ECUADOR 2016

RESPUESTA AL TERREMOTO

OXFAM

Contribución al cambio

Informe de evaluación de impacto

Junio 2017

Creemos en un mundo justo y sin pobreza; un mundo en el que las personas puedan influir en las decisiones que afectan a sus vidas, disfrutar de sus derechos y asumir sus responsabilidades como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, y en el que todos los seres humanos sean valorados y tratados con igualdad.

Nuestra misión es ayudar a encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza. Formamos parte de un movimiento global que aboga por un cambio que empodere a las personas para crear un futuro seguro, justo y libre de pobreza.

Miembros del equipo:

Sonja Mardešić, Asesora Planificación, Monitoreo, Evaluación, Rendición de cuentas y Evaluación, Equipo Humanitario Global, Oxfam

Rodolfo Antonio Herrera, Oficial Regional Humanitario para Centroamérica, Oxfam

Sebastián Serrano, Oficial de Influencia y Calidad de Programa en Ecuador, Oxfam

Débora de Pina Castiglione, Consultora externa para el análisis de los datos cuantitativos

Este informe pretende reflejar las opiniones de los informantes y encuestados de la manera más fiel posible. Errores de omisión y / o interpretación son responsabilidad de los autores. Pueden mandar sus comentarios o sugerencias a sonja.mardesic@oxfam.org.

Agradecimiento

Quisiéramos agradecer a Enrique García, Antonio Almeida, Gema Barcia, Jimmy Villegas, las encuestadoras y todo el equipo país de Oxfam en Ecuador por su apoyo con la evaluación, valiosa contribución y calurosa bienvenida. Gracias también a Vivien Walden y Emily Tomkys por su apoyo técnico y por supuesto a todos los encuestados, informantes y participantes y a grupos focales que confiaron en nosotros y compartieron sus experiencias y reflexiones.

Lista de acrónimos

BAAA	Bono de Acogida, Alquiler y Alimentación
CAC	Contribución al Cambio
COE	Comité de Operaciones de Emergencia
FFAA	Fuerzas Armadas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ONG	Organización No Gubernamental
MIDUVI	Ministerio Desarrollo Urbano y Vivienda
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNUU	Naciones Unidas
RUD	Registro Único de Damnificados
SGR	Secretaría de Gestión de Riesgos
SSF	Servicio de Supervisión Financiera

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO 4

PARTE 1: INTRODUCCIÓN 6

PARTE 2: METODOLOGÍA 7

1. La metodología de Contribución al Cambio 7
2. El equipo de investigación 8
3. Recopilación de datos 8
   a. Datos cuantitativos 9
   b. Datos cualitativos 10
4. Alcance geográfico 10
5. Limitaciones 12

PARTE 3: RESULTADOS 13

1. Visión general sobre la respuesta y recuperación tras el terremoto 13
   a. Datos demográficos 13
   b. Respuesta 14
   c. Recuperación 17
   d. Contribución 21
2. Recuperación y contribución por sector 24
   a. Vivienda, infraestructura y bienes materiales 24
   b. Agua, saneamiento e higiene 27
   c. Seguridad alimentaria y medios de vida 29
   d. Salud 33
   e. Educación 34
   f. Protección 36
3. El terremoto como factor de cambio 37
   a. Cambios comunitarios 37
   b. Cambios institucionales 38
4. Preparación y gestión de riesgos 39

CONCLUSIÓN 42

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué es y para qué sirve una evaluación de contribución al cambio?

Evalúa la recuperación y los cambios en los recursos, medios de vida y bienestar de las personas afectadas por un desastre a lo largo del tiempo.

Evalúa el rol de los distintos actores que se activaron durante la respuesta en la recuperación de las personas afectadas y los cambios percibidos.

Permite tener una visión más amplia de la respuesta, sin atribuir los cambios a actores específicos.

Contribuye al aprendizaje general en el sector humanitario y la mejora de la preparación y respuestas futuras.

El 16 de abril de 2016 se registró un terremoto de magnitud 7.8 en la escala de Richter en la costa noroeste de Ecuador. El terremoto dejó 671 personas fallecidas y más de 380.000 damnificadas. La evaluación de contribución al cambio fue realizada en junio de 2017 por un equipo de evaluadores de Oxfam. Los objetivos eran valorar el nivel de recuperación de la población afectada más de un año después del desastre, considerando los cambios ocurridos en sus vidas y entorno, y entender la contribución de la respuesta a esta recuperación. La evaluación incluyó métodos mixtos, cuantitativos (encuestas a hogares) y cualitativos (grupos focales y entrevistas con informantes claves), además de la revisión de fuentes secundarias.

Según el estudio, la mayoría de la población ha mostrado niveles de recuperación de entre un 40% y un 60%. Este nivel de recuperación es muy variable entre las comunidades y hogares y depende de varios factores, incluyendo la situación de las personas antes del terremoto (medios de vida, acceso a servicios básicos, etc.), el nivel de afectación inicial, el nivel de organización y la capacidad para captar y aprovechar la ayuda disponible. La mayoría de los informantes consideran que hay un mayor nivel de recuperación en las zonas rurales que en las urbanas, que la zona sur de Manabí se recuperó antes que la zona norte, y que la recuperación en Esmeraldas es más lenta que en Manabí. Es interesante indicar que, a pesar del trauma causado, el terremoto fue percibido también como una oportunidad por la población afectada y las instituciones. En primer lugar, porque hubo comunidades que fueron menos afectadas, pero se beneficiaron de la ayuda. En segundo lugar, por la visibilización de problemas pre-existentes ante las autoridades locales, nacionales y actores internacionales, por la afluencia de recursos y conocimientos, y por los cambios percibidos en ciertas comunidades e instituciones; como más organización, más dinamización y unión, aunque éstos no pueden ser generalizados. El miedo y la ansiedad, que siguen presente, junto con la situación económica y de medios de vida, todavía vulnerable y precaria, a pesar de la rápida reactivación de los mercados, son percibidos como los principales obstáculos para la recuperación.

En cuanto a la contribución, el estudio revela el rol esencial que jugaron las propias familias afectadas y sus parientes en la recuperación, así como el Gobierno ecuatoriano. El 85% de los encuestados mencionaron a los miembros de su propio hogar como contribuyente a su recuperación, seguido por el Gobierno, mencionado por el 26% de los encuestados, y los parientes (22%). Las instituciones religiosas ocupan la cuarta posición (15%), las personas particulares (que no son miembros del hogar o de la comunidad) la quinta (14%) y las ONG la sexta (12%). Según el estudio, la contribución principal del gobierno, con financiamientos tanto internos como externos, fue en términos de rehabilitación y construcción de infraestructura, sobre todo en zonas urbanas y semiurbanas, gestión de albergues, reconstrucción de viviendas, gestión de distribuciones humanitarias, apoyo financiero con

El terremoto en Ecuador:

Cuándo: 16 de abril de 2016

Magnitud: 7.8 en la escala de Richter

Dónde: costa noroeste de Ecuador

Personas fallecidas: 671

Personas damnificadas:

más de 380.000

Coste estimado de la reconstrucción: 3.344 millones de dólares

Llamamiento: 72.8 millones de dólares

Recibido: 27.6 millones de dólares

bonos o créditos, provisión de servicios de salud y educación. El apoyo financiero y material de la cooperación (ONG y Naciones Unidas), sobre todo internacional en el caso de Ecuador, fue relativamente pequeño, aunque útil, comparado con los recursos considerables asignados por el Gobierno. La mayor aportación de la cooperación fue su experiencia en gestión de respuestas similares, conocimientos de estándares humanitarios y mejora de la calidad de la respuesta. Varios informantes destacaron el rol de la cooperación en capacitación a nivel de protección, apoyo psicosocial, gestión de albergues y gestión de riesgos.

El terremoto tuvo un efecto de electrochoque y contribuyó a una cierta toma de conciencia de los riesgos y la necesidad de prepararse mejor. Mientras los conocimientos y actitudes sobre la gestión de riesgos relacionados con terremotos o tsunamis parecen haber evolucionado, sobre todo a nivel comunitario, quedan todavía por cambiar las prácticas de forma estructural. Aunque la población es más consciente de la importancia de respetar las normas sismo-resistentes, la idiosincrasia, la falta de recursos para cumplir con las normas y con el requerido control, así como la falta de conocimientos de los contratantes dificultan su aplicación práctica. Además, por el momento se ha avanzado en la concienciación y aprendizaje sobre la gestión de riesgos y preparación para el terremoto a nivel individual. Aunque se notan algunos cambios en ciertas instituciones, con la organización de simulacros o preparación de planes de contingencia, dependen muchas veces del dirigente de turno, estos cambios todavía no se dan sistemáticamente a nivel nacional. La ley de gestión de riesgos y el plan de respuesta nacional, en preparación en el momento de la evaluación, podrían representar un paso importante en esta dirección. Sin la aplicación sistemática de las lecciones aprendidas en esta respuesta podrían perderse con el tiempo.

PARTE 1: INTRODUCCIÓN

La respuesta de Oxfam al terremoto

Oxfam, ya presente en el país antes del terremoto se encontraba en el proceso de cierre de sus programas en Ecuador y tenía solamente a un equipo reducido en Lago Agrio cuando occurió el terremoto. El desastre fue clasificado como categoría 2, según los criterios de Oxfam. Por lo tanto, Oxfam decidió responder e intervinó en las provincias de Manabí y Esmeraldas. Se logró llegar a 122.227 personas en dos fases:

Abril-noviembre de 2016: se llegó a 78.163 personas de manera directa (28% de hombres, 26% de mujeres y 46% de niños) en el acceso a agua segura, incluyendo sistemas de fuente de lavado de comunidad, fomento de la higiene, rehabilitación de sistemas de agua en la organización de sedes a través de la SENAGUA.
Diciembre 2016 - julio 2017: se llegó a 44.046 personas (28% de hombres, 26% de mujeres y 46% de niños), con la rehabilitación de sistemas de agua y saneamiento en escuelas y comunidades, logrando llegar a 25 escuelas, 12 comunidades y un refugio.

El 16 de abril de 2016 se registró un terremoto de magnitud 7.8 en la escala de Richter en la costa noroeste de Ecuador. Seis provincias fueron declaradas en "estado de excepción", de las cuales Manabí y Esmeraldas fueron las que sufrieron mayores daños. El terremoto dejó 671 personas fallecidas y más de 380.000 damnificadas. 70.000 familias declararon su vivienda en ruina o con daños irreparables. Las numerosas réplicas siguieron hasta diciembre de 2016, lo que afectó al proceso de recuperación de la población.

Las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento (*Flash Appeal*) de 72.8 millones de dólares en respuesta al terremoto. Según el Servicio de Supervisión Financiera (SSF) de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), se recibieron 27.6 millones de dólares[1]. Estos fondos llegaron principalmente del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencias de las Naciones Unidas (CERF - 7.4 millones de dólares), fuentes privadas (personas particulares y organizaciones - 4.3 millones de dólares), la Comisión Europea (3.9 millones de dólares), Estados Unidos (2.5 millones de dólares), así como UNICEF, Japón, el Programa Alimentario Mundial, Canadá, Suiza, y otros donantes. Aunque no aparece en el SSF, el Gobierno de China fue mencionado varias veces durante la evaluación como otro donante clave a través de su apoyo bilateral al Gobierno ecuatoriano.

Según un informe del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)[2], el coste estimado de la reconstrucción fue de 3.344 millones de dólares. Según el mismo informe, se asignaron 2.253 millones de dólares, siendo 1.000 millones de dólares de la Ley de Solidaridad, 660 millones de dólares de Líneas Contingentes (Banco Mundial, BID, CAF), 400 millones de dólares del FMI y 193 millones de dólares del Presupuesto General del Estado y otros.

[1] https://fts.unocha.org/appeals/522/summary, 11/07/2017
[2] INEC, Reconstruyendo las cifras luego del sismo, MEMORIAS, 13 de abril de 2017

PARTE 2: METODOLOGÍA

1. La metodología de Contribución al Cambio

¿Hasta qué punto se han recuperado o han mejorado los recursos, medios de vida y bienestar de los hogares desde el terremoto?

¿Cuál fue el papel de la respuesta de los distintos actores en el proceso de recuperación de la población afectada?

Contestando a estas preguntas, la evaluación de CAC tiene como objetivos:

Proporcionar información útil sobre el proceso de recuperación de la población afectada, sus facilitadores y obstáculos para orientar respuestas futuras.
Promover una cultura de aprendizaje dentro de Oxfam y del sector de la cooperación

La metodología de Contribución al Cambio (CAC) es fruto de la colaboración entre la Universidad de East Anglia - Escuela de Desarrollo Internacional, Oxfam y el proyecto Emergency Capacity Building (Fortalecimiento de las Capacidades en Emergencias o ECB).

Según la metodología disponible en línea[3], el objetivo de la CAC es identificar la importancia y efectividad de las intervenciones en la ayuda a la recuperación de la población. Se evalúan:

- los cambios a lo largo del tiempo en la vida de las personas, con especial enfoque en el grado de recuperación y/o mejora de sus recursos, medios de vida y bienestar desde la aparición del desastre;
- el papel desarrollado por las intervenciones en el proceso de recuperación.

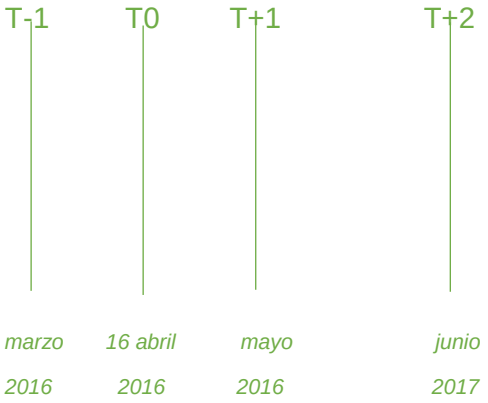
La metodología CAC fue diseñada para implementarse principalmente en las crisis de aparición repentina, tales como inundaciones, terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas.

Se centra en el concepto de “contribución” debido a que las actividades de una organización individual y los efectos derivados de las mismas, no suelen producirse de forma aislada, sino como parte de una compleja respuesta formada por múltiples estratos y como resultado de las aportaciones de agentes locales y externos.

La metodología CAC difiere de las evaluaciones más clásicas de dos formas:

- En vez de centrarse en los resultados de la intervención de una agencia en particular, se considera en su conjunto la contribución de las intervenciones externas al proceso de recuperación de una población, reconociendo asimismo el papel jugado por las propias comunidades;
- Recopilación de datos de forma retrospectiva, y por lo tanto no se requiere una línea de base. Muchas veces, resulta difícil recopilar datos de referencia a principios de una emergencia por falta de tiempo, recursos y por consideraciones éticas. Esta metodología permite recopilar datos 12 meses después del desastre,

Gráfico 1: Puntos temporales para la evaluación CAC en Ecuador



triangulando datos con métodos cuantitativos y cualitativos.

Para medir cambios a lo largo del tiempo, la metodología se centra en 3 puntos temporales: T-1 (antes del desastre), T+1 (período inicial posterior al desastre, después del período de emergencia inicial) y T+2 (período subsiguiente posterior al desastre, después de una fase de recuperación). En este caso, el punto T+1 fue situado a las dos semanas después del terremoto, en mayo de 2016, y el punto T+2, en junio de 2017, cuando se hizo la evaluación.

2. El equipo de investigación

La evaluación CAC fue realizada por un equipo de 3 personas de la confederación Oxfam, con el apoyo del equipo país de Oxfam en Ecuador.

La recopilación de datos se realizó en junio de 2017.

El equipo de investigación estuvo formado por 3 personas de la confederación de Oxfam. Sonja Mardešić es Asesora MEL (Planificación, Monitoreo, Evaluación, Rendición de cuentas y Evaluación) para el Equipo Humanitario Global y apoyó con la metodología CAC y su experiencia humanitaria. Rodolfo Antonio Herrera es Oficial Regional Humanitario para Centroamérica y apoyó con su conocimiento del contexto latinoamericano y su amplia experiencia en respuestas humanitarias y evaluaciones. Sebastián Serrano fue el oficial de Influencia y Calidad de Programa en Ecuador durante toda la respuesta y hasta el cierre del programa de Oxfam en junio de 2017. Sebastián contribuyó con su experiencia y su valioso conocimiento del contexto local y de la respuesta. Además, Débora Pina Castiglione, consultora externa, apoyó con el análisis de datos cuantitativos.

3. Recopilación de datos

La evaluación incluye métodos mixtos, cuantitativos (encuesta) y cualitativos (grupos focales y entrevistas con informantes claves), además de la revisión de fuentes secundarias.

