



Tomorrow's **CITIES**

Urban Risk in Transition

**Prevención del riesgo futuro - Ambiente de
respaldo para la toma de decisiones (DSE)
Laboratorio urbano para la reducción del
riesgo de desastre - Nota conceptual**

Marco Córdova,
Jonathan Menoscal and Elisa Puga

TOMORROW'S CITIES CONCEPT NOTE
January 2022



UK Research
and Innovation



Tomorrow's Cities is the UKRI GCRF Urban Disaster Risk Hub

About **Tomorrow's Cities**

"Our mission is to reduce disaster risk for the poor in tomorrow's cities."

Tomorrow's Cities is the UK Research and Innovation (UKRI) Global Challenges Research Fund (GCRF) Urban Disaster Risk Hub – a five-year global interdisciplinary research hub.

Our aim is to catalyse a transition from crisis management to multi-hazard risk-informed and inclusive planning and decision-making, for cities in low-and-middle income countries.

Globally, more than two billion people living in cities of low-to-middle income countries are exposed to multiple hazards such as floods, earthquakes, landslides, volcanoes and fires, which threaten the cyclical destruction of their lives and livelihoods. With urban areas expanding at unprecedented rates, this number is expected to reach four billion by 2050.

Failure to integrate multi-hazard disaster risk into urban planning and decision-making presents a major barrier to sustainable development, including the single greatest global challenge of eradicating poverty in all its forms.

But this global challenge is also major opportunity: as ~60% of the area expected to be urban by 2030 remains to be built, we can reduce disaster risk in tomorrow's cities by design.

We are one of [12 UKRI GCRF Hubs](#) funded by a UKRI Collective Fund Award, as part of the UK AID strategy, putting research at the heart of efforts to deliver the United Nation's Sustainable Development Goals (SDGs).

www.tomorrowscities.org

[@UrbanRiskHub](#)

The UKRI GCRF Urban Disaster Risk Hub

ECCI High School Yards, Infirmary Street, Edinburgh EH1 1LZ



Prevención del riesgo futuro – Ambiente de respaldo para la toma de decisiones (DSE)

Laboratorio urbano para la reducción del riesgo de desastre – Nota conceptual

Fase 1

Antecedentes

El Centro Ciudades del Mañana (Tomorrow's Cities), conformado por la Escuela Politécnica Nacional, la Universidad San Francisco de Quito, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-Ecuador, y de varias universidades y centros de investigación del Reino Unido, tiene como objetivo proporcionar apoyo científico para reducir el riesgo de desastres por amenazas naturales de las comunidades con vulnerabilidades económicas y sociales. Para ello, se plantea el fortalecimiento de capacidades a través de la ciencia, la historia y el arte, buscando impulsar un accionar participativo de los distintos actores relacionados a la gestión territorial, contribuyendo así a un adecuado desarrollo sostenible.

En Ecuador, después del terremoto de abril de 2016, que causó más de 700 pérdidas humanas y provocó la destrucción de grandes áreas urbanas e infraestructura de interés nacional, se ha prestado una especial atención a la capacidad de adaptarse a las condiciones cambiantes (resiliencia) en las ciudades. Las ciudades resilientes están mejor posicionadas para proteger y mejorar la vida de las personas, asegurar capacidades de desarrollo, fomentar un entorno seguro de inversión e impulsar un cambio positivo entre sus habitantes.

Con el propósito que Quito sea más resiliente, es necesario planificar y responder de forma adecuada a múltiples amenazas. Convertir a Quito en una ciudad resiliente es un reto importante para los tomadores de decisión y la sociedad en general. Por ello, el Centro Ciudades del Mañana, en función de su objetivo principal ha desarrollado simultáneamente en Katmandú, Nairobi y Estambul, un Ambiente para la Toma de Decisiones (DSE)¹, que en el caso de Quito se implementa

¹ Para más información acerca del Ambiente para la toma de decisiones (DSE) revisar:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212420921001242?via%3Dihub>

mediante la construcción, conformación y operación de un “Laboratorio urbano para la reducción del riesgo de desastres”.

