

INFORME DE OBSERVANCIA DE POLÍTICA PÚBLICA  
Y VULNERACIÓN DE DERECHOS  
No. 001



ACTIVACIÓN DE  
ALBERGUES EN EL  
DISTRITO METROPOLITANO  
DE QUITO, FRENTE AL  
TERREMOTO DEL 16 DE  
ABRIL DEL 2016  
Período de análisis: del 16  
de abril al 24 de mayo 2016

RESUMEN EJECUTIVO

POPPVD-001-CPD-2016

Resolución de Consejo N° 273 de 19 de julio de 2016

## ANTECEDENTES

El 16 de abril de 2016, un sismo de magnitud 7.8 en la escala de Richter, tuvo lugar en las costas del cantón Pedernales (Manabí), lo que obligó al Gobierno del Ecuador a declarar el estado de excepción en el país, y el estado de emergencia a seis provincias: Esmeraldas, Santo Domingo, Manabí, Guayas, Los Ríos y Santa Elena (SGR, 2016. Informe 2).

Como consecuencia de lo anterior, se alertó sobre la posibilidad de un masivo desplazamiento de la población afectada por el terremoto hacia ciudades grandes, como Quito y Guayaquil, en busca de atención inmediata y posibles oportunidades para enfrentar su supervivencia.

Esta situación activó en Quito los albergues que en principio habían sido identificados para atender la posible emergencia por la erupción del volcán Cotopaxi. Unos administrados por fundaciones privadas y otros en alianza entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social -MIES- y el Municipio de Quito.

En este contexto, desde este Consejo se inicia un proceso de observancia a la política pública relativa a la gestión de riesgos y, al funcionamiento de los albergues en el DMQ, realizada entre el 16 de abril y el 24 de mayo de 2016, fechas en las que, según reporte de la Dirección Metropolitana de Gestión

de Riesgos, se encontraban habilitados cuatro albergues municipales que acogieron a un total de 35 personas.

## OBJETIVO DEL PROCESO DE OBSERVANCIA

Este proceso de observancia tuvo como objetivo identificar el cumplimiento del respeto de los derechos humanos de las personas desplazadas o en situación de movilidad humana, que se encontraban en condición de albergados en los servicios públicos del DMQ.

## METODOLOGÍA

El proceso de observancia se desarrolla en tres momentos, el primero: Recopilación de la información tanto de fuentes primarias como secundarias incluye entrevistas a actores y visitas a los albergues; en el segundo se realiza una primera validación de la información así como las primeras recomendaciones. Esta actividad se realiza con cada una de las entidades involucradas en la prestación del servicio; en el tercer momento se presenta oficialmente el informe final, tanto al pleno del Consejo cuanto a las entidades participantes solicitando la imple o entidades interesadas.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

### SOBRE EL MARCO NORMATIVO:

En septiembre del 2008, el MDMQ aprobó la Ordenanza Metropolitana No. 265, que crea el Sistema Metropolitano de Gestión de Riesgos con el objetivo de coordinar las acciones, de manera sistémica, de entidades públicas, privadas, no gubernamentales y de cooperación, para precautelar la seguridad de la población. Este Sistema se activa frente a desastres naturales o antrópicos que acontecen en el DMQ y cuenta con un fondo Metropolitano de Gestión de Riesgos que está creado para movilizar recursos en caso de emergencia por factores que afectan a las personas que residen en Quito.

Existe un nutrido cuerpo de normativa que conduce el accionar de la Gestión de Riesgos en el país. A nivel local, el Municipio del DMQ ha generado los instrumentos normativos respectivos aunque éstos requieren ser actualizados. Entre otras observaciones se puede mencionar las siguientes:

- La aplicación de la normativa internacional se recoge en los distintos instrumentos de directrices de política, pero éstos no se traducen necesariamente

en presupuesto y coordinación interinstitucional. Prima el criterio discrecional de los servidores al momento de su aplicación.

- Las resoluciones, ordenanzas y guías relacionadas con el tema no se implementan en su integridad.
- El Fondo Metropolitano de Gestión de Riesgos no pudo ser habilitado para este caso, dado que el desastre se produjo en otro cantón del país.