[3] http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/contribution-to-change-an-approach-to-evaluating-the-role-of-intervention-in-di-305537

a. Datos cuantitativos

Muestreo:

Población total damnificada. 385.000

Nivel de confianza: 95%

Margen de error: 5%

Muestra teórica sin agrupación: 384

Muestra final: 423 personas que se declararon damnificadas

23 comunidades

4 cantones

2 provincias

Como parte de la investigación, se realizó una encuesta en los hogares para medir los cambios percibidos por la población afectada, así como el apoyo recibido de los diversos actores. El cuestionario fue administrado en español por 10 encuestadores (9 mujeres y 1 hombre) con dispositivos electrónicos portátiles. Las preguntas cubrían varios temas, tales como datos demográficos, cambios en la situación del hogar en los ámbitos de vivienda, agua y saneamiento, medios de vida, gastos, comida, bienes materiales, acceso a mercados y servicios básicos, salud mental, apoyo recibido, gestión de riesgos, y de forma más general, nivel de recuperación, satisfacción con la ayuda y el mecanismo de rendición de cuentas. Se centró en tres puntos temporales: justo antes del terremoto, dos semanas después del terremoto y en la actualidad, es decir 13 meses después del terremoto. El cuestionario se administró solo a personas que se declararon damnificadas por el terremoto y que tenían 16 años o más.

Se calculó una muestra de 384 a partir de una población damnificada total estimada de 385.000 personas, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. Esta muestra fue ponderada a nivel cantonal según el número de personas damnificadas inscritas en el registro único de damnificados (RUD) de cada cantón y a nivel comunitario según la población total estimada de cada comunidad, por no tener datos más precisos sobre la población afectada a este nivel. Los hogares encuestados fueron seleccionados al azar, según un sistema preestablecido (cada 3 o cada 10 casas, según la densidad de cada comunidad). Al realizar unas encuestas adicionales en caso de error y después de limpiar los datos de encuestas incoherentes, se obtuvo una muestra total de 423 personas.

La encuesta no se realizó en todo el territorio afectado por el terremoto, sino que se seleccionaron 23 comunidades en 4 cantones y 2 provincias (ver alcance geográfico en la siguiente sección). Al ser agrupada, se debería haber duplicado la muestra para que fuera representativa en términos estadísticos, pero no fue posible hacerlo por limitación de tiempo y de recursos.

Los datos cuantitativos fueron recopilados con Survey CTO y analizados por una consultora externa con el programa R.

b. Datos cualitativos

Como parte del estudio cualitativo se realizaron 6 grupos focales y 27 entrevistas con informantes claves.

Los grupos focales eran mixtos, excepto un grupo solo compuesto por mujeres. En total, participaron 31 mujeres y 29 hombres de comunidades en la zona afectada por el terremoto. Se pudo organizar los grupos focales solo en comunidades donde trabajaba o había trabajado Oxfam, por lo que no son representativos de toda la población afectada. El impacto del terremoto, el nivel de recuperación y los cambios percibidos, el apoyo recibido, la dinámica de la comunidad, la cooperación con las autoridades locales, la preparación y la gestión de riesgos fueron los temas estudiados.

Grupos focales:

Nº de grupos focales: 6
Mujeres: 31
Hombres: 29

Entrevistas con informantes claves:

Nº de entrevistas: 27
Mujeres: 19
Hombres: 26

Las entrevistas se realizaron con representantes de varios ministerios a nivel territorial y nacional, líderes comunitarios, representantes del gobierno a nivel parroquial, municipal y provincial, varias agencias de las Naciones Unidas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) tanto locales como internacionales, empresas públicas, bomberos y representantes de la Cruz Roja. En total, en las entrevistas participaron 19 mujeres y 26 hombres. Los temas discutidos incluyeron el impacto del terremoto, la recuperación y los cambios, tanto a nivel de la población como institucional, la respuesta y el apoyo recibido/proporcionado, las lecciones aprendidas, la preparación y gestión de riesgos.

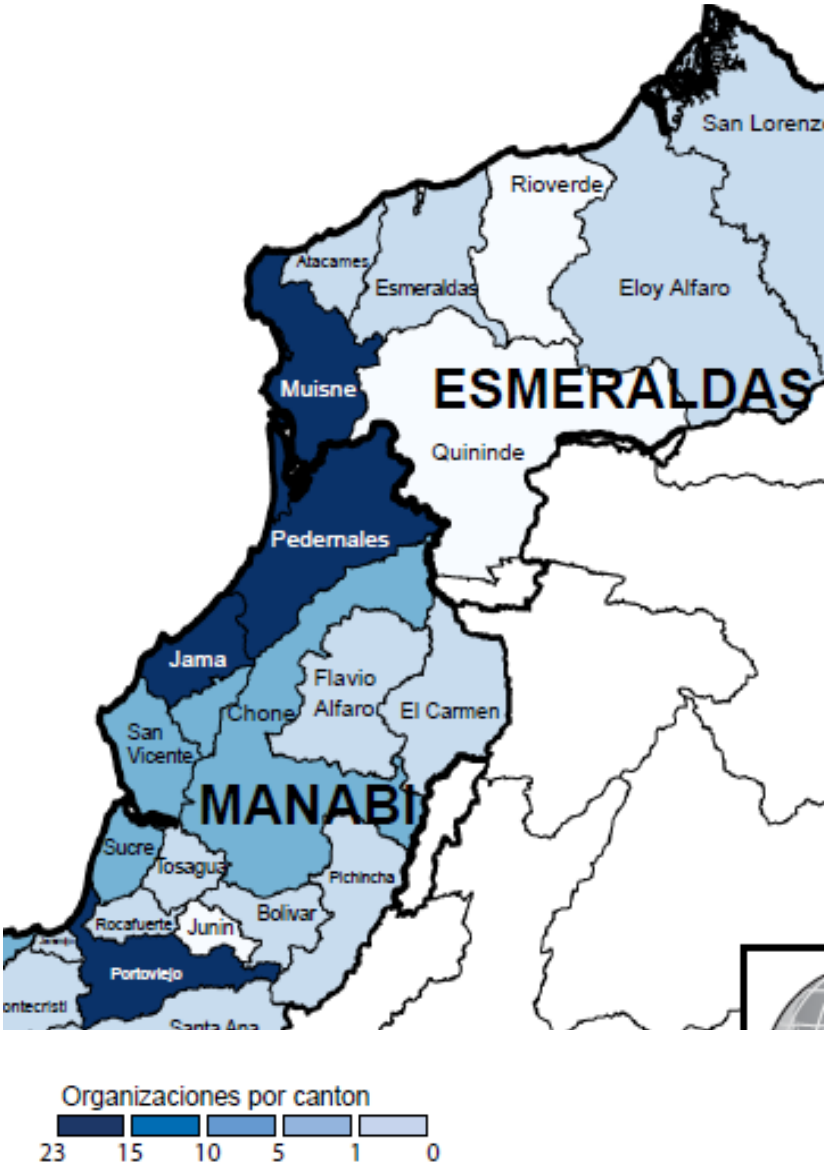
4. Alcance geográfico

La encuesta fue realizada en las dos provincias más afectadas: Manabí y Esmeraldas. En Manabí, fueron seleccionados los cantones de Pedernales, San Vicente y Jama. En Esmeraldas, se realizó la encuesta solo en el cantón de Muisne. En total, la muestra incluye 23 comunidades. Las comunidades fueron seleccionadas al azar, incluyendo lugares que habían recibido el apoyo de Oxfam y otros que no. Las 23 comunidades incluyen zonas urbanas, semiurbanas y rurales, con varios niveles de afectación y de presencia humanitaria. Se excluyeron de la muestra las ciudades de Portoviejo y Manta debido a limitaciones logísticas.

Los grupos focales se realizaron en 5 comunidades en el cantón de Pedernales, Manabí. Las entrevistas se realizaron en los cantones de Esmeraldas y Muisne/Atacames, provincia de Esmeraldas, en los

cantones de Pedernales, Jama y Portoviejo, provincia de Manabí, así como en Quito.

Gráfico 2: Extracto del mapa de presencia operacional en Manabí y Esmeraldas, OCAH, 26 de mayo de 2016



5. Limitaciones

A pesar de todos nuestros esfuerzos para realizar un estudio riguroso y con resultados precisos, este estudio tiene limitaciones que hay que tener en cuenta. En primer lugar, no fue posible incluir en la encuesta las ciudades grandes del sur de Manabí, es decir Portoviejo y Manta, aunque fueron consideradas en el estudio cualitativo. Tampoco fue posible duplicar la muestra agrupada debido a limitaciones de tiempo y de presupuesto. Por lo tanto, los resultados no son significativos en términos estadísticos y deben ser considerados sobre todo como tendencias. Hay que tener en cuenta que los encuestados no siempre tienen toda la información acerca de la ayuda humanitaria, como por ejemplo su financiación, y, por lo tanto, sus respuestas tienen que ser consideradas como percepciones.

En cuanto al estudio cualitativo, se debe considerar que los grupos focales solo pudieron organizarse en comunidades donde había trabajado Oxfam y, por lo tanto, no es significativo para todas las comunidades. Con respecto a las entrevistas, reflejan la visión de los actores todavía presentes en el país en el momento de la evaluación. Además, no todos los actores claves pudieron ser entrevistados, por falta de disponibilidad y debido al cambio de gobierno en el momento de la evaluación. Este informe pretende reflejar las visiones y opiniones de las personas afectadas, informantes y encuestadas que contribuyeron a su realización y estas opiniones pueden a veces ser contradictorias.

Por último, este ejercicio hubiera sido aún más interesante y colaborativo si se hubiese llevado a cabo de forma conjunta por diversos actores. Sería una recomendación para futuras evaluaciones con el uso de la metodología CAC.

PARTE 3: RESULTADOS

1. Visión general sobre la respuesta y recuperación tras el terremoto

a. Datos demográficos

Gráfico 3: Personas por hogar, por zonas

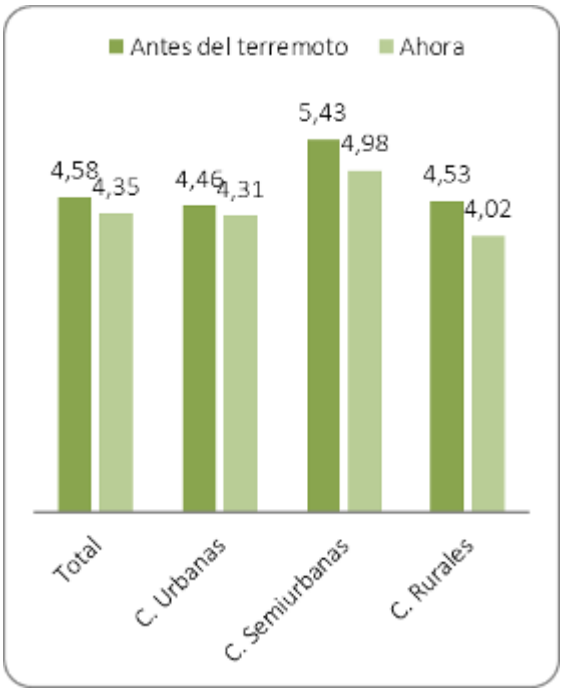
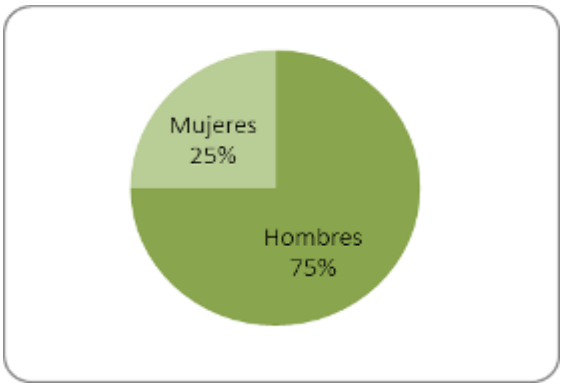


Gráfico 4: Jefes de hogar, por sexo, junio 2017



Según la encuesta, el promedio de personas por hogar bajó de 4,58, antes del terremoto, a 4,35 en la actualidad. Aunque la diferencia no es significativa, se nota una tendencia hacia una disminución del número de personas por hogar, sobre todo en las zonas rurales y semiurbanas.

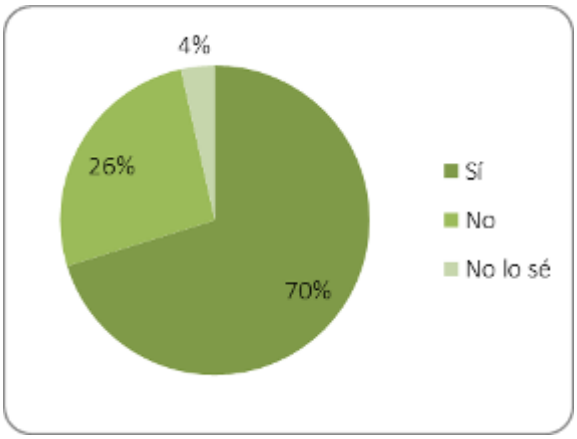
Un 11% de los casos de cambio en el número de personas por hogar es debido al fallecimiento de un pariente a causa del terremoto y un 24% a la partida de un miembro del hogar por el terremoto. Un 12% se debe al traslado de parientes a la casa, lo que aumentó el número de personas en el hogar. El resto de los cambios eran por otros motivos, generalmente no relacionados con el terremoto.

Según el estudio cualitativo, muchas personas abandonaron las zonas afectadas justo después del terremoto. Un informante clave de Pedernales incluso estimó que el 60% la población había emigrado. Sin embargo, la gran mayoría de esta población parece haber regresado.

No hubo un cambio significativo en el número de personas con discapacidad antes y después del terremoto. Un 80% de los encuestados declararon no tener ninguna persona con discapacidad en su hogar y un 17%, tener una persona. El resto tenía 2 o 3 personas con discapacidad en su hogar. Este resultado fue confirmado por el estudio cualitativo.

De los hogares encuestados, el 25% declaró tener un hogar encabezado por una mujer, mientras que el 75% lo era por hombres. Esta distribución no se pudo comprobar en el estudio cualitativo.

Gráfico 5: Personas que se declararon como damnificadas registradas en el RUD



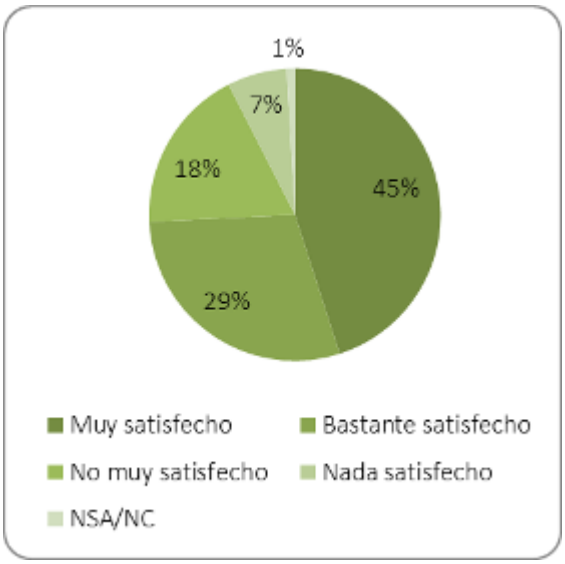
El Registro Único de Damnificados (RUD) fue confeccionado por el Gobierno de Ecuador e identifica a las personas directamente afectadas por el terremoto. Estar registrado en el RUD era un requisito para recibir varios incentivos socioeconómicos propuestos por el gobierno nacional.

Más de un cuarto de las personas encuestadas (26%), que se declararon damnificadas, aunque sin haberse evaluado su nivel de vulnerabilidad en el momento de la encuesta, declararon no estar registradas en el RUD. En este punto no hay una diferencia significativa entre los hogares encabezados por hombres o por mujeres. De ellos, el 38% declaró que no fueron registrados por falta de información y el 34% porque su solicitud fue rechazada o porque no aparecieron en la lista.

b. Respuesta

La evaluación de la respuesta en sí no era el enfoque de este estudio. Sin embargo, el estudio permitió identificar las siguientes tendencias y percepciones:

Gráfico 6: Satisfacción con la ayuda

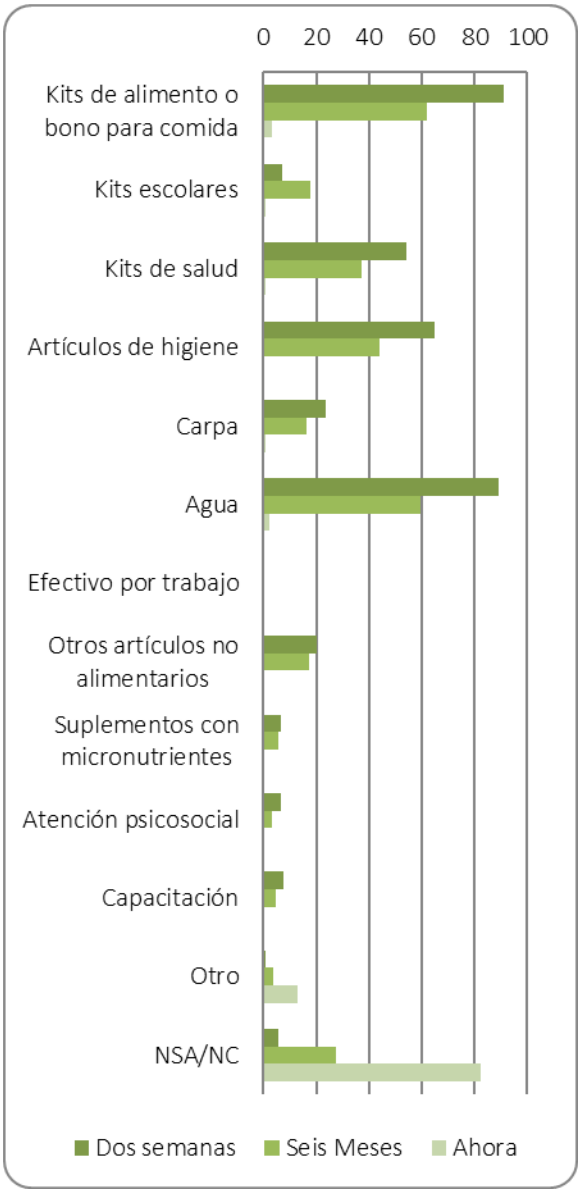


La **percepción general** de la respuesta es bastante positiva, tanto a nivel comunitario como institucional. Según la encuesta, el 45% de los hogares está bastante satisfecho con la ayuda y el 29% muy satisfecho. El 25% de los encuestados se declara poco o nada satisfecho (34% en el caso de hogares encabezados por mujeres). En solo uno de los grupos focales, los participantes dijeron que hubo muy poco apoyo.

