FACULTAD DE ECONOMÍA

Plan de Disertación de grado previo a la obtención del título de Economista

Análisis de las políticas para la recuperación de la actividad comercial en la ciudad de Portoviejo implementadas por el GAD Municipal después del terremoto del 16 de abril del 2016.

María Emilia Valencia Simbaña

emivalencia26@gmail.com

Director: Dr. Andrés Mideros Mora

amideros060@puce.edu.ec

Quito, enero 2020

RESUMEN

Se realizó un análisis descriptivo de las políticas pública hechas por el GAD municipal de Portoviejo para la reactivación del sector comercial del cantón en el contexto del terremoto del 16 de abril de 2016. La importancia del establecimiento de un escenario claro de las implicaciones de un desastre natural posibilita la construcción de reflexiones sobre la planificación, crecimiento y desarrollo económico de un territorio, así como la urbanización inclusiva y sostenible, y gestión participativa de los ciudadanos, especialmente para aquellos que están expuestos a choques constantes.

Mediante el levantamiento de información primaria a funcionarios del GAD municipal y comerciantes portovejenses se encontró que, cuatro años después del terremoto, la recuperación del sector comercial no depende únicamente del gobierno local, sino que es necesario la intervención del gobierno central y del sistema financiero local y nacional. La planificación del desarrollo económico con una perspectiva de resiliencia de las ciudades y territorios del Ecuador es un elemento necesario para la prevención, mitigación y superación de efectos e impactos económicos de eventos naturales.

***Palabras clave*:** Políticas públicas para desastres naturales, terremoto, comercio, resiliencia

ABSTRACT

The porpoise of this research is to analyze the public policies made by the municipal GAD of Portoviejo for the revival of the commercial sector of the canton after the earthquake of 16 April 2020. The establishment of a clear scenario on the impact that a natural disaster allows an appropriate rethinking of the capacity for planning, growth and economic development, inclusive and sustainable urbanization and participatory management of citizens, especially for those who are exposed to constant shocks.

By raising primary information to municipal GAD officials and merchants, this study found that, four years after the earthquake, the recovery of the commercial sector does not depend on local government controls, but the intervention of the central government and the financial system is necessary. As the results, the main politics to recovery the commercial sector is a mix of hard and soft politics, disasters to recover the urban commercial hub of Portoviejo by retail malls and municipal markets. The economic development planning with a resilience perspective of the cities and territories of Ecuador is a necessary element for the prevention, mitigation and overcoming of economic effects and impacts of natural events.

Keywords: Public policies for natural disasters, earthquake, trade, resilience

A mis padres y mi abuela, por su amor, apoyo y acompañamiento incondicional durante estos años de carrera universitaria y de vida.

A mi ciudad Portoviejo, por enseñarme que ninguna adversidad es insuperable.

Agradecimientos al Dr. Andrés Mideros por su guía y paciencia durante esta investigación.

Análisis de las políticas para la recuperación de la actividad comercial en la ciudad de Portoviejo implementadas por el GAD Municipal después del terremoto del 16 de abril del 2016.

Introducción 7

Metodología de Trabajo 10

Procedimiento Metodológico 11

Alcances y limitantes 13

Pregunta General: 14

Preguntas Específicas: 14

Objetivos de la Investigación 14

Objetivo General: 14

Objetivos Específicos: 14

Justificación 15

Fundamentos Teóricos 16

La Economía y los Desastres Naturales 16

Capacidad de Resiliencia Económica 23

Resiliencia Empresarial 27

CAPÍTULO I: El comercio portovejense antes del 16 de abril del 2016 35

Participación del PIB comercial en el PIB cantonal 35

Conformación del sector comercial 37

Distribución del sector comercial en la ciudad de Portoviejo 42

CAPITULO II: Recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril del 2016 46

Pérdidas, daños y gastos adicionales incurridos por el sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril 46

Acciones del GAD Municipal para la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 a abril. 51

Perfil de la inversión de los establecimientos comerciales en la ciudad de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril. 58

Capítulo III. Resiliencia en el comercio y en la ciudad de Portoviejo 62

Factores de resiliencia en el proceso de reconstrucción y recuperación económica y social del comercio portovejense 62

Retos para la recuperación del comercio portovejense después del terremoto del 16 de abril 63

Estrategias para la mitigación de futuros shocks naturales en la ciudad de Portoviejo 65

Análisis de la resiliencia económica y empresarial en el sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril 66

Conclusiones 70

Recomendaciones 74

Referencias Bibliográficas 81
ANEXO A..... 89
ANEXO B..... 90
ANEXO C..... 91
ANEXO D..... 92

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evolución del VAB de sectores productivos del cantón Portoviejo 2007-2017 en miles de dólares ____ 35
Gráfico 2.Evolución de la participación del sector comercial portovejense en Manabí ____ 36
Gráfico 3.Actividad comercial por tipo de comerciante antes del terremoto ____ 39
Gráfico 4.Ventas semanales por actividad comercial en dólares antes del terremoto____ 40
Gráfico 5. Costos de la reconstrucción de las zonas afectadas por sector en emergencia____ 49
Gráfico 6. Afectaciones de las empresas del sector comercial de las zonas afectadas por el terremoto 50
Gráfico 7. Porcentaje de recursos para proyectos de desarrollo económico de Portoviejo hasta el 2035 ____ 56

Índice de Tablas

Tabla 1.Clasificación e comerciantes minoristas por tipo de mercadería ____ 38
Tabla 2.Número de locales comerciales por tipo de mercadería____ 41
Tabla 3. Distribución de la muestra de empresas de las zonas afectadas por sectores económicos __ 47
Tabla 4. Impactos económicos del terremoto a las zonas afectadas por sector____ 47
Tabla 5. Aproximación de pérdidas de mercadería de los comerciantes censados ____ 51
Tabla 6. Datos estadísticos de pérdidas de los comerciantes portovejenses censados ____ 51

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Límites del casco urbano de la ciudad de Portoviejo ____ 42
Ilustración 2. Ubicación del comercio autónomo de Portoviejo ____ 43
Ilustración 3.Eje comercial de la ciudad de Portoviejo ____ 44
Ilustración 4. Zonas a las que se desplazó el comercio de la ciudad de Portoviejo____ 45
Ilustración 5. Delimitación de Zona Cero del cantón Portoviejo ____ 52

Introducción

El sismo ocurrido el 16 de abril del 2016 tuvo un impacto significativo en las provincias de Manabí y Esmeraldas. La actividad telúrica tuvo una magnitud de 7.8 (Mw)[1] (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2016) con hipocentro el cantón Pedernales en la provincia de Manabí a una profundidad de 17 km. En la información recopilada por el Instituto Geofísico de la Escuela Politécnica (IG-EPN), una de las ciudades que más recibió el impacto del sismo fue Portoviejo, capital de la provincia de Manabí (IG-EPN, 2016) y fue considerada como territorio prioritario ante la situación de emergencia (Senplades, 2016).

A nivel regional, las economías se caracterizan por tener una base consolidada en sectores extractivistas, por lo que el acontecimiento de un desastre natural afecta al comercio vinculado con esos sectores (Suyen & Salas, 2010). Los costos generados por actividades de reconstrucción, restablecimientos de transporte, comunicación con proveedores y compradores o los volúmenes de producción generalmente son asumidos a nivel local, mientras que los costos relacionados con situaciones de emergencia y riesgo son contraídos a nivel nacional. La situación de emergencia del 16 de abril del 2016 ocasionó daños, pérdidas de vidas humanas, además de bienes materiales en los territorios afectados y tuvo repercusión política y económica a nivel nacional.

Hasta el agosto de 2019 se han destinado un total de 2. 203,32 millones de dólares para la recuperación de activos y producción en los territorios afectados por el sismo (Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva , 2019). La Secretaria Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva ha distribuido estos recursos en diferentes ejes de acción: el 12% del total a situaciones de emergencia, el 14% a la reactivación productiva y el 74% ha sido destinado a la reconstrucción de activos (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2018). Según cifras del INEC (2017), el impacto nacional macroeconómico del terremoto del 16 de abril del 2016 produjo una variación del Producto Interno Bruto (PIB) de -0.7 puntos porcentuales, además de una pérdida del 0.26 % del stock de capital, contexto sin política activas. Por su parte en la provincia de Manabí, la variación del PIB provincial fue de -9.8 puntos porcentuales, mientras que el desempleo incrementó en 3.45 puntos porcentuales a partir del desastre (INEC, 2017, pág. 202).

El centro urbano del cantón Portoviejo estaba destinado a actividades comerciales y de servicios, y además era el centro de intercambio comercial de varios cantones de la provincia de Manabí. Un censo realizado en la ciudad de Portoviejo develó que era una zona poco habitada y con edificios ocupado por oficinas, locales comerciales, bodegas, consultorios, oficinas del sector público privado (Aguilar &

[1] La escala sismológica de magnitud de momento (Mw) es una escala logarítmica usada para medir y comparar terremotos.

Mieles, 2016). Este estudio también concluye que alrededor de cuarenta edificios colapsaron en el centro de Portoviejo como consecuencia del terremoto del 16 de abril del 2016.

En el caso de Portoviejo antes del terremoto, el comercio era el motor económico del casco urbano. Sin embargo, este sector tuvo afectaciones significativas como resultado de la destrucción de su infraestructura: el Centro Comercial Municipal, el Mercado Mayorista y el Mercado No.1. La paralización de esta dinámica develó la escasa planificación del gobierno local sobre el comercio portovejense: informalidad, insalubridad, infraestructura obsoleta y la desarticulación de este sector con otros de la economía del cantón. Esta situación evidenció la vulnerabilidad y los retos que estarían presentes en el proceso de recuperación y reactivación del comercio en la capital manabita.

Por otro lado, desde una perspectiva micro, los negocios del sector comercial enfrentaron retos importantes para continuar con su actividad económica: deudas con proveedores, necesidad de cambios en estrategias de venta, acceso a infraestructura segura, personal de trabajo y acceso a financiamiento. La importancia de incorporar elementos de riesgo a los planes de negocios implica la posibilidad de actuar con mayor eficiencia en una economía post desastre.

La recuperación del sector comercial ha sido un proceso lento y dificultoso, debido a que aún no se rehabilita por completo el eje comercial de Portoviejo. La injerencia del GAD municipal del Portoviejo en la economía del cantón ha sido evidente, y sus políticas para la recuperación del sector comercial están caracterizadas por dirigirse a la reconstrucción de infraestructura e incidencia en el mercado local. En este sentido, hasta finales de 2019, el proceso de reactivación del comercio ha tenido dos momentos: la reubicación de los comerciantes inmediatamente después del terremoto en zonas seguras de la ciudad y la rehabilitación del eje comercial vinculado a la reconstrucción de la zona céntrica de Portoviejo.

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Portoviejo atendió un total de 773 casos relacionados con comercio formal e informal desde el terremoto del 16 de abril hasta la actualidad, concentrados en el casco urbano del cantón Portoviejo. Este es uno de los esfuerzos más significativos desde esta institución conjuntamente con ayudas en acciones en infraestructura urbana (alcantarillado, alumbrado público y control y ordenamiento de espacios públicos) (Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo, s.f.). El proceso de recuperación y reactivación ha tenido como propósito restablecer las dinámicas económicas y sociales de este sector. Según Gustavo Gonzales (2017), arquitecto y macroconsultor de la reconstrucción de Portoviejo, la existencia de una planificación territorial del cantón, previa al terremoto, sí fue un determinante para que la asignación de recursos para la reconstrucción y la reactivación económica de Portoviejo demuestren resultados positivos, a diferencia de otras localidades también afectadas.

Una de las medidas más relevantes en el contexto del terremoto del 16 de abril, fue la Ley de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana. El objetivo de esta normativa era promover las condiciones socioeconómicas locales para la recuperación es necesaria una articulación armoniosa entre el gobierno

central y los gobiernos locales porque permite una ejecución más eficiente de política pública. La recuperación y reactivación de las zonas económicas afectadas por el terremoto respondió a la agenda planteada en esta ley, sin embargo, los gobiernos locales no tuvieron mayor incidencia en este proceso por falta de mecanismos que les permitieran acceder a recursos recaudados por el gobierno central.

La nueva planificación de las ciudades debe tener componentes importantes de resiliencia. En la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2016) se reconoce que las ciudades y asentamientos humanos están en constante exposición a amenazas naturales vinculadas al calentamiento global, presión sobre ecosistemas y modelos de consumo y producción, y se argumenta que los centros urbanos de países en desarrollo se distinguen por ser más vulnerables en comparación a otros. Así mismo, esta institución pone en evidencia que los gobiernos locales poseen un alcance privilegiado para responder con prontitud ante cualquier desastre natural.

A nivel local, la resiliencia de las ciudades implica que los habitantes residan en viviendas y entornos seguros con infraestructura adecuada y planificación para un desarrollo integral e inclusivo en el largo plazo. De acuerdo con el Objetivo del Desarrollo Sostenible número once (ONU, s.f.), la mitigación de los impactos de los desastres naturales en una ciudad depende de factores como la fortaleza y diversidad económica, la buena relación entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, y la resiliencia ante los desastres, por consiguiente una recuperación de las dinámicas sociales, económicas y políticas después de un desastre natural es un proceso multidimensional. Por esta razón, es pertinente tomar en cuenta estos parámetros de mitigación y resiliencia con el objetivo de trazar rutas de política para cada sector de la economía que esté expuesto a eventos naturales de este tipo.

Bajo este contexto, la presente investigación pretende hacer un análisis detallado sobre las políticas para la recuperación del comercio en Portoviejo, bajo un enfoque de resiliencia económica. Hacer una reflexión con estas particularidades permite establecer un escenario concreto para identificar la naturaleza de su reactivación y evolución multidimensional, además de sentar alternativas para establecer sendas de crecimiento y desarrollo económico inclusivo, sostenido y con baja vulnerabilidad.

Las acciones tomadas por instituciones del Estado, el GAD de Portoviejo, y más importante, por los negocios pertenecientes al sector comercial son los elementos principales que dan las características y proyectan el desarrollo del comercio portovejense después del desastre del 16 de abril del 2016. Determinar las particularidades de la política pública local en términos económicos y la dinámica del sector comercial local es un primer acercamiento hacia posibles evaluaciones cuantitativas sobre los efectos e impactos económicos del terremoto del 16 de abril de 2016.

El presente trabajo busca hacer una contribución que proponga elementos para el análisis sectorial sobre la recuperación de la economía en una ciudad como Portoviejo a partir de un desastre natural, específicamente del terremoto del 16 de abril. La importancia de efectuar lo propuesto yace en la necesidad de revisar las variables de resiliencia económicas que influyen en el desarrollo de territorios

en constante exposición a desastres naturales. El presente estudio de caso se presenta como una oportunidad para reflexionar sobre el proceso de recuperación de y territorio afectado por un shock natural, sus implicaciones para las dinámicas económicas urbanas y asentamientos humanos para construir ciudades inclusivas y seguras.

La estructura del presente trabajo académico está compuesta por tres temas principales: 1) diagnóstico sobre las condiciones ex ante y ex post de la dinámica socioeconómica del sector comercial de Portoviejo 2) identificación y análisis sobre las políticas del GAD municipal para la recuperación del sector comercial 3) determinación de elementos de resiliencia en las acciones de los actores del sector comercial portovejense.

Metodología de Trabajo

El tipo de investigación de esta disertación es descriptivo, debido a que se abordó el fenómeno de estudio, el terremoto del 16 de abril y su repercusión en el sector comercial de la ciudad de Portoviejo, como un hecho real. Según Sabino (1992, pág. 47), la preocupación primordial de este tipo de investigaciones "radica en describir algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos (…). Estas investigaciones utilizan criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura o el comportamiento de los fenómenos en estudio". Por tanto, no se pretendió generar situaciones que implicasen condiciones particulares de observación o de medición de determinadas variables. Al ser un estudio de caso, el proceso de investigación fue inductivo, por lo que se partió de los datos obtenidos a las generalizaciones, situación que permite, a medida que avance la investigación, formular hipótesis sobre el fenómeno estudiado (Hernandez Sampieri, 2014).

Se desarrolló una metodología cualitativa de estudio con el fin de exponer las características relevantes de la política púbica respecto del GAD municipal de Portoviejo a partir del contexto de regeneración post terremoto. La metodología planteada se sirve de información cuantitativa y cualitativa que permita hacer una descripción profunda de las políticas del GAD municipal en términos de desarrollo económico, inversión y resiliencia. Se escogió este procedimiento debido a la naturaleza de la resiliencia económica, y la recuperación post desastre natural, siendo ambas multidimensionales y no lineales. El alcance del trabajo propuesto es exploratorio, pues se analizó en un problema de investigación reciente, y es propicio para reproducir investigaciones posteriores sobre el tema seleccionado.

Esta investigación se efectuó mediante un proceso inductivo que proporcione elementos para un análisis general a partir de premisas particulares. Esta formulación es precisa debido a la escasa literatura a nivel nacional y mundial sobre la relación de economía, desastres naturales y resiliencia económica, situación que imposibilita abordar la presente investigación desde principios teóricos específicos del tema planteado. El proceso que corresponde a la lógica inductiva es el de explorar, describir y desarrollar perspectivas teóricas; de lo particular a lo general.

Procedimiento Metodológico

El enfoque de análisis de las políticas del GAD municipal de Portoviejo se basó en las características, lineamientos económicos, fortalezas y debilidades ante los efectos e impactos del terremoto del 16 de abril de 2016 en el sector comercial de Portoviejo. La importancia de este proceso es determinar los mecanismos formales de las capacidades administrativas y políticas del GAD municipal de Portoviejo para la recuperación del sector comercial después del terremoto. La pertinencia de este proceso metodológico está vinculada a que la ocurrencia del fenómeno de estudio aún es reciente, por lo que establecer las características de la política pública local en términos económicos es un primer acercamiento hacia posibles evaluaciones cuantitativas sobre los efectos e impactos económicos del terremoto del 16 de abril de 2016.

La primera fase del desarrollo de esta investigación de disertación se basó en la construcción de un marco teórico que permita dimensionar los efectos de un evento natural en términos económicos. Esta tesis al ser planteada desde un proceso inductivo, exigió establecer una relación clara entre eventos naturales y crecimiento económico en base a documentos teóricos y estudios de caso, con el fin de concretar el enfoque y las variables de estudio de las políticas públicas para recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto.

El segundo momento de la investigación se identificó las características del sector comercial portovejense. Debido a la ocurrencia del terremoto del 16 de abril, se establecieron dos momentos para la descripción del sector comercial de Portoviejo, antes y después del 16 de abril de 2016. Se realizó un análisis estadístico descriptivo a través de información secundaria desde el 2007 al 2017, sobre el Valor Agregado Bruto del sector comercial y su relación con la estructura económica de Portoviejo y Manabí. También se logró una caracterización de la dinámica socioeconómica del comercio de Portoviejo en relación al cantón y a la provincia mediante un seguimiento a las acciones del GAD municipal en cuanto a ordenamiento territorial y planificación económica antes del terremoto. A partir del análisis de esta información fue posible determinar las fortalezas y debilidades del sector comercial portovejense, así como su lógica antes del terremoto.

