



Estudios de la Gestión

ISSN: 2661-6513

mariajose.ibarra@uasb.edu.ec

Universidad Andina Simón Bolívar

Ecuador

Ecuador

Velasco Pazmiño, Cristopher; Benalcázar Gallardo, Diana
Aproximación al modelo de gestión mancomunado de la cuenca del río Portoviejo para la
reducción de riesgos presentes y futuros
Estudios de la Gestión, núm. 12, julio-diciembre, 2022, pp. 31-47
Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=719877741008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Aproximación al modelo de gestión mancomunado de la cuenca del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros

Approach to the Cooperative Management Model for the Basin of the Portoviejo River to Reduce Present and Future risks

Abordagem do modelo de gestão conjugado da bacia do rio Portoviejo para a redução de riscos no presente e no futuro

Cristopher Velasco Pazmiño

Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. Latacunga, Ecuador
cris_velasco3@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-3427-1824>

Diana Benalcázar Gallardo

Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. Latacunga, Ecuador
dianab_612@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5971-0280>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.2>

Recibido: 4 de octubre de 2021 • Revisado: 12 de diciembre de 2021
Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



Resumen

El presente trabajo analiza la relevancia de la conformación de mancomunidades para una mejor gestión de la competencia de los GAD y su contribución a la reducción de los riesgos presentes y futuros. Se analiza cómo, desde la conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo, se realizan esfuerzos y acciones para generar resultados favorables sobre la reducción de riesgos, principalmente respecto a eventos adversos como inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, entre otros. Se realizó una aproximación conceptual de corte cualitativo con un método analítico descriptivo, y análisis de la normativa sobre la conformación de una mancomunidad y modalidades de gestión. El principal aporte es la evidencia del proceso mancomunado para gestionar los riesgos de la cuenca que se constituye en un mecanismo que fortalece la gestión de las competencias municipales, posibilita el acceso conjunto a financiamiento climático y permite reducir la condición de riesgo de los territorios para mejorar la capacidad adaptativa de la población.

Palabras clave: mancomunidad, río Portoviejo, riesgos, gestión, vulnerabilidad.

JEL: Q38 Recursos naturales y conflictos internos e internacionales.

Abstract

This study analyzes the relevance of the creation of cooperative units for a better management of the competence of the GAD (Autonomous Decentralized Government) and its contribution to the reduction of present and future risks. There is an analysis on how, since the creation of the cooperative unit for the basin of the Portoviejo river, new efforts and actions have appeared seeking to create beneficial results on risk reduction, especially regarding adverse events such as floods, landslides, drought, wildfires and others. There was a qualitative conceptual approach using a descriptive analytic method, and an analysis of the regulations involved for the creation of the cooperative unit and the modalities used for its management. The main result is evidence of the cooperative processes to handle the risks in the basin which constitutes a mechanism that strengthens the management of the competencies of the municipalities and enables a joint access to climatic financing and helps reduce the risk conditions of the territories in order to improve the adaptive capacity of the population.

Keywords: cooperative unit, Portoviejo river, risks, management, vulnerability.

JEL: Q38 Natural resources and internal and international conflicts.

Resumo

O presente estudo analisou a relevância da conformação da administração conjugada para uma melhor gestão da competência dos GAD e a sua contribuição para a redução de riscos no presente e no futuro. Considera-se como, desde a criação da administração conjugada da bacia do rio Portoviejo, existem esforços e ações para gerar resultados favoráveis de redução de riscos, principalmente em relação com eventos adversos como

inundações, deslizamentos de terra, secas, incêndios florestais e outros. Uma aproximação conceptual de tipo qualitativo foi feita com um método analítico descritivo, junto com análises das normativas da criação da administração conjugada e suas modalidades de gestão. A contribuição mais importante é a evidencia do processo conjugado para a gestão dos riscos da bacia que representa um mecanismo para melhorar a gestão das competências municipais, permite um acesso conjunto ao financiamento climático e também reduzir a condição de risco nos territórios e melhorar a capacidade adaptativa da população.