En cuanto a la **rapidez**, en general los informantes percibieron una respuesta bastante rápida, de la mayoría de los actores, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, que se activó los primeros días después del terremoto. Seguramente ayudó el hecho de que muchas de las organizaciones ya estaban en Ecuador, aunque no en las zonas afectadas por el terremoto, y se dedicaban a otro tipo de programa.

Sin embargo, se ha informado que al principio hubo un alto nivel de desorden y hasta desesperación, incluidos los actores de respuesta. “Nadie pensaba que iba a pasar”. Una de las razones mencionadas es que las propias personas que trabajaban en las instituciones del gobierno y otros actores locales se vieron

Gráfico 7: Tipo de ayuda recibida a lo largo de la respuesta



personalmente afectados por el terremoto debido a pérdidas humanas y heridos en sus familias, viviendas derrumbadas, etc. La mayoría de las instituciones a nivel territorial también sufrió daños en sus oficinas y equipamiento.

La rapidez de la respuesta no fue la misma en toda la zona afectada. Se atendieron primero las zonas urbanas y, solo en una segunda fase, se llegó a las zonas rurales, sobre todo a las más aisladas, por motivos de accesibilidad, visibilización y disponibilidad de datos acerca de los daños. Igualmente, la ayuda parece haber llegado primero a Pedernales, y solo más tarde a Esmeraldas. Según un informante, se debió a la tardanza en recibir los datos de Esmeraldas por razones políticas y a que la atención mediática estaba concentrada en la zona norte de Manabí.

La **selección de beneficiarios** fue mencionada por 2 grupos focales y varios informantes claves, como un aspecto problemático de la respuesta, sobre todo por parte de particulares que distribuyeron insumos durante los primeros días sin ningún tipo de valoración. Se observaron insuficiencias en cuanto a la selección de los beneficiarios en las distribuciones organizadas por las fuerzas armadas. En un grupo focal, los participantes contaron que, durante las reparticiones, hacían colas y les tocaba una bolsa en función del turno. Una mujer, por ejemplo, recibió una bolsa llena de ropa para bebé, aunque no tenía niños. Otros denunciaron que algunas personas recibieron 20 colchones y los vendieron, mientras que otras personas no recibieron nada.

Además, se mencionaron diferencias de trato entre las zonas rurales y urbanas; entre Esmeraldas, las zonas norte y sur de Manabí; pero también entre las personas en albergues y refugios y entre las que se quedaron en sus comunidades. Mientras el Gobierno intentó concentrar a los damnificados en albergues en los que focalizó su ayuda, algunas personas, que por diversas razones no podían o no querían ir a un albergue, se sintieron desatendidas. Se pudo comprobar que la selección de beneficiaros dependía en gran medida de la propia comunidad y de su nivel de organización y capacidad para captar la ayuda. Según la encuesta, a los 6 meses del terremoto, se observan diferencias significativas entre las regiones. En la región de Esmeraldas, menos hogares recibieron kits de comida

“Toda la cultura del CERF, Flash Appeal, propuestas, fondos, donantes, clusters, … es conocido en países con muchas emergencias, pero en países de América Latina es todo muy nuevo y por esto la coordinación fue tan complicada.” Informante, cooperación, Quito

o bonos para comida. Lo mismo ocurrió con los demás artículos distribuidos: kits escolares, kits de salud, artículos de higiene y agua; menos hogares los obtuvieron en Esmeraldas que en Manabí, según la encuesta. La razón puede estar relacionada con el contexto político y social específico de la zona de Muisne en Esmeraldas, pero también con las necesidades posiblemente diferentes en las dos regiones.

El tema de la **coordinación** fue fundamental por el número de actores, tanto públicos como privados, presentes en las zonas afectadas. El estudio cualitativo reveló opiniones muy variadas sobre este tema, aunque casi todos reconocieron que no hubo una buena coordinación durante los primeros días o semanas debido a la confusión relativa a los roles de cada uno, la falta de preparación y la desesperación. Aproximadamente la mitad de los informantes consideró que la coordinación fue buena o muy buena, mientras que la otra mitad la consideró difícil y/o insuficiente, según los lugares y sectores. En varias ocasiones se mencionó una saturación de la ayuda humanitaria en Pedernales en los primeros meses, lo que causó una competición entre algunos actores. De forma general, parece que hubo mejor coordinación y más sinergias entre actores a nivel territorial, donde la coordinación fue “pragmática” y operacional, que a nivel central donde fue más “política”.

Coexistieron dos sistemas de coordinación: los Comités de Operaciones de Emergencia (o COE), con 8 mesas técnicas y representaciones en varios planos (central, provincial, cantonal, etc.) a nivel gubernamental, y los *clusters* a nivel de cooperación. Hubo cierta comunicación entre los *clusters* y los COE, aunque al parecer no fue sistemática en todos los sectores y a todos los niveles. Diferencias de definición y de responsabilidad entre las mesas técnicas y los diversos *clusters* dificultaron la coordinación entre el sector público y privado. Además, las empresas privadas y particulares no estaban incluidas en ningún sistema de coordinación.

Varios informantes de instituciones públicas lamentaron una falta de coordinación de las organizaciones internacionales con las instituciones, recordando que el gobierno es el que manda. Por otro lado, un representante de la cooperación internacional explicó

Gráfico 8: Información sobre mecanismos de queja

que, por falta de conocimiento y experiencia de todo el sistema de cooperación humanitaria (con el Flash Appeal, propuestas, donantes, *clusters*) en América Latina, la coordinación con las instituciones públicas y actores locales fue complicada.

Es importante enfatizar la **dimensión política** de esta respuesta, que ocurrió poco antes de las elecciones. Por lo tanto, el contexto político influyó en las decisiones que se tomaron. A veces se consideró positivo, porque presionó al Gobierno para que interviniera y proveyera a la población afectada de los servicios básicos, como la construcción relativamente rápida de casas para los damnificados. Pero en muchos casos fue visto como algo negativo, ya que parecía que ciertas decisiones fueron tomadas por interés político y personal y no por interés de la población. Varios informantes, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, denunciaron las decisiones "mediáticas" del Gobierno, como poner a ministros a cargo de la respuesta a nivel territorial, aunque no todos tenían competencias humanitarias o en gestión de riesgos. Ocurrió lo mismo con albergues que se cerraron "de la noche a la mañana" según el calendario político, en lugar de valorar las necesidades y soluciones propuestas. Además, se observa que unos problemas políticos en Muisne, provincia de Esmeraldas, dificultaron mucho la respuesta y la recuperación de la población.

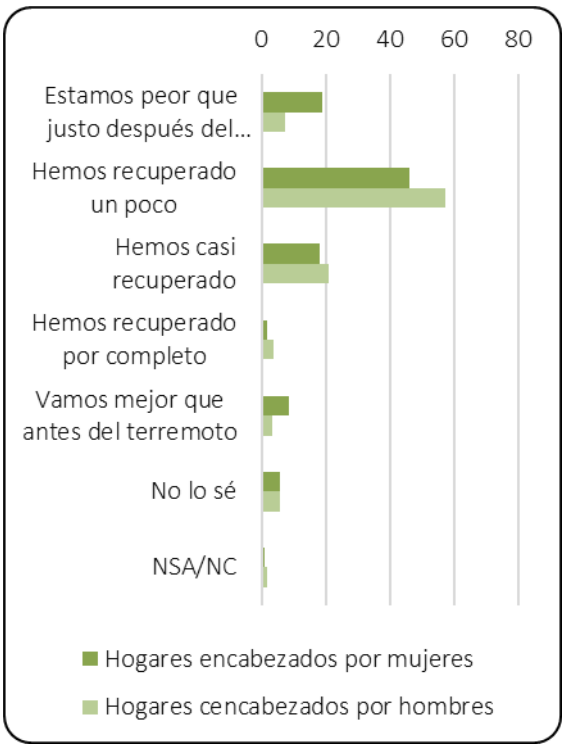
El último punto es el tema de la **rendición de cuentas** ante la población. Tanto el estudio cuantitativo como cualitativo demuestran que casi no hubo sistemas de quejas y retroalimentación de la información en esta respuesta, o que no eran conocidos por la población afectada. El 79% de los encuestados respondió que no tenía información acerca de un mecanismo de quejas o de retroalimentación. De los pocos que se quejaron, sólo el 21%, es decir 7 de todos los encuestados, recibió una respuesta.

c. Recuperación

En general, se puede notar una tendencia hacia la recuperación de la población. La mayoría de los encuestados (un 55%) declara haberse recuperado un poco, un 20% estar casi recuperado y un 8% estar recuperado por completo o mejor que antes. Un 10%, sin embargo, declara estar peor que justo después del terremoto.

Hay diferencias significativas entre la recuperación de los hogares encabezados por mujeres y por hombres. Los hogares encabezados por mujeres tienden a estar peor (un 18,9% de estos hogares está peor que justo después del terremoto, en comparación con un 7,3% de los hogares encabezados por hombres). Sin embargo, también es mayor la proporción de los hogares encabezados por mujeres que está mejor que antes del terremoto (un 8,5%, en comparación con un 3,1% de los hogares encabezados por hombres). No hay datos para explicar esta diferencia.

Gráfico 9: Nivel de recuperación, por sexo del jefe de hogar



En el estudio cualitativo, a los participantes de grupos focales se les pidió que indicaran dónde se situaban en su camino hacia la recuperación. La mayoría de los participantes situaron su nivel de recuperación entre un 40% y un 60%. Sólo un grupo de mujeres dijo que estaban mejor que antes porque, aunque su comunidad no fue muy afectada, recibieron mucha ayuda y se beneficiaron de una nueva escuela, una mejora en el servicio de salud, un nuevo sistema de agua y una mejor organización dentro de la comunidad. Es interesante indicar que, en la misma comunidad, en el grupo focal mixto, todos situaron su nivel de recuperación por debajo del 50%. Las personas que declaraban no haberse recuperado dijeron que los bloqueos se debían a la situación económica/medios de vida, el miedo y, en una comunidad, a la falta de agua.

El nivel de recuperación no es el mismo para toda la población y depende de varios factores como, por ejemplo, la situación antes del terremoto, en cuanto a medios de vida y acceso a servicios básicos, el nivel de afectación inicial, el nivel de organización y su capacidad para captar y aprovechar la ayuda disponible.

"Por el tema de resiliencia, no es que vamos a regresar al estado al minuto menos uno después del terremoto, sino más bien se trata de continuar hacia la planificación preestablecida. […] No regresaríamos a un estado anterior del terremoto, salimos a un estado mejor de cómo estábamos antes básicamente. El terremoto ayudó mucho, está ayudando mucho a que el desarrollo del cantón sea súper rápido a lo planificado por el tema de la inversión que vino del Estado." Informante deGobierno, Portoviejo, Manabí

Hay una gran variedad de niveles de recuperación dependiendo del lugar y sector y, por lo tanto, es difícil cuantificarlos. Los informantes que intentaron cuantificar de forma general el nivel de recuperación en las zonas afectadas lo situaron entre el 40% y el 60%. En general, consideraron que la recuperación era mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas, sobre todo por un mayor nivel de afectación inicial en estas últimas, especialmente en la zona de Pedernales, pero también por un mayor nivel aparente de resiliencia, una mayor organización comunitaria que en las zonas urbanas y una mayor proactividad para salir adelante.

La encuesta confirma estos resultados, ya que se observa una diferencia significativa en los niveles de recuperación entre zonas rurales, urbanas y semiurbanas. El 42% de los encuestados en zona rural declara haberse recuperado por completo o casi recuperado, (23% para zonas urbanas y 4% para zonas semiurbanas).

En cuanto a zonas geográficas, se observa que primero se recuperó la zona sur de Manabí (Manta y Portoviejo) por un nivel de afectación relativamente menor y por la infraestructura, organización e inversiones ya existentes; después Jama, con un nivel de afectación todavía menor a Pedernales, que ocupa la tercera posición. La última zona en recuperarse parece ser la zona de Esmeraldas, por dificultades políticas y culturales (ver cuadro lateral para más detalles).

La impresión global es que, aunque no se han logrado las mejores condiciones, las zonas afectadas se han normalizado en términos generales. Como dice un funcionario del gobierno en Portoviejo, *"la gente va al trabajo, no tenemos situación humanitaria, las instituciones públicas están funcionando, todos los servicios del municipio están operativos, las escuelas están funcionando y los niños van a la escuela, el agua potable llega a una cobertura del 100% donde hay tubería, o sea como antes del terremoto*". La recuperación por sector está detallada más adelante.

Es interesante indicar que, en más de 10 grupos focales y entrevistas, los participantes mencionaron que el terremoto fue también una **oportunidad**, porque visibilizó problemas pre-existentes, impulsó un proceso de reflexión acerca de ellos y aportó recursos tanto del Gobierno como de la cooperación internacional. También permitió acelerar algunos proyectos previos al desastre que estaban retrasados por falta de recursos o por causas burocráticas.

El terremoto fue sobre todo una oportunidad para las comunidades que no tuvieron mucha afectación, pero recibieron ayuda humanitaria y recursos del Gobierno. Algunas zonas se beneficiaron también de la transferencia de flujo turístico a sus localidades por los daños sufridos por la infraestructura turística en otras zonas cercanas más afectadas. Por lo tanto, algunos, aunque pocos, consideran que su situación es mejor a día de hoy que antes del terremoto.

Muisne *es un cantón costero de la Provincia de Esmeraldas, que se encuentra ubicado en una pequeña isla, la Isla de Muisne, separada de la tierra firme por un canal costero, y conectada a través de un puente peatonal.*

Después del terremoto del 16 de abril, mediante un Decreto Presidencial, (decreto 1116) el Gobierno ha declarado la zona con bajo riesgo de tsunami. Esto, si bien no conlleva un desalojo forzado de la población, implica la prohibición de nuevas construcciones, y la imposibilidad de proveer servicios públicos de base (agua, electricidad, escuelas, etc.).

Una parte relevante de la población se niega a moverse a la nueva ciudad. Existen críticas al decreto, en cuanto que no se basaría en un verdadero análisis de riesgos actuales. La población considera que existirían otras opciones, como la de reconstruir las viviendas y los edificios públicos con características sismo resistentes.

Actualmente la situación está estancada: parte de la población sigue viviendo en la Isla de Muisne, y ha reconstruido sus viviendas utilizando materiales locales. Pero, el Gobierno ya no garantiza el servicio de agua (antes del sismo se garantizaba agua entubada, pero no potable) y los sistemas hídricos existentes tales como pozos y aljibes han sido dañados por el sismo. El alcantarillado y la luz eléctrica tampoco están garantizados, y todos los edificios públicos han sido cerrados y trasladados a la Nueva Muisne. La única escuela en la Isla es una escuela privada, que, por su costo mensual, no es accesible a todas las familias.

