><li>b) Liderazgo del gobierno local y de la sociedad civil para los monitoreos comunitarios.</li><li>c) Coordinación interinstitucional entre el GADM, el sector Salud y la Policía.</li><li>d) Conocimiento de las características sociales de la comunidad y, de esta manera, del rol que podían desempeñar los monitores comunitarios.</li></ul>
<b>Comunicación</b>	<p>La Sala Situacional es un sistema de catastro actualizado, en donde se encuentra identificado las zonas de riesgos del cantón, generando prohibiciones. Durante la emergencia sanitaria la herramienta ha sido muy útil para realizar una gestión de la emergencia y despacho de recursos de manera integral y focalizada georeferencialmente.</p>
<b>Replicabilidad</b>	<p>La Sala Situacional de Emergencias ha permitido al GADM de Portoviejo y al COE Cantonal administrar la emergencia sanitaria de manera eficiente, técnica y específica. La replicabilidad de esta herramienta en otras áreas geográficas dependerá del compromiso institucional y del desarrollo de planes de acción que garanticen la obtención de información real desde el territorio. En Portoviejo la herramienta ha generado resultados positivos ya que el GADM ha desarrollado estudios serológicos, así como procesos de participación y empoderamiento ciudadano enmarcados en los planes de acción municipal. Todas las herramientas y los procesos desarrollados en el marco de la emergencia sanitaria han consolidado la administración de la gestión de riesgos mediante esta plataforma.</p>

Fuente: APGRE, 2020.



## 5. Portoviejo: ciudad sostenible, resiliente y saludable

Portoviejo al 2035 se visiona como la mejor ciudad para vivir del Ecuador, al ser reconocida por su diversidad, capacidad de inclusión, y gestión territorial para el desarrollo y competitividad, con bienestar equitativo para sus habitantes, al brindar servicios públicos, modernos y de calidad.

### Portoviejo 2035: Visión de Ciudad

Para la cristalización del Plan Portoviejo 2035 se establecieron doce objetivos estratégicos a largo plazo que se enmarcan en 4 componentes, 7 dimensiones estratégicas para el desarrollo, y 40 programas cuyo alcance permitirá cumplir con la visión de desarrollo del cantón, de hacer de Portoviejo la “Mejor Ciudad para vivir del Ecuador”.

El componente territorial tiene como objetivo organizar el territorio considerando los atributos y potencialidades del cantón, para lograr la equidad y sostenibilidad del área urbana y rural, y convertir a Portoviejo en un centro a escala humana, conectado, accesible, verde y sostenible.

Con el objetivo de fomentar las potencialidades endógenas del territorio, el componente económico busca la transformación de la estructura productiva del cantón que permita convertir a Portoviejo en un centro dinamizador, articulador, innovador y próspero de la región.

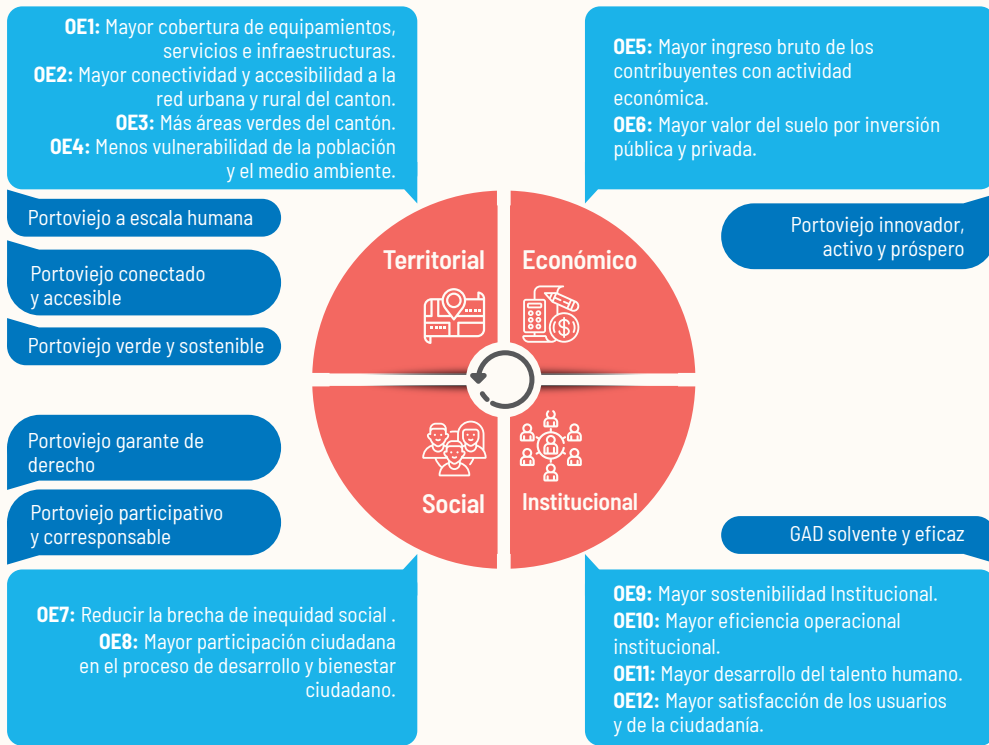
El componente social apunta al cambio de paradigmas promoviendo la equidad e igualdad, tomando en cuenta las necesidades de la población; así Portoviejo se consolida como una ciudad garante de derechos, participativa y corresponsable.