Palavras-chave: administração conjugada, río Portoviejo, riesgos, gestão, vulnerabilidade.

JEL: Q38 Recursos naturales e conflitos internos e internacionales.

Introducción

Una mancomunidad comprendida desde su naturaleza jurídica se entiende como una entidad de derecho público, con independencia administrativa y financiera y la capacidad de contraer obligaciones conforme lo determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (EC 2010). Este cuerpo integrado permite identificar problemas comunes para buscar una solución general y promover el desarrollo local a través de esfuerzos conjuntos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) priorizan en sus agendas, y en el marco de sus competencias, la planificación y respuesta a la dotación de servicios. La parte ejecutiva y legislativa se encuentra mayormente enfocada en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y en el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), los cuales no plantean de una manera clara la gestión de riesgos.

Concebir una gestión de riesgos más clara y a través de un trabajo mancomunado permite contribuir al fortalecimiento de la gestión y las capacidades institucionales, manteniendo un enfoque reactivo, correctivo y prospectivo de los riesgos con un modelo integral que incorpore los ejes de gobernanza, gestión y sostenibilidad.

Los cinco cantones de la cuenca del río Portoviejo son: Santa Ana, Sucre, Rocafuerte, Portoviejo y 24 de Mayo, todos presentan un marco común relacionado con condiciones de exposición actual a la ocurrencia de eventos adversos naturales y antrópicos, entre ellos: una deficiente planificación territorial,

deterioro de los ecosistemas por deforestación, sobreexplotación de suelos, mal manejo de la cuenca y contaminación ambiental, lo cual se agrava por factores de vulnerabilidad estructural como pobreza por necesidades básicas insatisfechas, contexto que genera un escenario de riesgos complejo con potenciales pérdidas que podrían existir en caso de materializarse un evento peligroso.

Han existido varios esfuerzos enfocados en potencializar el riego, dotación de agua potable, control de la contaminación del río y gestión en la prevención de la degradación de la cuenca; sin embargo, factores de carácter económico, social o político, han sido limitantes para articular distintas instancias.

En este contexto, se han recopilado las experiencias de los cinco municipios, que consideran como un aspecto fundamental la voluntad política de sus autoridades. El presente trabajo plantea como pregunta de investigación ¿cómo, desde las mancomunidades y las competencias de los GAD, es posible generar política y acciones en torno a la reducción de riesgos presentes y futuros? El caso de estudio se centra en la cuenca del río Portoviejo, por ser una localidad donde ha existido un esfuerzo que trasciende la delimitación geográfica, con una articulación de tipo natural, que implica grandes desafíos, no únicamente sobre la gestión hídrica, sino también sobre la conservación de ecosistemas.

Para ello, la primera sección realiza una contextualización; el segundo apartado plantea los principales debates teóricos en torno a la gestión mancomunada, las competencias de los GAD y la gestión de riesgos, abordados desde un marco jurídico orgánico y constitucional; el tercer componente analiza los resultados de la conformación de la mancomunidad en la cuenca del río Portoviejo y expone los resultados logrados en territorio. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

Marco teórico

El concepto de mancomunidad no es reciente, desde la tradición romanística civil se utilizaba el término, entendido como “la definición de obligaciones que se convierten en una modalidad jurídica dentro del derecho de las obligaciones de las personas” (Riveros 2002, 43). Actualmente, se contempla bajo un mismo enfoque conceptual que alude términos de agrupacio-

nes y voluntades conjuntas con un fin similar. De este modo, otra definición identifica a la mancomunidad como “la unión de dos o más municipios para la prestación de determinados servicios [...] la mancomunidad es una entidad de derecho que tiene personalidad jurídica y que se forma a partir de la voluntad de las entidades territoriales para solucionar problemas comunes” (Esquivel 2005, 99).