Para la caracterización del sector comercial portovejense después del terremoto se precisó la construcción de una línea base sobre los daños, pérdidas y gastos adicionales que se incurrieron en el sector comercial de las zonas afectadas y de la ciudad de Portoviejo producto del terremoto del 16 de abril. Los datos para la construcción de la línea base de los territorios afectados, Esmeraldas y Manabí, surgen de encuestas realizadas por el INEC después del terremoto del 16 de abril a las áreas afectadas

por el sismo[2]. Mientras que para el sector comercial portovejense se recurrió a información de consultorías del GAD municipal de Portoviejo, así como las empresas públicas Portocomercio y Portomercados, encargadas de la administración de la infraestructura pública comercial del cantón. Este procesamiento de datos permitió establecer una dimensión en términos monetarios de lo que ha implicado construir las bases para la recuperación del sector comercial de la ciudad de Portoviejo después del sismo del 16 de abril.

El análisis de las políticas para la recuperación económica del sector comercial estuvo enfocado en establecer las acciones de contingencia ante el desastre, planificación a mediano y largo plazo para el sector comercial, las limitaciones y oportunidades de recuperación, además del rol del gobierno central desde la perspectiva desde la institución local. Para efecto de este análisis se levantó información primaria mediante entrevistas semi estructuradas a funcionarios y autoridades del GAD municipal de Portoviejo[3]. Por otro lado, se lograron entrevistas con el Arq. Gustavo Gonzales, macro consultor del proceso de reconstrucción del centro y parques de Portoviejo, con el Ing. Fernando Navia, ex jefe de la oficina comercial de Ecuador en Miami, y con Alba Gonzales, ex presidenta de la Cámara de Comercio de Portoviejo. La revisión de las políticas y estrategias para las zonas afectadas por el terremoto se apoyó, además, en fuentes de información secundaria como registros oficiales y publicaciones de instituciones gubernamentales centrales y locales, con el fin de enriquecer el proceso de levantamiento de información primaria. La guía de entrevista semiestructuradas hecha a los funcionarios municipales se encuentra adjunta en el Anexo A.

Como un tercer momento, para el análisis cualitativo del perfil de la inversión de los comerciante de Portoviejo, se procedió a realizar entrevistas semiestructuradas a comerciantes afectados por el terremoto ubicadas en el centro comercial de la ciudad, y que siguieron funcionando hasta finales de 2019[4] Se tomó en cuenta aquellos establecimientos comerciales de Portoviejo que estaban ubicados en

[2] INEC: Encuesta para Evaluación de los Efectos del Sismo en los Sectores Productivos y INEC: Reconstruyendo las Cifras luego del Sismo: Memoria

[3] Los funcionarios entrevistados fueron:
- Agustín Casanova, alcalde de Portoviejo
- Carlos Vazquez, vicealcalde de Portoviejo
- Atenaida Cedeño, directora de unidad de gestión y regeneración urbana del GAD municipal de Portoviejo
- Cristian Centeno, gerente de la empresa pública Portocomercio; y,
- Virgilio Briones, gerente de la empresa pública Portomercados

[4] Los entrevistados fueron:
- Marita Cedeño, administradora del Bazar Selenita.
- Stalin Chanalata, comerciante informal, dirigente de comerciantes informales y miembro del Comité de la Reconstrucción y Reactivación de las zonas afectadas.
- Wiliam Tuarez, representante de la Compañía Importaciones Selectas.
- Nilton Díaz, propietario de las licorerías Nilton Díaz
- Santiago Zurita, representante de los locales Almacenes Zurita

el antiguo centro comercial de la ciudad, en la denominada zona cero y que además han tenido más de 10 años funcionando con el mismo giro de negocio. El alcance y finalidad de este apartado fue proyectar las características de la inversión del sector comercial relacionada a las estrategias y decisiones sobre inversión de los negocios comerciales para continuar operando después del terremoto del 16 de abril, además de mostrar su percepción sobre las políticas implementadas por el GAD municipal para recuperación del sector. La guía de entrevista semiestructuras hechas a los dueños de establecimientos comerciantes afectados por el terremoto se encuentra adjunta al Anexo B.

Uno de los procesos fundamentales en este último apartado fue la selección de una muestra. De acuerdo con Hernandez Sampieri (2014) el tamaño de la muestra en un estudio con enfoque cualitativo depende del fenómeno de estudio, y señala que este tipo de estudios se basan en métodos de recolección de datos no estandarizados, que consisten en obtener perspectivas objetivas de los participantes. De la misma manera, la literatura sugiere que la investigación cualitativa tiene la intención de explicar el fenómeno y su naturaleza y no producir una teoría (Ugalde & Balbastre, 2013). En este caso, la elección de la muestra se determinó de acuerdo al contexto y a las necesidades del estudio, por lo que el tamaño de la muestra no fue fijado a priori, sino que determinó cuando las nuevas unidades entrevistadas no aportaron nueva información al estudio.

Las fuentes primarias son los dueños de los negocios formales e informales afectados por el terremoto del 16 de abril y que actualmente siguen funcionando. La información primaria se obtuvo mediante entrevistas, así como funcionarios del GAD de Portoviejo. Las fuentes de información secundaria se basan en la información levantada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Reconstruyendo las cifras luego del sismo: memorias”, “Evaluación de los Costos de Reconstrucción” y “Estimando Costos de un Desastre” (INEC, 2017), datos que fueron levantados exclusivamente en los territorios afectados por el terremoto del 16 de abril.

Alcances y limitantes

El presente estudio tuvo como alcance el análisis descriptivo cualitativo de las políticas públicas desde el GAD para la recuperación del sector comercial de Portoviejo. Hasta finales del año 2019 el proceso de reactivación y recuperación del sector comercial sigue en marcha, sin embargo, el mapeo y análisis de las políticas del gobierno local es un elemento que aporta al estudio integral de políticas públicas sobre la recuperación económica de un sector afectado por un evento natural.

Los limitantes de este estudio estuvieron vinculados al limitado acceso de información sobre los daños, pérdidas y gastos adicionales del sector comercial del catón Portoviejo. La escasa experiencia de instituciones públicas sobre el levantamiento de información económica a nivel territorial sobre efectos e impactos de eventos naturales en los territorios fue un limitante para la profundización de este estudio.

Preguntas de investigación

Pregunta General:

1. ¿Qué características tienen las políticas implementadas por el GAD Municipal para la recuperación del sector comercial en la ciudad de Portoviejo después de del terremoto del 16 de abril del 2016?

Preguntas Específicas:

1. ¿Cuáles eran las características económicas del sector comercial de la ciudad de Portoviejo antes del terremoto del 16 de abril de 2016?
2. ¿Cuál fue la afectación del sector comercial en la ciudad de Portoviejo, producto del terremoto del 16 de abril del 2016?
3. ¿Cuáles han sido las acciones contingentes desde las instituciones gubernamentales para atender la emergencia de las zonas afectadas ante el terremoto del 16 de abril del 2016?
4. ¿Cuáles han sido las características de la inversión pública y privada en el sector comercial de Portoviejo en el contexto de recuperación después del terremoto del 16 de abril del 2016?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General:

Caracterizar las estrategias de políticas para la recuperación del sector comercial implementadas por el GAD Municipal de la ciudad de Portoviejo a partir del terremoto del 16 de abril del 2016.

Objetivos Específicos:

1. Determinar las principales características de la actividad comercial de la ciudad de Portoviejo antes del terremoto del 16 de abril del 2016.
2. Establecer las pérdidas económicas del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril del 2016.
3. Identificar las políticas e instrumentos económicos que fueron desarrollados para la reactivación y recuperación de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril del 2016.
4. Analizar las características de la inversión pública y privada en torno a la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril del 2016.

Justificación

La literatura sobre desastres naturales y su impacto en la economía es poco común en el Ecuador, a pesar de que es un país expuesto a shocks de este tipo de manera recurrente[5]. Esta situación ha impedido una reflexión consistente sobre impactos negativos (económicos, sociales y ambientales) en el territorio nacional, provincial o cantonal. En el caso de la provincia de Manabí, hubo seis sismos importantes durante el siglo XX (Univrsidad Yachay Tech, 2017), sin embargo, no ha existido un análisis importante sobre los desastres naturales que sea capaz de prevenir y mitigar los impactos económicos y sociales a los que está expuesto el territorio.

El proceso de recuperación integral después de un desastre natural generalmente es pensado para que el territorio afectado retorne a las condiciones normales antes del evento, con posibilidades de reproducir situaciones de riesgo por la necesidad de reestablecer con prontitud la normalidad en la vida de sus habitantes. De forma paralela, es posible que el proceso de reconstrucción y recuperación permita el surgimiento de nuevas oportunidades y mejores entornos para el territorio. Efectivamente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2014) sostiene que el impacto producto de una catástrofe puede influir como facilitador para cambiar sendas históricas de desarrollo y permitir superar obstáculos inherentes a estructuras de un territorio. Este último escenario requiere participación activa y coordinada de la sociedad civil, hacedores de política pública de diferentes niveles y organismos internacionales, con el fin de que las hojas de rutas trazadas respondan de forma adecuada a las necesidades de los habitantes del territorio afectado.

En la actualidad, la recuperación de las economías en un marco de resiliencia después de shock externo ha sido uno de los elementos principales en las hojas de ruta para la planificación territorial. Una de las principales propuestas a nivel mundial son los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS once ratifica que la planificación con sostenibilidad y resiliencia es capaz de aportar a la eliminación de desigualdades económicas y sociales, y que el costo de su implementación es mínimo en comparación de sus beneficios. En este sentido, a nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 acuerda que las variables de riesgo y ordenamiento territorial influyen significativamente en la generación "del derecho a un hábitat seguro y resiliente, en el que desaparezcan las formas de ocupación informal y se reduzca la vulnerabilidad de la población" (Senplades, 2017). Las ciudades y territorios buscan adquirir las facultades para articular y fortalecer su capital económico, político, social y cultural que les permita enfrentar adversidades con eficiencia, aprender de éstas y reinventarse en su propio camino al desarrollo.

La justificación de este trabajo está enfocada desde lo teórico práctico, pues se pretende que sea un comienzo para estudios más profundos sobre los impactos de los desastres naturales en el territorio ecuatoriano mediante elementos de análisis relacionados con resiliencia económica, política económica

[5] Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, han ocurrido 9 desastres históricos en el Ecuador desde 1964 hasta el 2008.

sectorial y fortalecimiento institucional que permitan enriquecer la experiencia sobre la recuperación económica producto de un desastre natural.

Fundamentos Teóricos

La Economía y los Desastres Naturales

El crecimiento de una economía es un aspecto que tiene impactos directos en el bienestar de la población de un país. Para Larraín y Sachs (2013), el crecimiento económico es el aumento sostenido del producto en una economía, y este se mide como el aumento del PIB real en un período de varios años o décadas. En este sentido, el desempeño económico ha sido una constante preocupación y se ha convertido en uno de los principales objetivos de los hacedores de política económica. Entre los economistas más destacados que han aportado a teorías del crecimiento económico están Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus. Estos autores reflexionaron sobre el crecimiento económico, la combinación óptima de los factores de producción y las implicaciones del desarrollo de tecnologías.

Para el análisis económico de los desastres naturales en la economía se hace indispensable plantear pautas sobre lo que significa un fenómeno de este tipo. La Base Datos Internacional sobre los desastres naturales (EM-DAT: The OFDA CRED) argumenta que un fenómeno natural es un suceso que supera la capacidad de los sistemas locales, siendo inesperado y fortuito, capaz de ocasionar daños, pérdidas materiales y humanas. Así mismo, un desastre natural no solo afecta al territorio donde ocurrió y en ese momento particular, sino que se extiende en el espacio y tiempo. La magnitud del impacto depende de las características del territorio, sobre todo del grado de institucionalidad existente.

El estudio de shocks naturales desde la economía, la forma de cuantificación de sus impactos y su propagación a otros sectores aún se encuentra en sus fases iniciales (Pelling, Özerdem, & Barakar, 2002). Tampoco se ha llegado a un consenso sobre los impactos de desastres naturales en el mediano y largo plazo, de acuerdo con Kim (2010) los resultados encontrados a partir de estudios de esta área aún no son definitivos dadas las postura macroeconómicas mixtas y las conclusiones divergentes de los mismos. Noy y Vu (2010) y Loayza et al (2012) sostienen que los estudios para la evaluación de impactos naturales pueden promover el crecimiento económico puesto que da paso a un proceso de destrucción creativa mediante la renovación del capital social y acceso a nuevas tecnologías.

Desde la perspectiva de Hallegatte y Przyluski (2010) se entiende a un desastre natural como evento provocado desde la naturaleza que causa perturbación en el funcionamiento normal del sistema económico con repercusiones negativas sobre los activos, factores de producción, el empleo y el consumo. Es decir que un shock de este tipo afecta a todos los componentes de la actividad económica: producción, distribución, circulación y consumo.

Pelling, Özerdem y Barakar (2002) hacen una clasificación de los desastres naturales según la tipología relacionada con el impacto económico generado:

- Desastres repentinos: dañan principalmente el capital productivo, incluyendo la infraestructura. Son capaces de afectar los medios de producción y las existencias (stocks). Estos pueden ser huracanes, deslaves, incendios, tsunamis y terremotos.
- Desastres de evolución lenta: su impacto es generalmente más intenso y pueden llegar a ser más destructivos en el largo plazo, puesto que afectan el ahorro, la inversión y la demanda interna, así como son causantes del debilitamiento de la capacidad productiva.
- Desastres compuestos: Este tipo tiene características de los dos anteriores. En un periodo de riesgo, la incertidumbre es creciente, de manera que la inversión y la actividad económica en general experimenta reducciones. Este tipo de desastres se refieren a erupciones volcánicas, emergencias humanitarias complejas.

Los impactos de los fenómenos naturales van a depender de las particularidades de los sistemas y sectores de cada economía. Aun así, la valoración económica de los desastres de un evento natural se ha caracterizado por seguir dos corrientes de análisis: pérdidas directas y pérdidas indirectas. Las primeras se refieren a las consecuencias inmediatas al fenómeno físico del desastre, por ejemplo, la destrucción de infraestructura. Mientras que la segunda corriente se relaciona a aquellas que no son provocadas por el fenómeno per se, más son consecuencias. Se refiere a los bienes y servicios no producidos o dejados de producir debido al acontecimiento natural.

Lazzaroni y Van Bergeijk (2013) exponen que la mitad de los estudios empíricos sobre los desastres naturales acontecidos en la última década se han centrado en pérdidas directas y la otra mitad en pérdidas indirectas. Y destacan que existen diferencias entre los mecanismos que operan en relación a los desastres y a sus respectivos impactos macroeconómicos.

Para la medir la repercusión de los desastres naturales en un territorio, los protocolos a seguir, en general, se remiten a lo propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1991 (Pelling, Özerdem, & Barakar, 2002) (Benson & Clay, 2003) (Cavallo & Noy, The Economics of Natural Desasters. A Survey, 2010). Esta metodología busca hacer estimaciones con el objetivo de avalar las fases posteriores de reconstrucción, recuperación y reducción del riesgo (CEPAL, 2013). Esta caracterización de los impactos plantea que existen:

- Daños directos: Ruina de los activos fijos, capital e inventarios de productos terminados y semi terminados, materias primas y piezas de repuesto que se producen simultáneamente como consecuencia directa de los fenómenos naturales que causan un desastre.
- Daños indirectos y pérdidas de flujo: relacionados al efecto sobre los flujos de bienes que no serán producidos y servicios que no serán prestados después de un desastre. Estos son medidos

en términos monetarios ante que en términos físicos. Daños indirectos pueden incrementar los gastos operativos tras la destrucción de la infraestructura física o inventarios y costes adicionales derivados de la prestación alternativa de servicios, gastos adicionales debido a la necesidad de utilizar medios alternativos de producción y/o distribución para el suministro de bienes y servicios), pérdidas de ingresos derivados de la no provisión de bienes y servicios y pérdidas de ingresos personales en el caso de pérdida total o parcial de los medios de producción, la empresa o el medio de vida.

- Efectos secundarios: se refiere el impacto en el rendimiento global de la economía, medido a través de las variables macroeconómicas más importantes. Las variables relevantes pueden incluir el producto interno bruto global y sectorial, la balanza comercial y la balanza de pagos, los niveles de endeudamiento y las reservas monetarias, el estado de las finanzas públicas, y la inversión bruta de capital. El efecto de un desastre sobre las finanzas públicas, tales como una disminución de los ingresos fiscales o un aumento en el gasto corriente puede ser particularmente importante. Los efectos secundarios se sienten durante el año calendario o fiscal en el que se produce el desastre, pero puede extenderse durante varios años (Zapata-Martí, 1997).

De esta clasificación anterior, se puede entender que la valoración de daños directos es una metodología para cuantificar daños en stock, mientras que los daños indirectos y los efectos secundarios sirven para cuantificar trastornos en los flujos (de corto y largo plazo). La experiencia de esta institución asegura que la magnitud de los desastres naturales no siempre tiene una relación con los daños causados por los éstos, sino que estos últimos se vinculan con la vulnerabilidad de los sistemas sociales, económicos, políticos y físicos territoriales (CEPAL, 2013).

Desde la perspectiva de Hallegatte y Przyluski (2010), el hecho de que si el valor de los activos representa el valor presente neto de su producción futura esperada , una contabilidad monetaria de los daños producidos a los bienes físicos puede representar simultáneamente la contabilidad del flujo de bienes dejaran de ser producidos. Es decir, siempre y cuando se cumplan los supuestos de que los mercados sean perfectos, estén en equilibrio y las expectativas no sean sesgadas, la contabilidad de stocks o inventarios son dos caras de una misma moneda.

A pesar de la utilidad de esta metodología para clasificar los daños, aún existen obstáculos para la cuantificación de afectaciones por desastres naturales. Según Auffret (2003) las principales dificultades para la aplicación de esta herramienta son 1) la dificultad para establecer una línea base, 2) la dificultad para recolectar información de calidad en lo posterior del evento y 3) la dificultad para cuantificar daños directos ante el hecho de que no todos los bienes han estado registrados y porque los daños sobre el medio ambiente, así como efectos negativos sobre el capital humano son difíciles de cuantificar.

El estudio de los desastres naturales se centra especialmente sobre los impactos producidos en el crecimiento económico (Kim, 2010). Sin embargo, la literatura es menos común en lo que respecta a otras variables macroeconómicas (balanza de pagos, empleo e inflación) por la elevada complejidad y particularidad de cada desastre sobre un territorio. Entre las consecuencias más evidentes que un shock natural trae consigo se encuentran la destrucción de activos fijos que paraliza, impide o dificulta la producción; la destrucción de infraestructura pública y privada que dificulta la actividad productiva e interfiere en su logística; y las distorsiones en el mercado laboral por la disminución de mano de obra (i.e., trabajadores que han desaparecido (muerto o migrado), cuya salud está afectada o que está avocada a actividades de rescate).

Kellenberg y Mobarak (2011) señalan que el grado o el nivel de desarrollo determinan el impacto de un desastre. Khan (2005) menciona que países desarrollados sufren menos los desastres naturales, pues disponen de estrategias para reducir su exposición al riesgo. Cavallo y Noy (2010) concuerdan y señalan que una de las condiciones que provocan el aumento de la susceptibilidad de un país al impacto de los desastres naturales es su nivel de desarrollo económico.