Finalmente, el GADM de Portoviejo con el componente institucional busca promover la institucionalidad y gobernabilidad local a través de la eficiencia y una correcta capacidad de gestión.

Para la consecución del Plan Portoviejo 2035, la actual administración del GADM ha desarrollado un portafolio gestionable con 16 proyectos y acciones prioritarias en base a cinco sistemas de gestión con un monto total aproximado de inversión de \$36'951.000,00. Estos proyectos tienen como meta incrementar la cobertura de

accesibilidad a áreas verdes y equipamientos, habilitación y gestión de nuevas zonas de desarrollo inmobiliario e industrial; en conjunto reducirán las brechas de inequidades y generarán un desarrollo integral de los barrios, reduciendo la segregación espacial y fomentando la cohesión social.

**Gráfico 11: Objetivos y Componentes Plan Portoviejo 2035**



Fuente: Plan Portoviejo 2035 GADM de Portoviejo, 2020

**Tabla 7: Proyectos y Acciones Prioritarias 2019 – 2023**

Sistema	Objetivo	Acciones Prioritarias
<b>Sistema de Conectividad Vial</b>	Promover un nuevo trazado vial que fomente la movilidad sostenible con ciclovías, la generación de un circuito perimetral de resiliencia al generar vías paralelas a las principales, la generación de ejes viales transversales de conectividad y la creación de una estructura urbana interna barrial principalmente en zonas segregadas.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regeneración Urbana con enfoque en movilidad sostenible.</li> <li>2. Circuito Perimetral – Rotaria.</li> <li>3. Transversal 1 – Paso Lateral – Av. Universitaria</li> <li>4. Transversal 2 – Vía Manta – Av. Universitaria</li> <li>5. Prolongación Puente Puerto Real</li> <li>6. Vías de articulación integral – Florones</li> <li>7. Vías de articulación integral – San Alejo</li> <li>8. Puente del Ejército</li> </ol>
<b>Sistema de Espacios Verdes</b>	Busca la transformación integral a largo plazo de los espacios públicos respondiendo a las necesidades de protección del patrimonio natural, reducción de la segregación espacial, activación de nuevas zonas y prevención-mitigación de riesgos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parque Deportivo San Alejo</li> <li>2. Parque en Altura</li> <li>3. Parque Lineal Río de Oro</li> <li>4. Parque Gabriela Mistral</li> </ol>
<b>Sistema de Equipamientos</b>	Dinamizar el comercio en toda la ciudad a través de la construcción y reconstrucción de un sistema de equipamientos con el objetivo de expandir la actividad comercial.	20 Proyectos en Gestión

Fuente: APGRE, 2020.