En esta misma lógica, Álvarez (2016, 48) define a las mancomunidades como “una alternativa válida para mejorar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados como promotores y gestores del desarrollo local, consolidación del proceso de integración interterritorial y prestación de servicios con el esfuerzo conjunto y aprovechamiento de economías de escala en beneficio de sus pueblos”. Por otra parte, para Molina (2006), una forma de asociación de los gobiernos locales es el denominado *asociativismo mancomunitario*, que está vinculado a dar impulso a los procesos de desarrollo a través de la gestión de los servicios que se pueden generar en los territorios y, para lograr aquello, es necesario contar con la suficiente voluntad política.

Ante ello, es importante mencionar que la conformación de estas agrupaciones se ha realizado de manera común y se contempla en varios instrumentos legales y normativa local aplicada para los GAD. Así, desde la creación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en 1941, tras el Primer Congreso de Municipios del Ecuador, se fomenta la intermunicipalidad como uno de los principios base, con el objetivo de fortalecer el sistema de gestión y lograr beneficios de las respectivas administraciones locales. Las mancomunidades se conforman considerando problemáticas de cada actor con el fin de brindar una solución por un beneficio para todas las partes.

La Constitución de la República del Ecuador (EC 2008), en sus artículos 239¹ y 243,² establece un sistema de competencias para compensar los

1. Art. 239. El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo (EC 2008).
2. Art. 243. Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley (EC 2008).

desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo y la conformación de mancomunidades favoreciendo procesos de integración, respectivamente.

De la misma manera, el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021 (SENPLADES 2017, 119), en su literal g), referente al fomento de mecanismos multiactor y multinivel para la gestión y la gobernanza territorial, plantea en el numeral segundo: “fomentar y fortalecer la conformación de mancomunidades, consorcios y otras estrategias de asociatividad para el ejercicio de competencias concurrentes y exclusivas, considerando el principio de subsidiariedad, complementariedad y mecanismos de financiamiento alternativo”. Así también, el art. 55 del COOTAD (EC 2010) establece las competencias exclusivas para los GAD, entre ellas la de “planificar, junto a otras instituciones del sector público y actores de la sociedad”. El Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de Mancomunidades y Consorcios, a su vez, determina en detalle las disposiciones generales e instrumentos legales que permiten la constitución legal de las mancomunidades (EC Consejo Nacional de Competencias 2018). A pesar de existir un discurso y normativa en torno a la articulación e integración para la ejecución efectiva de la gestión, se evidencian falencias dentro del sistema con repercusión en los accesos y vulnerabilidades latentes para determinados territorios.

Entre las características de las mancomunidades es importante mencionar que su conformación es de carácter voluntario y, en este aspecto, la voluntad política es un factor primordial; su creación responde a un objetivo común, se parte de este objetivo macro común y se delimitan parámetros a seguir para su cumplimiento; por último, el trabajo articulado se constituye en un modelo de gestión, donde existe una coordinación permanente entre las partes (Álvarez 2016).

Por otro lado, la gestión de riesgos se define como el conjunto de decisiones de carácter administrativo, organizativo y operativo para la “adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a evitar y reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos” (Chuquisengo 2011, 6). Este proceso deberá ser planificado, participativo y concertado dentro de una comunidad o territorio e implica, además, la complementariedad de capacidades y recursos ligada estrechamente a la búsqueda de un desarrollo sostenible. En este marco, se contempla una gestión reactiva que implica la preparación y respuesta frente a un evento adverso o emergencia; gestión correctiva, refe-

rente a las medidas y acciones que se deben anticipar para la reducción de los riesgos existentes, y, finalmente, gestión prospectiva, enfocada en la planificación para evitar nuevos escenarios y condiciones de riesgos.

La gestión de riesgos y, principalmente, su enfoque prospectivo debería ser una prioridad; no obstante, a pesar de ser contemplada en la Constitución de la República en sus arts. 389 y 390 (EC 2008), donde se enfatiza la garantía suficiente y oportuna para el financiamiento y las responsabilidades para ejecutar acciones en relación con esta, en la práctica no se ejecuta de manera óptima.