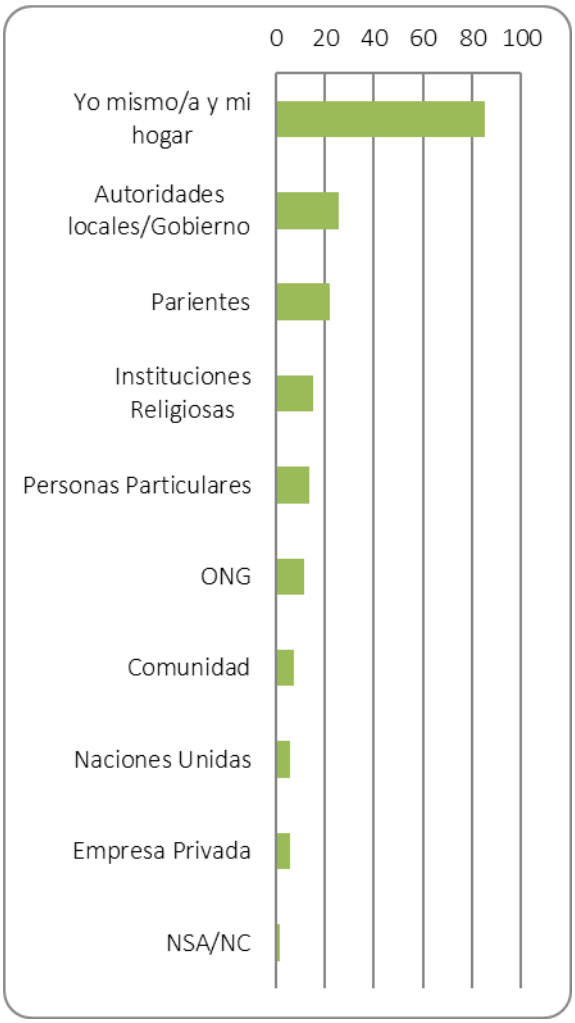
Una multitud de actores respondió al terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador. Se activaron las instituciones del Gobierno ecuatoriano a varios niveles, los particulares y las comunidades, la cooperación internacional (ONG, Cruz Roja, Naciones Unidas), empresas privadas, gobiernos de otros países, organizaciones locales, instituciones religiosas, los propios damnificados, etc. Sus intervenciones están altamente interconectadas por temas de financiación y complementariedad de actividades. Por lo tanto, no se puede atribuir la recuperación de la población a uno u otro actor, sino más bien considerar la respuesta en su conjunto e intentar valorar la contribución de los diversos actores. Hace falta precisar que aquí no se trata de hacer un inventario exhaustivo de cada institución, cada organización o cada persona, sino considerar más bien tipos de actores. Por lo tanto, a menos que se especifique lo contrario, “gobierno” no se refiere solo al gobierno central, sino a todas las instituciones públicas, y “Naciones Unidas” abarca las diversas agencias que intervinieron (UNICEF, ACNUR, etc.). Igualmente, no se detallan todas las organizaciones, fundaciones o asociaciones que intervinieron.

En la encuesta, los damnificados que habían declarado haberse recuperado por lo menos un poco tuvieron la posibilidad de indicar qué actor o actores habían contribuido a su recuperación. Podían elegir entre varias opciones. Casi todos (el 85%) indicaron “ellos mismos o su hogar”, el 26% mencionó al Gobierno, el 22% a sus parientes, el 15% a las instituciones religiosas, el 14% a personas particulares, el 12% a las ONG, el 7% a la comunidad, un 6% a las NNUU y otro 6% a las empresas privadas.

Hay una diferencia significativa de percepción entre zonas urbanas, rurales y semiurbanas en cuanto a los actores que contribuyeron a la recuperación. En zonas rurales, se percibe más la contribución de parientes (36%), de la comunidad (24%), de las Naciones Unidas (18%) y de personas particulares (33%). Los porcentajes son solamente 5%, 5%, 0% y 5% respectivamente en zonas semiurbanas, y 21%, 6%, 4% y 12% en las zonas urbanas. No hay una diferencia significativa entre hogares encabezados por hombres y mujeres.

d. Contribución

Gráfico 10: Contribución a la recuperación por tipo de actores



Las personas con el porcentaje más alto de recuperación total o mejora, son quienes perciben una contribución de personas particulares (14%), seguidas por las personas apoyadas por su comunidad (12%).

Es importante indicar que se trata aquí de la percepción de la población afectada, que no siempre tiene toda la información, por ejemplo, sobre el financiamiento de la ayuda recibida. Sin embargo, la encuesta destaca dos puntos fundamentales.

El primero es la importancia de las propias personas damnificadas, su hogar y sus parientes para salir adelante. Se nota que son los primeros actores de su recuperación.

El segundo es el papel fundamental que jugó el Gobierno en la respuesta. Queda claro que el **Gobierno de Ecuador**, considerado como un país de renta media, fue el actor externo (a la población afectada) principal de la respuesta. Aunque la contribución no se mide solo en términos financieros, y no todo el apoyo financiero de la cooperación internacional está incluido en el llamamiento (*Flash Appeal*), hay que indicar que los 27.6 millones de USD recibidos no suponen más que el 1% del presupuesto asignado por el Gobierno a la reconstrucción. Los recursos aportados por la Ley de Solidaridad, que permitió subir el IVA del 12% al 14% durante un período de hasta un año, o por acuerdos bilaterales con otros gobiernos, o por el Banco Mundial, son mucho mayores.[4]

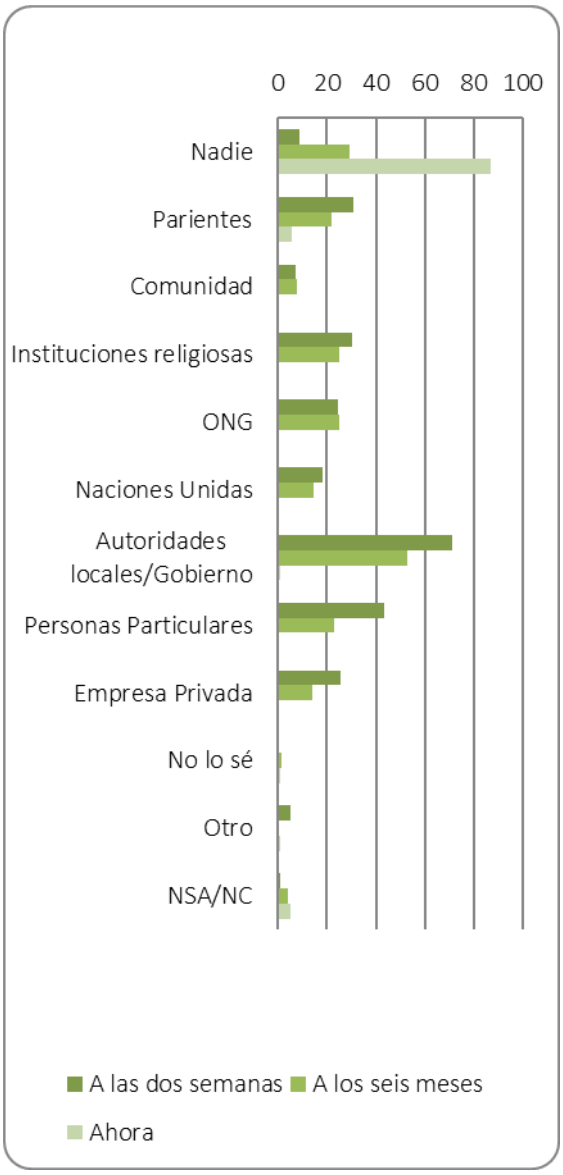
Los participantes de todos los grupos focales y todos los informantes mencionaron varias instituciones del Estado como actores claves de la respuesta. Según ellos, la contribución principal del Gobierno fue en términos de rehabilitación y construcción de infraestructura (Secretaría de Reconstrucción), sobre todo en zonas urbanas y semiurbanas, gestión de albergues (MIES, Fuerzas Armadas), reconstrucción de viviendas (MIDUVI), gestión de distribuciones humanitarias (FFAA), apoyo financiero con bonos o créditos (MIES, BanEcuador), provisión de servicios de salud (MSP) y educación (MINEDUC).

Las **personas particulares** fueron fundamentales en los primeros días de la respuesta. Muchos informantes

[4] Información detallada sobre la respuesta del gobierno se puede encontrar en la página http://www.reconstruyoecuador.gob.ec/

y participantes de grupos focales destacaron el fuerte movimiento de solidaridad que se creó tras el terremoto. “Todos querían ayudar.” Esto fue valorado como algo positivo y negativo a la vez. Positivo, porque creó un sentimiento de unión y porque brindó insumos esenciales, fundamentalmente comida a los damnificados cuando más lo necesitaban. Negativo, por el “caos” y desorden que creó en ciertos casos. Además del apoyo humanitario proporcionado al principio de la respuesta, las personas particulares también jugaron un rol en la reactivación económica de las zonas afectadas, por ejemplo, a través del turismo.

Gráfico 11: Fuente de apoyo recibido a lo largo de la respuesta



Aunque aparecen en la encuesta, las **instituciones religiosas** no fueron mencionadas en muchos casos en el estudio cualitativo, quizá por la falta de coordinación con el resto de la cooperación. Su rol parece haber sido principalmente captar donaciones y a veces mano de obra/voluntarios para la reconstrucción. No hay datos para verificarlo, pero se puede suponer que también jugaron un rol a nivel psicosocial, por el apoyo emocional que pueden brindar.

En cuanto a la **cooperación**, es interesante indicar la presencia muy débil de ONG nacionales. En el estudio cualitativo solo se mencionaron Desarrollo y Autogestión (DYA) y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Algunas más están registradas en Ecuador, pero forman parte de una red internacional. Tampoco parece que se hayan creado muchas organizaciones locales tras el terremoto. Por lo tanto, se trata sobre todo de ONG internacionales, la Cruz Roja y varias agencias de las NNUU.

La cooperación contribuyó de formas muy distintas y en varios sectores, pero considerando los resultados del estudio cualitativo, se observa que donde la cooperación tuvo un valor añadido mayor, fue en la transferencia de competencias específicas de respuestas humanitarias. Además del apoyo material y financiero, que fue útil, aunque en una proporción relativamente limitada comparado con el del Gobierno. La cooperación aportó su experiencia en gestionar tipos de respuesta similares y conocimientos de estándares humanitarios. Varios informantes destacaron el rol de la cooperación en la capacitación a nivel de protección, apoyo psicosocial, gestión de albergues y gestión de riesgos.

Fue reconocido también el trabajo de la cooperación en las zonas rurales, refugios y a nivel comunitario, donde el Gobierno no siempre ha llegado, así como en el trabajo de influencia interna sobre las autoridades, para cambiar algunas decisiones, como la posibilidad de proporcionar viviendas temporales o apoyar a las personas no acogidas en albergues.

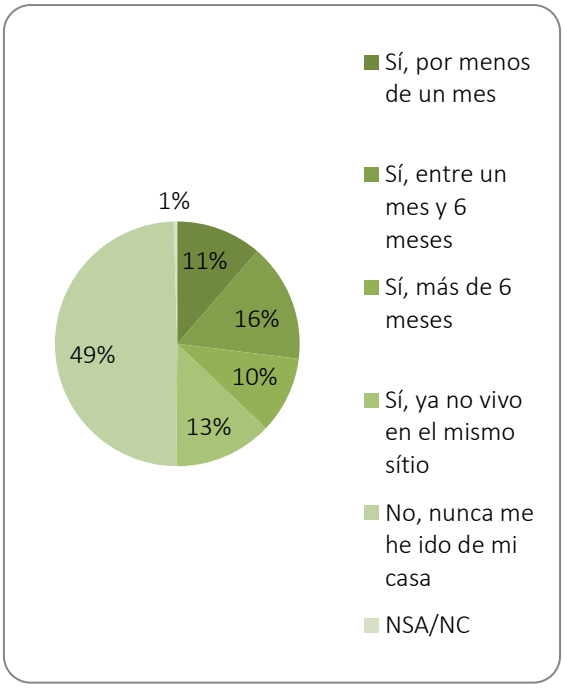
El estudio cualitativo muestra que “cada comunidad, cada albergue es un mundo” y que es muy difícil generalizar el rol que jugaron las comunidades en la recuperación de la población. Las **comunidades** más organizadas, sobre todo en las zonas rurales, supieron captar la ayuda disponible, aportaron comida, ducha y hospedaje a los que venían a reconstruir, o reconstruyeron ellas mismas las casas, hicieron reparaciones aún básicas de los sistemas de agua, contribuyeron en la reactivación de la educación para los niños, etc. Pero también se citaron actitudes de asistencialismo, pasividad y poca solidaridad en algunas comunidades, al parecer, en las que recibieron más ayuda humanitaria desde el principio, o en la zona de Muisne, donde algunos actores tuvieron más dificultad para trabajar en cooperación con la población afectada. En Muisne existe un desacuerdo entre el Gobierno, que quiere reconstruir la ciudad en una zona considerada más segura frente a tsunamis, basándose en un decreto que declara el área bajo riesgo de tsunami, y una parte relevante de la población, se rehúsa a moverse y desea analizar soluciones alternativas.

Por último, las **empresas privadas** también participaron en la respuesta, con donaciones y servicios. Un informante explicó que los pescadores recibieron apoyo de las empresas a las que vendían para comprar material nuevo.

2. Recuperación y contribución por sector

a. Vivienda, infraestructura y bienes materiales

Gráfico 12: Personas que tuvieron que dejar su casa y el tiempo pasado fuera de su casa



La vivienda fue uno de los sectores más afectados por el terremoto. Aunque se registraron daños tanto en la zona rural como urbana, el estudio cualitativo indica que los daños fueron mayores en zonas urbanas, debido al tipo de construcción. Por una parte, las casas más humildes de madera o caña parecen haber resistido mejor al terremoto que las casas de cemento. Por otra parte, los edificios más altos se encontraban sobre todo en zonas urbanas y muchos se cayeron. Varios informantes mencionaron el incumplimiento de las normas de construcción como una de las causas principales de los daños y de su magnitud.

Según OCAH, seis meses después del terremoto había más de 36.000 casas catalogadas como inseguras y alrededor de 16.000 personas vivían en albergues y refugios.[5]

Según la encuesta, casi el 70% de los encuestados vivía en casa propia antes del terremoto. Sólo un poco menos de la mitad de las personas (49%) no tuvo que irse de su casa. El 11% abandonó su casa menos de un mes, el 16% entre un mes y 6 meses, el 10% más de 6 meses y el 13% ya no vive en el mismo sitio.

Según los daños sufridos por la vivienda, el 43% declara que su casa fue totalmente destruida y el 30% parcialmente destruida, pero insegura. Sólo el 5% declara que no fue dañada y el 22% considera que era segura a pesar de los daños sufridos.

Es interesante indicar que entre los encuestados cuya casa sufrió daños, solo el 28% la reparó o reconstruyó totalmente y el 47% no la reparó o reconstruyó.

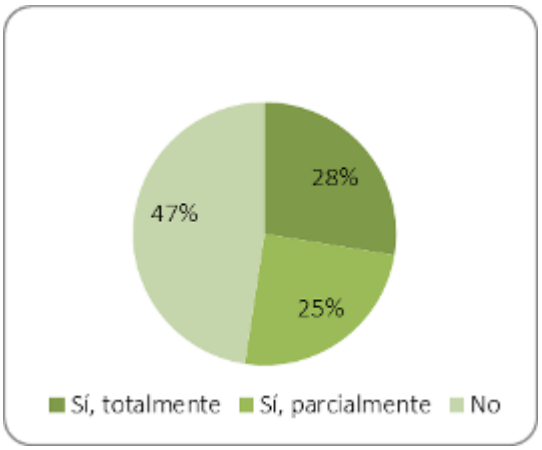
De los encuestados que repararon o reconstruyeron su casa parcial o totalmente, un 47% declara haber recibido ayuda del gobierno y el 30%, no haber recibido ayuda de ninguna procedencia. Parientes e instituciones religiosas apoyaron respectivamente al 13% y al 8% de los encuestados.

5 https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ocha20161013_sixmonthreport.compressed.pdf

Gráfico 13: Daños sufridos por la casa

"En mi experiencia de operaciones de emergencia, y yo he sido shelter toda mi vida, no he visto una reacción más rápida de un Gobierno en mi vida. […] Aunque haya sido por razones políticas, por las elecciones, la práctica en la población ha sido esta." Informante, cooperación, Quito

Gráfico 14: Si la casa sufrió daños, ¿la repararon o reconstruyeron?



El tipo de ayuda recibido fue sobre todo para la construcción de una casa nueva (el 36% de las personas receptoras de ayuda), la reparación de la casa existente (24%) o donación de material (11%).

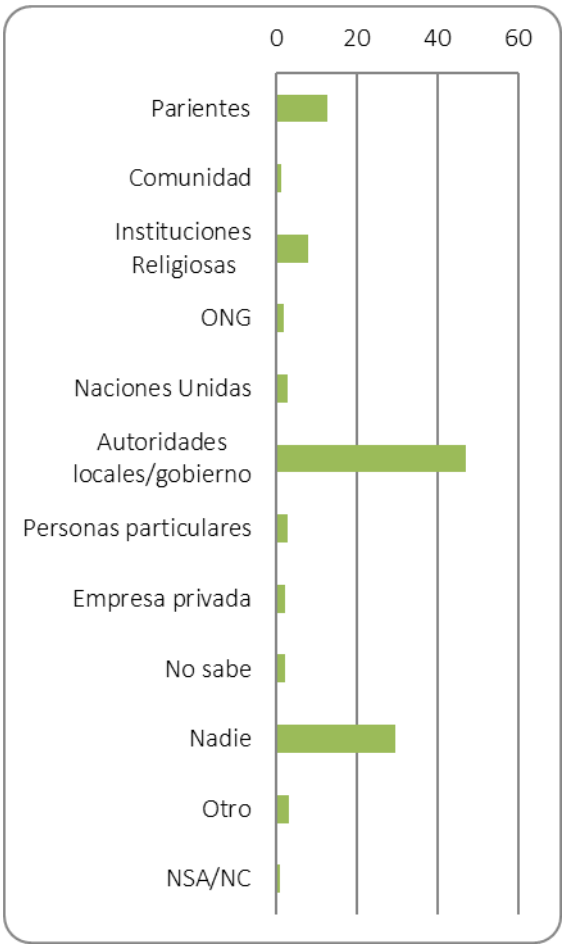
13 meses después del terremoto, según el Boletín Informativo nº 14 del Plan Reconstruyo Ecuador del 15 de junio de 2017, se había terminado el 48% de las 26.560 construcciones de viviendas, tanto en terrenos urbanizados como en terreno propio, y el 70% de las 18.880 reparaciones de vivienda planificadas.