## Portoviejo Resiliente: Ejes Transversales y dimensiones del PDOT

Con la necesidad de promover un desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades humanas del cantón, donde la ciudadanía adquiriera un rol protagónico, y a la par considerar al cambio climático como una variable para el desarrollo de Portoviejo, el Plan Portoviejo 2035 fue elaborado bajo dos enfoques: desarrollo a

escala humana y mitigación y adaptación al cambio climático. A su vez, el modelo de desarrollo toma en cuenta algunos enfoques adicionales considerados como transversales a lo largo de todo el proceso de gestión, desde los niveles estratégicos, tácticos y operativos, y que han contribuido a consolidar los procesos de resiliencia institucional, resiliencia territorial, resiliencia financiera y resiliencia comunitaria del cantón, constituyendo a Portoviejo en una ciudad intermedia resiliente referente en la región.

Gráfico 12: Enfoques Plan Portoviejo 2035



Fuente: Plan Portoviejo 2035 GADM de Portoviejo, 2020



## Portoviejo Garante de Derechos: Municipio Saludable

El modelo de gobernabilidad con el que se desarrolla el Plan Portoviejo 2035 le ha posibilitado al GADM generar una serie de estrategias que garantizan la institucionalidad de la gestión pública y cuyo resultado genera un efecto de corresponsabilidad en la ciudadanía. Se trata de un modelo de gestión basado en la seguridad humana como eje fundamental, lo que posibilita la inclusión y equidad social y económica de los ciudadanos, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos dentro del cantón.

En Portoviejo, generar un equilibrio armónico entre sociedad y territorio ha sido posible gracias a la sinergia entre factores de crecimiento económico, responsabilidad ambiental e inclusión social.

Los efectos asociados a raíz del terremoto del 16 de abril de 2016 obligaron a toda la sociedad civil a reconfigurar su pensamiento social, económico, político y cultural. La vulnerabilidad a la que la población quedó expuesta sirvió de detonante para que los diferentes actores sociales participen activamente en la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. En este modelo de desarrollo el fortalecimiento de la política urbana y los instrumentos de planificación y gestión han permitido conducir las estrategias a escalas barriales, donde la participación ciudadana y su empoderamiento resultan vitales para

generar compromisos y hacer de Portoviejo, el mejor lugar para vivir.

El GADM de Portoviejo entendió que en la medida que el cambio climático acentúa el riesgo generado por fenómenos hidrometeorológicos y de otros asociados con los efectos del calentamiento global, se debe apostar a la gestión de riesgos presentes y futuros como un enfoque de vital importancia dentro del proceso de planificación del desarrollo sostenible de la ciudad. Aplicar el enfoque de gestión integral de riesgos ha sido clave para que Portoviejo pueda reducir o limitar los riesgos existentes a niveles que no signifiquen un desastre en el futuro, y ha implicado mejoras sustanciales en los procesos de gobernanza y gestión local.

## Gobernanza de los riesgos presentes y futuros

El control de los riesgos exige una mayor participación y acción sobre las decisiones públicas que permite, a su vez, comprender el rol ciudadano y sus responsabilidades, construyendo socialmente el riesgo. El Plan Portoviejo 2035 consolida la visión de resiliencia al establecer un modelo de gobernanza local del riesgo con participación pública activa que toma en cuenta todos los involucrados o grupos de interés.

Una gobernanza que trascienda al Estado, incorpore al sector privado y a la sociedad civil, sin duda alguna crea un ambiente político, social y económico favorable para la gestión del riesgo. El modelo de gestión territorial de los riesgos presentes y futuros en Portoviejo establece el proceso macro de acción determinando 4 puntos de inflexión que son:

- Proceso local de información eficiente donde el Índice Cantonal de Riesgos, el estudio de percepción del riesgo y el registro administrativo de atención al usuario en temas emergentes se convierten en los insumos bases de información en el cantón. Aquí destaca el acceso en línea a la información de riesgos, que permite al usuario conocer si un predio se encuentra en zona de riesgo., y la automatización de los procesos que prestan servicio al ciudadano.
- Proceso de seguimiento y monitoreo, donde el Sistema de Alerta de la Sala de Situación es el elemento diferenciador al momento de identificar desde lo local los riesgos de un territorio.
- Proceso de control de asentamientos en zonas de riesgo, que desde el inicio de la administración municipal ha permitido no solo disminuir el incremento de construcciones en zonas de