### SOBRE LA OPERATIVIZACIÓN DEL SISTEMA METROPOLITANO DE GESTIÓN DE RIESGOS

- Los Consejos Zonales de Seguridad, se encuentran constituidos e incorporan a entidades nacionales, locales y actores comunitarios.
- La Secretaría de Inclusión Social del MDMQ, en coordinación con la Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos activó la Mesa 4 del Comité de Operaciones de Emergencia –COE- cantonal con la finalidad de generar el Plan de trabajo frente al desplazamiento.

- Se movilizaron recursos de la Secretaría Metropolitana de Gestión de Riesgos –SMGR– para la atención de las personas afectadas en Quito, como establece la OM 265.

### SOBRE LA NORMA TÉCNICA

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, han emitido algunas Normas Técnicas para enfrentar situaciones de riesgo o crisis por desastres naturales. Tanto las instancias nacionales como el GAD metropolitano cuentan con algunos instrumentos de normativa técnica, aunque algunos de éstos aún no han sido asumidos como Norma Técnica oficial;

- Se ha identificado la carencia de algunos instrumentos técnicos que son imprescindibles tales como:
  - Normativa técnica para medios de comunicación;
  - Instrumentos técnicos metodológicos para la intervención en áreas psicológicas y sociales;

- No se comparte entre el nivel nacional y local los instrumentos utilizados para el registro de las personas albergadas, lo cual dificulta contar con información veraz de las personas que están siendo atendidas.

### SOBRE LOS SERVICIOS IMPLEMENTADOS

#### *Ayuda humanitaria*

En vista de la magnitud del terremoto, durante el período analizado, el Municipio del DMQ y el Gobierno central destinaron sendos recursos de Ayuda Humanitaria, que implicó la movilización de bomberos, médicos, enfermeras, psicólogos, ingenieros, voluntarios, kits de alimentos, medicamentos entre otros; además se ofreció bonos de vivienda y se puso a disposición el programa de familias acogientes<sup>1</sup>.

Las personas desplazadas a Quito por efectos del terremoto tuvieron la posibilidad de acceder de manera relativa a estas ayudas; sin embargo, las familias que se desplazaron a Quito, al encontrarse en los albergues no accedieron al bono de familias acogientes, de acogida o de alquiler/arriendo.

### *Albergues*

- Contaron con una infraestructura adecuada, esto es separación de las áreas de residencia, administrativa, de bienestar social y de salud, baños –aunque no estuvieron siempre diferenciados para el uso de hombres y mujeres–, área para la preparación de alimentos, comedor, lavandería y espacios de recreación cubiertos y al aire libre.
- Los albergues no contaron con certificados de funcionamiento visibles, aunque si están claramente identificados por zona administrativa e incluso por tipo de amenaza; ninguna de las entidades responsables asumió la competencia de emitir dicha certificación;
- No se encontró adecuaciones para facilitar el acceso de personas con discapacidad.
- Cuando el MIES estuvo a cargo de la administración de los albergues, se instalaron biombos para dividir los espacios familiares, esto ayudó a brindar cierto nivel de privacidad. Sin embargo, con la salida del MIES, también se retiraron los biombos, los mismos que no pudieron ser reemplazados por el MDMQ.

### PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES Y MANEJO DEL GRUPO DE PERSONAS ALBERGADAS

- Los servidores a cargo de los albergues desconocían la Guía de Manejo de Albergues;
- Los planes de trabajo fueron elaborados y socializados al grupo de personas albergadas; sin embargo, éstos no fueron construidos participativamente tal como determina la Guía de manejo de la Red de Albergues;
- Se observó la necesidad de generar y actualizar herramientas e instrumentos técnicos de trabajo psicosocial;
- No se contaba con ficha única de registro de personas homologada con las utilizadas a nivel central, lo que obstaculizó la generación de información oportuna y veraz;
- Se pudo identificar dos momentos en la administración de los albergues:
 

**Primer momento:** cuando la administración de los albergues estuvo a cargo del MIES, los equipo

1. Un detalle de los recursos movilizados se puede encontrar en el Informe de Observancia a Albergues que se encuentra en el siguiente link <https://goo.gl/19IHqd>

técnicos en psicología y trabajo social brindaron el apoyo inicial, no obstante, cuando el MIES retira su apoyo, no se generaron procesos técnicos de transferencia que incluyeran informes del estado de situación sobre el abordaje social y psicológico a las personas que fueron atendidas por los profesionales.