Al analizar los informes establecidos por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) se puede evidenciar la disparidad de la gestión territorial e institucional de los cantones que conforman la mancomunidad. Frente a esta problemática, se analiza cómo las competencias exclusivas de las municipalidades pueden ser valoradas con transversalidad para la reducción de riesgos presentes y futuros.

Tabla 1
Catorce competencias municipales

No.	Competencia municipal
1	Planificación territorial y del desarrollo
2	Uso y ocupación del suelo
3	Vialidad
4	Servicios públicos (agua potable, alcantarillado, residuos sólidos)
5	Tasas, tarifas y contribuciones especiales
6	Tránsito y transporte terrestre
7	Infraestructura y equipamiento de salud, educación y espacios públicos destinados a desarrollo social, cultural y deportivo
8	Patrimonio cultural y natural
9	Catastros inmobiliarios
10	Uso de playas, mares, ríos, lagunas, etc.
11	Acceso de personas al uso de playas, mares, ríos, lagunas, lagos, etc.
12	Explotación áridos y pétreos
13	Prevención, protección, socorro y extinción de incendios
14	Cooperación internacional

Fuente: EC (2008).

Existen competencias exclusivas de las municipalidades. El estudio de la transversalización del enfoque de gestión de riesgos en esas competencias permite evidenciar cómo su gestión reduce o incrementa los riesgos de desastres; este trabajo se lo evidencia con claridad en el Índice Cantonal de Gestión de Riesgos (ICGR) (EC 2008). Las catorce competencias exclusivas se visualizan en la tabla 1.

Frente a estas competencias exclusivas se puede analizar, a partir de una correlación de las competencias y las áreas de la gestión de riesgos de desastres (GRD), cómo la gestión institucional y territorial de los municipios contribuyen en la reducción de riesgos presentes y futuros. Existen cinco dimensiones de la gestión de riesgos: 1. identificación y análisis del riesgo (IAR); 2. reducción del riesgo (RR); 3. manejo de emergencias y desastres (MED); 4. manejo de recuperación (MR); y, 5. dimensión de gobernabilidad y protección financiera (G-PF), donde, conforme a la transversalización de la GRD por dimensión de la competencia municipal, se señala la siguiente información:

Tabla 2
Dimensiones y subdimensiones del índice cantonal de gestión de riesgos

Índice	Dimensiones de la gestión integral del riesgo	Subdimensiones	Indicadores por competencia municipal exclusiva*
Índice de gestión del riesgo ajustado a las competencias exclusivas municipales	Identificación y análisis del riesgo	Jurídica Administrativa Financiera Gestión	Número de indicadores
	Reducción del riesgo		Número de indicadores
	Manejo de emergencias y desastres		Número de indicadores
	Manejo de la recuperación		Número de indicadores
	Gobernabilidad y protección financiera		Número de indicadores

* Cada territorio deberá ingresar los indicadores particulares a su situación.
Fuente: Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador y GIZ (2020).

Los indicadores de la tabla 2 establecen un análisis cualitativo y cuantitativo que busca vincular las dimensiones y subdimensiones de la gestión integral

del riesgo con indicadores basados en las catorce competencias exclusivas municipales, para obtener una aproximación sobre las capacidades de gestión de riesgos, y caracterizar el modelo de gestión de riesgos por cada competencia, para así identificar, con base en los resultados, las competencias en las que se debe trabajar en un fortalecimiento de capacidades locales. Dichas capacidades pueden ser más viables mediante un trabajo mancomunado.

Metodología

Este estudio de caso es de carácter cualitativo, a través de un método analítico y descriptivo, en el cual se realiza un análisis normativo constitucional y de las leyes, tanto orgánicas como ordinarias, las competencias de los municipios y la problemática evidenciada de manera recurrente por emergencias y/o desastres presentados.

Se parte de un análisis teórico de la construcción jurídica y conceptual de una mancomunidad, la determinación de las competencias de los gobiernos locales y la gestión de riesgos. La variable independiente del estudio son los modelos de gestión mancomunados en Manabí y la variable dependiente es la reducción de riesgos presentes y futuros. Como variables intervinientes se consideran las catorce competencias de los gobiernos locales, para la transversalización de la gestión de riesgos. Se analiza el proceso de conformación en una mancomunidad en la cuenca del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros.