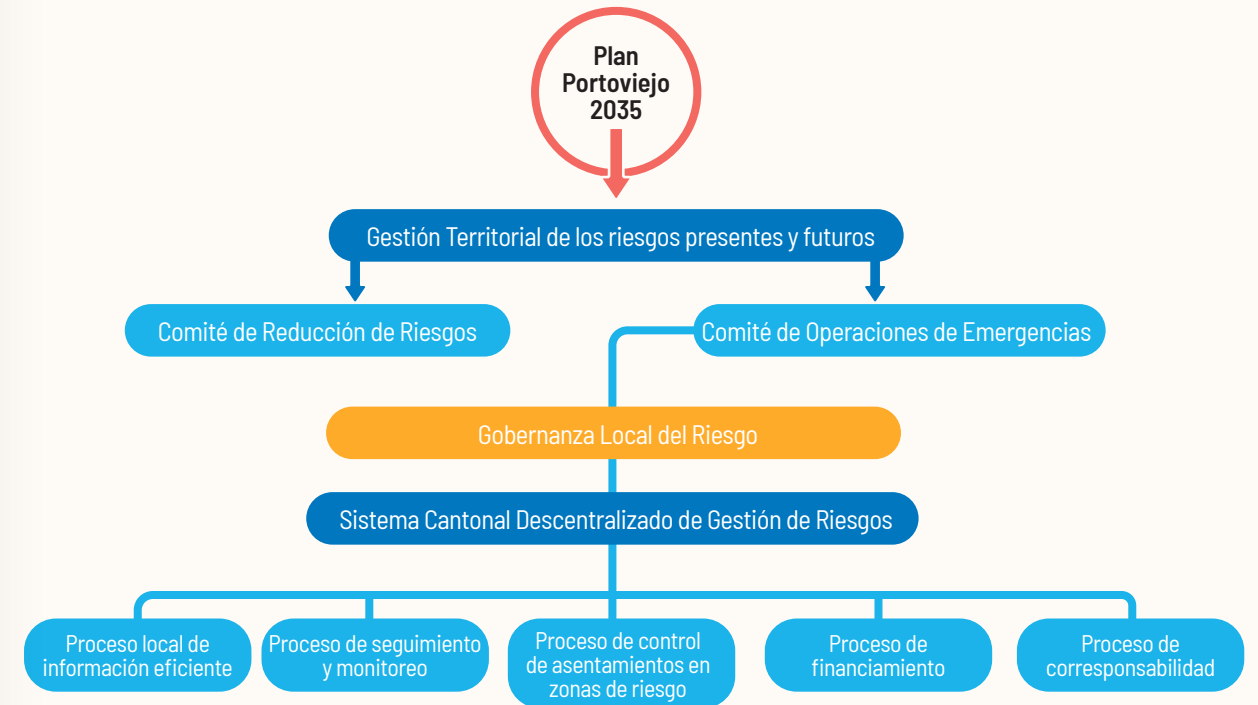
riesgo, sino también recuperar quebradas y colinas, contribuyendo a la reducción de riesgos presentes y futuros, así como la protección de las riberas del río Portoviejo y las llanuras de inundación en zonas no consolidadas.

- Proceso de financiamiento a través del fondo de recaudación de riesgos

cantonal, insumo que permite administrar económicamente los riesgos en el territorio.

- Proceso de corresponsabilidad ciudadana que se cristaliza con los CREB, al representar el tejido social local desde donde se establecen necesidades reales de acción y mecanismos de alerta.

**Gráfico 13: Gobernanza de los riesgos presentes y futuros de Portoviejo**



Fuente: APGRE, 2020

## 6. Reflexiones Finales

Institucionalizar y transversalizar la gestión de riesgos en la planificación del modelo de gestión del GADM de Portoviejo ha permitido implementar toda una serie de medidas integradas e inclusivas de índole territorial, político e institucional; que previenen y reducen el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad de la población frente a los riesgos presentes y futuros, aumentan la preparación de la ciudadanía y refuerzan la resiliencia del cantón.

La gestión de riesgos es un eje fundamental para el desarrollo integral del cantón, que se toma en cuenta en la implementación

de todos los planes de desarrollo, y posibilita generar un modelo de gobierno cooperativo en el que los diferentes actores participan en la elaboración y ejecución de las políticas locales. Así Portoviejo se convierte un referente regional en la reducción de riesgos y de desastres presentes y futuros.