Laboratorio urbano para la reducción del riesgo de desastres

El laboratorio urbano se inscribe teóricamente en los debates de la teoría política contemporánea de la gobernanza democrática, la cual plantea concebir la relación Estado—sociedad desde un sentido horizontal. Desde este enfoque, si bien el Estado es el actor central de la dirección del derrotero social, en las últimas décadas se han incorporado en la acción pública una serie de actores no estatales provenientes de la sociedad y del mercado. Ello constituye un nuevo paradigma que ayuda a explicar los procesos políticos, sociales y económicos de una realidad cada vez más heterogénea y compleja.

De este enfoque se derivan conceptos como el de co-gobernanza o el de planificación participativa, en función de los cuales es factible plantear hipótesis sobre el rol y la incidencia que tienen cada uno de los actores, a manera de variables explicativas, en el diseño y el resultado de las políticas públicas, por ejemplo.

De esta manera, el laboratorio buscará establecer relaciones entre los planificadores de la ciudad, los gestores de riesgos de la ciudad, el sector público y privado, y los ciudadanos. A través del establecimiento de estas relaciones, el laboratorio persigue la coproducción de un conocimiento capaz de influir en la trayectoria de urbanización de Quito para la reducción de las desigualdades y vulnerabilidades. En particular, se busca incidir en cinco dimensiones:

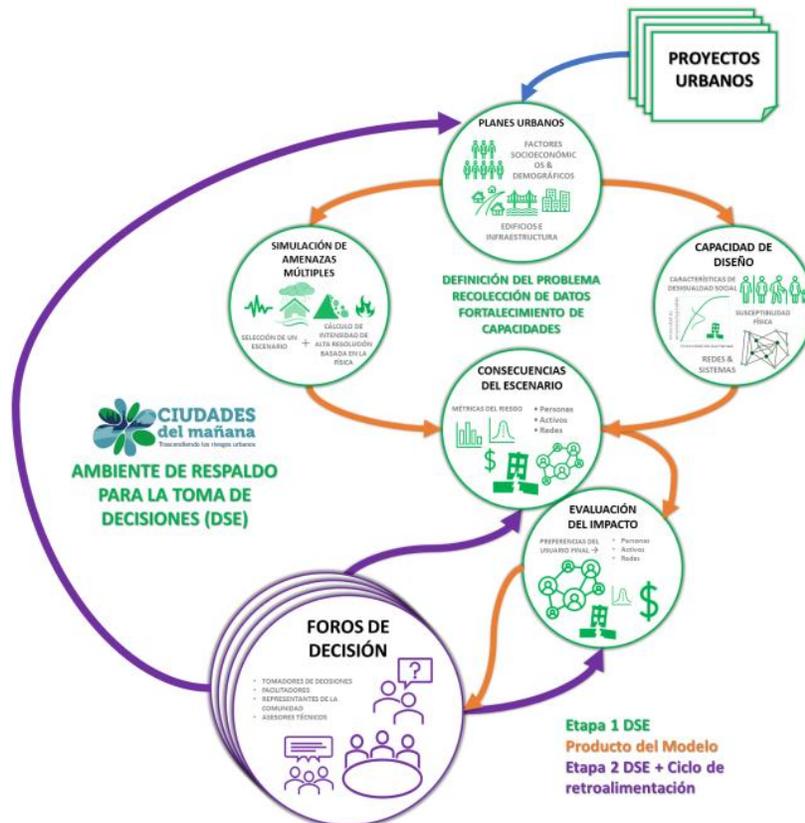
1. La forma en que el riesgo es y ha sido concebido y entendido, es decir, las narrativas de riesgo provenientes de las diferentes visiones de la ciudad.
2. La forma cómo se vive con el riesgo en la cotidianidad desde las vulnerabilidades, la complejidad, las formas de habitar, experiencias y relacionarse con el territorio.
3. La forma en que se considera el riesgo como parte de los procesos de planificación municipal, es decir, el proceso de institucionalización del riesgo.
4. El modo en que se distribuye el riesgo como resultado de las negociaciones entre los inversores privados, el sector público y la ciudadanía.
5. El rol y el uso del conocimiento científico de las ciencias exactas y las ciencias sociales desde

los diferentes actores.