El 22 de mayo de 2017 se cerraron todos los albergues oficiales. Informantes de varias instituciones gubernamentales mencionaron que todos o casi todos los damnificados acogidos en albergues habían sido reubicados, en casas propias (un 60-80% según un informante del gobierno) o con bonos (un 20-30% según el mismo informante). Sin embargo, hay poca información sobre los damnificados no acogidos en albergues. Según el informe trimestral sobre la reconstrucción publicado por la Asamblea Nacional en agosto de 2017, 43.000 hogares se beneficiaron de los bonos de Acogida, Alquiler y Alimentación (BAAA) aunque esto representaba más una solución temporal que duradera. En Pedernales, en particular, se notó una subida del precio del alquiler por falta de alojamiento disponible, que dificultó la recuperación, incluso para los damnificados beneficiarios de bonos.

Los problemas de legalización de terrenos y la falta de documentos de propiedad necesarios para beneficiarse del apoyo del MIDUVI, así como la falta de recursos a nivel municipal para cumplir con todos los requisitos relacionados con los controles de normas de construcción, dificultaron la recuperación en el ámbito de la vivienda. Algunos informantes cuestionaron la calidad de las nuevas viviendas y denunciaron una falta de planificación, ya que, al parecer, no todo el conjunto de los reasentamientos dispone de todos los servicios básicos (agua, alcantarillado, etc.) inicialmente previstos, lo que está relacionado con problemas infraestructurales ya pre-existentes.

Varios actores de la cooperación también ayudaron en el sector de la vivienda con la rehabilitación y construcción de refugios temporales o permanentes, aunque de forma más localizada y menos sistemática, según el estudio cualitativo.

Gráfico 15: Fuente de apoyo recibido por las personas que han recibido apoyo para reparar o reconstruir su vivienda



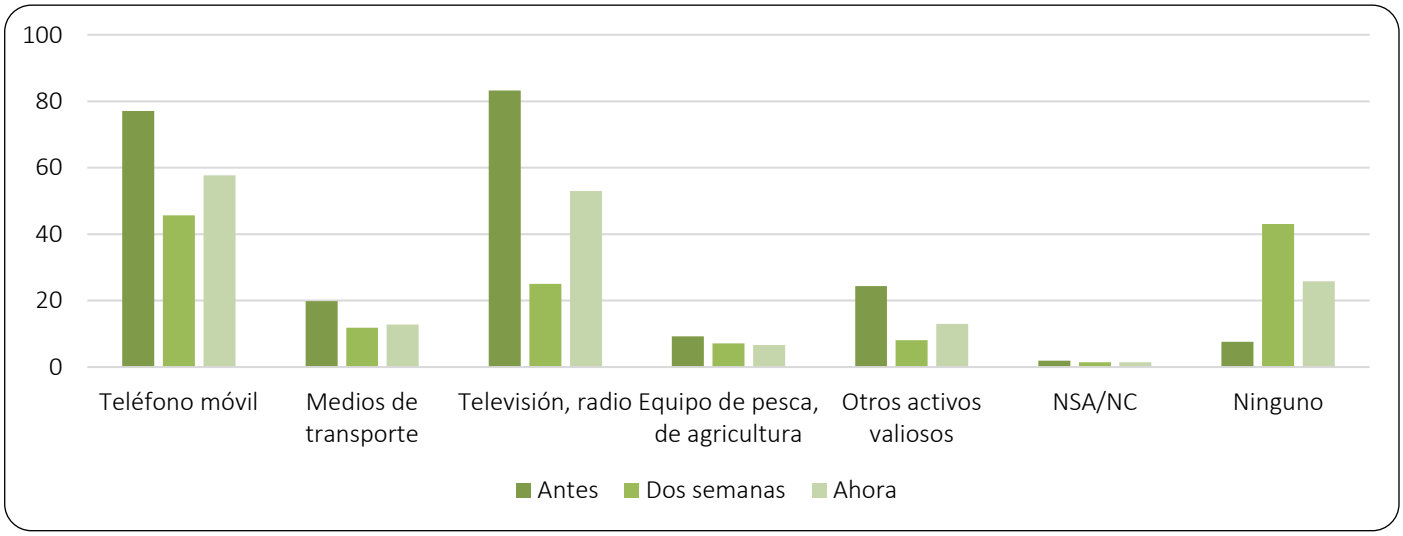
Además de afectar a la vivienda, el terremoto impactó significativamente en toda la **infraestructura**, como son las vías y los puentes. Según varios informantes, las zonas más afectadas quedaron incomunicadas por tierra durante 4 o 5 días. También se quedaron sin luz o cobertura de telefonía móvil. Según el *Plan Reconstruyo Ecuador*, 443 millones de dólares fueron asignados a transporte y demoliciones y, según los informantes, los accesos se normalizaron muy rápidamente, excepto en los sitios más aislados. Según el estudio cualitativo, se restableció el fluido eléctrico entre 2 semanas y 3 meses después del terremoto, dependiendo del lugar.

Hay una tendencia significativa negativa en cuanto a la **posesión de bienes** antes del terremoto y en la actualidad, para las siguientes categorías: teléfono móvil (-19 puntos), medios de transporte (-7 puntos), televisión y radio (-30 puntos) y otros activos valiosos (-11 puntos). Aunque hay una tendencia significativa positiva entre quienes declaran no tener ninguno de los bienes listados (+18 puntos).

A pesar de estos datos negativos, si se tiene también en cuenta la situación existente dos semanas después del terremoto, se puede observar una cierta recuperación, de casi el 50%, en cuanto a la posesión de bienes materiales.

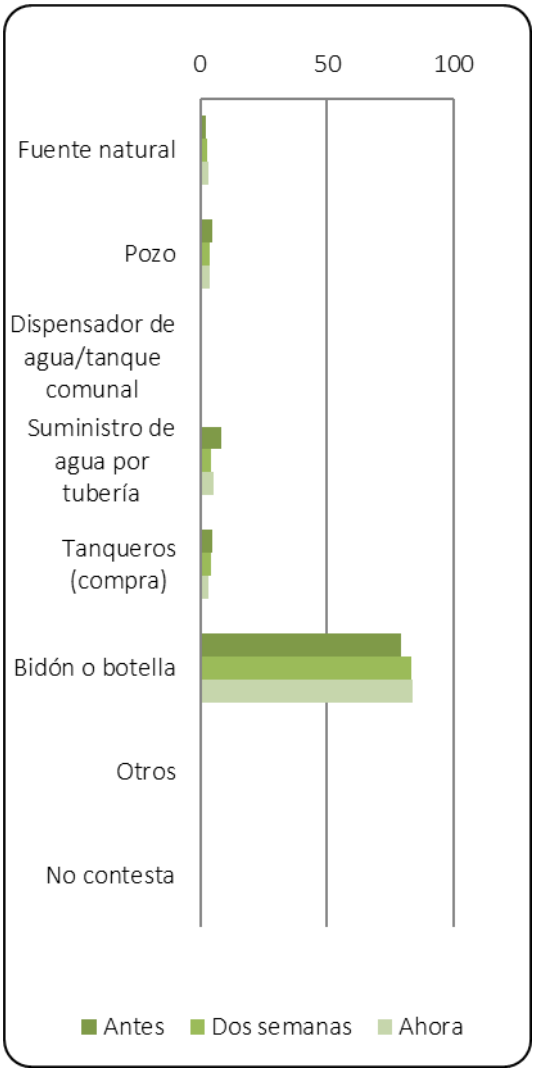
Además, hay que destacar el caso de los equipos de pesca y de agricultura. Aunque menos del 10% de los encuestados tenía este tipo de bienes y aunque se note una cierta disminución de este porcentaje, este cambio no es significativo, lo que refleja también la capacidad de recuperación de la población pesquera de la zona afectada. Lo comentaremos más adelante.

Gráfico 16: Posesión de bienes materiales



b. Agua, saneamiento e higiene

Gráfico 17: Fuente principal de agua para beber a lo largo del tiempo



"En las zonas rurales, si no fuera por el terremoto, en 15 años hubieran tenido el sistema que tienen hoy." Informante, cooperación, Pedernales, Manabí

El estudio destacó que la situación en términos de agua y saneamiento en las provincias de Manabí y Esmeraldas ya era deficiente antes del terremoto. Según un informante, el abastecimiento de **agua** en las zonas urbanas era del 90% en Jama, y del 60-70% en Pedernales, teniendo en cuenta que el servicio no era constante. En Esmeraldas, la cobertura era bajísima, así como en las zonas rurales de ambas provincias. La gran mayoría de la población compraba agua para beber en bidón o botella (83% según la encuesta). Para otros usos, compraban agua de tanques (37%) o usaban agua suministrada por tubería (34%). El 28% declaró usar agua de pozo o fuente natural. Según los informantes, los sistemas que existían eran antiguos y estaban en mal estado.

En cuanto a **saneamiento,** aunque había pocos casos de campo abierto, la mayoría de la población tenía letrinas fuera de la casa y casi no había alcantarillado.

El terremoto tuvo un impacto muy significativo en el sector del agua y saneamiento, que fue mencionado en 5 de los 6 grupos focales. Las fuentes y los pozos "se secaron" y los sistemas de agua y saneamiento (cuando existían) resultaron dañados. Un informante explicó que el abastecimiento de agua en Pedernales pasó del 60% al 0% tras el terremoto. Unos informantes también mencionaron que la calidad del agua cambió, aunque no hubo análisis para comprobar estos datos. De los encuestados que indicaron un cambio en su acceso al agua para uso común, el 26% mencionó daños en el sistema y un 15% el secado de la fuente o el deslizamiento de terreno como razones de este cambio.

Se observa que no hay tendencias significativas en el acceso al agua para beber a lo largo del tiempo. Este sigue siendo mayoritariamente con bidón o botella, lo que antes del terremoto representaba la principal opción del 79,4% de las familias y actualmente del 83,9%.

Para otros usos, sin embargo, hay una tendencia significativa al incremento del uso de dispensadores de agua/tanques comunales, aunque por lo general el uso de este sistema solo aumentó de 1,4% a 5,2%. Además, se observa una tendencia significativa en la disminución del uso de bidón o botella, que pasa de 4,2% a 1,4%, probablemente sustituidos por los tanques comunales.

Gráfico 18: Fuente principal de agua para otros usos

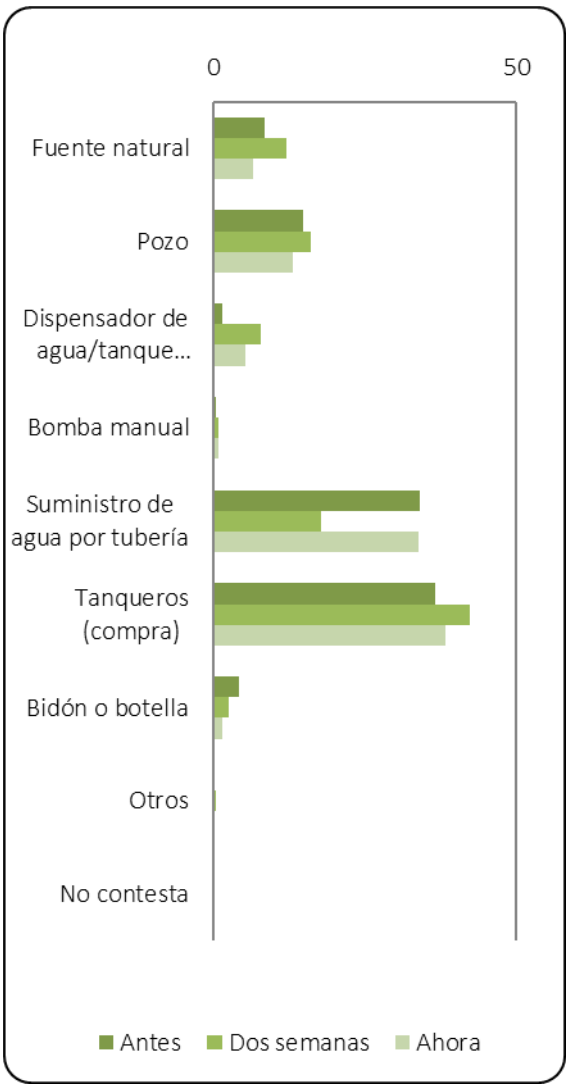
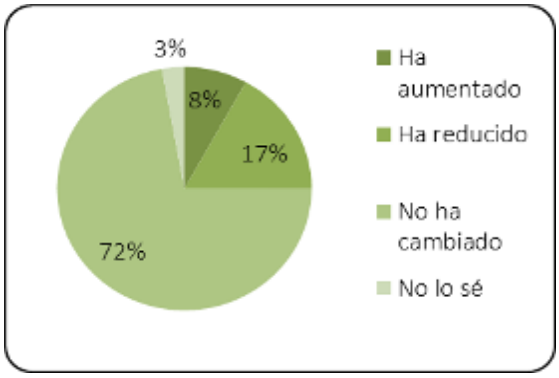


Gráfico 19: Cambio en el volumen de agua disponible (junio 2017/ comparado con antes del terremoto)



Es interesante indicar que tanto el suministro de agua por tubería como por tanques ha regresado aproximadamente al nivel anterior al terremoto. En particular, el suministro de agua por tubería, anteriormente la fuente principal para un 34% de las familias, bajó al 18% y ha vuelto al 34%.

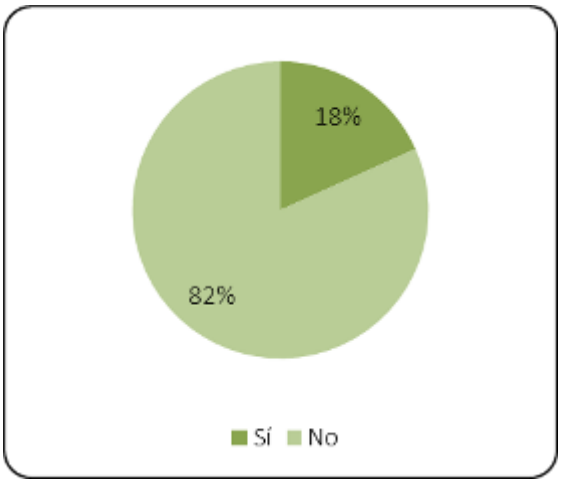
Hubo un esfuerzo significativo de los actores para restablecer los servicios de agua, tras la primera respuesta en la que se contrataron principalmente tanques para asegurar un suministro de agua básico a la población damnificada. El 11% de los encuestados que declara observar un cambio en su acceso al agua para uso común lo atribuye a la construcción de sistemas por parte de ONG, el 7% a la construcción por parte del Gobierno y el 6% a la construcción por la propia comunidad.

El 72% de los encuestados declara tener acceso al mismo volumen de agua hoy en día que antes del terremoto y hasta un 8% indica tener acceso a más agua ahora que antes. Sólo un 17% manifiesta tener acceso a menos agua que antes.

En cuanto a saneamiento, sólo el 18% de los encuestados indica un cambio. De ellos, el 18% cita daños en los servicios sanitarios, un 39% menciona un apoyo del gobierno para mejorar el acceso, un 19% la construcción propia y un 9% el apoyo de ONG. El 51% de los encuestados manifiesta tener acceso a saneamiento en letrinas fuera de la casa, el 43% dentro de la casa y solo un 6% indica no tener acceso a saneamiento (campo abierto). Estos resultados corresponden a la información recibida en el estudio cualitativo. Los informantes también mencionaron que la situación del alcantarillado no ha cambiado mucho y continúa siendo deficiente.

El estudio cualitativo muestra una diferencia significativa en cuanto al acceso al agua en zonas rurales y urbanas. Muchos informantes destacaron que el terremoto visibilizó problemas pre-existentes, sobre todo en las zonas rurales, y permitió atraer a las organizaciones y los recursos para mejorar los sistemas en las comunidades donde se trabajó. Sin embargo, según un informante, un 10%-15% de la población, principalmente en las zonas más marginalizadas y aisladas, quedó desatendida y sin acceso adecuado al agua. Varios informantes mencionaron que siguen llegando nuevas comunidades pidiendo ayuda porque se dañaron sus accesos al agua.