Se plantea que existe una correlación entre las variables, ya que una gestión mancomunada tomaría como referencia la delimitación geográfica de la cuenca y no necesariamente los límites políticos de los cantones. En este sentido, las acciones que se realicen por parte de los municipios en la cuenca alta, media y baja, facilitarán, a partir del ejercicio de sus competencias y definiendo un mecanismo de gobernanza mancomunado, los procesos de una reducción significativa de la condición de riesgos de sus territorios.

La metodología contempla cuatro instancias con un modelo replicable de trabajo mancomunado. La conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo establece múltiples actores y niveles de articulación para su efectiva implementación.

Primero, se realiza una gestión vinculada a los técnicos de gobernanza local del riesgo, para lo cual se requiere la participación de autoridades entre alcaldes para discutir cuáles pueden ser los límites y potencialidades de la conformación de una mancomunidad articulada a la cuenca del río Portoviejo y que permita la reducción de riesgos presentes y futuros. Esta primera acción deja como resultado la expresión de la voluntad política de las autoridades para establecer un proceso mancomunado que contribuya en el ejercicio de su competencia exclusiva de planificación y uso y gestión del suelo desde un enfoque correctivo y prospectivo del riesgo.

Segundo, se plantea un taller dirigido a los directores de planificación y personal responsable de gestión de riesgos de los cinco GAD que conforman la cuenca del río Portoviejo. En este taller se caracterizan los riesgos presentes y futuros que existen en el territorio y las acciones que se han desarrollado en el ámbito de las competencias municipales en torno a los componentes del riesgo conforme al análisis de indicadores propuesto por el BID (2021), mismo que engloba distintas perspectivas del riesgo considerando aspectos como: condiciones de daño o pérdidas potenciales por eventos extremos, desastres o impacto de fenómenos recurrentes, así como también factores socio ambientales que incrementan la probabilidad de que se presenten eventos adversos. Simultáneamente, se evalúa la capacidad de recuperación, servicios, capacidades institucionales y de los instrumentos básicos de la gestión de riesgos (identificación, gestión y mitigación del riesgo), mediante mecanismos financieros y con énfasis en la transferencia del riesgo, la preparación y capacidad de recuperación (BID 2021). Como resultado de este taller, se definen los lineamientos de un escenario de riesgos presentes y futuros de las cinco municipalidades, que permitan establecer el alcance, objetivo y estructura que debería tener la mancomunidad para así asesorar de manera efectiva en la reducción del riesgo.

Como tercer momento, se realiza un taller vinculado a los departamentos administrativos, financieros y de presupuesto con quienes se analiza el gasto corriente y de inversión que realizan las cinco municipalidades en los temas relacionados con la gestión de riesgos. De esta manera, se establece una primera aproximación sobre la asignación presupuestaria, la ejecución y los impactos que puedan desarrollar el uso de estos recursos públicos. Es decir, se busca evidenciar actividades que se enmarquen en programas y proyectos

que consten en el plan operativo anual (POA), plan anual de contratación (PAC) y plan anual de inversión (PAI), para ser eficientes en el recurso de los fondos públicos y además pertinentes en la reducción de riesgos presentes y futuros. El resultado de este taller se enmarca en la definición de programas, planes y proyectos que posibiliten la reducción de riesgos desde la gestión mancomunada y desde el marco de las competencias municipales.

Finalmente, se coordina un taller de intercambio de experiencias con los responsables jurídicos de los cinco municipios, con quienes se analiza en el marco de las competencias municipales, el alcance del uso de los recursos públicos y los marcos jurídicos habilitantes que permitan establecer la mancomunidad del río Portoviejo para la reducción de los riesgos presentes y futuros. Como resultado de este taller, se propone el documento del convenio que se socializará con los concejos municipales de los cinco cantones, para la posterior suscripción por parte de los alcaldes.