**Segundo momento**, cuando la administración de los albergues es asumida por el Municipio, éste debió exigir la transferencia técnica mediante informes sobre el abordaje que se proveyó a las familias o personas solas. Inicialmente las personas albergadas carecieron de atención psicosocial, aspecto que luego fue corregido.

- El Municipio no contaba con metodología para construir participativamente un Plan de Retorno de las personas albergadas a su lugar de origen, por lo que solicitan el apoyo del COMPINA en transición a CPD para elaborar este instrumento, mismo que fue socializado a los actores de la mesa el pasado 24 de mayo del presente año.
- Por otra parte Si bien el protocolo establece que el MIES y la MTT4 son los responsables de

administrar los albergues, no se identifica con claridad si la Mesa de trabajo hace relación al nivel provincial o cantonal.

- Se evidencia que el protocolo está planteado a nivel nacional y no se considera el procedimiento en el ámbito local, por ello, ninguno de los dos elaboró un informe final de cumplimiento del Plan de atención integral interinstitucional; a pesar de ello, se realizó una evaluación previo al cierre (RB002, 2016).
- No se contó con un protocolo para el acceso de los medios de comunicación y la generación de la noticia.

#### CARACTERIZACIÓN DE LAS PERSONAS ALBERGADAS EN EL DMQ.

Las personas y familias afectadas en las zonas de desastre se vieron obligadas a tomar la decisión de migrar a otras ciudades, y los registros del MIES y la DMGR lo validan, según el siguiente detalle:

- Las personas registradas en los albergues pertenecían a: Esmeraldas, Manta, Pedernales, Portoviejo.

- 3 personas extranjeras: 2 colombianas y 1 venezolano
- 6 personas con algún tipo de discapacidad: física, intelectual y auditiva.
- La Secretaría de Gestión de Riesgos, quien coordinó directamente con la Dirección Metropolitana de
- MIES, Secretaría de Gestión de riesgos, la Policía Metropolitana, personas que llegaron al Parque Bicentenario

De acuerdo a diferentes fuentes, en Quito se albergaron un número de entre 35 a 64 personas, como se detalla en el siguiente cuadro:

Fuente	Fecha de corte	No. de albergados en el DMQ
Secretaría de Gestión de Riesgos	16 de abril y el 05 de mayo del 2016	44 personas albergadas
Ministerio de Inclusión Económica y Social	16 de abril y el 09 de mayo del 2016	64 personas: el 55% hombres y el 45% mujeres: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 39% de 0-18 años;</li> <li>• 27% de 19-28 años;</li> <li>• 33% de 29-64 años;</li> <li>• 1% &gt; 65 años.</li> </ul>
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	09 de mayo al 24 de mayo de 2016	35 personas: el 42.86% mujeres y el 57.14% hombres. <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 43% de 0 a 17 años;</li> <li>• el 40 % de 18 y 64 años;</li> <li>• El 3% &gt;65 años, y el 14% no registra el dato. (DMGR, 2016).</li> </ul>

**Fuentes:**  
SGR (2016). Página web  
MIES (2016). Matriz de registro  
MDMQ/DMGR (2016). Matriz de registro  
Elaborado por: OPP/Compina en transición

En el mismo período de tiempo, entre el 16 de abril y 9 de mayo, los datos presentados por la SGR, el MIES y el MDMQ son diferentes, respecto al número de albergados en Quito.

Durante la observancia se pudo constatar que los instrumentos para registro de las personas albergadas eran diferentes. El MIES utilizó un registro mucho más exhaustivo, no solo temas de identificación (edad, sexo, lugar de origen), sino que también registró temas sobre discapacidad, acceso a bonos del Estado, capacidades individuales, expectativas, etc. En tanto que el MDMQ utilizó una base de datos de identificación, incluyendo un tema de observaciones donde registraban las novedades.

## CONCLUSIONES:

Existe un importante cuerpo normativo internacional y nacional que frente a la vulnerabilidad a la que está expuesto nuestro país, en cuanto a eventos como el vivido en abril pasado, deberían ser aplicados con mayor rigurosidad.