El GADM de Portoviejo comprendió que una correcta gobernanza de los riesgos, se basa en una comprensión adecuada de los riesgos presentes y futuros, y su naturaleza cada vez sistémica. Un enfoque

que abarque la comprensión de la construcción social del riesgo, y permita establecer la vulnerabilidad como un problema público a ser atendido desde niveles locales, permite lograr la buena gobernanza de los riesgos. En Portoviejo, la cooperación y participación multisectorial son elementos claves para proteger los esfuerzos de desarrollo y garantizar la resistencia, la continuidad y la eficiencia de la administración pública local de los riesgos.

Los procesos con base local, el capital institucional y el capital social generados en Portoviejo

han impulsado su capacidad de resiliencia territorial e institucional. Mientras que, la capacidad de los actores locales para generar iniciativas innovadoras y construir redes de colaboración que aumenten la eficiencia colectiva ha contribuido en la resiliencia comunitaria del cantón de Portoviejo. De esta forma Portoviejo ha logrado concretar todo un conjunto de estrategias concertadas e innovadoras en lo económico y en lo social, destinadas a lograr tanto la revitalización de la actividad y del tejido social; haciendo de Portoviejo, el mejor lugar para vivir.

## Referencias Bibliográficas

- ▶ APGRE. (2020). *Diseño de Aplicativo móvil en plataforma institucional municipal para seguimiento y control de emergencia sanitaria y otros riesgos*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ APGRE. (2020). *Guía para desarrollar un Sistema de Alerta Temprana Comunitaria, a partir de la experiencia del piloto generado en San Pablo*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ APGRE, GIZ. (2020). *Construcción colaborativa de una Agenda Ciudadana de Desarrollo con enfoque en gestión de riesgos y cambio climático*. Quito, Ecuador.
- ▶ APGRE, GIZ. (2020). *Estudio de percepción y representación social del riesgo cantonal*. Quito, Ecuador.
- ▶ APGRE, GIZ. (2020). *Índice cantonal de gestión de riesgos ajustado a las competencias municipales*. Quito, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2017). *Sistema Integrado de Planificación del GADM de Portoviejo*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Proyecto de Ordenanza que regula el Sistema de Gestión de Riesgos en el cantón Portoviejo*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Plan Integral de Control de Crisis*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Plan de Acción Cercos Epidemiológicos*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Plan de Control de Cerco Epidemiológico*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Plan Portoviejo 2035 Articulación con el Modelo Integral de Planificación y Gestión*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Plan Portoviejo 2035 Proyectos y Acciones Prioritarias 2019 - 2023*. Portoviejo, Ecuador.

- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Situación Epidemiológica de COVID-19 Cantón Portoviejo*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Situación Epidemiológica de COVID-19 Cantón Portoviejo Resultados de testeos aleatorios Zona Urbana 23 de mayo 2020*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GADM Portoviejo. (2020). *Situación Epidemiológica de COVID-19 Cantón Portoviejo 15 de junio 2020*. Portoviejo, Ecuador.
- ▶ GIZ. (2019). *Memoria del Foro Internacional de Cambio Climático y Planificación Urbana*. Portoviejo, Ecuador. Portoviejo.
- ▶ Lavell, A. (2002). *Riesgo y Territorio: los niveles de intervención en la Gestión del Riesgo. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, FLACSO - Nueva Sociedad*.
- ▶ Ministerio de Salud Pública. (2013). *Normas del Sistema Integrado de Vigilancia Epidemiológica. Norma técnica*. Quito: MSP.
- ▶ Ministerio de Salud Pública del Ecuador. (2019). *Educación y comunicación para la promoción de la salud. Manual. Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad*. Quito, Ecuador.
- ▶ Organización Panamericana de la Salud. (2012). *Vigilancia Epidemiológica Basada en la Comunidad... Una acción clave en la respuesta a las situaciones de emergencias y desastres*. Bogotá, Colombia.
- ▶ PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: ONU.



# PORTOVIEJO

nace de ti



Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



GOBIERNO AUTÓNOMO  
DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN  
**PORTOVIEJO**

Asociación de  
**PROFESIONALES**  
de Gestión de Riesgos | Ecuador