Gráfico 20: Cambio en el acceso a saneamiento (junio 2017/ comparado con antes del terremoto)



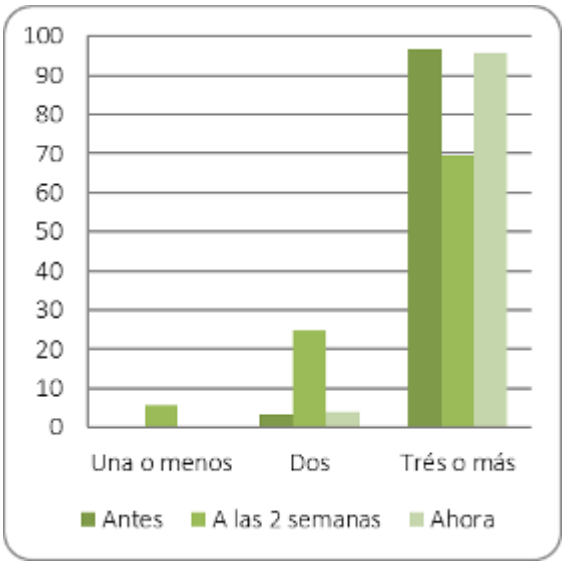
"El rol de las organizaciones fue clave para la construcción de sistemas de agua en zonas rurales." Informante,del Gobierno, Manabí

Sin embargo, ya no se disponen de tantos recursos para atenderlas. Hay muy poca visibilidad sobre las condiciones en estas zonas. Según varios informantes, en las zonas urbanas o semiurbanas, la recuperación en términos de agua es alta, hasta de un 70%-80%, y se espera que sea superior al 100% en las zonas que deberían beneficiarse de proyectos ambiciosos del gobierno, como en la zona de Pedernales, Coaque, la Chorrera y Cojimies, en Manabí.

Subsiste el tema de la **sostenibilidad.** El apoyo material fue combinado con la creación y fortalecimiento de juntas de agua en las comunidades, pero es un trabajo que requiere más tiempo y seguimiento, ya que no se trata solo de conocimientos técnicos, sino también de cambios culturales, como el hecho de pagar por el servicio de agua. Sin embargo, es interesante mencionar la complementariedad de los diversos actores. Se observó que, en las comunidades rurales donde la cooperación había mejorado los sistemas de agua, al gobierno le resultaba mucho más fácil movilizar y fortalecer las juntas de agua porque, al parecer, la utilidad de las juntas era más concreta y visible en la comunidad.

c. Seguridad alimentaria y medios de vida

Gráfico 21: Comidas diarias



Tanto los grupos focales como las entrevistas revelaron una gran dificultad por parte de la población afectada para conseguir insumos básicos y comida los primeros días tras el terremoto, sobre todo por falta de acceso a los mercados.

Sin embargo, según la encuesta, en la mayoría de los casos se observa una recuperación muy rápida de los **mercados**, con casi la mitad (45%) de ellos abiertos menos de una semana después del terremoto en las zonas afectadas. Según los encuestados, el 86% de los mercados estaba abierto a los dos meses y solo menos del 1% no ha vuelto a abrir. En este punto los datos pueden estar afectados por el hecho de no haber realizado la encuesta en las grandes ciudades del sur de Manabí ya que, según el estudio cualitativo, algunos mercados están todavía tardando en abrir, sobre todo en Portoviejo, donde la zona comercial estuvo más afectad.

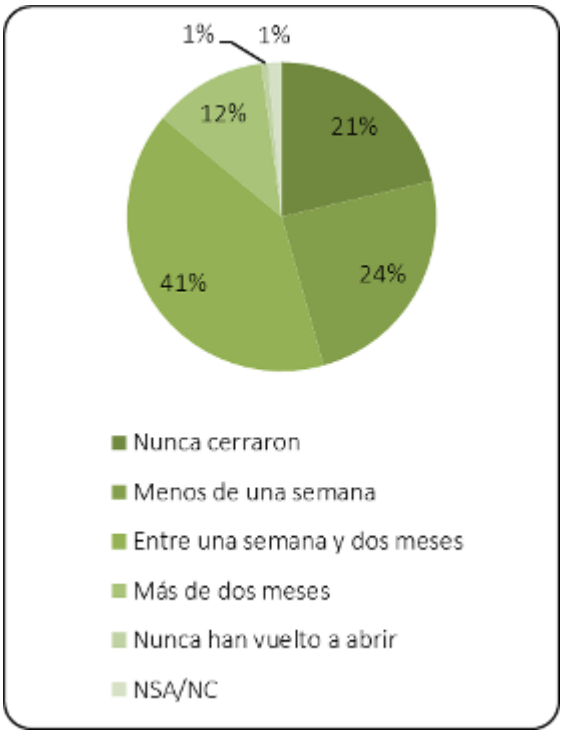
No hay una diferencia significativa en el número de **comidas diarias** de las personas encuestadas en comparación con los niveles anteriores al terremoto y en el momento de la encuesta, lo que demuestra un buen

"En Pedernales, lo primero que se recuperó fue el mercado" Informante, cooperación, Quito

nivel de recuperación, con un 96% de personas que indicaba comer 3 veces o más al día y el 4%, dos veces. Sin embargo, se nota una fuerte tendencia negativa justo después del terremoto, con un 25% de personas que, a las dos semanas, declaraba dos comidas diarias y un 6%, una comida o menos.

El 24% de los encuestados mencionó que su nivel de **deuda** aumentó un poco después del terremoto y el 15%, mucho. El 80% lo utilizó para gastos de comida, el 53% para salud, el 51% para educación y el 21% para alojamiento. El 51% lo usó también para otras cosas, sin especificar cuáles.

Gráfico 22: ¿Cuándo volvieron a abrir los mercados?

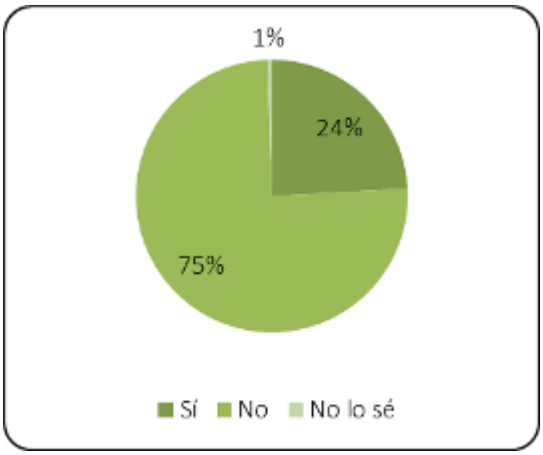


El **apoyo** en términos de seguridad alimentaria y medios de vida se reflejó en alimentos, bonos para alimentos y otros tipos de bonos. El 24% de los encuestados declaró haber recibido ayuda en dinero y el 25%, bonos para la comida. Un 71% y un 72% de los que recibieron respectivamente bonos para la comida o dinero, declaró haber recibido en total entre 100 y 300 dólares. El 83% de los que recibieron ayuda en dinero la obtuvieron del Gobierno, el 16%, de Naciones Unidas, y el 12%, de ONG, según los encuestados (varias respuestas eran posibles). Entre los encuestados que aumentaron el número de comidas diarias desde el terremoto, el 42% dijo que nadie les apoyó para ello, el 36% que les apoyó el Gobierno, al 28% les apoyaron personas particulares, al 21% unos parientes, al 19% las instituciones religiosas y al 16% las empresas privadas. Pocos mencionaron la comunidad o la cooperación.

A más largo plazo, la parte económica y de medios de vida parece sufrir todavía las consecuencias del terremoto. Esto se ha observado sobre todo en la parte cualitativa del estudio. En cuanto a la encuesta, no hay una diferencia significativa en la **fuente principal de ingresos** antes del terremoto y ahora, lo que demuestra que la población ha vuelto a una situación similar a la de antes e indica un buen nivel de recuperación. Según los encuestados, la primera fuente de ingresos es un trabajo ocasional (30%), seguido de un trabajo pagado a jornada completa (17%), la pesca (16%) y un negocio propio (12%). Aunque estos resultados son muy parecidos a la situación anterior al terremoto, se observa una fuerte disminución de estas 4 categorías dos semanas después del terremoto y un aumento del número de encuestados que no citaron ninguna fuente principal de ingresos (19%), así como de quienes declaran las subvenciones

Gráfico 23: Nivel de deuda (antes del terremoto y junio 2017)

Gráfico 24: Hogares que han recibido apoyo en dinero



del Gobierno o apoyo de parientes como principal fuente de ingresos (ver gráfico más abajo).

Al igual que en el caso de la principal fuente de ingresos, el **ingreso** mensual medio no ha cambiado de forma significativa, o más bien ha regresado a un nivel parecido al anterior, a pesar de una disminución del ingreso promedio a las dos semanas, en todas las franjas socio-económicas.

En cuanto al nivel de **gastos** mensuales, sí presenta una diferencia significativa. El porcentaje de encuestados que declaraba tener gastos mensuales inferiores a 100 dólares bajó del 47% al 39%, mientras que el porcentaje de los que declaraban gastos mensuales entre 150 dólares y 372 dólares subió del 39% al 45%. No hay una diferencia significativa en los gastos mensuales para las categorías superiores. Se puede suponer que es debido a un aumento de los gastos para las clases más bajas. El Banco Central de Ecuador no indica una inflación excesiva entre 2016 y 2017, aunque puede darse un aumento en los precios de forma localizada en las zonas afectadas. Varios informantes señalaron que los precios del alquiler se dispararon en la zona de Pedernales. También puede explicarse un aumento de precios por las personas que volvieron a encontrar un trabajo, pero en zonas más lejanas, y por lo tanto probablemente gasten más dinero en el transporte.

Varios actores apoyaron el tema de medios de vida. Según varios informantes, el Gobierno tuvo un rol importante, por ejemplo, con el apoyo a las familias y a los emprendedores con créditos preferenciales (BanEcuador), a las empresas con proyectos mucho más grandes con préstamos adaptados (Corporación Financiera Nacional - CFN) o mediante campañas para reactivar el turismo en las zonas afectadas. La cooperación también contribuyó, sobre todo a nivel más micro, con su apoyo a emprendedores con entrantes y capacitaciones.

Sin embargo, en 5 de los 6 grupos focales, los participantes mencionaron los medios de vida como un punto de bloqueo para su recuperación. Los pescadores se recuperaron relativamente rápido porque las redes, y en algunos casos los barcos, no requieren un altísimo nivel de inversión, caso contrario al sector turístico, por ejemplo, en el que la infraestructura resultó dañada de forma significativa. Según un informante, en Pedernales había 80 hoteles y hasta junio de 2017 sólo se habían

reactivado 6. Se ha observado que el impacto económico fue mayor en las ciudades grandes, incluido Portoviejo y Manta. Pero también es donde la capacidad de inversión es mayor, en el sector formal al menos, sobre todo en Manta, por la presencia de empresas extranjeras y su interés en la recuperación de la ciudad, según explicó un funcionario del Gobierno.

Gráfico 25: Ingresos y gastos (USD/mes)

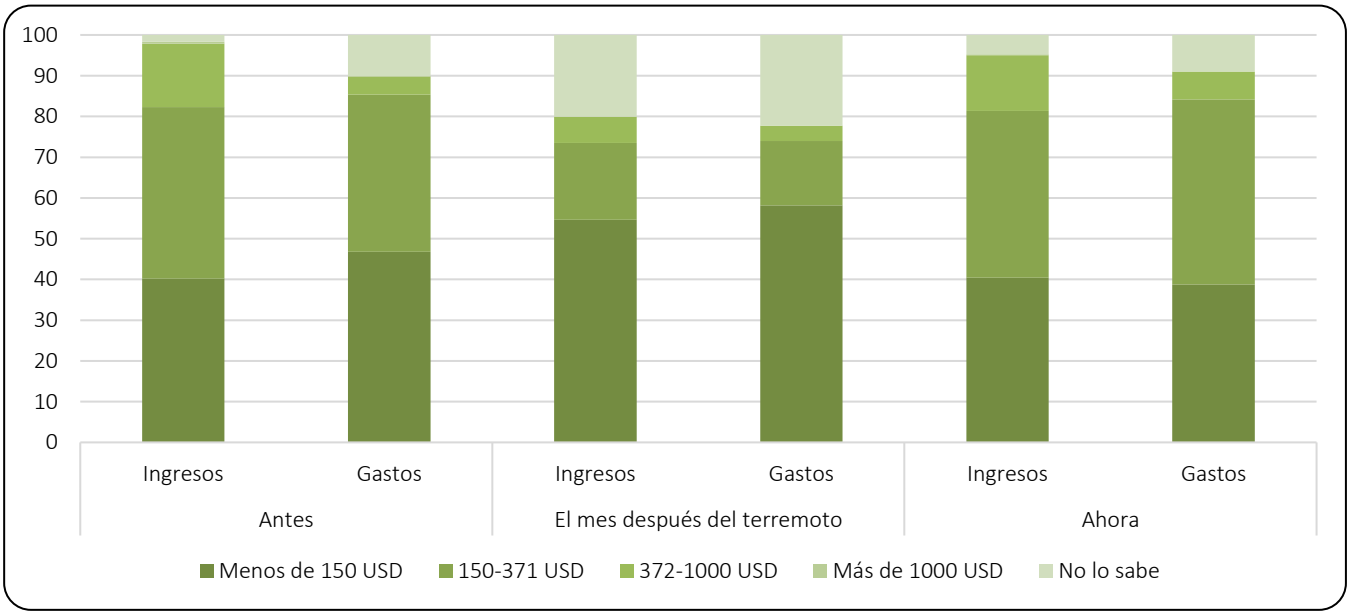
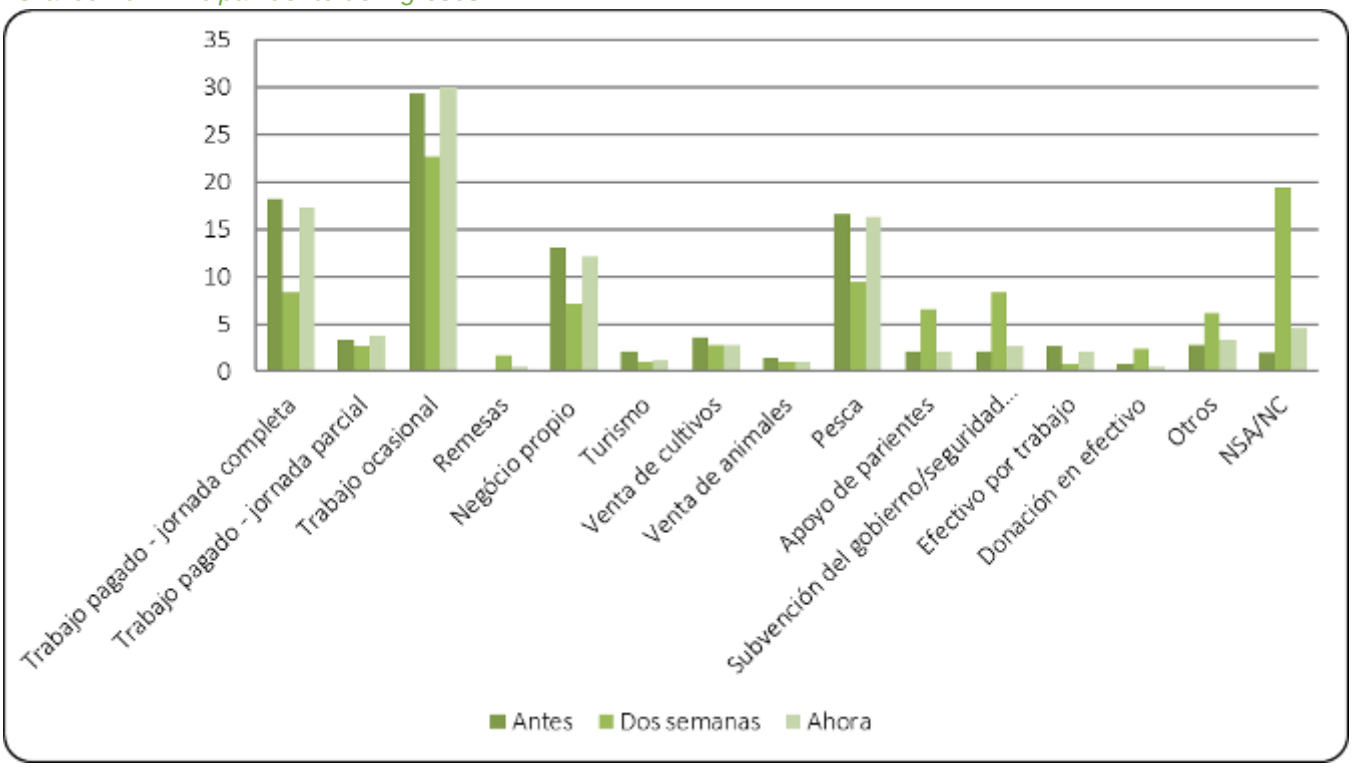
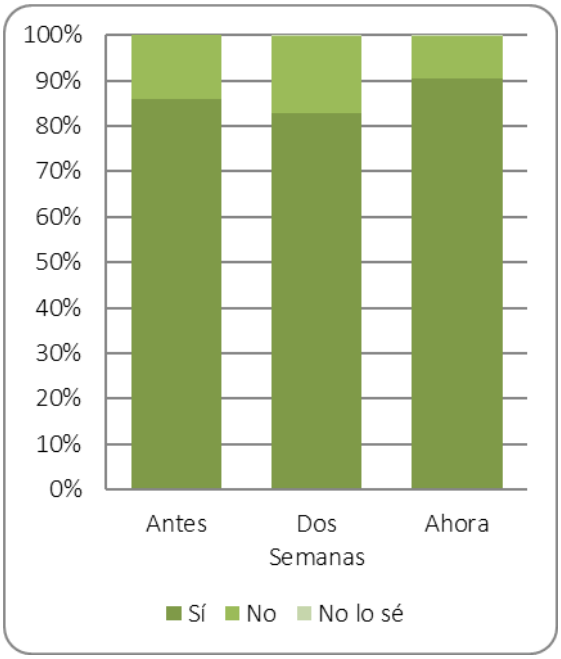


Gráfico 26: Principal fuente de ingresos



d. Salud

Gráfico 27: Acceso a servicios de salud



Según informantes del sector de la salud, el impacto del terremoto fue muy grande por los daños causados a nivel de infraestructura, equipamiento y, hasta cierto punto, personal. Sin embargo, no hubo brotes en las zonas afectadas por el terremoto. Una probable explicación del relativo control a nivel sanitario es una preparación aparentemente más alta y anticipada de los actores del sector de la salud antes del terremoto y la presencia de planes de contingencia y protocolos mejor difundidos y conocidos por el personal involucrado.