Por lo tanto, con la información que se levante y construya en función del laboratorio, se busca desarrollar un ambiente técnico, informado y multiactorial de respaldo para la toma de decisiones (DSE) (Figura 1).

Figura 1: Ambiente de respaldo para la toma de decisiones (DSE)



Fuente: (Galasso et al 2021, 3).

A continuación, se describen las etapas que componen esta primera fase del laboratorio (Fase 1):

- **Etapa 0:** Mapeo de actores y acercamiento inicial a potenciales participantes del laboratorio. Se trabajará en el diagnóstico de las necesidades y expectativas de estos actores para posteriormente proceder a co-diseñar la metodología de trabajo, el rol de los participantes, los objetivos y alcance del laboratorio.
- **Etapa 1:** Evaluación transparente y rigurosa de los contextos sociales, la cognición del riesgo y los riesgos potenciales derivados del diseño urbano, la planificación y construcción de

viviendas e infraestructuras, y la ocupación del territorio.

- **Etapas 2:** Identificar estrategias y mecanismos para guiar la toma de decisiones informada y basada en evidencia para prevenir los riesgos futuros entendiendo la complejidad de las dinámicas socioterritoriales.

De esta manera, se plantea no sólo la reducción del riesgo existente, sino también la reducción sistemática de riesgos en el desarrollo y planificación de la ciudad a futuro, en un mediano y largo plazo. Desde una visión prospectiva que permita aprender de los errores del pasado y presente, para evitar repetirlos en el futuro, asegurando sustentabilidad para los ciudadanos vulnerables frente a los múltiples factores de estrés asociados a la pobreza y escasos recursos.

En lugar de que los políticos, científicos e ingenieros propongan proyecciones definitivas en el desarrollo de la ciudad, ellos tendrían un rol fundamental de apoyo en un proceso continuo y multidisciplinario, en el que los tomadores de decisión y las comunidades locales son parte fundamental del proceso de análisis de riesgos.

Objetivo

- Co-construir, conformar y operar un laboratorio urbano para la reducción del riesgo de desastres en Quito, como un espacio de diálogo multiactor que sirva como herramienta para propender a un ambiente de respaldo para la toma de decisiones, y que a su vez permita generar una cultura de riesgos en todos los sectores de la ciudad, principalmente en la población vulnerable.

Objetivos específicos:

- Identificar e involucrar a los actores con incidencia territorial en la planificación urbana y la reducción del riesgo de desastres.
- Co-diseñar con los actores involucrados, la metodología, el alcance y resultados esperados del laboratorio de riesgos, a través de un proceso participativo.
- Institucionalizar el laboratorio como un espacio permanente de diálogo y encuentro.



Metodología

La fase cero del laboratorio busca co-diseñar este espacio incorporando las expectativas y necesidades de los actores que formaran parte de él. Para esta fase se ha contemplado el mapeo detallado de actores potenciales que podrían estar interesados en participar ya sea de manera permanente u ocasional. Posterior a ello se plantea realizar un acercamiento exploratorio para invitarlos a participar en el espacio e identificar sus necesidades y la manera cómo podrían involucrarse. Se conformará un grupo núcleo, encargado de co-construir la metodología, el alcance y los resultados esperados del laboratorio. A partir de ello, se trabajará en un diagnóstico de estas necesidades y expectativas, con el fin de proceder a definir los objetivos, alcance, actividades, formas de trabajo, y cronograma para el funcionamiento de este espacio. Con estas definiciones, se procederá a convocar a otros actores relevantes que serán parte de las actividades del laboratorio.