Es importante visibilizar el contenido de esos lineamientos de política, por ejemplo en instrumentos de planificación como los Planes de Desarrollo (nacional y local), en los que existen líneas muy generales referidas

a este tema; y en directrices que permitan una gestión de riesgos más ordenada y eficaz, como por ejemplo herramientas y procedimientos homologados que aseguren la calidad de los servicios de emergencia, pero sobre todo la adecuada protección de los derechos de las personas afectadas.

En el proceso de Observancia realizado se encontraron algunas debilidades principalmente en cuanto a: herramientas metodológicas, protocolos de atención, manuales de servicios, certificaciones oportunas, instrumentos para la transferencia de información, carencia de adecuaciones físicas para personas con discapacidad, sostenimiento sicosocial a las familias, entre otras, lo cual puso en evidencia la ausencia de profesionales preparados y procedimientos claros, sobre todo en los primeros días.

También se evidenció que una de las fortalezas fue contar con una infraestructura adecuada, a pesar de no estar debidamente equipada. Adicionalmente, en la observancia se constató que la dotación de alimentos, abrigo, fueron oportunos.

Frente al trabajo realizado por el equipo técnico, se evidenció que existió una predisposición para la atención a las personas albergadas; sin embargo, hubo dificultades al momento de establecer una adecuada coordinación interinstitucional, sobre todo entre los

niveles de gobierno nacional y local. Esto pudo ser percibido en: la gestión de la información, en la ausencia de herramientas de registro homologadas, en la falta de emisión del certificado que avale el funcionamiento del albergue y que pueda ser publicado en un lugar visible y, finalmente, en la necesidad de la actualización de directrices para la atención integral en los albergues.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, se puede concluir que, a pesar de las dificultades presentadas inicialmente, en las reuniones de validación del presente informe se observó una actitud de apertura de parte del MIES, MDMQ y las demás instancias involucradas, para aceptar las recomendaciones y enfrentar la situación de manera articulada.

## RECOMENDACIONES:

### Norma legal y normativa técnica

#### LA SGR Y EL MDMQ:

- Actualizar y homologar manuales, procedimientos, normativa legal, que incorporen las directrices de la CRE y de los instrumentos internacionales, en particular en relación a la delimitación del accionar de cada actor del sistema nacional y local.
- Difundir los instrumentos, herramientas, manuales, guías y demás materiales pertinentes.
- Formar a equipos técnicos especializados en metodologías de intervención psicosocial.
- La SGR, en coordinación con la instancia correspondiente, certificar el funcionamiento de albergues.
- La DMGR: seguimiento, evaluación y actualización de los planes de gestión de riesgos y/o planes de contingencia desarrollados por las administraciones zonales.
- El MDMQ: Fortalecer la Mesa de trabajo 4.

## Planes de desarrollo

- Incorporar en los Planes de Desarrollo -nacional y local- un enfoque de protección integral de riesgos (prevención, mitigación, recuperación).
- El MDMQ: informar a la ciudadanía a través de campañas permanentes de prevención y disminución de riesgos frente a desastres naturales y antrópicos. Socializar el Atlas de Amenazas Naturales.
- La SMSYG, impulsar la construcción participativa del Plan Integral de Gestión de Riesgos del DMQ.
- La SECOM, vigilar para que los/as comunicadores/as incluyan en sus coberturas el enfoque de derechos y no re victimización.

## Servicios

- La DMGR: actualizar la Guía de manejo de albergues, incluyendo abordaje psicosocial, construcción participativa de normas de convivencia, planes de manejo de residuos, etc.
- Equipar a los albergues con el criterio de permanencias de corto y mediano plazo.
- Formar a técnicos/as del MDMQ para la administración de albergues.
- Desarrollar metodología e instrumentos apropiados para el manejo de los albergues.
- Contar con un plan de contingencia para el funcionamiento adecuado de los albergues para que sea activado inmediatamente.
- Certificar los servicios de albergues en el Distrito Metropolitano de Quito con la autoridad competente.



Pasaje Alejandro Andrade E4-297 y 12 de Octubre

Teléfonos: 255-4062 / 255-1995 / 2546772

[www.spinaquito.gob.ec](http://www.spinaquito.gob.ec)

[www.transicion.spinaquito.com](http://www.transicion.spinaquito.com)

 /CompinaQuito

 @CompinaQuito