En definitiva, consecuencias como la distorsión del mercado laboral, destrucción de infraestructura pública y privada y la destrucción de activos fijos inciden inmediatamente sobre la producción, por lo que según Raddatz (2007), el impacto que los desastres naturales imponen sobre la dinámica del Producto Interno Bruto (PIB) a corto plazo es negativo y adverso. Por otro lado, Rose (2017) expone que la reducción de stock de capital per se no es lo que afecta directamente a la población perjudicada, pero sí el flujo de los bienes y servicios que eran producidos con ese capital perdido. No obstante, estos impactos pueden verse condicionados por las características de cada territorio.

Noy (2009) explica que los factores que permiten a las economía soportar el choque inicial de desastres y evitar la dispersión de los efectos en el tiempo son: mayores tasas de alfabetización, mejores instituciones, mayor ingreso per cápita, mayor grado de apertura al comercio, mayores niveles de gasto público, más reservas de divisas, niveles más altos de crédito interno pero con menos cuentas de capital abierto. Estos factores son característicos de países de un capitalismo avanzado o de altos niveles de desarrollo.

Aunque generalmente se señala que las economías más pobres son las que más sufren por un desastre, la verdad es que este criterio no se cumple a cabalidad. Por lo general, las economías pobres están avocadas a actividades primarias como su principal actividad económica. Cuando un desastre golpea a estas economías reciben importantes ayudas internacionales, lo que les permite soportar la inmediatez de la crisis y, además, luego de mitigado el evento, retomar las actividades productivas se vuelve relativamente fácil. En cambio, economías intermedias con cierta diversidad productiva reciben menos ayudas internacionales y les es más difícil retomar su senda productiva como resultado de la pérdida de capitales y de los encadenamientos intersectoriales existentes (Peeling, Özerdem, & Barakat, 2002) Sin

embargo, es evidente que existen grande diferencias entre el número de muertos, heridos y afectados producto de un desastre, entre naciones desarrolladas y naciones en desarrollo.

Se señala, también, que un desastre puede significar incentivos positivos para la economía por efecto de las actividades de construcción, siendo este el sector que más puede aportar al PIB en este periodo emergente. No obstante, Loayza, Olaberría, Rigolini, & Christainsen (2009) señalan que los impactos son positivos solamente cuando los desastres no superan cierta magnitud. Así mismo, los estímulos por la reconstrucción dependen también del ciclo económico que atravesaba la economía previa al desastre: en economías que se encontraban en ciclo alto, el estímulo no compensa los daños. Mientras que en economías que se encontraban en una fase deprimida el desastre puede representar beneficios (Hallegate & Przyluski, 2010).

El estudio de Skidmore y Toya (2002) analiza una base de datos sobre desastres naturales para el periodo 1960-1990, y concluye que la frecuencia de los desastres de orden climático se correlaciona positivamente con la acumulación de capital humano, el crecimiento de la productividad total de los factores y del PIB per cápita. Es decir, en economías con alta persistencia de desastres climáticos puede esperarse un aumento del producto en el largo plazo (según las estimaciones del autor, los países que muestran una clara correlación con tasas positivas de crecimiento posterior a un desastre son los países recientemente industrializados).

Aunque los resultados sobre los desastres climatológicos parecen contra intuitiva, sus conclusiones se basan en dos presupuestos: 1) dentro del enfoque de crecimiento endógeno, una disminución en el rendimiento esperado del capital (por el riesgo a desastres naturales) se compensa con aumentos de la inversión en capital humano, 2) ante la emergencia de un desastre y la destrucción de activos fijos es posible la adopción de nuevas y mejores tecnologías que reemplazan a las antiguas[6]. Esto es lo que se ha planteado como un proceso shumpeteriano de destrucción creativa (efecto productividad).

No obstante, ambos supuestos pueden ser discutidos dado que: 1) Aunque la inversión puede moverse entre capital físico y capital humano, es posible que el riesgo a desastres reduzca a inversión total en el territorio en riesgo. 2) Posterior a un desastre la intención de los empresarios es recuperar sus niveles de producción rápidamente para adaptar nuevas tecnologías se requiere de un periodo de organización de la compañía y de entrenamiento laboral que resulta costoso, en términos monetarios, pero también temporales; dos costos que no se pueden asumir (sobre todo para pequeñas empresas). 3) A pesar de que un evento puede tener repercusiones profundas, la destrucción por lo general no es total. Es natural que exista un remanente de capital utilizable y otro cuyo costo de reparación es menor al de reemplazo.

[6] Para hogares: tecnologías de sismicidad, aislamiento, calefacción o ventilación y ahorro de energía. Para compañías: tecnologías de producción y comunicación. Para el gobierno: nueva infraestructura que atienda a realidades actuales (Hallegate & Dumas, Can Natural Disasters have Positive Consequences? Investigating the Role of Embodied Technical Change, 2009)

En contraposición, el estudio de Hallegate y Dumas (2009) encuentra evidencia que los desastres naturales, tanto climatológicos y geológicos, no tiene consecuencias positivas. Cualquier incentivo que ofrezca el fenómeno apenas puede minimizar los costos y efectos destructivos del evento. Plantea incluso que la ocurrencia de catástrofes en economías con características institucionales débiles puede conducir a trampas de pobreza dado que los recursos, que podrían dedicarse a la generación de otros bienes y servicios y a su consumo, están continuamente siendo usados en actividades de reconstrucción. También porque los desastres cambian la composición del mercado laboral (por los patrones migratorios), desincentiva la inversión a largo plazo (ante el riesgo de nuevos eventos naturales) y disminuye la inversión en investigación, desarrollo innovación (recursos que son destinados a la emergencia y restauración de las condiciones físicas previas).

En todo caso, Cavallo y Noy (2010, pág. 18) señalan que: "dentro de la macroeconomía, los estudios son escasos e inconclusos. Esto se debe a la dificultad de construir contra-factuales apropiados". Efectivamente, la posibilidad de evaluar los efectos a largo plazo subyace a la factibilidad de construir dos escenarios que permitan comparar cual hubiese sido la trayectoria de la economía sin el desastre frente al escenario con el desastre.

Tal como se ha planteado, las consecuencias de un fenómeno, aunque graves, no suelen ser extensivas en el territorio y en la economía, sino que más bien sus efectos perjudiciales suelen concentrarse en un sector (económico y territorial) particular. Según Auffret (2003), los efectos de los desastres sobre lo sectores económicos dependen del tipo de evento natural que afecte al territorio. Así mismo Loayza, Olaberría, Rigolini, & Christainsen (2009) plantean que cada tipo de fenómeno tiene particulares repercusiones sobre sectores económicos puntuales.

Para analizar esta relación se hace uso del modelo Solow-Swan, dada su potencia y simplicidad para explicar diversos fenómenos en la transición de crecimiento en el largo plazo (Hallegate & Dumas, 2009). Los resultados de este modelo exponen que el crecimiento del producto va de la mano con el crecimiento tanto del capital como de los inputs de producción. A su vez el capital depende principalmente de la diferencia entre las tasas de ahorro de las tasas de depreciación del capital y del crecimiento poblacional, mientras que la disponibilidad de insumos puede considerarse fija en el corto plazo. Por este motivo, el capital es el principal factor que incide sobre el crecimiento del producto. Por otra parte, ya que la variación relativa del capital es una función de decreciente del stock de capital, se puede establecer que, ceteris paribus, la variación relativa del capital y crecimiento del producto disminuyen a medida que la economía cuenta con un stock de capital mayor, hasta punto (más allá del capital óptimo) en que el producto decrece.

De este análisis, se puede deducir que el cambio del capital por trabajados puede incidir sobre el producto de manera positiva o negativa de las siguientes formas:

- La reducción del capital per cápita, ya sea por la propia reducción del capital o por el aumento de la mano de obra, genera efectos positivos sobre el producto. Esto ocurre porque el capital per cápita es relativamente escaso y por ende más productivo, lo que conduce a un proceso de acumulación de capital y crecimiento del producto.
- El aumento del capital per cápita, ya sea por el aumento del capital o por la disminución de la mano de obra, genera efectos negativos sobre el producto. Esto ocurre porque el capital es relativamente abundante y por ende menos productivo, lo que conduce a un proceso de reducción de capital y contracción del producto.

A las luces del modelo del modelo se pueden deducir tres canales a través de los cuales los desastres naturales pueden afectar el crecimiento (transicional):

- La productividad total de los factores
- El suministro de materiales e insumo intermedios
- La dotación relativa de capital y mano de obra

Si los daños producidos por el desastre natural afectan la productividad general o afectan la oferta de insumos, el producto medio del capital disminuye para cada nivel de capital por trabajador.

Loayza, Olaberría, Rigolini, & Christainsen (2009) explican como diversos tipos de desastres pueden tener distintos sobre la dotación relativa de capital y mano de obra en los distintos sectores económicos, afectando así al producto en general:

- Sequías: afectan al sector primario (agrícola principalemente), pero pueden extenderse al sector manufactura a través de la provsión de insumos e inputs intermedios. Además el efecto negativo puede ser compueso. dado que el fenómeno afecta mayormente a personas antes de destruir capital. Como resultado se incrementa la dotación relativa del capital y mano de obra más la de su nivel de estado estacionario disminuyendo así el producto.
- Inundaciones: afecta la prodcutividad en general, disminuyendo el producto. Sin embargo, si las inundaciones son moderadas pueden generar efectos positivos en la agricultura (porque se generan reservas de agua) y en le sector industrial, ya que la provisión de energía puede aumentar (por el aumento de caudales en los ríos) al igual que la disponibilidad de los inputs.
- Terremotos: aunque su impato es importante tanto sobre personas como sobre el capital, su impacto es la destrucción de activos; es decir la disminución de la dotación relativa del capital y mano de obra bajo su nivel de estado estacionario, lo que provca que la economía crezca cuando entre a su fase de reconstrucción. La elección de la tecnología que se escoja para remplazar los activos destruidos también afecta el nivel de productividad.

La evaluación completa del efecto de los desastres naturales sobre la economía debería considerar tanto los impactos intersectoriales (económica y geográficamente), como los efectos en el corto y largo plazo

y los territoriales. En general, se podrá deducir que un desastre, más allá de cualquier incentivo temporal que puede imponer a la economía, es un obstáculo importante en la trayectoria de desarrollo de cualquier economía.

Capacidad de Resiliencia Económica

Coppola (2015) sostiene que la vulnerabilidad se define como una medida de propensión (de un objeto, área, individuo, negocio, grupo, comunidad, país u otra distinción) para incurrir en las consecuencias de un peligro. A menudo se considera a la vulnerabilidad lo opuesto a la resiliencia, que es la propensión o capacidad para resistir las consecuencias de un peligro y / o recuperarse de cualquier impacto sostenido. La vulnerabilidad afecta a las estructuras, los sistemas y los recursos, y puede diferir en gran medida entre los tipos de peligro, incluso para la misma entidad.

Wilches – Chaux (1993) afirma que la vulnerabilidad por sí sola instituye un sistema dinámico, porque se deriva de las interacciones de elementos del entorno interno y externo que están presentes en un territorio específico. Como consecuencia de esta relación resulta la incapacidad de la población para responder óptimamente a la presencia de un riesgo determinado. Así mismo se conceptualiza a una situación como vulnerable a un fenómeno natural cuando se es susceptible de sufrir daño y tener dificultad de recuperarse del impacto.

La tendencia de los estudios actuales sobre vulnerabilidad es enfocar a este fenómeno como de alcance global. En sí, el estudio de vulnerabilidad es un componente importante dentro del análisis de riesgos y generalmente es vinculado a las características de causa-efecto de los desastres naturales y su incidencia en el territorio. La metodología de estudio de la vulnerabilidad plantea dos etapas: (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos , 2012) La primera se refiere al territorio (dinámicas establecidas en varias dimensiones: económico, político, ambiental, social, entre otros) como manifestación del riesgo y vulnerabilidades, y la segunda etapa es el entendimiento de las vulnerabilidades desde las amenazas y la gestión de riesgos. Es decir, se concibe esta metodología como una caracterización del perfil territorial entendiendo su situación de desarrollo y amenazas locales (demografía, infraestructura, gestión de riesgo y amenazas territoriales), y posteriormente, es el estudio de dinámicas socio-económicas y su relación con el aparato institucional local en la gestión de riesgos.

Un eje transversal al estudio de la vulnerabilidad es la incertidumbre como componente intrínseco al riesgo. Esta se presenta como un problema para el estudio metodológico de vulnerabilidad, vinculado a limitaciones de la calidad y veracidad de la información. Al respecto se señala que las complicaciones más comunes respecto a esto son la calidad de la información estadística, la desactualización y vacíos de información, y la falta de metadatos veraces y válidos (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos , 2012).

Así mismo, se plantea a la vulnerabilidad desde una perspectiva sistemática y positiva. El vínculo con el primer elemento se da debido a que este concepto no solo es una medida de susceptibilidad inherente de un sujeto a sufrir daños, sino que adicionalmente, puede ser el origen de otros perjuicios o poner en situación de vulnerabilidad a otras dimensiones del territorio. Mientras que el segundo factor está vinculado a las características favorables de cada territorio y de la naturaleza de sus sistemas (Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos , 2012).

Una de las aristas más significativas sobre la literatura de la vulnerabilidad, es la relacionada con cuestiones económicas. En este sentido, los estudios sobre vulnerabilidad económica y desastres naturales exponen ejemplos de cómo los sectores económicamente más deprimidos son más vulnerables ante riesgos naturales (Cuny, 1983). Según International Federation of the Red Cross and Red Crescent (IFRC/RC) (2001) en los países con bajo desarrollo humano en promedio presentan mil muertes por desastre natural, pero no más de 100 millones de dólares en pérdidas, mientras que los países de alto desarrollo humano promedian menos de diez muertes por desastre natural, pero más de 600 millones de dólares en pérdidas. Wijkman y Timberlake (1984) presentan evidencias que afirman una relación inversamente proporcional entre la mortalidad y el ingreso en casos de desastres naturales. Los países con altos ingresos per cápita tienden a tener un número de víctimas significativamente menor en relación a países con bajo ingreso per cápita.

Las definiciones de vulnerabilidad económica son diversas y varían según el alcance del estudio. Pérez (2001) sostiene que este concepto define a las características que tiene una familia a perder sus pertenencias y medios de vida ante la ocurrencia de un shock natural. Este concepto es muy cercano con el nivel de resiliencia de un individuo. Por otro lado, para un nivel local, la definición de vulnerabilidad está dada por el deterioro del mercado laboral, ingresos bajos, difícil acceso a servicios básicos y bienes públicos y complicaciones en actividades productivas. Finalmente, a nivel macro, se entiende a la vulnerabilidad económica como una fuerte condición de dependencia externa a factores como los precios de los commodities, precio de combustibles y restricciones al comercio internacional (Wilches-Chaux, 1993).

En la literatura es común encontrar que análisis sobre vulnerabilidad económica y de resiliencia se llevan a cabo en un nivel macro. Friedkin (1991) estima que la vulnerabilidad económica de una región determina el grado de penetración de los efectos del shock económico externo. En este sentido, la capacidad de resiliencia económica se estima como la responsable de afrontar dichos efectos, ya sea resistiéndose, adaptándose o transformándose ante la fuerza de cambio (Bené, Wood, Newsham, & Davies, 2012). De esta manera, una región, al ser vulnerable económicamente, es más susceptible a resentir los efectos de shocks externos, ya sean positivo o negativos, y ser resiliente le permite encarar de manera satisfactoria los efectos de dichos shocks.

El desarrollo del concepto de resiliencia desde diferentes disciplinas ha dificultado llegar a un consenso sólido. Por ejemplo, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas define a la resiliencia como "la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz" (2009). El enfoque Grosvenor, define resiliencia como "la capacidad de salir adelante a pesar de la constante amenaza de una influencia negativa como los shocks naturales, crisis climáticas y demás efectos de los problemas del mundo contemporáneo. Sin embargo, aún la creación de escenarios contrafacuales para medir los procesos de recuperación en una senda óptima no logra desarrollarse a plenitud por el poco material estadístico.

Christopherson, Michie y Tyler (2010) sostienen que la perspectiva sobre el concepto de resiliencia económica surge en un momento histórico interesante, debido que el encuentro de crisis económicas y crisis ambientales ha mejorado el conocimiento sobre la vulnerabilidad y ha permitido estimular la búsqueda de nuevas rutas hacia estructuras y dinámicas humanas resilientes. La relación entre resiliencia y crecimiento económico es que la capacidad de adaptarse a las fuerzas de cambio se refleja en una trayectoria de crecimiento económica estable y positiva.

Una de las consideraciones sobre el concepto de resiliencia es el dilema sobre el tiempo, espacio y el desarrollo de este. Los enfoques sobre la resiliencia desde la perspectiva del equilibrio, parten desde el tiempo y el espacio, y exponen que se puede medir de acuerdo a etapas (antes, durante y después de un shock) y tomando de referencia a un territorio, entendido como un espacio construido por acciones humanas en el que se desarrollan interacciones sociales, ambas en constante transición. Hassink (2010), Pike, Dawley, y Tomaney (2010) rechazan el concepto de resiliencia regional, pues sostienen que puede conducir a una mala interpretación de los procesos del cambio, debido al abandono de los elementos temporales de la adaptación regional a un nuevo escenario, además plantean de que no necesariamente existe una distinción con una recuperación emergente de corto plazo que es fácilmente medible.

Otro elemento de consideración para el análisis de la resiliencia regional, son las decisiones tomadas por hacedores de política externos al territorio. Christopherson y Michie (2010) afirman que la incorporación de esta variable a los procesos de recuperación puede cambiar la forma en que es medida y definida la resiliencia, puesto que las decisiones sobre política pública a nivel nacional pueden generar una dependencia histórica ajena a la capacidad regional de reconstrucción y regeneración de las dinámicas locales. Otra de las consideraciones para el análisis de la resiliencia es la atomización de los territorios locales, esto es relevante en la medida en que los territorios son espacios multiescalares en los cuales los actores políticos y económicos toman decisiones que tienen consecuencia en lo local.

Rose (2017) expone que hay dos tipos de resiliencia económica y que ambos suponen diferentes perspectivas en el análisis de los escenarios post-desastres naturales. La resiliencia económica, en una

forma estática, se refiere a la utilización eficiente de los recursos restantes para mantener la funcionalidad de un hogar, negocio, industria o economía entera después de un desastre natural y, en su forma dinámica se remite a invertir efectivamente en reparaciones y reconstrucción para promover la recuperación de la economía. En este sentido, la resiliencia económica dinámica está orientada la implementar estrategias de acción post-desastre natural que permitan reducir las interrupciones de las actividades económicas habituales del territorio, ligadas a actividades de inversión en el territorio afectado. Dentro de un marco de recuperación y reconstrucción de un territorio, la inversión está relacionada al acto de administrar recursos que podrían ser utilizados para el consumo actual para restablecer la productividad en el futuro (Rose A. , 2017). A diferencia de la resiliencia dinámica, la resiliencia estática no es capaz de restaurar todos los daños producto del shock y tampoco es suficiente para marcar una ruta de recuperación de la economía, siendo esta multidimensional.

Así mismo otra distinción importante que se hace a la resiliencia es aquella que es inherente al territorio o a un sector y la adaptativa que se refiere a la capacidad de plantear nuevas sendas de crecimiento en un contexto post desastre. El primero hace referencia a la resiliencia que está presente de forma natural y evidente antes del desastre, mientras que la segunda es una mejora que se da después de un shock. Los estudios más actuales sostienen que la resiliencia inherente es equivalente a un estado estático, mientras que la resiliencia dinámica hace referencia a los procesos de recuperación de un shock (Rose & Dormady, 2018). Esta diferenciación de momentos y conceptos se vincula a elementos de estrategia y planificación para la reducción de desastres naturales. La mitigación de estos shocks es la disminución de la frecuencia y magnitud de un desastre a partir de la reducción de la causa con el objetivo de robustecer y fortalecer los sistemas de un territorio.