Lo mencionado forma parte de un levantamiento de información primario, por lo que, complementario a esto, se establece un análisis de cada uno de los municipios aplicando la metodología para el cálculo del ICGR ajustado a las catorce competencias municipales. Este, a partir de los registros administrativos del GAD, permite evidenciar la transversalización del enfoque de gestión de riesgos en la gestión pública municipal. Este insumo es de vital importancia, pues es el sustento del informe de la necesidad de la creación de la mancomunidad ante el CNC.

Presentación, análisis y discusión de resultados

La cuenca del río Portoviejo incorpora los cantones de Portoviejo (45 %), Santa Ana (27 %), Rocafuerte (11 %), Sucre y 24 de Mayo (17 %); comprende el sistema hidrológico más importante de la vertiente del Pacífico ecuatoriano. El río Portoviejo es la corriente principal de esta cuenca, considerado la fuente de agua con mayor importancia para la región central de la provincia de Manabí (Pincay, Zambrano y Cartaya 2020).

Por varios años, las poblaciones aledañas al río se han visto afectadas por inundaciones, especialmente durante el período de lluvia, debido a la crecida y desbordamiento del río, factor que incrementa la vulnerabilidad de la zona, que, además, presenta un mal manejo del uso de suelo en este espacio y procesos importantes de contaminación y degradación ambiental que inciden en la recurrencia de emergencias y/o desastres.

Este caso de estudio se focaliza a partir de la comprensión transversal de la gestión de riesgos en las competencias exclusivas de los cinco municipios que conforman la mancomunidad, como una premisa para el fortalecimiento de la gestión territorial e institucional para la reducción de los riesgos presentes y futuros. Esto a su vez contribuye a establecer un mecanismo de gobernanza que coadyuve a trabajar de una manera integral en la problemática establecida en los municipios que son parte de la cuenca del río Portoviejo.

Esta lógica de mancomunidad se construye a partir de aunar las voluntades de cinco municipios: 24 de Mayo, Santa Ana, Portoviejo, Rocafuerte y Sucre, con el fin de establecer un proceso claro en una temporalidad de largo plazo que permita ejecutar acciones que den un resultado favorable de la reducción del riesgo y contribuya a minimizar los impactos producto de eventos adversos como: inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, entre otros. Para ello, se busca evidenciar cómo la transversalización de los riesgos contribuye a la gestión de las competencias municipales y esto, a su vez, establece una oportunidad para reducir de manera mancomunada los riesgos presentes y futuros. Los resultados de ese análisis se presentan en la tabla 3.

La tabla 3 demuestra que, de las catorce competencias, las variables de planificación territorial y del desarrollo y cooperación internacional son las que presentan un ICGR de nivel alto, servicios públicos, un índice bajo y el resto son catalogadas como un rango medio; ante estos resultados, es necesario el fortalecimiento de capacidades locales y la articulación en el ejercicio de sus competencias que pueden ser más viables mediante un trabajo mancomunado.

A través de la mancomunidad se busca asesoría para la construcción de programas y proyectos para acceder al financiamiento climático, se promueve una mejor gestión territorial sostenible del suelo y su ocupación y se establecen

Tabla 3
Transversalización de la GRD a las 14 competencias municipales

No.	Competencia municipal	IAR %	RR %	MED %	MR %	G-PF %
1	Planificación territorial y del desarrollo	82	74	73	48	73
2	Uso y ocupación del suelo	90	78	75	75	55
3	Vialidad	63	68	73	18	18
4	Servicios públicos (agua potable, alcantarillado, residuos sólidos)	27	36	63	10	24
5	Tasas, tarifas y contribuciones especiales	48	60	16	85	53
6	Tránsito y transporte terrestre	28	26	33	45	30
7	Infraestructura y equipamiento de salud, educación y espacios públicos destinados a desarrollo social, cultural y deportivo	90	50	63	75	18
8	Patrimonio cultural y natural	24	60	48	60	33
9	Catastros inmobiliarios	65	90	75	30	33
10	Uso de playas, mares, ríos, lagunas, etc.	63	51	73	63	18
11	Acceso de personas al uso de playas, mares, ríos, lagunas, lagos, etc.	63	18	73	63	18
12	Explotación áridos y pétreos	46	65	18	18	18
13	Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	60	100	92	40	40
14	Cooperación internacional	100	100	85	85	28