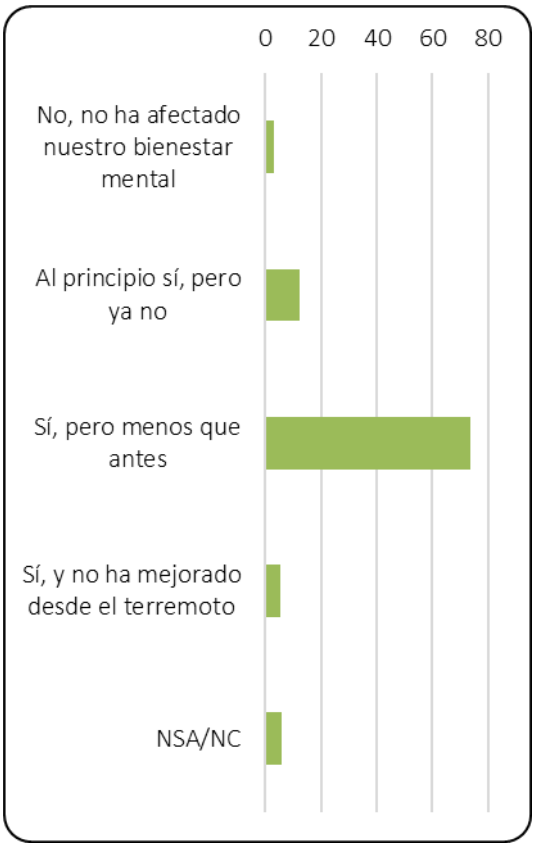
Como se puede ver en la encuesta, a pesar de la afectación, no hubo una disrupción mayor de los **servicios de salud**. Hay incluso una diferencia significativa positiva, aunque leve, que muestra un aumento del acceso percibido a servicios de salud, en comparación con los niveles anteriores al terremoto y en el momento de la encuesta. En un grupo focal, los participantes mencionaron, de hecho, que los equipos médicos venían “más a menudo” a su comunidad que antes. No se pudo comprobar la causa de esta mejora. Según un funcionario del Gobierno, esto podría ser solo una cuestión de percepción, por un mejor conocimiento de los servicios disponibles dentro de la población, o podría deberse a un aumento del personal médico disponible, que no estaría relacionado con el terremoto, sino con el ciclo de graduación del citado personal.

Además del Ministerio de Salud Pública (MSP), que jugó un rol clave en la atención médica, muchos actores médicos de la cooperación intervinieron justo después del terremoto. Sin embargo, por presuntos problemas de coordinación, se limitó el acceso de organizaciones médicas internacionales después de unas semanas, sin impedirlo por completo.

En cuanto a recuperación de la infraestructura médica, según un funcionario del Gobierno, se ha alcanzado un 50% en hospitales y un 90% a nivel de sub-centro. La recuperación del equipamiento fue estimada entre un 60% y un 70%. Las grandes obras están gestionadas por el gobierno, aunque no se pudo comprobar su financiación. Algunos actores de la cooperación también apoyaron la recuperación del equipamiento.

El impacto del terremoto se notó mayoritariamente a nivel de **salud mental**. Según la encuesta, solo el 3% de los encuestados declaró que él/ella y/o miembros de su

Gráfico 28: Hogares que padecen miedo, depresión o ansiedad desde el terremoto



hogar no han sido afectados por el terremoto a nivel emocional y un 12% indicó que ya no están afectados. Por otro lado, un 5% declaró el mismo nivel de ansiedad, depresión o miedo que justo después del terremoto y el 74% mencionó sentir ansiedad, depresión o miedo, aunque menos que después del terremoto. Estos resultados fueron comprobados con el estudio cualitativo, donde en casi todos los grupos focales y las entrevistas se mencionaron altos niveles de miedo y ansiedad, que representan un factor de bloqueo importante para la recuperación de la población afectada. Los niveles de ansiedad fueron agravados por las réplicas que siguieron muchos meses después del terremoto, así como por los múltiples desplazamientos a los albergues y posteriormente a reasentamientos, entre otros.

A pesar de intervenciones tanto del Gobierno como de la cooperación, varios informantes y participantes de grupos focales mencionaron que la parte psicosocial fue desatendida y que es necesario un enfoque más específico y continuo en este ámbito.

e. Educación

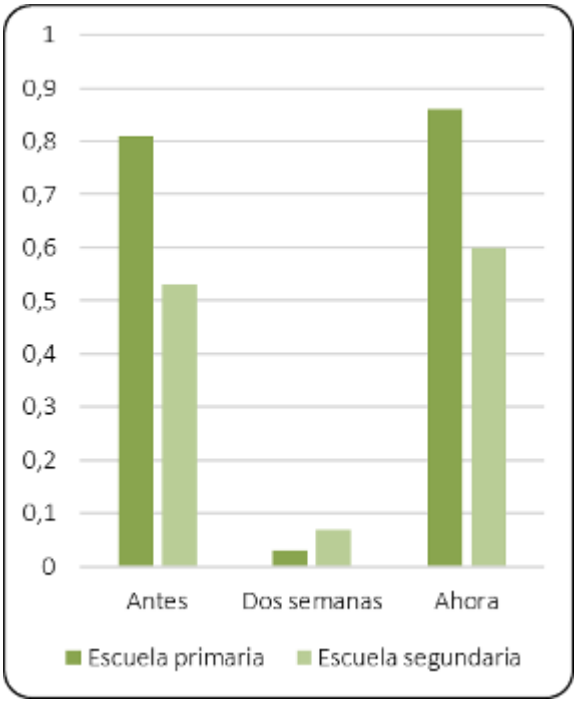
Los altos niveles de ansiedad mencionados antes afectaron de forma muy negativa al sector educativo y dificultaron su recuperación y el regreso de los niños a la escuela, además de causar la salida de las familias y docentes de la zona afectada.

Además de la ansiedad, el terremoto afectó a la infraestructura educativa, con el 100% de las unidades educativas afectadas en varios niveles de daños en el cantón de Muisne, según un informante, y en altos niveles también en Manabí.

También se observaron problemas ya pre-existentes, como un rechazo escolar en la zona de Muisne y cierto nivel de malestar por parte de los docentes.

La respuesta fue una mezcla de respuesta de emergencia, con una estrategia de recuperación en tres fases preestablecidas, y la implementación de un plan mayor de restructuración del sector educativo ya

Gráfico 29: Promedio de niños que van a la escuela por hogar



planificado por el Gobierno, con la construcción de las escuelas del milenio y del siglo 21. Además, los actores del sector educativo tuvieron que afrontar un doble reto: la introducción de un nuevo currículo y la adaptación de este currículo a una situación de emergencia.

La estrategia de aprovechar la emergencia para implementar unos procesos administrativos fue criticada por los actores de cooperación ya que, según un informante, "una emergencia no es el momento para tomar decisiones que no van a resolver la emergencia, es perjudicial hacerlo sin consulta y planificación previa suficiente." Por lo tanto, es difícil valorar el nivel de recuperación, ya que el objetivo no era volver a la situación anterior al terremoto.

Sin embargo, el plan de respuesta, inspirado en una respuesta similar aplicada en Perú, y que constaba de tres fases; una primera fase recreativa de reactivación, una segunda fase con la incorporación de temáticas educativas de modo informal y una tercera fase de educación formal, fue valorado de manera positiva por los informantes y parece haber tenido resultados positivos.

Según la encuesta, el número de niños escolarizados bajó de forma significativa después del terremoto, ya que muy pocos niños asistieron a la escuela dos semanas después del terremoto. Sin embargo, este número regresó a niveles similares a los 13 meses, cuando se realizó la encuesta, e incluso aumentó un poco, pasando de un promedio de 0,81 a 0,86 niños por hogar en la escuela primaria y de 0,53 a 0,6 en la escuela secundaria, pero no de forma significativa.

Los encuestados que indican un cambio en el número de niños escolarizados y atribuyen este cambio al cierre de la escuela por el terremoto representan un 34% con respecto a las escuelas primarias y un 36% en lo referente a las escuelas secundarias. En el estudio cualitativo, varios informantes mencionaron el coste adicional relacionado con el trasporte de niños a escuelas más lejanas, por el proyecto de agrupación educativa, pero menos del 1% de los encuestados declaró que el número de niños escolarizados cambió, por no poder pagar la matrícula u otros gastos (debidos al terremoto), como podría ser el transporte.

Según varios informantes del Gobierno, el 100% de las escuelas está operativo y el 100% de los niños está reactivado. Según ellos, la situación tardó unos 2 meses en normalizarse. Sin embargo, según otros informantes,

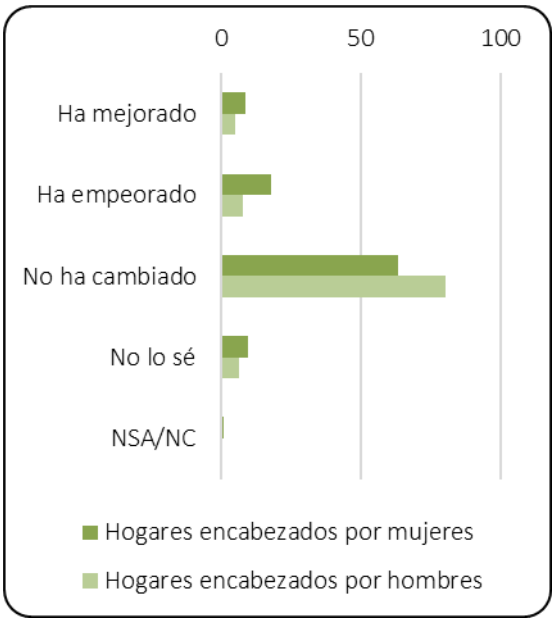
"La infraestructura a nivel educativo no estaba siendo mejorada y [el terremoto] fue una oportunidad que se consideró para mejorar la calidad educativa del país. No todo lo que vino después del terremoto ha sido malo." Informante, gobierno, Manabí

es demasiado pronto para medir el impacto del terremoto a nivel educativo y su recuperación por falta de datos. Además del número de niños escolarizados, sería importante valorar la calidad de la educación recibida. Un informante, por ejemplo, limitó al 70% el nivel de recuperación por falta de docentes en las zonas afectadas.

Desde otra perspectiva, algunos informantes también vieron el terremoto como la oportunidad que visibilizó los problemas pre-existentes y permitió la mejora de las condiciones educativas, tanto a nivel estructural (proyectos de agua y saneamiento en las escuelas, construcción de escuelas nuevas más sismo-resistentes) como pedagógico. Un informante, sobre todo, fue muy positivo en cuanto al proceso de reactivación de los docentes, que sitúa a los docentes en el centro del proceso educativo y que pasa de un docente tradicional a un docente facilitador, capaz de introducir temas y competencias transversales como valores, solidaridad, etc. Según este informante, este proceso fue muy positivo y recibió una muy buena respuesta.

f. Protección

Gráfico 30: Cambios en el nivel de seguridad para mujeres, según el sexo del jefe de hogar



Según varios informantes, la protección fue una de las mayores debilidades del sistema durante la respuesta. Se mencionaron los problemas pre-existentes de acoso, abuso y violencia en la zona afectada, que se acentuaron por la emergencia, aunque estos datos no aparecen tanto en la encuesta. La mayoría de los encuestados (80% para hogares encabezados por hombres y 63% para hogares encabezados por mujeres) considera que el nivel de seguridad para las mujeres no ha cambiado, mientras que el 18% de los hogares encabezados por mujeres y el 8% de los hogares encabezados por hombres opinan que ha empeorado.

Las debilidades del sistema se visibilizaron principalmente con la transferencia de gestión del MIES a las fuerzas armadas. Durante el estudio se mencionó varias veces el importante papel que jugó la cooperación internacional en la capacitación y transferencia de conocimientos a nivel de protección y gestión de albergues.

La mayoría de los informantes considera que el nivel de protección es más o menos igual al de antes, es decir que sigue siendo muy bajo en las zonas afectadas y de forma general en el país.

3. El terremoto como factor de cambio

a. Cambios comunitarios

"El hecho que la gente esté organizada ayudó mucho para afrontar la primera respuesta. Las comunidades que estaban organizadas canalizaron mejor la ayuda, [pudieron] aprovecharla y distribuirla. Las que no, generaron inclusive discordia, dificultades, celos, conflictos. Las organizadas, no." Informante, cooperación, Portoviejo, Manabí

La mayoría de los participantes en grupos focales e informantes consideran que las comunidades salieron **más organizadas** de la emergencia. Varios factores pueden explicarlo. Un primer factor es la necesidad de organizarse para beneficiarse de la ayuda disponible, es decir una organización espontánea por necesidad. Un segundo factor es la creación o fortalecimiento, por el Gobierno y los actores de la cooperación, de comités para gestionar los proyectos con un apoyo administrativo, material y capacitaciones.

Sin embargo, hay que indicar que no todas las comunidades siguieron este proceso, ya que se requiere un cierto nivel organizativo previo, un fuerte liderazgo y unión, o al menos la ausencia de conflictos significativos dentro de la comunidad con anterioridad al terremoto. La idiosincrasia y la cultura de cada comunidad son también aspectos determinantes. Por ejemplo, varios actores mencionaron que es más fácil organizar la comunidad en zonas rurales que en zonas urbanas.

El tema de la **unión** o desunión no fue percibido de forma igual por todos los informantes. Para la mitad de los grupos focales y varios informantes, el terremoto creó más unión a nivel comunitario debido a la experiencia compartida, la creación de comités que fomentaron la comunicación y un fuerte movimiento de solidaridad impulsado por la emergencia.

Por el contrario, en un grupo focal y varias entrevistas, los informantes consideraron que el terremoto causó más conflictos y desunión, porque dividió a las familias (primero físicamente) y creó tensiones entre las personas desplazadas o reasentadas y la población local. Estos conflictos pueden estar relacionados con temas de propiedad y terreno o con un sentimiento de inseguridad y aumento de la criminalidad cerca de las zonas de reasentamiento. Algunos informantes lamentaron una

falta de programas de integración para las poblaciones reasentadas, aunque no fue una opinión compartida por todos los informantes.

"Otro cambio son sus proyectos de vida. [Tienen] una visión más abierta. Antes, [los niños y adolescentes] querían ser pescadores. Después decían que querían ser psicólogos, policías, profesores. […] Los chicos aprovecharon todo. Hoy cuando hablan de agua, de sus derechos... es el conjunto de todo el proceso de varias organizaciones y herramientas que han recibido." Informante, cooperación, Quito

Asimismo, a nivel de **género**, mientras unos informantes consideraban que la emergencia y la respuesta contribuyeron a cambiar el papel de las mujeres en la sociedad, otros consideraron que los roles tradicionales salieron fortalecidos. Los primeros mencionaron el rol fundamental que jugaron las mujeres en la respuesta y su cooperación con los distintos actores humanitarios. Por ejemplo, ellas participaron más en los programas de capacitación y salieron empoderadas del proceso. Un informante dijo que "algunas mujeres salieron como dirigentes que continúan su trabajo hasta hoy". Sin embargo, otros destacaron el hecho de que la respuesta contribuyó a la reproducción de los roles tradicionales, con la participación de los hombres en los trabajos de reconstrucción, mientras que las mujeres formaban parte de los comités de cocina. Según ellos, los hombres eran los que tomaban y siguen tomando las decisiones. De forma general, no parece que los aspectos de género se hayan beneficiado de una atención significativa por parte de los actores, ya que muy pocos, con la excepción de los actores de protección, lo han destacado durante el estudio.