Para Rose y Dormady (2018) la mitigación de shocks es importante en términos económicos puesto que permite reducir la cantidad de producción perdida asociada con los daños de propiedades individuales, así como en términos macro. A pesar de que los esfuerzos por la mitigación de desastres naturales se centran en la reconstrucción de infraestructura destruida, las pérdidas económicas pueden disminuirse a partir de la construcción de escenarios con resiliencia inherente al territorio. Por otro lado, la resiliencia dinámica presenta incertidumbres relacionadas con la capacidad de recuperación en términos de optimización de recursos debido a que las decisiones son tomadas en la marcha y depende de las condiciones adaptativas de la economía afectada.

Benedetti, Landi y Merenda (2014) sostienen que una de las estrategias principales para mejorar la resiliencia dinámica es mediante la resiliencia inherente, debido a que se facilita y agiliza los procesos de reconstrucción y los hacen menos costos. Es decir que ambas características no son independientes entre sí, por lo que el mejoramiento de la resiliencia inherente representa un estímulo para los procesos de recuperación y de reconstrucción, situación que significaría una normativa pertinente y esfuerzos en inversión en tecnología e infraestructura adecuada.

Uno de los esfuerzos más significativos en el avance de literatura sobre resiliencia es la forma en que debe ser medida. A parir del aumento de la frecuencia de desastres naturales en el mundo, la demanda por generar buenas prácticas sobre planificación para la resiliencia se ha incrementado a la par. Lo común es encontrar dos ramas principales sobre la medición de la resiliencia: cuantitativa y cualitativa. En cuanto a la resiliencia económica, lo estudios toman en cuenta la diversificación de la economía, que mide la participación de cada sector en la economía local, en este caso cuando la actividad económica se concentra unos pocos sectores, es más fácil que los sistemas económicos sean vulnerados por un shock, mientras que una economía que funciona de forma desconcentrada posee altas oportunidades para una recuperación exitosa (Augustine, Wolman, Wial, & McMillen, 2013) (Winderl, 2014). Otro determinante de la resiliencia económica es la distribución del ingreso. Según Cutter et al (2008), una eficiente distribución de los ingresos permite una respuesta más cohesiva ante una situación adversa. El tercer factor está conformado por el capital humano, medido en la tasa de escolarización, y el porcentaje de la población con acceso a servicios básicos.

Otro determinante es el índice de rotación del empleo, que mide la flexibilidad del mercado laboral (Gonzales & Oliva, 2017). Según Duval et al (2007), este componente admite reajustes con rapidez y eficiencia en el momento de la ocurrencia de un shock, puesto que permite reubicar la fuerza laboral de las actividades menos productivas a las más productivas. Un último componente es el monto del crédito otorgado en relación del PIB (Hallegatte, 2014). Esta variable tiene la capacidad de atenuar los efectos negativos de un impacto económico.

Resiliencia Empresarial

Según Auffret (2003), los efectos de los desastres sobre lo sectores económicos dependen del tipo de evento natural que afecte al territorio. Así mismo Loayza et al (2012) plantean que la naturaleza de cada fenómeno natural tiene repercusiones diferentes sobre cada sector de la economía. Por otro lado, las vulnerabilidades son el resultado de uno o más factores físicos, sociales, económicos o ambientales propio de cada territorio. Según la Plataforma de Recuperación Internacional (2016, pág. 7), la resiliencia empresarial depende de la capacidad del negocio para retener a los clientes, proteger los salarios de los empleados y mantener los requisitos de la cadena de suministros, entre otras necesidades

Varios autores señalan que existe una importante ausencia de estudios enfocados a la resiliencia a nivel de negocios individuales (Rose, Dormady, & Henriquez, 2019) (García, Rivera, & Santos, 2015). El termino resiliencia empresarial aún no ha sido ampliamente acuñado por la literatura organizacional. Sin embargo, la primera aparición del mismo se encuentra en el artículo de Wildavsky (1988) definido como “la habilidad que posee una organización de simplificar el efecto rebote y así poder enfrentare a dificultades”. Posteriormente en la revista Canadian Bussines Review se define el término como la habilidad de una empresa para adaptarse y ser flexible ante nuevos escenarios (Doe, 1994). En este

sentido, el desarrollo de este concepto condujo a que se lo relacione con condiciones internas favorables de la empresa y ha servido como uno de los puntos de partida del análisis empresarial ante eventos coyunturales adversos a la economía.

La evolución del término de resiliencia empresarial se encuentra aún en cambio, sin embargo, se ha consensuado sobre su alcance: la capacidad dinámica de una empresa para enfrentarse a situaciones adversas extremas, que ponen en conflicto la supervivencia del negocio, y que, desde los diversos tipos de capitales acumulados, cambia su naturaleza inicial. Otra de las consideraciones conceptuales es que la resiliencia empresarial está expresada en tres dimensiones: 1) la capacidad para absorber el impacto de los ocurridos, 2) la capacidad de mutar para aventajar el evento ocurrido, y 3) la habilidad para aprender del shock ante cualquier evento fortuito (Bégin & Chabaud, 2010).

Las tendencias en la prevención de desastres a nivel de empresas y la planificación para la recuperación son indicativos de cómo las entidades del sector privado perciben su vulnerabilidad ante los peligros (International Recovery Platform, 2016, pág. 6). Esto se reflejaba, sobre todo, en que los seguros se enfocaban en la infraestructura del negocio. Sin embargo, esta situación ha experimentado un cambio paulatino a medida que las empresas han tomado más consciencia sobre el alcance total de su vulnerabilidad, la cual engloba al personal operativo y de gestión, de las comunidades donde se ubican las empresas y de la propia economía global.

Es importante hacer una distinción de lo que engloba el sector privado en una economía. Hart (2007) sostiene que la mayoría de infraestructura y redes de los países pertenecen y son operados por entidades del sector privado. A pesar de que el manejo y planificación del proceso de recuperación es competencia del sector público, existen oportunidades significativas para incluir la participación del sector privado.

Al igual que la resiliencia económica, la resiliencia empresarial también está relacionada con elementos y situaciones que hacen vulnerables a los negocios. Autores sostienen que existen factores de vulnerabilidad específicos para las organizaciones del sector privado:

1. Acceso inadecuado a seguros: Muchos negocios, en especial micro y pequeñas empresas, no tienen un amplio acceso a reservas de capital préstamos, y un seguro de cobertura puede configurarse como una fuente confiable y rápida para resarcir los costos de reconstrucción y reparación, salarios de trabajadores y otras obligaciones financieras. Lloyd´s[7] (2012) asegura que los países con ingresos más bajos permanecen mal asegurados mucho tiempo por la importancia que implica la atención a pérdidas sociales. Las empresas grandes pueden tener la habilidad de acceder a un seguro con más facilidad y por lo tanto no son significativamente dependientes de los mercados de seguros locales como lo son las micro y pequeñas empresas.

[7] Lloyd´s es una empresa especializada en el mercado de seguros alrededor del mundo

2. Sobredependencia en los seguros: El seguro es un medio altamente efectivo para limitar los costos financieros asociados con un desastre, pero no tiene impacto para limitar los daños físicos o los intangibles ante un shock. Kataria y Zerjav (2013) exponen que un seguro puede proveer protección de los costos que implican los daños a las instalaciones o equipos, o incluso a la continuidad del negocio, pero no es capaz de recuperar elementos intangibles como la relación con los clientes, la diminución de la productividad, el impacto moral de los cliente producto del shock, el aumento del absentismo, estrés, inquietud laboral o aumento de las reclamaciones de indemnización laboral.

3. Sobredependencia en infraestructura débil: Las entidades del sector privado utilizan la mayoría de los servicios prestados por las principales empresas de servicios públicos y otras infraestructuras, incluyendo aproximadamente el 90 a 95% de la oferta de agua municipal, y más del 80% de energía eléctrica (Bredenberg, 2012). Muchos de los negocios son incapaces de funcionar normalmente cuando enfrentan una interrupción de alguno de estos servicios. A pesar de que es posible reducir esta dependencia mediante la incorporación de sistemas de apoyo, como por ejemplo generadores de luz, o cisternas, existen otro tipo de infraestructura, por ejemplo, carreteras, que son costos en los cuales las empresas no pueden incurrir.

4. Vulnerabilidad de sus empleados: Un negocio se puede considerar resiliente en la medida en que lo sean sus empleados (International Recovery Platform, 2016). La mayoría de negocios toman medidas para proteger a sus empleados mientras están en el trabajo, pero pocos se aseguran de que estos lo sigan siendo cuando regresen a sus hogares. Un negocio puede minimizar sus propias necesidades de recuperación mediante la provisión de capacitaciones sobre acciones ante un desastre o teniendo un sistema para asistir a sus empleados ante secuelas del shock.

5. Estructuras con diseños y materiales no adecuados: La construcción de algunas instalaciones comerciales puede no realizarse con estricta adherencia a los estándares de diseño, que es un problema que también se ha visto en instalaciones de otro tipo (casas, escuelas, infraestructura pública). Las normas inadecuadas de construcción son la mayor fuente de vulnerabilidad para las instalaciones del sector privado. Estas reglas pueden funcionar mejor cuando existe conocimiento previo de los riesgos, y se acepta un estándar mínimo de seguridad, aunque esto implique un aumento en los costos de construcción (International Recovery Platform, 2016).

6. Complejidad y rigidez de la cadena de suministro: Negocios de todos los tamaños se han vuelto cada vez más interconectados debido a una cadena de suministros cada vez más compleja, eficiente y alcanzable. Para muchos negocios la cadena de abastecimiento está interconectada

mediante redes formadas por abastecimiento ascendente de componentes y materias primas de múltiples proveedores en diferentes países y la venta descendente de piezas ensambladas procesadas, reprocesadas o productos terminados.

Según Kataria y Zerjav (2013), cerca del 30% de negocios sufren una interrupción importante en un año determinado, y muchas de estas interrupciones son el resultado shocks naturales. Mientras que los impactos por desastres naturales son negativos para las instituciones en general en un territorio, micro y pequeñas empresas son las más afectadas. Estos autores también sostienen que los negocios que se niegan a tener medidas de protección, como seguros, son más vulnerables y las tasas de cierre de negocio se acercan al 90% para las empresas pequeñas y medianas y el 60% para las empresas grandes.

Según International Recovery Plataform (2001), generalemnte existen dos prácticas implementadas por las empresas que pueden ser efectivas para disminuir el impacto de los desastres naturales: el plan de continuidad de un negocio y el manejo empresarial del riesgo. El primero es definido como el proceso mediante el cual las empresas, sin distinción de su tamaño, identifican las amanezas a sus actividades normales, determinan cuales podrían ser las posibles soluciones y formulan planes y procedimientos para asegurar que sus funciones no se vean afectadas o puedan seguir su curso ante una emergencia o desastre natural. La segunda práctica hace referencia a la estrategia del negocio que sirve para alcanzar los objetivos organizacionales basada en el espectro completo de sus riesgos y gestionar el impacto de los mismos.

La literatura sobre resiliencia enfatiza en que el mejorameinto de la capacidad de recuperacion de las insitituciones e individuos se da a partir de un proceso previo de preparación ante cualquier desastre o emergencia. Sin embargo, el grado de aplicación del plan de cotinuidad de un negocio y el manejo empresaria del riesgo varía significativamente por tamaño del negocio, sector y país. Incluso para países donde las prácticas de plan de continuidad de un negocio son más evidentes, el 14% de las empresas grandes y cerca del 50% de negocios pequeños no tienen estos tipos de protocolos (AT&T , 2013). Una experiencia sobre este tipo de implementación es a partir de el gran terremoto de Tohoku ocurrido en el 2011 al oeste de Japón. Para ese entoences, el 40% de los negocios japonenes contaban con un plan de continuidad, y dentro del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) solo el 17% de negocios reportan tener este tipo de practicas (APEC, 2013).

La importancia de la recuperación del sector privado de la economía es que este es la fuente primaria de prodcutos y sercios en una economía sin desastres, especialmente de productos que el sector público no puede producir o comercializar en una forma eficiente y económica. Las instituciones gubernamentales generalemente no poseen la capcidad de recrear las dinámicas económicas que son requeridas para la recuperación integral de un territorio afectado. Además durante los procesos de recuperación existe una alta demanda de bienes y servicios provistos por el sector privado, incluidos equipos de construcción, suministros y mano de obra especializada.

Ante la ocurrencia de desastres complejos, existen diferentes necesidades de recuperación y una gran cantidad de requerimientos informales que precisan los gobiernos y los negocios. Una vez ocurrido el desastre, generalmente las micro, pequeñas y medianas empresas son quienes necesitan la mayor cantidad de atención y la ayuda económica que está disponible se centra en estos tipos de negocios más vulnerables. Aun así, en relación a las empresas grandes, las empresas pequeñas poseen menos conocimiento sobre alternativas de recuperación o la capacidad de buscar y comprometerse de manera efectiva con los sistemas de apoyo, especialmente en la alta tensión y la atmósfera post-desastre (International Recovery Platform, 2016).

La literatura sobre la capacidad del Estado ante desastres naturales se encuentra en etapas tempranas y en su mayoría vinculada a gestión del riesgo de desastres. Sobre el concepto de capacidades estatales existe un consenso generalizado, y se refiere al conjunto de habilidades que tiene el Estado para instrumentar sus objetivos oficiales (Sikkink, 1993). Otro trabajo ampliamente citado es el Grindle (1996), quien define varias dimensiones de capacidades estatales: institucional, técnica, administrativa y política. Posteriormente, esta clasificación fue facilitada por Alonso (Alonso G. , 2007) al exponer dos dimensiones de capacidad estatal: técnico-administrativas y las relacionales. El primer concepto hace referencia a la gestión desde adentro del aparato estatal con una perspectiva desde la administración pública, mientras el segundo componente propone las relaciones entre Estado y sociedad. Un gran aporte de esta teoría es que permite estudiar y cuestionar el grado de homogeneidad en el alcance de la efectividad de las habilidades del Estado.

Para los casos donde es necesaria la total presencia de capacidades estatales en territorio por eventos adversos, los esfuerzos se centran en establecer una clara definición y posterior medición. Una de las atribuciones que se le da al estudio de capacidades estatales es la división en dimensiones tres dimensiones centrales: fiscal, coercitiva y burocrática/administrativa (Tilly, 1992). La primera dimensión es la relacionada a la virtud de que el Estado sea capaz de recaudar recursos. En última instancia, la dimensión de las capacidades coercitivas del estado se relaciona a la estabilidad y solidez del Estado.

La tercera categoría se entiende en la capacidad organizaciones del Estado de dota bienes públicos de manera eficaz y eficiente. En esta categoría se concibe al Estado como una institución weberiana, conformada por funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos, con ausencia de características rentistas (CAF, 2015). En este sentido, la perspectiva weberiana sobre la capacidad estatal promueve la dotación de bienes y servicios en función de que la burocracia sea una entidad corporativa coherente y los individuos estén aislados de las demandas sociales (CAF, 2015, pág. 20). Michael Mann (1984), sostiene que esta dimensión puede derivar en tres derivaciones importantes:

- Las capacidades del Estado central y el poder infraestructural para ejercer control
- Los recursos fiscales y su implicación en el poder de actores estatales y no estatales

- El alcance desigual del Estado en el territorio nacional y sus limitaciones y habilidades para controlar y monitorear sus acciones, traducidas en políticas públicas. Esta dimensión es vital para comprender al Estado como motor de desarrollo.

Otros estudios dividen a las capacidades estatales en dos dimensiones (Completa, 2017) (Repetto, 2013) con el propósito de definir a estas de forma operacionalizable y medible: capacidades administrativas y capacidades políticas. Las primeras están relacionadas al rol del Estado desde una perspectiva macro, a las agencias estatales (jerarquía institucional y presupuestaria), y a las normas y leyes específicas. Por otro las capacidades políticas están vinculadas a la planificación estratégica del estado, la normativa respecto a esa planificación, a los mecanismos de articulación de las instituciones públicas y a los aparatos vinculantes de la sociedad y del Estado. En este sentido Repetto (2013) recomienda que se estudie al Estado desde una perspectiva mixta (administrativo y político) puesto que se concibe a las capacidades de éste como una construcción relacional y no aislada. Es decir, es un Estado con autonomía imbricada, como sostenía Evans (1996), pues la intervención del Estado en el contexto público se puede ver fortalecido o limitado por actores relevantes. Es un Estado que mantenga relaciones con el sector privado y con el resto de las organizaciones de la sociedad, y con independencia y capacidad de dar preferencia a sus propósitos.

Autores como Lattuada y Nogueira (2011) y Lazzetta (2012) sostienen que el análisis de las capacidades de políticas debe constar dentro de las capacidades administrativas. Debido a que las capacidades políticas tienen una relación más fuerte con las acciones concretas de un gobierno temporal, mientras que las primeras reflejan la construcción institucional del aparato estatal en el tiempo.

La Plataforma Internacional de la Recuperación (2016) plantea la importancia de fortalecer los vínculos entre el sector público y privado durante los procesos de recuperación post desastre natural, sin embargo, se reconoce la existencia de problemas intrínsecos respecto a las figuras legales de contratación. Los contratos entre ambos sectores necesitan tiempo para su estudio y para desarrollar hojas de ruta, responsabilidades y otros factores que deben ser conciliados por ambas partes. El vínculo de estos dos sectores es un mecanismo para atraer recursos financieros (ayudas internacionales), y el abastecimiento de bienes básicos y servicios durante la fase de emergencia sienta precedentes para un proceso de recuperación más sostenible. Pittman (2011) sostiene que estos contratos no deben ser vistos como un acuerdo de naturaleza de comercialización, sino que debe fortalecer el compromiso y responsabilidades de la recuperación de las dinámicas del territorio.

Una de las experiencias más importantes respecto a estos acuerdos es de parte del Departamento de Seguridad de Ocupacional de Estados Unidos. Esta institución determinó que la preexistencia de contratos en lugares en constante exposición a huracanes son un factor para la rápida propagación de asistencia y los términos contractuales de las alianzas entre el sector público y privado tienen un mejor

proceso de negociación, en relación a territorio con ausencia de vínculos entre ambos actores (DHS, 2009).

No obstante, los contratos directos pueden ser altamente efectivos en algunos casos, pero no en todos. Ante la ocurrencia de desastres complejos, donde los procesos de recuperación y necesidades son más diversos, es preferible recurrir a herramientas más dinámicas de contratación. El restablecimiento de las dinámicas no económicas de un territorio afectado puede requerir semanas o meses, sin embargo, el sector económico privado debe empezar la recuperación en cuestión de días. En el caso de no empezar el proceso de recuperación prontamente, las empresas optan por la reubicación debido a las necesidades de los empleados, facilidad de espacio o por condiciones perjudiciales (International Recovery Platform, 2016).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2013) sostiene que una recuperación efectiva de un desastre involucra a las micro, pequeñas y medianas empresas como engranajes de la rehabilitación socioeconómica a nivel local, y requiere inversión pública dirigida en una mezcla adecuada de infraestructura y políticas socioeconómicas blandas. Aun así, no existe un consenso general sobre una ruta estándar para facilitar el proceso de una forma productiva e inclusiva (International Recovery Platform, 2016), debido a la diversidad del sector privado, incluso las demandas sectoriales pueden ser opuestas entre sí.