IAR: Identificación y análisis de riesgos

RR: Reducción de riesgos

MED: Manejo de emergencias y desastres

MR: Manejo de recuperación

G-PF: Gobernanza y protección financiera

Fuente: Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador y GIZ (2020).

medidas de adaptación y mitigación al cambio climático para la gestión de la cuenca desde el marco de las competencias exclusivas municipales.

En este sentido, una comprensión más ecosistémica de la espacialización del territorio puede contribuir a la generación de escenarios de riesgos que sean gestionados de manera correctiva y prospectiva en el marco de la competencia de los municipios y vinculados a los instrumentos de planifica-

ción como el PDOT y PUGS, que posibiliten una intervención integral en la determinación geográfica de los territorios que son parte de la cuenca del río Portoviejo.

Es importante también mencionar que, más allá de las catorce competencias exclusivas de los GAD, se deben fortalecer los mecanismos de involucramiento de múltiples actores, como: la academia, la sociedad civil, organismos no gubernamentales, cooperación internacional, entre otros, que posibiliten establecer procesos más efectivos de reducción de riesgos desde un enfoque multiactor y multinivel.

De esta manera, la mancomunidad se constituye como un mecanismo de gobernanza local del riesgo que permite articular acciones, establecer estrategias, generar propuestas que ayuden a mantener el equilibrio ecosistémico de los territorios y mejorar la capacidad adaptativa de la población frente a los riesgos presentes y futuros. Lo mencionado implica reducir la vulnerabilidad de los territorios y mejorar la toma de decisiones de las autoridades locales para brindar una respuesta multisectorial, que se direccionen a responder a las necesidades de la población sobre el saneamiento, garantía de acceso a saneamiento, agua potable, riego, conectividad, productividad, entre otras, que promuevan un desarrollo humano y económico, tomando como ejes de sostenibilidad, la reducción de riesgos y cambio climático.

La conformación de la mancomunidad permite analizar los aprendizajes y resultados que se reflejan en la implementación de acciones concretas para disminuir los impactos negativos de las emergencias y/o desastres de estos territorios, sobre el marco de lo que establecen el Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. No obstante, es importante mencionar que el énfasis de articulación en torno a la cuenca no está determinado sobre la gestión del recurso hídrico solamente, sino que contempla acciones orientadas a reducir la condición de riesgo de los cantones a través de la incorporación de gestión de riesgos dentro de sus competencias, principalmente la planificación, uso y gestión del suelo, considerando que en el marco de esta competencia caben las acciones correctivas y prospectivas más importantes en relación con la reducción de riesgos y desastres.

Conclusiones

La construcción de una mancomunidad puede responder a la articulación de distintas acciones en búsqueda de un fin común; en caso de la cuenca del río Portoviejo responde a un historial de afectaciones a los cinco cantones que forman parte. De esta manera, es un ejemplo de cómo un modelo de gestión mancomunada puede contribuir a generar acciones conjuntas para la reducción de los riesgos presentes y futuros. La mancomunidad definida en esta zona representa la voluntad política de los alcaldes y cuerpos ediles que comprenden la importancia de trabajar en una lógica de sostenibilidad de sus modelos de desarrollo local, más allá de los límites administrativos establecidos.

Establecer una mancomunidad de riesgos presentes y futuros es un mecanismo de gobernanza local del riesgo, que al consolidarse puede convertirse en una alternativa para reducir los riesgos de determinados territorios, tomando en consideración la espacialización ecosistémica de sus cantones para articular acciones conjuntas en el marco de sus competencias. En definitiva, este proceso de conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo ha permitido fortalecer la resiliencia institucional y establecer líneas de acción claras para mejorar la resiliencia social y territorial.