Otros cambios comunitarios mencionados por algunos informantes, pero que no pudieron ser comprobados, fueron: mayor presión de la ciudadanía, mayor petición de rendición de cuentas a las autoridades, una mayor sensibilización frente a los riesgos e interés en su gestión, mayor asistencia en las comunidades que recibieron más ayuda y de forma menos coordinada, creación y fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades y los demás actores (municipios, etc.).

b. Cambios institucionales

De forma general, es demasiado pronto para hablar de cambios institucionales sistematizados o generalizados. El estudio cualitativo destacó algunas tendencias en ciertas instituciones, pero estos procesos parecen depender sobre todo del personal, y de forma más específica del líder de cada institución y a cada nivel (central, provincial, cantonal). Varios informantes

mencionaron un cambio en la cultura de trabajo, más dinamización, más experiencia, más comunicación dentro de las instituciones y entre ellas, más agilidad y transparencia, más empoderamiento, transferencias de competencias y cambios organizativos. Sin embargo, muchos informantes también opinaron que no cambió nada y que incluso ciertos responsables actuaron como si nada hubiera pasado.

"Esto [el terremoto], generó una nueva cultura de trabajo, […] nuevos sistemas de trabajo. Es una cultura que está generando mucha dinamización, respuesta inmediata, una ejecución más efectiva, un trabajo más asertivo, una visualización de la realidad más real." Informante del Gobierno, Atacames, Esmeraldas

Hay que reconocer que los cambios institucionales requieren tiempo. Por ahora, los cambios y el aprendizaje parecen darse más bien a nivel personal y en función de la experiencia y el perfil específico de las personas que jugaron un rol en la respuesta. Habría que institucionalizar estas lecciones aprendidas para que no se pierdan, sobre todo a causa del cambio de personas tras las elecciones. Un paso importante en este sentido sería la publicación de una nueva ley de gestión de riesgos, en preparación por la SGR, en el momento del estudio (ver sección siguiente).

4. Preparación y gestión de riesgos

Muchos de los informantes y participantes de grupos focales destacaron que nunca pensaron que podría pasar algo como el terremoto del 16 de abril de 2016 en Ecuador. No estaban preparados, ni a nivel comunitario, ni a nivel institucional, lo que acentuó el impacto del desastre.

"En Ecuador funciona el sistema de gestión descentralizado de gestión de riesgos que están categorizadas a nivel global con clusters y a nivel de Ecuador con mesas de trabajo del 1 al 8. Nos dimos cuenta de que el país no tiene un plan nacional de respuesta. Tenía un manual de gestión de riesgos con el que trabajó todo el mundo desde los municipios hasta los ministerios, pero no tiene peso y tampoco directrices claras, es muy general. Ahora están trabajando en un plan nacional de respuesta para poder mejorar el accionar de todos los ministerios, agencias, ONG, gobiernos locales, etc." Informante, cooperación, Quito

Todos reconocieron que hubo un cierto trabajo de preparación y gestión de riesgo anteriormente, pero que se enfocaba en otros tipos de desastres (erupción volcánica, inundaciones, etc.). El plan de respuesta y los conocimientos resultaron muy generales y teóricos, y al final inadecuados para este tipo de emergencia. Otros proyectos de preparación y gestión de riesgos no estaban finalizados. Muchos reconocieron que la realidad de lo sucedido fue distinta de lo previsto sobre el papel.

El estudio cualitativo reveló percepciones muy distintas en cuanto al nivel de preparación actual comparado con el anterior. La mayoría de los grupos focales consideran que están mejor preparados ahora por la experiencia vivida, las capacitaciones proporcionadas por la cooperación internacional y la sensibilización de la televisión, los simulacros, y los contactos establecidos con las autoridades locales. En un grupo focal se

mencionó la falta de capacitación para las personas mayores, mientras que otro grupo consideró que no estarían mejor preparados para otros tipos de eventos como inundaciones, sequías, etc.

Los aspectos positivos destacados fueron: más experiencia y conciencia de los riesgos y de la necesidad de preparase mejor, tanto a nivel comunitario como institucional, más capacitación en gestión de riesgos, la implementación de sistemas de alerta temprana y sistemas de sirenas, más simulacros, más instituciones con unidad de gestión de riesgo y planes de contingencia (en preparación), la señalización de rutas de evacuación y puntos de encuentro. Dos informantes dieron ejemplos de desastres posteriores al terremoto de abril de 2016 en los que la experiencia y los planes desarrollados para la emergencia habían sido usados de forma exitosa, demostrando una mejor preparación. De hecho, en la encuesta se puede notar una mejora espectacular del nivel de conocimientos sobre comportamientos recomendados, no solo en caso de terremoto, sino también de tsunami. El porcentaje de quienes declaran saber cómo reaccionar en caso de terremoto subió del 9% al 71%, y del 14% al 72% en caso de tsunami. Se incluyeron preguntas abiertas sobre medidas concretas para comprobar estos conocimientos.

Gráfico 31: Conocimiento sobre cómo reaccionar en caso de terremoto

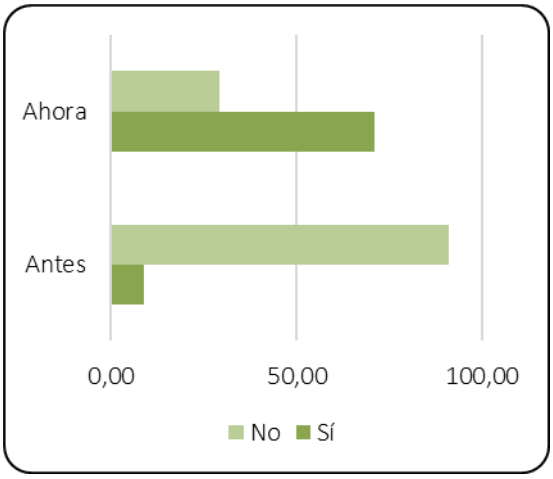
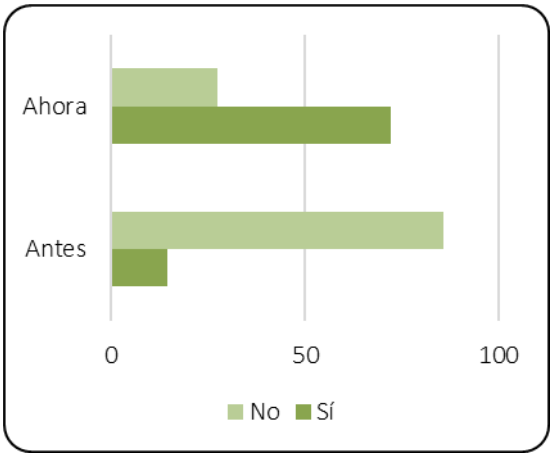


Gráfico 32: Conocimiento sobre cómo reaccionar en caso de tsunami



Como aspectos menos positivos se mencionaron una falta de operatividad de los planes de contingencia (por ejemplo, en zonas donde el alivio no permite aplicar las medidas recomendadas), la falta de interés y de participación de algunos actores en los simulacros, las numerosas instituciones que aún carecen de plan de contingencia y de unidad de gestión de riesgo (por falta de recursos o por dificultad para encontrar personal cualificado), la falta de fortalecimiento de los actores locales y la transferencia de competencias por la intervención directa del Gobierno, la falta de socialización de las normas de seguridad y los obstáculos culturales, administrativos y financieros para su cumplimiento.

"Se está esperando este plan de respuesta y la ley de gestión de riesgo para institucionalizar las lecciones aprendidas", Informante, Quito

De forma general, parece que a nivel comunitario hay una mayor preparación, aunque queda mucho por hacer, pero las debilidades se hallan sobre todo en la respuesta institucional. Un informante lo explicó de esta forma: "hay que rescatar numerosas experiencias de mucha gente, consolidar esta información y que eso ayude a elaborar un documento que sirva a los Gobiernos, el Estado y las personas para saber cómo responder con las lecciones

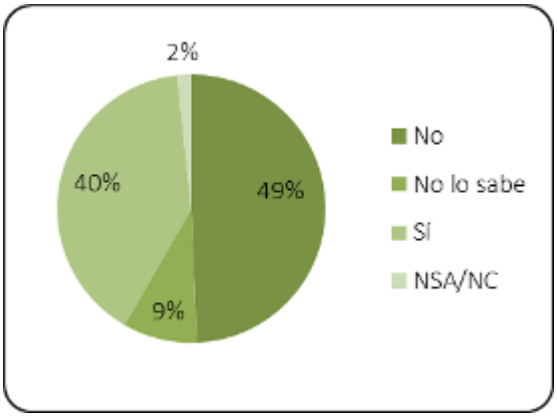
aprendidas, los errores y aciertos, y hacer un balance de cómo se debe y no se debe hacer".

"Estamos pensando de aquí a 40 años porque los terremotos no son frecuentes. En 10 años, se olvida. La idea es institucionalizar, dejar un marco jurídico.", Informante, Gobierno, Portoviejo, Manabí

Como se mencionó anteriormente, esta institucionalización de las lecciones aprendidas y mejora de las prácticas va a depender mucho del plan de respuesta nacional y de la ley de gestión de riesgos en preparación por la SGR. Según un informante, esta ley sería una ley sancionadora y podría contribuir a cambiar las cosas, dando más poder a la SGR, más cobertura y peso para regir el tema de mitigación de riesgos.

El tema de las normas de construcción es fundamental. Aunque parece haber más sensibilización y conocimiento sobre normas de seguridad, su cumplimiento sigue siendo problemático. Según la encuesta, solo el 40% de las personas que declararon haber reconstruido o reparado sus casas después del terremoto piensa que su casa es sismo-resistente, mientras que el 49% piensa que no lo es. Hay una diferencia significativa entre las categorías de encuestados según su localidad. Así, las casas reparadas/reconstruidas percibidas como sismo-resistentes son más frecuentes en las comunidades urbanas, mientras que en las comunidades rurales más de la mitad de los encuestados (60,7%) no piensa que su casa sea sismo-resistente. Las diferencias son también significativas entre las regiones. En Esmeraldas prevalecen las casas percibidas como no sismo-resistentes, mientras que en Manabí son menos del 50%. Esto puede ser solamente una cuestión de percepción, falta de conocimientos o de información, pero también hay diferencias reales de construcción por motivos políticos, culturales o económicos.

Gráfico 33: Casas reparadas/reconstruidas sismo-resistentes



Según el estudio, las dificultades relacionadas con el cumplimiento de las normas de construcción son la corrupción, la cultura, la falta de conocimientos a nivel de contratantes y maestros y su voluntad de ahorrar dinero, así como la falta de voluntad y capacidad en ciertos municipios para aplicar los controles requeridos.

CONCLUSIÓN

¿Hasta qué punto se han recuperado o han mejorado los recursos, medios de vida y bienestar de los hogares desde el terremoto?

La evaluación muestra una cierta normalización de la situación un año después del terremoto. La mayoría de las personas ha tenido una solución de alojamiento, ha recuperado un trabajo, el acceso a mercados, al agua (para los que ya tenían acceso al agua antes del terremoto), a la educación, a la salud y a otros servicios básicos. En algunos casos, el terremoto permitió incluso mejorar las condiciones como, por ejemplo, los sistemas de agua, por la visibilización de problemas pre-existentes y la afluencia de recursos y competencias a las zonas afectadas.

Es difícil medir la recuperación, porque no se trata de regresar al punto justo anterior al terremoto, sino de aprovechar para implementar proyectos de desarrollo y de restructuración que no están directamente relacionados con la respuesta, como son la reorganización del sistema escolar o la construcción de sistemas de agua en la zona de Pedernales. Por lo tanto, el terremoto fue visto por ciertos actores como una oportunidad.

El aspecto psicosocial y el tema de los medios de vida parecen ser los que no han logrado una recuperación total. Estas dos áreas fueron mencionadas más a menudo como puntos de bloqueo. El miedo y la ansiedad debido al terremoto han disminuido, pero siguen muy visibles en las zonas afectadas. En cuanto a los medios de vida, se nota una reactivación muy rápida de los mercados y, según la encuesta, la mayoría de la población ha vuelto a encontrar un trabajo y ha logrado ingresos mensuales similares a los previos al terremoto. Sin embargo, los gastos han aumentado y, por lo tanto, su situación es más precaria que antes. Se observa, por ejemplo, una recuperación parcial de las posesiones materiales como el teléfono móvil, medios de transporte o televisión y radio.

¿Cuál fue el papel de la respuesta de los distintos actores en el proceso de recuperación de la población afectada?

El estudio muestra claramente el rol fundamental de las propias familias afectadas y de sus parientes en el proceso de recuperación. Es esencial, por lo tanto, considerarles como actores y asegurar su plena participación en cualquier respuesta. Por consiguiente, la ausencia casi total de sistemas de rendición de cuentas y la limitada participación de la población afectada en la

respuesta de los actores son aún más problemáticas. El nivel de organización de las comunidades resultó ser un factor fundamental de su capacidad para captar la ayuda disponible y recuperarse, y debe ser fomentado y fortalecido como medida de preparación ante futuros desastres.

El otro actor clave en esta respuesta fue el Gobierno ecuatoriano. En un contexto político pre-electoral, el Gobierno se activó para brindar ayuda a la población con grandes obras de infraestructura y reconstrucción de viviendas, políticas de reactivación económica, gestión de albergues y gestión de la ayuda humanitaria principalmente. A modo de aspecto característico de los países de renta media, el Gobierno se posicionó realmente como líder, proveedor y coordinador de la respuesta, con una voluntad demostrada de captar la ayuda disponible, supervisar y controlar las intervenciones de otros actores. Por lo tanto, la respuesta del Gobierno fue muy visible y reconocida por las personas afectadas. A pesar de una capacidad acertada de respuesta y liderazgo, no todas las instituciones gubernamentales tenían la experiencia de respuestas humanitarias de esta magnitud o los conocimientos necesarios de los mecanismos y estándares humanitarios internacionales.

Ahí es donde más valor añadido ha tenido la cooperación, en su mayoría internacional. Las organizaciones y agencias de Naciones Unidas brindaron recursos financieros y humanos, pero sobre todo su experiencia de gestión de respuesta humanitaria, favoreciendo una mejor calidad de la respuesta. La contribución de las organizaciones fue significativa en la transferencia de conocimientos de gestión humanitaria, protección y estándares en situaciones de emergencia, asesoría e incidencia sobre el Gobierno, pero también sobre las organizaciones locales u oficinas locales de organizaciones internacionales. Además, mientras la respuesta del gobierno fue más generalizada y “macro”, la cooperación se centró en cubrir las lagunas dejadas por el gobierno, con el apoyo a las minorías que habían quedado desatendidas, sobre todo fuera de los albergues y a nivel comunitario, en las zonas rurales. Aun así, no fueron atendidas todas las necesidades de todas las personas afectadas.

Hay que reconocer también el rol de las personas particulares y el gran movimiento de solidaridad que

aportó insumos básicos esenciales a las zonas afectadas unas horas después del terremoto, lo que causó, sin embargo, también cierto caos. Las instituciones religiosas y empresas privadas también contribuyeron a la recuperación de la población con apoyo material, financiero o emocional. Su rol podría ser analizado más en detalle en futuros estudios.

Recomendaciones para Oxfam y otros actores humanitarios

Una mejor preparación y organización a nivel comunitario e institucional permite, tanto limitar el impacto de un desastre, como facilitar y acelerar la recuperación. Por lo tanto, es necesario seguir invirtiendo en la mejor preparación de las poblaciones y actores locales en zonas de riesgo. Más allá de la capacitación a nivel teórico, deben reforzarse las capacidades de poner en práctica sus conocimientos.

Un desastre, aunque sea siempre un acontecimiento terrible, puede ser también la oportunidad de concienciar sobre los riesgos a una población y a los actores locales, e impulsar nuevos métodos de trabajo, nuevas dinámicas en una comunidad o institución. Se debe aprovechar este período para sistematizar las lecciones aprendidas, institucionalizarlas e impulsar cambios positivos y duraderos.

Es necesario reconocer el rol fundamental de las propias personas afectadas en su recuperación y considerarlo antes y durante todas las respuestas. Por lo tanto, las comunidades tienen que jugar un papel central en los programas y participar en cada etapa. Los sistemas de rendición de cuentas tienen que reforzarse, comunicarse de forma oportuna, y si es necesario, recomendarse también a otros actores.

Es probable que, sobre todo en países de renta media, los gobiernos tengan cada vez más la capacidad y voluntad de liderar las respuestas. Es fundamental trabajar de manera proactiva con ellos para asegurar una coordinación y complementariedad óptima en el caso de un desastre, y el refuerzo de sus competencias humanitarias.

Los actores locales son los primeros en poder activarse tras un desastre, además de tener el conocimiento del contexto y el idioma. Un refuerzo de estos actores, sean oficinas locales de organizaciones internacionales, socios locales u otros, es fundamental para asegurar una respuesta rápida y apropiada.

Considerando la capacidad de los mercados para reactivarse de forma muy rápida y las problemáticas relacionadas con la distribución de insumos básicos, se recomienda la evaluación sistemática del acceso al mercado y la posibilidad de intervenciones basadas en transferencias de dinero cuanto antes después de un desastre.