De acuerdo a Shafer, Peterson, Baylor y McCarthy (2014) los gobierno locales pueden planificar una contratación adecuada mediante la revisión de la legislación en caso de existir recursos de emergencia, desarrollo de contratos de contingencia o una lista de proveedores locales calificados, desarrollo de demandas claras, solicitud de cotizaciones y criterios de selección que no se debe excluir negocios locales.

Por otro lado, se han identificado ciertos mecanismos de política pública mediante incentivos económicos y no económicos que son capaces de promover la recuperación del sector privado. Los incentivos financieros habilitan a los negocios a tomar decisiones que, de otro modo, sin recursos, no pueden afrontar. Desarrollar incentivos focalizados pueden atraer nuevos negocios al territorio afectado, incrementando el empleo y el crecimiento de la recaudación de impuestos. Los incentivos no financieros también son efectivos en algunos contextos, por ejemplo, el reconocimiento oficial de por los esfuerzos en la etapa de recuperación (publicidad positiva).

Otro de los mecanismos en los cuales los gobiernos locales pueden asistir a los negocios es priorizando actividades que permitan a los negocios, consumidores, proveedores y empleados reanudar el acceso a las instalaciones afectadas. Las pérdidas materiales relacionadas a los medios de vida son consecuencias comunes de los desastres. Los programas de reconstrucción que impulsan el empleo local son capaces de mejorar drásticamente la recuperación de las familias. Aún, cuando los proyectos de reconstrucción de gran escala sean una vía de contratación para el proceso de recuperación, existen obstáculos para que

el trabajo conjunto con el sector privado sea inclusivo. Para un gobierno es más fácil asociarse con empresas grandes por una coordinación más eficiente y las economías de escala, en relación a hacerlo con firma pequeñas.

La asistencia financiera relacionada a subsidios o préstamos con términos de reembolso apropiados, constituyen la forma más efectiva de apoyo para la recuperación de los negocios afectados. No obstante, esta herramienta no debe ser considerada como una panacea total para los negocios, puesto que existen pérdidas no monetarias que son importantes para la etapa de reconstrucción. Esta alternativa es una asistencia para los negocios que tienen mínimas reservas (International Recovery Platform, 2016).

Desastres como terremotos, inundaciones y huracanes causan graves pérdidas y comprometen de forma negativa la capacidad de producción de bienes y el funcionamiento del mercado en el mediano y largo plazo. No obstante, la política pública en términos de mitigación de riesgo y recuperación es un factor relevante ante la ocurrencia de eventos naturales, a partir de la identificación de herramientas que permitan mejorar la resiliencia económica de un territorio.

Por su parte, las políticas enfocadas a la construcción de estructuras económicas resilientes pueden ser contraproducentes para alcanzar objetivos tradicionales macroeconómicos en el largo plazo. Por ejemplo, territorios que ponen límites en actividades extractivistas para prevenir y mitigar futuras eventualidades como deslaves, contaminación y afectación de la geografía de suelo no aumentan sus ingresos en términos monetarios en relación a los que no ponen estos límites. Esta situación se puede traducir en desincentivos para la inversión extrajera directa en ciertos sectores.

A pesar de que los efectos e impactos de los eventos naturales en la estructura económica de cada territorio son diversos, el reconocimiento, ex ante, de las vulnerabilidades y riesgos ante eventuales shocks es determinante, y se vuelve imprescindible incluir estos factores en los procesos de planificación y ejecución de política pública. La metodología de cuantificación de las pérdidas directas e indirectas presenta consensos en el desarrollo de estudios sobre los efectos de los eventos naturales en la economía, sin embargo, los resultados encontrados no son unánimes, sobre todo en términos de variables macroeconómicas en el largo plazo.

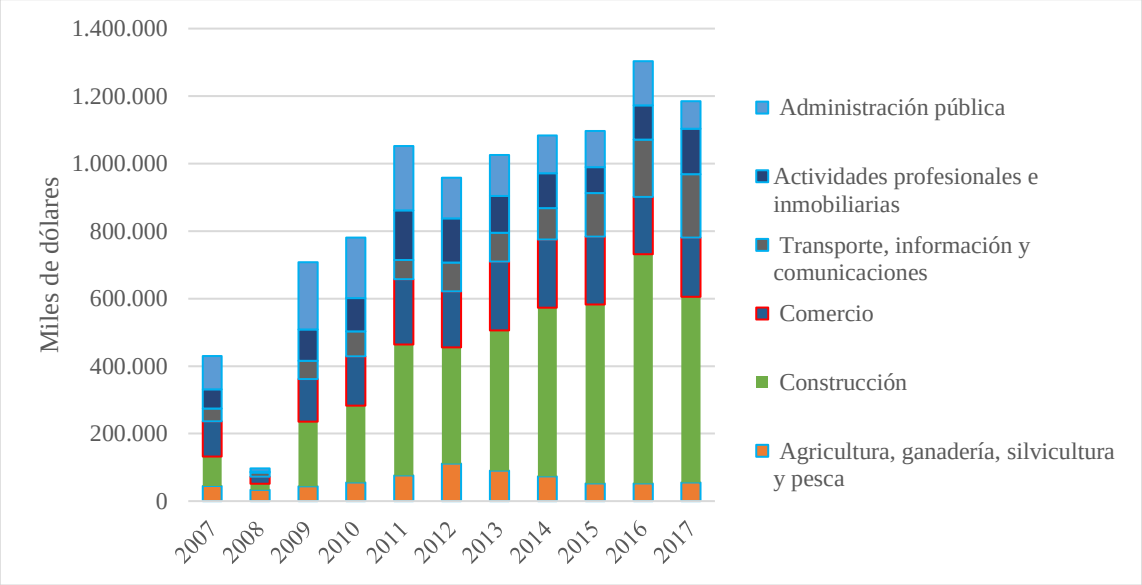
Las condiciones que permiten que los impactos sean menores o mayores están supeditadas a las condiciones institucionales que caracterizan a los territorios afectados y que permiten una mejor capacidad de absorción y tratamiento de los impactos generados. En este sentido, la política pública, nacional y local, cumple un papel sensible en cuanto a la planificación y generación de regulaciones ex ante que permiten la minimización de los impactos, y a la administración de recursos y determinación de medidas ex post para atender la emergencia inmediata y afrontar la fase de reconstrucción. No obstante, la generación de políticas deberá atender las condiciones sociales, económicas y políticas que faciliten o dificulten la imposición de medidas óptimas y que reduzcan el impacto tanto en la dimensión económica como en la dimensión humana.

CAPÍTULO I: El comercio portovejense antes del 16 de abril del 2016

Participación del PIB comercial en el PIB cantonal

Una de las principales características de las zonas urbanas es la concentración de actividad comercial, además, esta actividad es uno de los determinantes principales para la planificación y dinámicas económicas urbanas. Antes del terremoto ocurrido el 16 de abril del 2016, el comercio era uno de los principales sectores productivos en la economía de Portoviejo, junto con la construcción y el transporte. El gráfico 1 muestra la evolución del Valor Agregado Bruto (VAB) comercial en el VAB cantonal de Portoviejo desde el 2007 al 2016, con una tasa de crecimiento anual compuesta de 5,24% durante ese periodo. Así mismo, la participación de este sector evidencia una tendencia decreciente. La participación promedio del comercio durante esos años es de 14,3% en el VAB cantonal. Puntualmente, en el 2015, antes del terremoto, la participación del comercio en el VAB cantonal fue el 14,4%, mientras en el 2016, este alcanzó el 10,59%.

Gráfico 1. Evolución del VAB de sectores productivos del cantón Portoviejo 2007-2017 en miles de dólares



Fuente: Banco Central (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

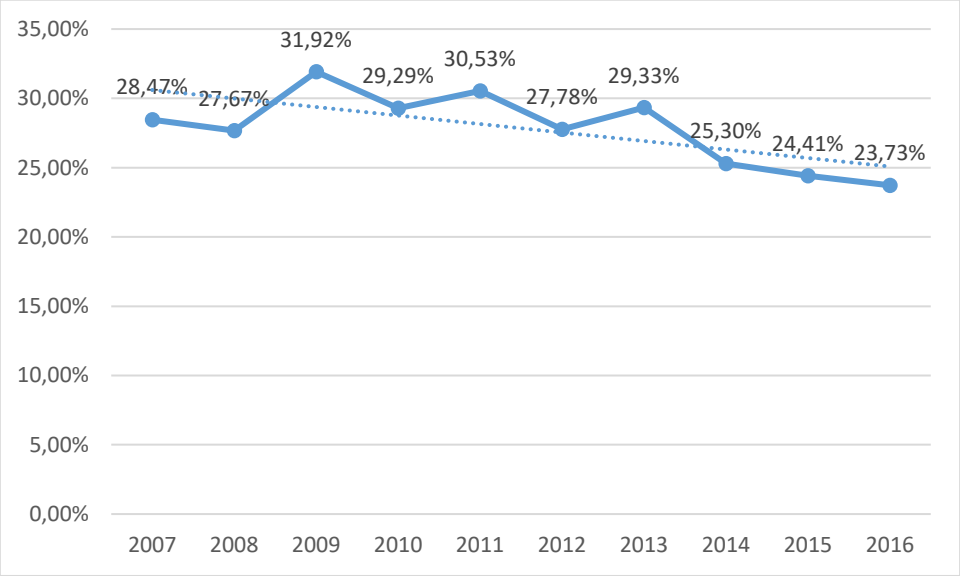
Para el año 2015, existían 10735 establecimientos económicos dedicados a actividades comerciales (38.47% del total de establecimientos económicos de todos los sectores) (INEC, 2015) mientras que para el 2016 estos se redujeron drásticamente a 5249 negocios (37.59% del total de establecimientos

económicos de la ciudad de Portoviejo) (INEC, 2016). De forma tal que, a pesar de que la participación del sector comercial en la economía total de Portoviejo se mantuvo, hubo una reducción de la actividad económica importante del 2015 al 2016.

Una de las características del casco urbano de Portoviejo antes del 16 de abril del 2016, es su funcionamiento como centralidad comercial para el mismo cantón y de cantones satélite como Santana, Rocafuerte, Jipijapa y 24 de Mayo. Según los lineamientos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del 2016 para Portoviejo[8], uno de los objetivos estratégicos para el desarrollo del cantón era generar una gestión integral acorde a las condiciones y ventajas comparativas de Portoviejo (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo, 2016). A nivel institucional se identificó que una fortaleza inherente al cantón es su importante oferta de servicios y actividades comerciales. Así mismo, en el objetivo económico productivo, se determinó que el cantón constituye un nodo articulador de actividades comerciales e industriales conjuntamente con los cantones de Montecristi y Manta (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo, 2016) .

En este sentido, el comercio portovejense, antes del impacto del terremoto del 16 de abril, se constituía como una actividad económica de relevancia regional. En el gráfico 2 muestra que la participación promedio del VAB del comercio de Portoviejo en el VAB comercial de la provincia de Manabí es de 27,84% durante el 2007 y 2016. La tendencia de esta participación es negativa, a pesar que el crecimiento del VAB comercial del cantón tiene una tendencia positiva.

Gráfico 2.Evolución de la participación del sector comercial portovejense en Manabí



Fuente: Banco Central (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

[8] Este PDOT fue realizando antes del terremoto del 16 de abril del 2016

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades, 2015) identificó que el centro urbano de Portoviejo es el centro comercial de los asentamientos de la zona central de Manabí, y centro de la política administrativa de esta. En una entrevista al Ing. Fernando Navia (2018), sostiene que uno de las evidencias que dejó el terremoto del 16 de abril del 2016, es que "la economía de Portoviejo carecía de fuerzas motrices propias lo suficientemente dinámicas para traer dinero de fuera. En el caso de la ciudad, hasta mediados de la década del 2000, el sector público era un sector ancla, y la actividad comercial estaba relacionada a la capacidad de gasto de los burócratas".

Por otro lado, a pesar de la influencia del comercio portovejense para la zona central de la provincia, no se evidencia un encadenamiento productivo sólido entre la actividad productiva, comercial y de servicios de la ciudad portovejense con la ciudad puerto. En la misma entrevista, Navia (2018) afirma que la actividad agrícola del cantón no hace una simbiosis económica-financiera con el comercio, y no hay señales de una formación de encadenamientos, sobre todo, con productores intermediarios.

Conformación del sector comercial

El casco comercial de Portoviejo estaba marcado por dos polos económicos definidos: el Centro Comercial Municipal y el Mercado Central. El Centro Comercial Municipal aglomeraba comercio de ropa, accesorios de belleza, calzado telas, y artículos de hogar, mientras que, alrededor del Mercado Central se ubicaban comerciantes de alimentos perecibles, despensas, micro mercados, tiendas y carnicerías, así como comerciantes ambulantes.

La institución municipal realizó un estudio de mercado de los alrededores del centro comercial el 14 y 15 de abril del 2016 y en la ficha técnica de observación directa determinó la falta de condiciones elementales para desarrollar adecuadamente la actividad comercial (GAD municipal Portoviejo, 2016). Una de las principales características de la actividad comercial de Portoviejo es su sector informal. Las quejas de los ciudadanos portovejenses se puntualizaban el caos del centro de la urbe, debido al desorden causado por actividad comercial informal. La obstaculización de las aceras y vías públicas por productos, vitrinas y carpas contribuía a que el tránsito y la movilidad de las personas y carros sean poco fluidas. En el Anexo C y D se adjunta la ficha técnica de observación de las condiciones de comercialización en el Centro Comercial de Portoviejo y una memoria fotográfica.

La planificación de políticas de ordenamiento territorial del GAD municipal de Portoviejo se complicaba con la condición de informalidad del centro de la urbe. Esta institución identificó más de 1600 comerciantes informales en la ciudad antes del terremoto (GAD municipal de Portoviejo, 2016), mientras que el Instituto de Economía Popular y Solidaria identificó alrededor de 1200 comerciantes informales en la ciudad después del terremoto (Instituto de Economía Popular y Solidaria, s.f.).

Las calles con mayor concentración de locales comerciales y comercio informal eran la Alajuela, Chile, Rocafuerte y Pedro Gual. Según el GAD municipal de Portoviejo se realizaron esfuerzos significativos para reubicar al comercio informal en el Centro Comercial Municipal desde hace varios años, sin embargo, se pudo empezar a resolver el problema en el 2015, mediante un convenio con el Banco del Estado (Hidalgo, 2018). La planificación de la actividad comercial en el casco urbano de Portoviejo tuvo la prioridad de dotar de mejor infraestructura y cobertura de servicios básicos a estos negocios. En su momento, la reubicación de locales comerciales informales dentro del Centro Comercial Municipal generó cerca de 670.047 dólares anuales al municipio, y generaba utilidades por 257.489 dólares anuales (GAD municipal Portoviejo, 2016). Por ser de propiedad del municipio, el Centro Comercial Municipal se consolidaba como el primer ingreso de carácter no tributario.

Según la institución Portocomercio, una vez empezado el proceso de reubicación de comerciantes y antes del terremoto del 16 de abril, dentro del Centro Comercial Municipal se establecieron 505 locales comerciales (GAD municipal Portoviejo, 2016). La tabla 1 muestra la clasificación de los comerciantes ubicados en el Centro Comercial Municipal.

Tabla 1.Clasificación e comerciantes minoristas por tipo de mercadería

Tipo de mercadería	Número de locales
Varios	133
Ropa	299
Arreglo de celulares y cigarrillos	27
Frutas	14
Betuneros	32
Total	**505**

Fuente: GAD municipal Portoviejo (2016)
Elaboración: María Emilia Valencia

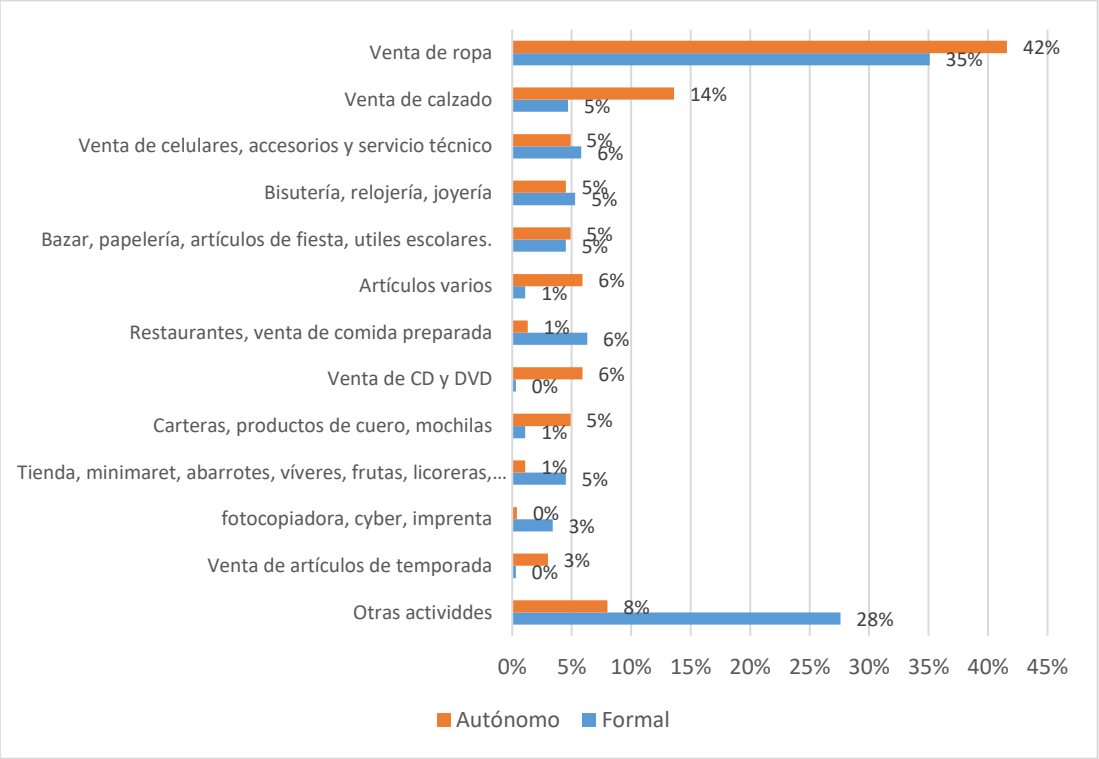
En el censo realizado antes del terremoto se determinó que el 83,8% de los consumidores de esta zona encuentran todo lo que necesitan en ese sector. Los principales artículos que van a comprar son víveres (47,1%) y ropa (42,6%) (GAD municipal Portoviejo, 2016). El estudio también determinó que el 22,1% de compradores proviene de otros cantones y sitios de Manabí, como Rocafuerte, Santa Ana, San Clemente, Jipijapa, Jama y Olmedo.

En mayo de 2016, como consecuencia del terremoto, se realizó un censo a los comerciantes de la zona del Centro Comercial Municipal por la consultora Trust Consults para el GAD de Portoviejo y se determinó que existían 850 comerciantes, los cuales se dividieron en 479 autónomos o informales y 371 formales. De este grupo, el 52,1% es hombre y el 47,9% son mujeres. En ambos casos, el rango de edad

promedio es de 36 a 55 años y su nivel de educación promedio es secundaria. El 82,7 % es manabita y el 77,2 % de ellos es portovejense (GAD municipal Portoviejo, 2016).