El modelo de gestión mancomunado generado en este proceso posibilita simultáneamente a los municipios el acceso al financiamiento en torno al cambio climático y la reducción de riesgos,³ puesto que el manejo integral de la cuenca contribuye a mejorar la capacidad adaptativa de la población y un mejor proceso de resiliencia territorial frente al riesgo climático. Además, existen otras fuentes importantes que estarían relacionadas con el acceso de esta mancomunidad, como son los recursos destinados para la implementación del Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres, así como otros recursos vinculados a la implementación de la Nueva Agenda Urbana, que promueve el desarrollo urbano sostenible. Adicionalmente, existe una preferencia hacia la gestión de los fondos de cooperación vinculados a preservación del recurso hídrico.

3. Conforme a lo establecido en la Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres y Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (Banco Mundial 2021).

Estas y otras fuentes y mecanismos de financiamiento están contempladas en el modelo de sostenibilidad financiera propuesta para la mancomunidad conformada. Es importante mencionar que estos recursos integran los aportes establecidos por cada municipalidad y otros derivados del presupuesto general del Estado. Todos estos aspectos, permitirían operativizar las premisas establecidas para la gestión de competencias municipales desde los principios rectores del Sistema Nacional de Competencias, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y el Plan de Implementación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (PI-NDC).

Dimensionar la transversalización de la gestión de riesgos en las competencias municipales, permitió que los tomadores de decisiones (alcaldes y concejales), pudieran, en torno a esta evidencia, establecer procesos en cada municipio para mejorar la gobernanza local del riesgo y contribuir activamente en el proceso de conformación de la mancomunidad. Esto sumado a la necesidad de consolidar procesos presupuestarios y financieros que permitan no solo atender a las emergencias y/o desastres que se susciten en el territorio, sino también que exista mayor pertinencia y complementariedad en el gasto para reducción y transferencia del riesgo.

Finalmente, se busca promover el bienestar de la población considerando problemáticas territoriales comunes como la contaminación ambiental, carencia de acceso a servicios de agua potable y saneamiento, la prevención de inundaciones, sequías y otras relacionadas con las actividades productivas de cada uno de los cantones, a través de la gestión eficiente y sostenible de las competencias exclusivas municipales.

Referencias

- Álvarez, Rosa. 2016. "Las mancomunidades y consorcios públicos como mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. <https://n9.cl/lyq48>.
- Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador (APGRE) y Cooperación Técnica Alemana (GIZ). 2020. *Índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales*. Quito: APGRE-GIZ.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2021. *Indicadores de riesgo de desastres*. Manizales: BID. <https://n9.cl/g9di7>.

- Banco Mundial. 2021. *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres en Ecuador*. Washington D. C.: Banco Mundial. <https://n9.cl/7wk6dn>.
- Chuisengo, Orlando. 2011. *Guía de gestión de riesgos de desastres. Aplicación práctica*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento / BID.
- EC Consejo Nacional de Competencias (CNC). 2018. *Reglamento conformación y funcionamiento mancomunidades de los GAD*. Registro Oficial 322, 7 de septiembre. <https://n9.cl/ik07y>.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre. Reformado 31 de diciembre de 2019.
- EC Ministerio de Finanzas. 2021. *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres*. Quito: Ministerio de Finanzas.
- Esquivel, J. Amador Domínguez. 2000. *Trabajadores sociales: temario general*. Sevilla: Eduforma.
- Molina, Carlos Hugo. 2006. “Estado del arte de las mancomunidades municipales”. Documento de trabajo. Accedido octubre de 2021. <https://bit.ly/34YrrWj>.
- Pincay, Dayana, Diego Zambrano y Scarlet Cartaya. 2020. “Análisis morfométrico de la cuenca del río Portoviejo”. Tesis de posgrado, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM), Portoviejo. <https://n9.cl/ez2j7>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2017. *Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021*. Quito: SENPLADES.