En la primera fase del laboratorio urbano para la reducción del riesgo de desastres, se plantea el desarrollo de una metodología direccionada, por una parte, a articular el trabajo de investigación bajo la noción de coproducción de conocimiento. En esta fase, cada uno de los actores (academia, gobierno local, ciudadanía) aportará desde su ámbito específico con experticia, saberes e información. En este proceso el rol de la academia es clave como facilitador de las sinergias entre lo institucional y lo social. En ese sentido, es importante no solo el planteamiento de una metodología que permita direccionar la investigación de manera rigurosa y sistemática, sino también la construcción de una credibilidad científica y política que ayude a mediar la conflictividad con argumentos claros y viables.

El laboratorio urbano desarrollará metodologías que, colocando el riesgo como objeto neutral de discusión, facilite el establecimiento de relaciones entre los grupos de interés. Con ello, el laboratorio urbano pretende promover un ambiente de respaldo para la toma de decisiones que a su vez genere o se dirija hacia una cultura del riesgo inclusiva y previsible. Para ello, se propone desarrollar un conjunto de espacios e instrumentos como comités y talleres que operen en diferentes ámbitos de las universidades, agencias gubernamentales locales, socios estratégicos colegiados y privados, pero principalmente en la comunidad.



Se espera que, en una fase posterior del laboratorio (Fase 2), y como parte del ambiente a la toma de decisiones, se aterrice en un caso específico de la ciudad, donde se propenda a la construcción de un plan parcial de gestión de riesgos, donde se apliquen los conceptos, saberes y metodologías co-producidas. De igual manera se espera que el laboratorio se institucionalice y tenga un funcionamiento sostenible una vez que el Centro Ciudades del Mañana haya finalizado sus actividades, con metodologías replicables, que se puedan aplicar en distintos puntos de la ciudad o con enfoques relacionados al desarrollo sostenible, no únicamente a la reducción del riesgo.

Propuesta preliminar de participantes

Actores estatales

- Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias
- Secretaría Nacional de Planificación, SENPLA
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, MIDUVI
- Consejo Nacional de Competencias
- Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo - SOT

Actores municipales

- Secretaría de Planificación
- Instituto Metropolitano de Planificación Urbana
- Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad
 - Dirección de Riesgos
- Secretaría de Ambiente
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda
- Secretaria General de Coordinación Territorial y Participación Ciudadana
- Fundación Museos de la ciudad
- Administraciones Zonales
 - Administración Zonal La Delicia (El Condado)
 - Administración Eloy Alfaro (San Luis de Miravalle)
- Empresas Públicas



- Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS

Academia

- Escuela Politécnica Nacional
- Universidad San Francisco de Quito
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- Universidad Central del Ecuador
- Instituto de Altos Estudios Nacionales

Sector Privado

- Representantes de las cámaras de construcción e inmobiliarias
- Empresas inmobiliarias
- Aseguradoras

Sector social

- Organizaciones barriales
- ONGs
- Colegio de Arquitectos de Pichincha
- Colegio de Geógrafos
- Colegio de Ingenieros Civiles de Pichincha
- Asociación de Profesionales en Gestión de Riesgos de Ecuador
- Cooperación Internacional

Cronograma tentativo

Actividad	Mes							
	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
1) Elaboración de nota conceptual								
2) Identificación e involucramiento de actores								
3) Talleres (3) para el diseño metodológico, alcance y planteamiento de objetivos a corto y mediano plazo (resultados esperados)								

4) Implementación de la etapa 1: evaluación								
5) Implementación de la etapa 2: estrategias y mecanismos								
7) Diseño de la Fase 2								

Referencias

Galasso, C., McCloskey, J., Pelling, M., and others. 2021. "Risk-based, Pro-poor Urban Design and Planning for Tomorrow's Cities". International Journal of Disaster Risk Reduction. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102158>