La principal actividad comercial por tipo de comerciante, antes del terremoto, es la venta de ropa, en segundo lugar, venta de calzado y después es la venta de celulares y accesorios. El gráfico 3 muestra la distribución de esta actividad según el tipo de comerciante.

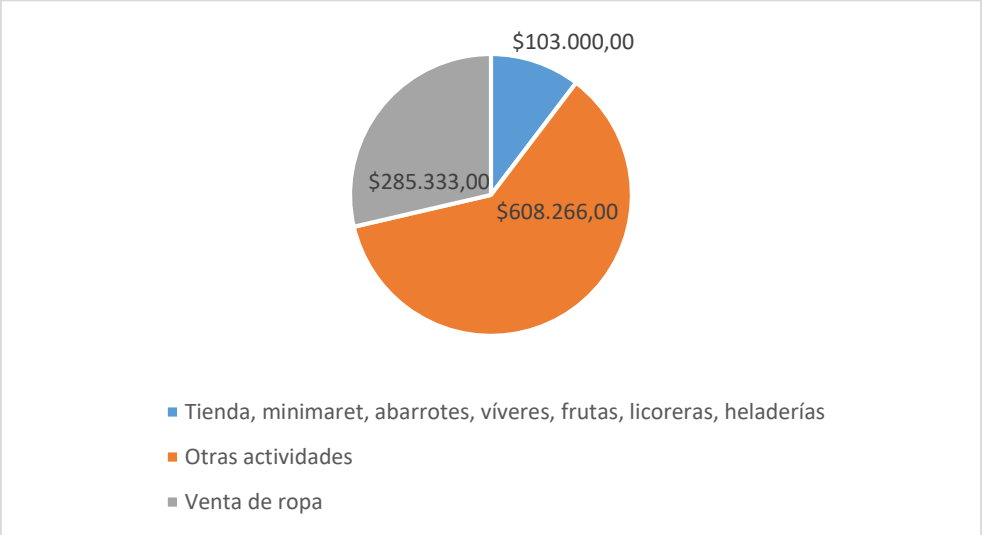
Gráfico 3.Actividad comercial por tipo de comerciante antes del terremoto



Fuente: GAD municipal Portoviejo (2016)
Elaboración: María Emilia Valencia

Así mismo, la venta de ropa también es una de las actividades con más ventas semanales, con una representación del 28.63% de total del volumen de ventas en dólares. Según los resultados del censo hecho a los comerciantes, las ventas totales semanales en dólares son $996.599,00. Estas ventas engloban los comerciantes autónomos y formales de la zona del Centro Comercial Municipal de Portoviejo. El gráfico 4 muestra las ventas semanales por actividad comercial.

Gráfico 4.Ventas semanales por actividad comercial en dólares antes del terremoto



Fuente: GAD municipal Portoviejo (2016)
Elaboración: María Emilia Valencia

Los censados declararon que los días de más ventas son los viernes (56.2%) y sábados (82.7%). Y los meses del año en que más vendían eran Mayo (50.5%) y Diciembre (88.4%), por la época escolar y la Navidad, respectivamente. Por otro lado, el 96,3% de los comerciantes formales, al momento de cerrar su negocio, guardan su mercadería en el mismo local, mientras que el 72,4% de los comerciantes autónomos lo hace en bodegas que alquila y el 20,8% en casa. Por su parte también se determinó que el 75% de los comerciantes compra su mercadería fuera de la ciudad de Portoviejo.

Stalin Chanalata, dirigente gremial, miembro del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva y cuarta generación de comerciantes de su familia, relata que, en el momento del terremoto, el fallo de la infraestructura del Centro Comercial Municipal y de los alrededores no fue lo único que afectó a la mercancía, sino que hubo saqueos y robos a los establecimientos y bodegas (Chanalata, 2019).

Otro de los polos del comercio en Portoviejo era el Mercado Municipal No.2, ubicado entre las calles Alajuela, Julio Jaramillo, Córdova y García Moreno. Al igual que el Centro Comercial Municipal, el Mercado Municipal No 2, estaba rodeado de comercio informal. En este caso el tipo de actividad comercial estaba dirigido a la venta de bienes perecibles, que suplía la demanda de un promedio de 5976 visitantes diarios después del terremoto (Portomercados, 2018).

A diferencia del Mercado Municipal Mayorista, que sufrió daños menores producto del terremoto, el Mercado Municipal No. 2 se destruyó. Antes del terremoto del 16 de abril del 2016 existía un proyecto de readecuación de la infraestructura de este mercado, acompañado de un plan de mejoramiento de los procesos y características de las cadenas de comercialización originadas en el sector agrícola del cantón.

El gerente de la empresa pública Portomercado, Virgilio Briones (Briones, 2019), argumenta en que “la falta de mantenimiento y planificación de la estructura económica de Portoviejo durante treinta años ha

sido un factor importante que ha profundizado las secuelas del terremoto en el cantón". Esta condición de olvido de la infraestructura de propiedad del GAD municipal fue uno de los factores para que existieran debilidades y fallas en el sistema de comercialización del cantón.

Una de las razones que explican la desarticulación de las cadenas de comercialización entre la producción agrícola y la comercialización de alimentos perecibles en el cantón era la falta de infraestructura adecuada, y que ha imperado por varios años. El Mercado Central de Portoviejo, hasta antes del terremoto, no funcionaba de forma total. En el 2015, el GAD municipal determinó que se disponía en total de 699 locales, sin embargo solo se ocupaban 492 de estos, mientras que fuera del mercado se encontraban 410 comerciantes en condiciones de informalidad y "generando desorden, insalubridad y entorpeciendo las actividades económicas de quienes están dispuestos a generar cambio" (GAD municipal de Portoviejo, 2015). En ese mismo año la administración municipal, mediante la empresa pública "Portomercados", inició la remodelación del Mercado Central a partir de la mejoría de las instalaciones sanitarias y eléctricas con una inversión de 611.936,14 dólares.

A diferencia de los proyectos planificados para el Centro Comercial de Portoviejo, en las modificaciones proyectadas para el mercado no se hicieron estudios de demanda hasta después del terremoto, de manera que no se dispone de datos específicos y desglosados sobre este centro de abastecimiento. La tabla 2 muestra el número de locales comerciales por tipo de actividad del Mercado No. 1 con corte a octubre de 2019. El 31,7% de locales están dedicados al comercio de frutas y legumbres.

Tabla 2.Número de locales comerciales por tipo de mercadería

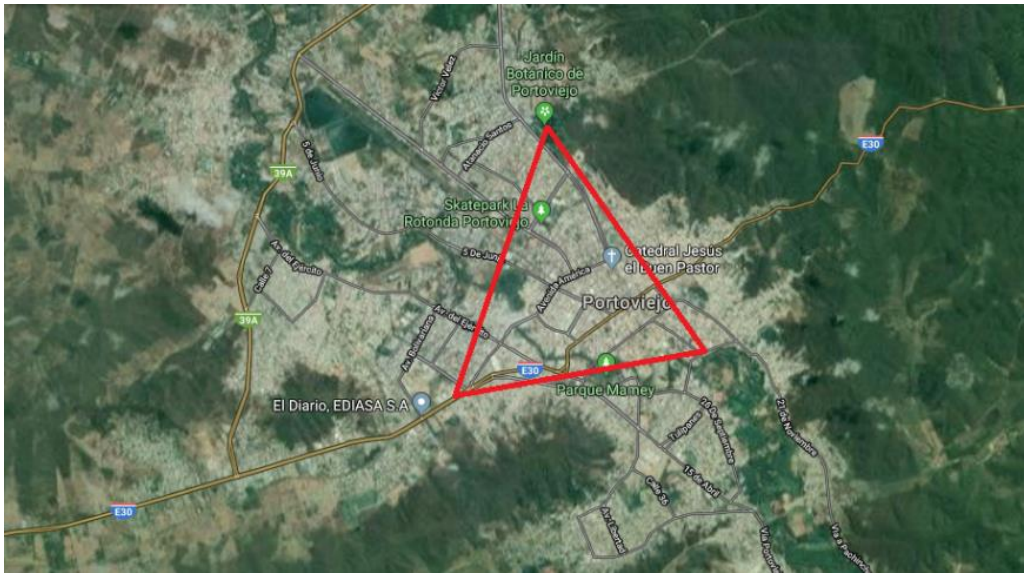
Tipo de mercadería	Número de locales
Abastos	71
Frutas y legumbres	149
Plátanos	30
Productos no perecibles	28
Pescados y mariscos	63
Carnes	61
Lácteos y huevos	33
Pollos	19
Comidas	58
Varios	25
Baterías sanitarias	4
Total	541

Fuente: Portomercados (2018)
Elaboración: María Emilia Valencia

Distribución del sector comercial en la ciudad de Portoviejo

La actividad comercial de Portoviejo responde a factores históricos, sobre todo los antecedentes del comercio en el área urbana. A finales del siglo XIX las primeras calles en poblarse en el cantón fueron la Pedro Gual, Rocafuerte, Chile y Francisco de P. Moreira (Molina, 2009). Desde la década de 1970 el comercio había crecido notablemente por las dinámicas urbanas y espaciales. La inauguración de espacios de recreación y unidades educativas era un síntoma del desarrollo urbano de la capital manabita. Sin embargo, la falta de mantenimiento de esta infraestructura fue uno de los factores que incidió para que el impacto del terremoto del 16 de abril de 2016 se magnificara en el centro de la ciudad, y en el comercio del casco urbano del cantón. La ilustración 1 muestra el casco urbano de la ciudad de Portoviejo, delimitado desde la Universidad Técnica de Manabí, el colegio Cristo Rey y el Terminal Terrestre de Portoviejo.

Ilustración 1. Límites del casco urbano de la ciudad de Portoviejo



Elaboración: María Emilia Valencia

El terremoto del 16 de abril de 2016 afectó significativamente infraestructuras, además de provocar colapsos instantáneos de edificaciones del cantón de Portoviejo. Según el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda en Portoviejo, hasta el 19 de agosto de 2016, se identificó que había 3667 viviendas afectadas, de las cuales 1394 eran habitables, 1340 eran recuperables y 933 necesitaban construcción. (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017).

Desde el 2015, el GAD municipal de Portoviejo gestó la construcción de tres importantes edificaciones con el fin del mejorar las condiciones del comercio en la ciudad, sobre todo el comercio informal. Dos de ellas eran el Centro Comercial Minorista No 1 y el Centro Comercial Minorista No 2, mientras que el tercero era la readecuación del Mercado Central de Portoviejo.

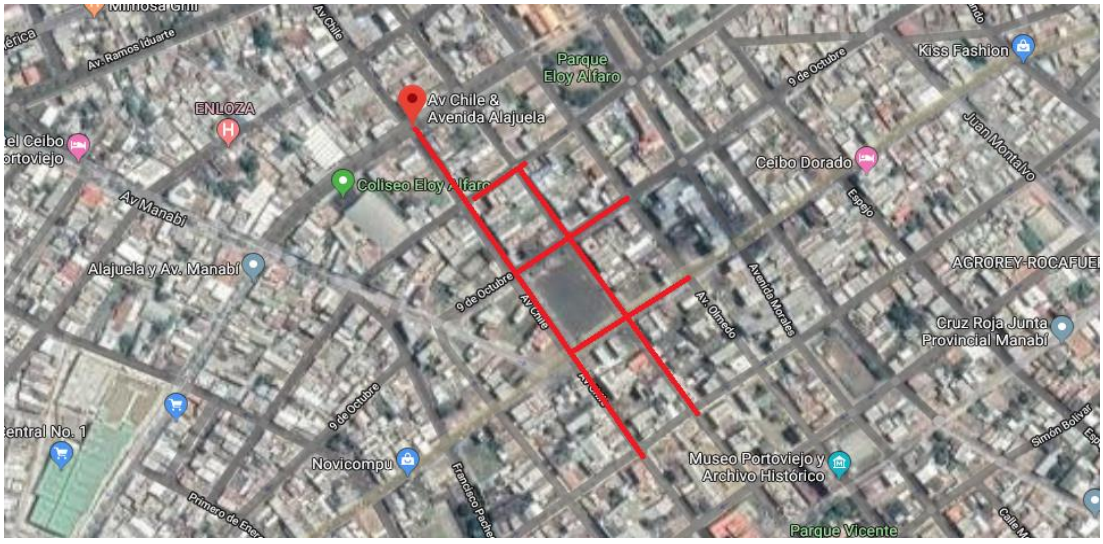
Antes del terremoto, los comerciantes informales estaban ubicados en las siguientes calles:

- Calle Chile desde la Alajuela hasta la 10 de Agosto.
- Calle Ricaurte desde Francisco de P. Moreira hasta la 10 de Agosto.
- Calle 9 de Octubre desde la Olmedo hasta la calle Chile.
- Calle Pedro Gual desde la Olmedo hasta la calle Chile.

Esas calles eran el área de influencia principal del Centro Comercial Municipal y del Mercado No. 1 antes del terremoto (GAD municipal Portoviejo, 2016).

La ilustración 2 muestra las calles donde se ubicaba el comercio autónomo vinculado al Centro Comercial y al Mercado Municipal No. 1. Según Stalin Chanalata, el establecimiento del comercio en este sitio responde a la cercanía de comercios grandes como Súper Éxito, Artefacta, Tía, Importaciones Selectas y Bazar Selenita. En palabras del entrevistado, "los comerciantes autónomos hacían una simbiosis económica con los grandes locales, con los que, además, había una buena relación" (Chanalata, 2019).

Ilustración 2. Ubicación del comercio autónomo de Portoviejo



Elaboración: María Emilia Valencia

Otro de los factores para la ubicación de los comerciantes autónomos está relacionada con las rutas de movilización del transporte público. Por la cercanía a la Terminal Terrestre de Portoviejo, el comercio de Portoviejo se establece como centro abastecedor del sur de la provincia. A partir del estudio de mercado que realizó el GAD municipal, se determinó que el 79,4% de los compradores llegan al Centro Comercial Municipal en transporte público (GAD municipal Portoviejo, 2016).

Virgilio Briones, gerente de la empresa pública Portomercados, sostiene que existe un eje comercial desde el Mercado Mayorista de Portoviejo, al Mercado Municipal No.2, el Terminal Terrestre de Portoviejo y el Centro Comercial Municipal y su al rededores; y que con los impactos del desastre natural se rompe con esta dinámica casi natural del comercio de Portoviejo (Briones, 2019). La ilustración 3 expone la zona de en la que se establecía el comercio en la ciudad de Portoviejo antes del terremoto del 16 de abril del 2016.

Ilustración 3.Eje comercial de la ciudad de Portoviejo

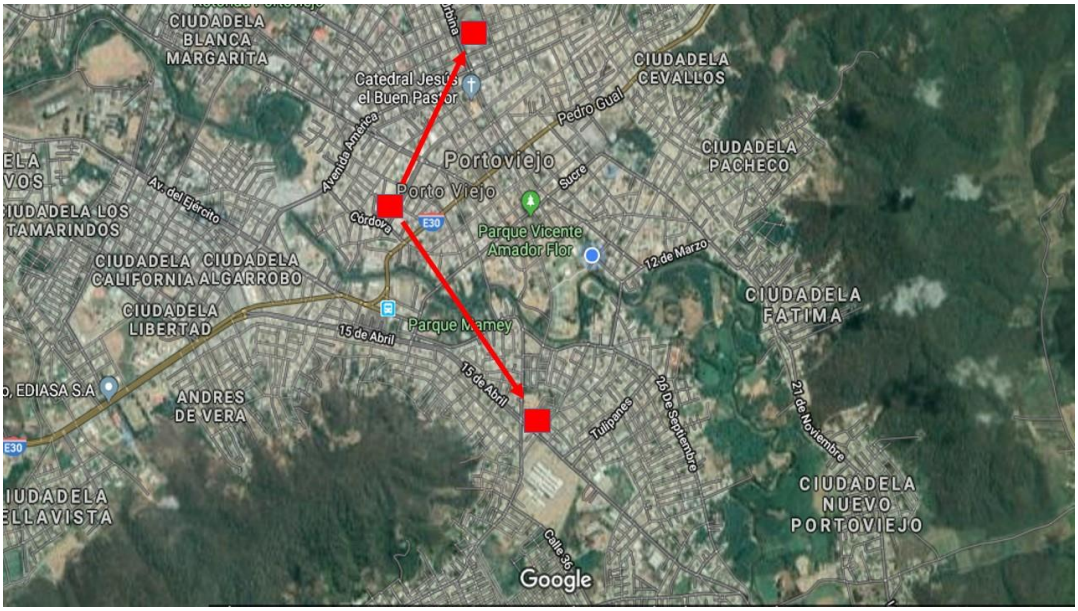


Elaboración: María Emilia Valencia

La medición de los impactos de los shocks naturales en una economía implica realizar aproximaciones sobre las secuelas económicas de los territorios afectados. En el caso de la ciudad de Portoviejo, uno de los factores que determinan el proceso de reactivación de la actividad comercial es la pérdida y recuperación del eje comercial del cantón.

El gerente de Portomercados, relató que a pesar de la pérdida de infraestructura del Mercado No. 1, el 17 de abril del 2016, se reubicó a los comerciantes en dos terrenos distintos en la ciudad, el primero por el sector de las “Tres Marías” y el segundo a hacia la explanada del Estadio Reales Tamarindos. La ilustración 4 grafica cómo se dispersó el comercio del Mercado Municipal No. 1.

Ilustración 4. Zonas a las que se desplazó el comercio de la ciudad de Portoviejo



Elaboración: María Emilia Valencia

No obstante, la reubicación de los comerciantes vinculados al Centro Comercial Municipal tardó más tiempo e implicó una logística más compleja. Fue el 3 de mayo del 2016 que se anunció la reubicación de 500 comerciantes, ex arrendatarios del Centro Comercial y comerciantes informales, en la calle Alajuela. Esta acción fue coordinada con la Policía Nacional y el GAD municipal, debido al estado excepción de las zonas afectadas y la situación humanitaria de las mismas. Por su parte, otros locales comerciales ubicados en las cercanías del Centro Comercial Municipal se desplazaron a otras zonas del casco urbano, sobre todo a zonas en las cuales el impacto del desastre fue mínimo.

Autoridades y comerciantes entrevistados coinciden en que se produjo un fenómeno de reubicación del comercio portovejense de bienes no perecibles. Antes del terremoto del 16 de abril, este se concentraba en el centro del caso urbano del cantón, mientras que después del shock, este se trasladó a la Avenida Manabí, Avenida Reales Tamarindos y la calle 1 de Mayo. Este nuevo panorama expuso la desarticulación del eje comercial del cantón y su impacto en la dinámica económica y comercial del sector.

CAPITULO II: Recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril del 2016

Pérdidas, daños y gastos adicionales incurridos por el sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril

Una metodología de medición altamente utilizada para la evaluación de los impactos económicos a partir de un shock natural es la de la CEPAL. Esta metodología toma en cuenta la estimación de daños y pérdidas económicas dependiendo del tipo de fenómeno natural, de la vulnerabilidad del territorio y de sector económico.

Las implicaciones de los desastres naturales sobre el aparto económico y productivo de los países aún es ambigua. Hochrainer (2009) sostiene que la afectación económica está presente el primer año, pero el crecimiento que le precede no logra reponer lo perdido. Por otro lado, Albala- Bertrand comprobó que los desastres no tienen impactos severos en el largo plazo en países desarrollados, y encontró que los efectos de los desastres en países en desarrollo tienden a atenuarse después de dos años (Albala-Bertrand, 1993).

Días después del terremoto del 16 de abril, se organizó desde la entonces Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) en conjunto con la CEPAL, una evaluación de lo ocurrido. La planificación de este levantamiento de información se hizo de forma in situ y mediante una encuesta (INEC, 2017). Este proceso tenía como propósito conocer las condiciones de vida de la población afectada y el impacto del desastre, y las variables a consideración fueron daños, pérdidas y costos adicionales de los impactos económicos.

La determinación de los impactos producto del desastre tuvo dos supuestos importantes para construir una línea base sobre la que se estima las pérdidas. La primera es que la estructura económica y las cantidades de activos e ingresos no varían de manera importante entre el 2014 y 2016, y la segunda, es que el domicilio fiscal coincide con la ubicación real de la actividad económica. Además, una de las limitaciones es que la información de la línea base se remite a las actividades formales registrada en el Servicios de Rentas Internas, y no toma en cuenta las actividades informales (INEC, 2017).

Para hacer la valoración económica, la encuesta utilizó una muestra aleatoria de 1600 empresas de 10 cantones de Manabí y Esmeraldas[9]. Además de esta muestra, se levantó información de 239 empresas grandes que eran significativas para la economía de las dos provincias afectadas. La distribución de la muestra por sectores económicos se resume en la tabla 3.

[9] Pedernales, Bahía de Caráquez, Muisne, Jaramijó, San Vicente, Jama, Manta, Portoviejo, Montecristi y Chone

Tabla 3. Distribución de la muestra de empresas de las zonas afectadas por sectores económicos

Sectores Económicos	Grande empresa	Mediana empresa	Pequeña empresa	Total general
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	18	59	272	349
Comercio	40	275	693	1008
Industria Manufacturera	32	21	163	216
Servicios	1	6	116	123
Total	91	361	1244	1696

Fuente: INEC (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

Según el INEC (2017) la elección del tamaño de la muestra de las empresas pequeñas fue a través de un proceso aleatorio, con un nivel de confianza de 95%, un error de muestreo de 5% y una proporción esperada de p igual a 0,5. Sin embargo, las empresas medianas y grandes fueron incluidas mediante un censo.

La estimación de la pérdida activos, las ventas de la actividad económica, los costos y gastos de las zonas afectadas fue de $17.448.103.521 dólares. Las afectaciones del sector comercial representaron el 29,19% de las pérdidas totales. La tabla 4 resume los impactos a los sectores considerados en la encuesta.

Tabla 4. Impactos económicos del terremoto a las zonas afectadas por sector

	Comercio	Manufactura	Servicios-Alojamiento	Servicios-Restaurantes
Activos	$ 1.137.130.428	$ 2.733.737.108	$111.596.716	$ 17.348.683
Ingreso de la actividad económica	$3.506.405.935	$ 4.667.919.312	$ 37.038.394	$ 65.685.352
Costos y gastos	$449.991.946	$ 4.616.138.051	$ 40.333.350	$ 64.778.246
Total	$ 5.093.528.309	$12.017.794.471	$188.968.46	$147.812.281

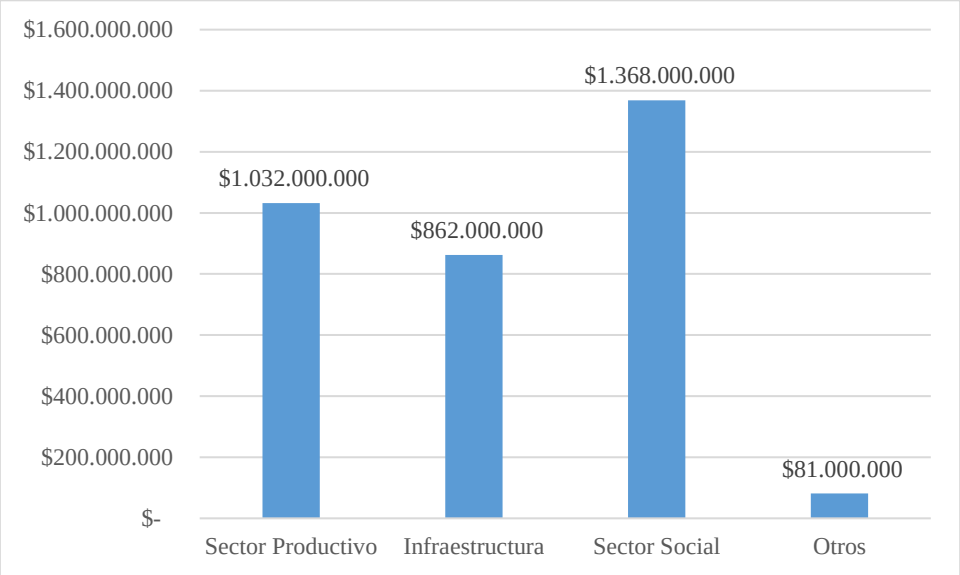
Fuente: INEC (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

La metodología de la evaluación económica del impacto del sismo considera, también, el impacto a nivel macroeconómico. El impacto nacional, sin políticas activas, estableció una variación del -0,7 puntos porcentuales del PIB nacional, y una pérdida del 0,26% del stock de capital (INEC, 2017). A nivel de Manabí, el impacto económico, sin políticas activas, determinó una variación de -9,8 puntos

porcentuales del VAB provincial y un 4,5% del stock de capital de la provincia. Y un incremento del desempleo de 3,44 puntos porcentuales (INEC, 2017).

Uno de los resultados principales de la evaluación económica de un desastre natural son los costos de la reconstrucción de las áreas afectadas. El protocolo de evaluación divide los impactos a nivel productivo, social, infraestructura y otros, y se estima que los costos de reconstrucción son de $3.343 millones de dólares (INEC, 2017). Los gráficos 4 y 5 resumen los costos de la reconstrucción por sectores.

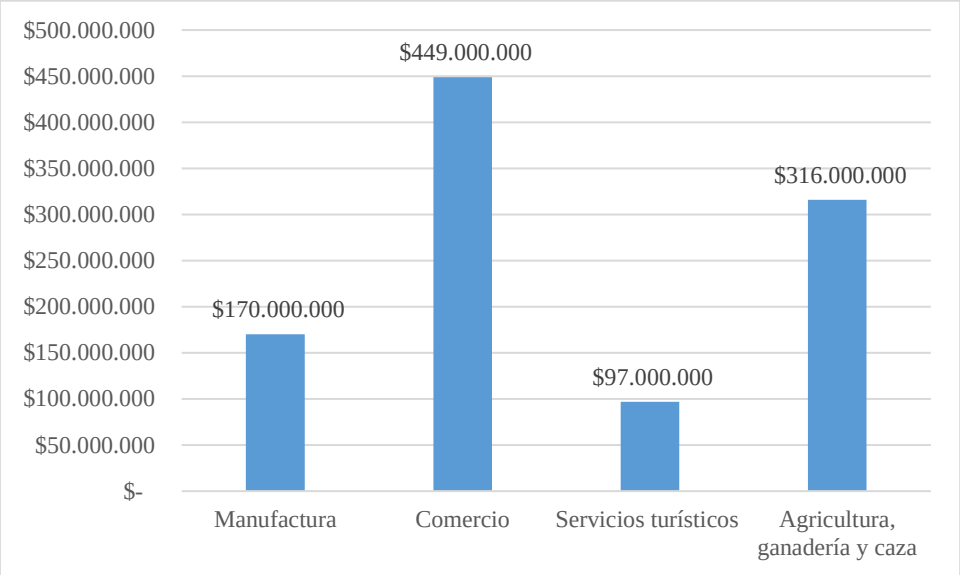
Gráfico 4. Costos de la reconstrucción de las zonas afectadas por sector en emergencia en dólares



Fuente: INEC (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

El sector social es el que más requiere fondos para la reconstrucción. Las pérdidas de este son de $1.368 millones de dólares, y representa un 40,9% de los costos totales de la reconstrucción de las zonas afectadas. Para el sector productivo se previó costos de reconstrucción de $1.032 millones equivalente al 30,8% del total. Este sector engloba a la agricultura, silvicultura y caza, manufactura, comercio y servicios turísticos.

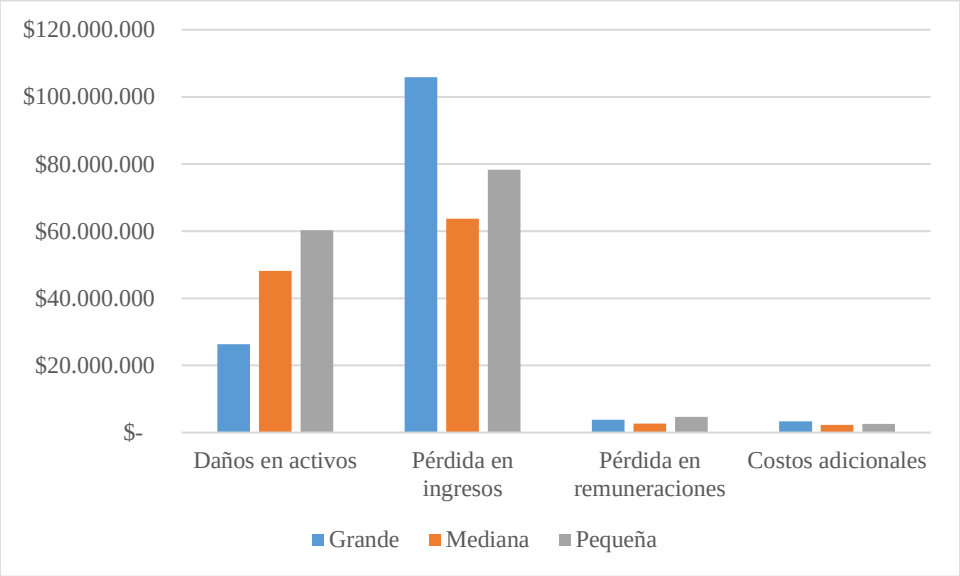
Gráfico 5. Costos de la reconstrucción de las zonas afectadas por sector en emergencia



Fuente: INEC (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

Los costos de reconstrucción del comercio en las zonas afectadas ascienden a 449 millones de dólares, siendo el 43,5% de los costos para la recuperación del sector productivo. Así mismo los daños, pérdidas y costos adicionales de las empresas para el sector comercial varían según el tamaño de estas. El gráfico 6 muestra que las afectaciones más importantes para las empresas fueron los daños en activos y la pérdida en ingresos, mientras que la pérdida en remuneraciones y costos adicionales fue significativamente menor en comparación de las dos primeras variables.

Gráfico 6. Afectaciones de las empresas del sector comercial de las zonas afectadas por el terremoto



Fuente: INEC (2017)
Elaboración: María Emilia Valencia

La naturaleza de la actividad comercial es la venta per se de los bienes, ya sea para ser consumidos, revendidos o transformados, es por esto que la afectación más importante de este sector es la pérdida en ingresos. Para las empresas grandes, la pérdida de los ingresos significó el 76,02% de las afectaciones totales, mientras que para las empresas medianas y pequeñas fue de un 54,5 % y 53,7% respectivamente.

En el caso de Portoviejo las afectaciones para el comercio también fueron significativas. Después del desastre el GAD municipal logró hacer un censo con 850 comerciantes afectados de la Zona Cero de la capital manabita, sin embargo, solamente estuvieron ubicados en el antiguo Centro Comercial municipal, obviando otras zonas importantes de actividad comercial de la ciudad de Portoviejo.

De este censo se determinó que el 91,8% de los comerciantes tuvo afectaciones de alguna manera, de los cuales el 43,7% tiene una pérdida total. Así mimo el 66,8% de los comerciantes censados sufrieron afectaciones en su vivienda, de los cuales el 18,3% tiene una pérdida total de la misma (GAD municipal Portoviejo, 2016).

En el caso de la mercadería afectada, el 79,3% de los comerciantes censados afirma que haber tenido pérdidas y daños en sus productos. En este caso el 71,3% de los comerciantes informales sufrieron pérdidas y afectaciones de sus productos, mientras que para los comerciantes formales aumenta en un 89,2%. En términos monetarios, las tablas 4 y 5 resumen la cantidad aproximada en dólares de la mercadería afectada.

Tabla 5. Aproximación de pérdidas de mercadería de los comerciantes censados

Rango en dólares	%	% Acumulado
30 a 500	15,9	15,9
600 a 1000	13,2	29,1
1200 a 1500	4,5	33,6
1580 a 2000	10,6	44,2
2300 a 3000	9,0	53,2
3100 a 4000	5,5	58,7
4200 a 6000	10,9	69,6
7000 a 10000	11,7	81,3
10500 a 20000	11,1	92,4
21400 a 40000	3,7	96,1
45000 a 100000	2,2	98,3
Más de 100000	1,7	100,0

Fuente: GAD municipal Portoviejo (2016)
Elaboración: María Emilia Valencia

En su mayoría (53,2%), los comerciantes censados han tenido pérdidas menores a 3 mil dólares. Mientras que el 1,7% de los censados tiene mercadería afectada por más de 100 mil dólares. La cantidad aproximada de pérdidas económicas de los censados asciende a más de 7,1 millones de dólares.

Tabla 6. Datos estadísticos de pérdidas de los comerciantes portovejenses censados

Media	$ 10 688,0
Mediana	$ 3 000,0
Moda	$ 2 000,0
Desviación típica	$ 40 585,0
Mínimo	$ 30,0
Máximo	$ 700 000,0
Suma	$ 7 139 770,0

Elaboración: María Emilia Valencia

Acciones del GAD Municipal para la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 a abril.

Las acciones del GAD municipal de Portoviejo producto del desastre de 16 de abril tuvieron dos enfoques. El primero responde a acciones de contingencia para la retomar las actividades económicas,

mientras que un segundo enfoque se centra en acciones con elementos de planificación de mediano y largo plazo respecto al desarrollo productivo del cantón.

En abril del 2016, después del terremoto, el GAD municipal estableció un área que comprendía 88 manzanas afectadas por el terremoto. Una vez delimitada la zona cero, se procedió a hacer la evacuación de mercadería y bienes de las edificaciones afectadas en tres etapas. Este protocolo respondió a la posibilidad de réplicas sísmicas en la zona y permitía precautelar la seguridad de los habitantes de Portoviejo. Posteriormente, el plan de regeneración permitió que, finalmente en el 2017, se logre habilitar por completo la zona afectada del centro de Portoviejo. La ilustración 5 especifica el área cerrada del centro de Portoviejo.

Ilustración 5. Delimitación de Zona Cero del cantón Portoviejo



Elaboración: María Emilia Valencia

Al ser un gobierno de carácter local, las acciones y políticas de planificación en el marco del terremoto del 16 de abril, estuvieron bajo el paraguas de la Ley de Solidaridad. En el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva se sostiene que para promover las condiciones socioeconómicas locales para la recuperación es necesaria una articulación armoniosa entre el gobierno central y los gobiernos locales porque permite una ejecución más eficiente de política pública (Registro Oficial 759, 2016). A esta situación el Vicealcalde de Portoviejo, Carlos Vazquez (2019), subraya que las políticas para la reconstrucción y reactivación económica de las zonas afectadas pudieron ser más eficientes bajo un modelo descentralizado en el gobierno y señala que aún hay proyectos sin ejecutar por cuestiones relacionadas a tramitología e iniciativa política.

A diez días del terremoto del 16 de abril, mediante el Decreto Ejecutivo 1004, se creó el Comité de la Reconstrucción y Reactivación Productiva (CRRP) (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017). El objetivo de esta institución era de responder inmediatamente a la emergencia del terremoto mediante la ejecución de programas y proyectos en las zonas afectadas por el desastre. Los

lineamientos de política pública desde el CRRP estaban planificados en tres etapas distintas: emergencia, reconstrucción y reactivación, y deben estar enfocados desde la resiliencia territorial (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017).

La Constitución del Ecuador establece que es deber del Estado "realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional" (Constitución del Ecuador, 2008). Así, el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva del CRRP busca atender este tipo de urgencias y hacer cumplir la normativa ecuatoriana.

Otro hito sobre las políticas públicas para la reconstrucción de las zonas afectadas fue la aprobación de la Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana (Ley de Solidaridad) el 20 de mayo del 2016. El objetivo de esta ley es la recaudación de contribuciones solidarias para la reconstrucción urgente de las zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016 (Registro Oficial 759, 2016).

En el marco de esta ley, las contribuciones se focalizaron sobre las remuneraciones, patrimonio, utilidades y bienes inmuebles y derechos representativos de capital existentes en el Ecuador de propiedad de sociedades residentes en paraísos fiscales u otras jurisdicciones del exterior (Registro Oficial 759, 2016). De las consideraciones generales de la ley se estableció que el no pago total o parcial de las contribuciones será sancionado con el 3% de la contribución total por cada mes de retaso, así como no podrán ser deducibles del impuesto a la renta (Registro Oficial 759, 2016).

Otra de las disposiciones en el contexto de la situación de emergencia fue el incremento de dos puntos porcentuales del impuesto al valor agregado (IVA) durante un año, a partir del 1 de junio del 2016 al 31 de mayo del 2017 (Servicio de Rentas Internas, 2017). El incremento del IVA rigió en todo el país, excepto en las provincias afectadas, Esmeraldas y Manabí.

En cumplimiento con la Ley de Solidaridad se proyectaba recaudar 800 millones de dólares, sin embargo, se logró un monto de 1.633 millones de dólares, es decir un 30% más de lo previsto (SRI, 2018). Lo recaudado por la Ley de Solidaridad significó el 55% del total destinado a la reconstrucción y reactivación de Manabí y Esmeraldas. El monto restante provino de otras fuentes como el Presupuesto General del Estado, el Fondo Monetario Internacional y otras Líneas Contingentes (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco de Desarrollo de América Latina).

Según el SRI (2018), las inversiones para la recuperación de las zonas afectadas se enfocaron en reconstrucción (2.179 millones de dólares), emergencia (363 millones de dólares) y reactivación productiva (413 millones de dólares). Por otro lado, la aplicación de la Ley de Solidaridad permitió la creación de 63 412 negocios nuevos en Manabí y Esmeraldas, específicamente en Manabí la variación fue de 33,1%. Antes del terremoto existían 141 801 negocios inscritos en toda la provincia, mientras que después se incrementaron a 188 709 (SRI, 2018).

En el Plan de Reconstrucción y Reactivación Productiva (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017), los lineamientos de acción para recuperar los medos de vida y fortalecimiento de actividades económicas, específicamente del sector comercial eran:

- Promover las condiciones necesarias para la recuperación de las operaciones de los negocios y nuevos emprendimientos.
- Promover la creación de fuentes de empleo.
- Promover el acceso a nuevos mercados mediante la diversificación de nuevos productos manufactureros con mayor valor agregado, y;
- Tecnificación e innovación de prácticas y procesamientos manufactureros.

Estos lineamientos estaban acompañados por una estrategia de fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales a partir de alianzas público privadas, contratos de inversión, crédito de reactivación productiva, cooperación internacional, entre otros. Para cada una de estas acciones se plantearon metas hasta el año 2020, sin embargo, la única que menciona específicamente a Portoviejo es la tecnificación e innovación de prácticas y procesamientos manufactureros a través de la construcción del mercado de Portoviejo (Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva, 2017).

Desde las acciones del GAD municipal, el proceso de reconstrucción estuvo alineado a una planificación anterior al terremoto. El vicealcalde del cantón explica que la ejecución de fondos de la Ley de Solidaridad fue destinada a proyectos que habían sido aprobados antes del 16 de abril de 2016, pero no se habían materializado por falta de recursos, y fue la inyección de liquidez que posibilitó la realización de éstos. Gustavo Gonzales (Gonzales G. , 2017), afirma que uno de los factores que diferencian al cantón portovejense de los otros cantones manabitas, es que la ejecución de proyectos responde a una planificación anterior al terremoto, pero que estaba en función de las demandas de la ciudadanía respecto a mejoramiento de espacios públicos, infraestructura productiva y movilización.

Una de las acciones más importantes para reestablecer las actividades económicas del cantón fue el derrocamiento de edificaciones afectadas y que no podían ser arregladas. Debido a las réplicas posteriores al sismo, la seguridad y la emergencia humana estaba como prioridad en el panorama de la recuperación post terremoto de Portoviejo, y gran porcentaje de las contribuciones de la Ley de Solidaridad fueron destinadas a este propósito (Vazquez, 2019).

Agustín Casanova sostiene que los recursos de la Ley de Solidaridad, alineados a la estimación de pérdidas, daños y gastos adicionales, fueron responsabilidad de los ministerios involucrados y los protocolos para la ejecución de los montos ejecutados no permitían actuar con urgencia, mientras que "los GAD municipales no tuvieron la misma participación y por lo tanto su capacidad de respuesta fue limitada" (Casanova, 2019). Existe un consenso entre las autoridades de GAD municipal y los comerciantes entrevistados: la planificación y ejecución de los proyectos para la recuperación y

reactivación de las zonas afectadas fue centralizada, lo que ocasionó que instituciones locales se encuentren en dificultades para atender los requerimientos de una catástrofe.

Las acciones de urgentes para restaurar la actividad comercial de Portoviejo fue la reubicación de los comerciantes en espacios fuera del área comercial afectada de Portoviejo. Los comerciantes reubicados con logística del GAD municipal fueron informales, mientras que el comercio formal tuvo otra dinámica de restablecimiento. Mediante la expedición de la ordenanza para la reconstrucción de Portoviejo: medidas emergentes (Consejo Municipal del cantón Portoviejo, 2016) se permitió el funcionamiento del comercio formal "en distintas zonas de la ciudad hasta que la Zona Cero sea reactivada, siempre y cuando no interrumpan a libre circulación tanto vehicular como peatonal", además el funcionamiento de los establecimientos debe ser en infraestructura estructuralmente segura. Los dueños de establecimientos comerciales optaron por reestablecerse en sus viviendas o locales alquilados en zonas que no habían sido afectadas directa o indirectamente.

Otra de las disposiciones transitorias urgentes del GAD municipal fue la exoneración del 100% de la tasa de ocupación de espacios públicos, aseo público y saneamiento ambiental a las personas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016 desde el 1 de agosto de 2016 al 31 de diciembre de 2016 (Consejo Municipal del cantón Portoviejo, 2016). Esto representó cerca de 1, 3 millones de dólares que el GAD municipal dejó de percibir como ingresos (Casanova, 2019).

Hasta finales de 2019, en su gran mayoría los establecimientos comerciales, formales e informales, siguen establecidos fuera de la parte céntrica de Portoviejo. Las obras de regeneración urbana aún no finiquitan y el abastecimiento de servicios básicos para vivienda y comercio aún no dan cobertura a todo el centro de la ciudad. El Bazar Selenita, establecimiento emblemático del centro comercial de Portoviejo, inauguró su local en el centro de la ciudad el 14 de diciembre de 2019. Este es uno de los primeros negocios comerciales que retorna a la ex Zona Cero después del terremoto del 16 de abril, situación que indica que no se ha reestablecido la antigua dinámica comercial de Portoviejo.

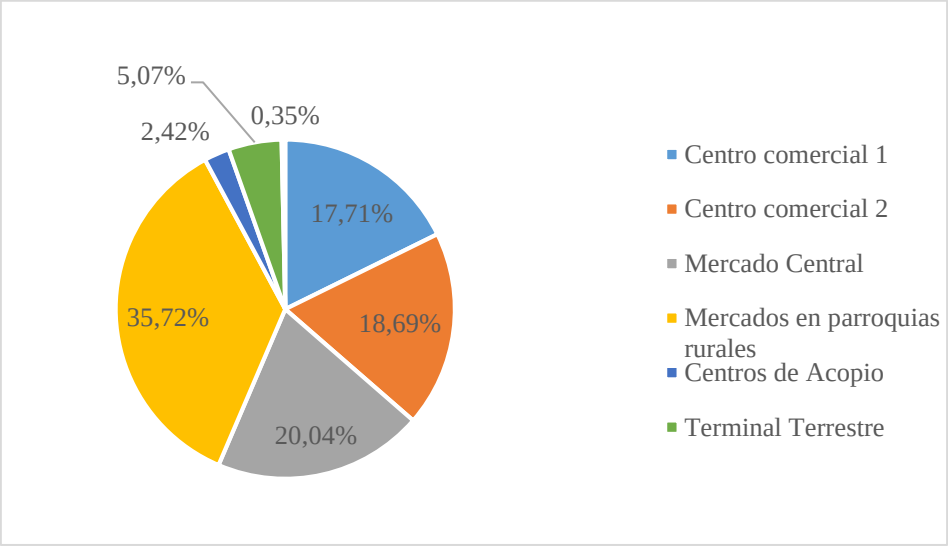
La estrategia de desarrollo económico en el mediano y largo plazo del cantón tiene como objetivo potenciar las fortalezas endógenas del territorio. Los programas estratégicos del componente económico se conforman por el sistema de centros comerciales autónomos, terminal terrestre, el sistema de comercialización de mercados, centro de faenamiento y centro de acopio (Gad municipal de Portoviejo, s.f), mismos identificados como la infraestructura más importante para el comercio portovejense. El alcalde del cantón, Agustín Casanova, afirma que "la política para la recuperación económica de Portoviejo es clara, se quiere generar infraestructura (desde el GAD municipal) para atraer gente a Portoviejo para que consuma, y que nuestros ciudadanos no salgan a otros territorios a consumir" (Casanova, 2019).

El modelo de gestión del GAD municipal para el desarrollo económico y social de la ciudad tiene una proyección hasta el 2035 y se desarrollará en varias etapas (Gad municipal de Portoviejo, s.f). La primera

de ellas es a nivel de planificación territorial, y está relacionada al mejoramiento de la infraestructura pública y del espacio público, mejorar la movilidad urbana y disminuir los riesgos ambientales y por desastres naturales. La segunda engloba el desarrollo económico de la ciudad mediante la generación de oferta de calidad y la expansión de la demanda. Por último, la planificación social se enfoca en aumentar a equidad a través de mejorar los servicios de salud y educativos.

Los programas estratégicos para el desarrollo económico de Portoviejo tienen un monto de inversión planificado de 78.249.437,50 de dólares hasta el 2035. Del monto total, la mayor cantidad de recursos (35,72%) está destinado a cuatro mercados ubicados en las parroquias rurales de Portoviejo, mientras que los demás proyectos se concentran en el área urbana del cantón. El gráfico 7 resume la inversión requerida para cada proyecto.

Gráfico 7. Porcentaje de recursos para proyectos de desarrollo económico de Portoviejo hasta el 2035



Fuente: Gad municipal de Portoviejo (s.f)
Elaboración: María Emilia Valencia

El alcalde del cantón Portoviejo, explica que las estrategias para la recuperación del sector comercial están vinculadas al modelo de desarrollo de Portoviejo en el mediano plazo, caracterizado por dos ejes principales: el primero es generar un cantón económicamente solvente y competitivo a través de un incremento en la demanda de sus bienes y servicios de los sectores agrícolas, salud y turismo; y el segundo eje es generar una municipalidad autosuficiente y con capacidad para atender las demandas económicas y sociales del territorio (Casanova, 2019). La relación de estos dos ejes con la actividad comercial es que mediante la potenciación de tres sectores prioritarios, el sector comercial se verá beneficiado por el aumento del flujo de visitantes al cantón. En este caso, “dotar de infraestructura enfocada a incrementar la productividad, competitividad y calidad de bienes y servicios es una de las

formas para estimular el comercio en Portoviejo" (Casanova, 2019). Las condiciones naturales del comercio en la ciudad se vieron vulneradas de forma significativa debido al terremoto, y los procesos de planificación, tanto territorial como económico, son una articulación para el desarrollo y recuperación integral los modos de vida portovejense.

El gerente de la empresa pública de Portomercados explica que el proyecto de los mercados de Portoviejo tiene como objetivo vincular la oferta y la demanda de bienes perecibles del cantón, en condiciones de sanidad y orden (Briones, 2019). Además, estos proyectos están diseñados para rehabilitar y mejorar la cadena de comercialización incorporando estrategias de fomento cultural mediante áreas comunales para eventos culturales relacionados al contexto portovejense y manabita.

Otra de las estrategias de la planificación de los mercados municipales fue establecer un área de influencia comercial de los mismos. Mediante la ordenanza "de las Zonas de Afectación en las Áreas de Influencia de los mercados y la Determinación de las Zonas Planificadas para el Comercio en el Espacio Público" se estableció que la regulación de uso de suelos para el ordenamiento de la actividad comercial protegería y potenciaría la nueva inversión de los propietarios de establecimientos comerciales después del terremoto del 16 de abril de 2016 (GAD municipal de Portoviejo, 2018). El área de influencia está concebida como "un sector que recibirá un impacto directo por las actividades de una obra (…) en el caso de los mercados el área de influencia permitía regular el uso del suelo para evitar la competencia directa de las actividades comerciales dentro del equipamiento" (GAD municipal de Portoviejo, 2018).

El gerente de Portomercados explica que el propósito de esta ordenanza es que no existan empresas grandes de comercialización de productos perecibles que puedan desplazar a comerciantes portovejenses (Briones, 2019). A partir del terremoto del 16 de abril de 2016, en Portoviejo se han multiplicado grandes establecimientos de comercialización de perecibles y no perecibles como Supermaxi, AKÍ, Gran AKÍ y Tía. La misma autoridad explica que esto, posiblemente, sea producto de que "la oferta del sector comercial portovejense sea precaria y de mala calidad", y estas cadenas de supermercados puedan absorber fácilmente a los consumidores de la ciudad.

El Alcalde del cantón sostiene que el establecimiento de grandes cadenas comerciales en Portoviejo no es malo per se, pero sí genera un escenario de fuga de capitales e iliquidez del territorio: "La infraestructura para la actividad comercial de Portoviejo no era capaz de competir con estas grandes cadenas (…) más cuando la clase media creció desde el 2002 al 2015 del 12% al 35% y exige calidad de los productos, modernidad, parqueaderos" (Casanova, 2019). Así mismo, asegura la autoridad, los comerciantes de Portoviejo no innovaron durante 30 años, provocando la reducción de la demanda del comercio portovejense.

El Alcalde explica que la recuperación del comercio portovejense no debe recaer únicamente en el GAD municipal, puesto que las competencias y recursos de las instituciones locales son limitadas y se espera fortalecimiento en base a elementos de asociatividad e innovación en modalidad de ventas como

iniciativa de los mismos comerciantes (Casanova, 2019). El rol del GAD municipal de Portoviejo es una guía para el sector comercial de Portoviejo, puesto que, según la planificación a mediano y largo plazo, la recuperación de la actividad comercial de Portoviejo es efecto de que otros sectores se dinamicen.

A pesar de que se prevé que los nuevos mercados del centro de Portoviejo destaquen por su administración eficiente y su infraestructura moderna, se torna imprescindible la recuperación que el tejido social del comercio portovejense y el fortalecimiento de los nexos económico entre la zona rural y la ciudad de Portoviejo, en un marco de recuperación integral y multidimensional de la actividad comercial portovejense

Aunque que las acciones del GAD municipal para la recuperación económica del cantón no están priorizadas en el sector comercial, no se ha mencionado por parte de las autoridades entrevistadas estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones dirigidas a la recuperación del casco comercial de la ciudad de Portoviejo.

Perfil de la inversión de los establecimientos comerciales en la ciudad de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril.

La afectación de la infraestructura para la actividad comercial portovejense fue significativa. Los dueños de locales comerciales ubicados en la zona céntrica del cantón se vieron desplazados a otras zonas de la ciudad, más seguras y con disponibilidad de servicios básicos. A pesar de la nueva inversión en infraestructura de parte del GAD municipal, los comerciantes determinan que esta no será suficiente para la recuperación de la dinámica del sector comercial de Portoviejo, y añaden que existen otros limitantes que no son resueltos con las acciones de la municipalidad.

Los comerciantes entrevistados sostuvieron que después del terremoto los recursos para sus negocios comerciales fueron destinados a la recuperación de mercancía, establecimiento de nuevos locales y costos de transacción respecto a nueva mercadería (Cedeño, 2019) (Chanalata, 2019) (Tuarez, 2019) (Diaz, 2019) (Zurita, 2019), es decir, la disponibilidad de recursos de los comerciantes eran gastos para que su establecimientos siga funcionando. En general, los entrevistados sostienen que hay poca inversión privada nueva per se, puesto que, por falta de liquidez, producto del mismo evento del 16 de abril de 2016, no ha sido posible hacer nuevas inversiones en innovación, tecnología e infraestructura privada.

La ex Presidenta de la Cámara de Comercio de Portoviejo, Alba Gonzales[10], sostiene que a pesar de que la municipalidad ha hecho esfuerzos para recuperar la dinámica del comercio de la ciudad, no hay

[10] Presidenta de la Cámara de Comercio de Portoviejo de 2008 a 2019

resultados aún, y sostiene que la falta de créditos blandos, créditos comerciales y de largo plazo es el obstáculo más grande (Gonzales A. , 2019).

En el caso de los comerciantes de la ciudad de Portoviejo, la imposibilidad de conseguir créditos se debió a que habían contraído obligaciones con la banca previo al terremoto, por lo que la falta de liquidez, producto del shock, no permitía finiquitar las deudas para adquirir nuevos créditos para la reactivación de los establecimientos (Gonzales A. , 2019). La situación financiera de sector comercial previo al terremoto del 16 de abril de 2016 es uno de los limitantes para que el comercio formal tenga oportunidades de reactivación. Incluso para negocios que tenían un seguro por pérdida de mercancías o de accidentes, los recursos de estos tuvieron que ser destinados al pago de deudas con el sistema financiero y no para su reactivación.

Una de las medidas emergentes del sector financiero nacional fue la de una moratoria de 90 días para las personas afectadas, con el fin de que no contraer coactivas, sin embargo, todos los comerciantes entrevistados coinciden que fue muy poco tiempo debido a que las consecuencias económicas de un impacto como el sucedido son a corto, mediano y largo plazo. Alba Gonzales explica que, en el 2016, la Cámara de Comercio de Portoviejo, hizo una propuesta para el sistema financiero para la reactivación del comercio formal de Portoviejo. Las propuestas comprendían "dos tipos de capitales: el primero con tasas de interés del 2 a 4%, de largo plazo y con cuatro o cinco años de gracia para finiquitar deudas anteriores al terremoto, y el segundo para nueva inversión que permita reactivar el comercio portovejense, (…) pero no se llegó a concretar nada " (Gonzales A. , 2019).

Las acciones desde el sector público estuvieron enfocadas a la recaudación de fondos para la recuperación de las zonas afectadas, no obstante, hubo pocos esfuerzos para establecer herramientas financieras para la reactivación de los sectores económicamente deprimidos. En este sentido, cuatro comerciantes entrevistados expresaron que los recursos que obtuvieron de los seguros de sus establecimientos fueron vitales para continuar funcionando y poder solventar los gastos del impacto de terremoto del 16 de abril de 2016, caso contrario, hubieran cerrado sus negocios.

Así mismo, Chanalata sostiene que los establecimientos de comercio informal tuvieron que enfrentar los mismos obstáculos para acceder a créditos, no obstante, la demanda de liquidez es menor en relación a los establecimientos comerciales formales (Chanalata, 2019). La dificultad de obtener créditos para los comerciantes informales estaba vinculada al cumplimiento de requisitos del sector financiero bancario. La ausencia de un local físico o maquinaria, no hace posible que un comerciante informal tenga un bien como garantía para pedir un crédito.

La inversión en infraestructura desde el GAD municipal para activar el eje comercial de Portoviejo, está enfocada en mejorar las condiciones de trabajo del comercio informal, mientras que la reactivación del comercio formal se espera que sea un resultado de la recuperación económica de otros sectores productivos del cantón. Agustín Casanova explica que los requerimientos de crédito y liquidez del

comercio de Portoviejo no pueden ser asumidos desde el GAD municipal, puesto que esta institución "no está facultada para dar dinero, ni si quiera en forma de capital semilla" (Casanova, 2019), es por esto que se espera que la generación de mejores condiciones para el desarrollo de otros sectores económicos resulte en un efecto positivo para el comercio de Portoviejo.

Marita Cedeño, administradora del Bazar Selenita, y William Tuarez, representante del establecimiento Importadora Selecta, coinciden en que la reactivación de sus establecimientos fue complicada. En un principio se tuvo que recuperar la mercancía de los locales ubicados en la Zona Cero que demoró casi un mes, y paralelamente la logística de encontrar un nuevo establecimiento, con las seguridades que pedía el GAD, significó un costo importante para su negocio (Cedeño, 2019) (Tuarez, 2019). Ambos entrevistados explican que la estrategia de ubicar sus negocios en otros cantones se tomó inmediatamente, pero esto conllevó otros costos de traslado de mercancía, alquiler de nuevo local y contrato de nuevo personal.

A pesar de que no habían considerado la posibilidad de cerrar el negocio, los inconvenientes con los proveedores fue el principal obstáculo para poder solventar el impacto del terremoto. Marita Cedeño (2019) explica que uno de sus principales proveedores pidió se le cancele el pago de mercadería importante de telas tres días después del terremoto, momento en que no contaba con la liquidez suficiente para hacerlo y afrontar el desastre ocurrido. Por otro lado, William Tuarez (2019) explica que no tuvo complicaciones con sus proveedores, puesto que ante lo sucedido dieron una prórroga de seis meses para cancelar el pago de la mercadería. Así mismo, Santiago Zurita (2019) comenta que los recursos del seguro que tenían sus almacenes fue lo que le permitió afrontar las deudas con sus proveedores y conseguir reabrir uno de sus almacenes en otra zona de la ciudad.

En lo relacionado con el personal de trabajo, los comerciantes entrevistados sostienen que no hubo inconvenientes importantes después del terremoto. Todos coinciden en que los primeros meses después del desastre el trabajo se paralizó hasta que se reestablecieran los negocios en los nuevos locales, pero se tenía el compromiso de volver a reintegrar al personal inmediatamente. Marita Cedeño (2019) y Santiago Zurita (2019) comentan que han ampliado su personal de trabajo después del terremoto, mientras que el resto de los entrevistados se mantiene con su antiguo personal.

Para el caso del local Importaciones Selectas y el Bazar Selenita, los recursos destinados a nueva infraestructura pudieron ser logrados con parte de la prima de los seguros adquiridos en caso de robo o incendio de sus establecimientos. Sin embargo, les tomó tres años inaugurar los nuevos locales, mientras que reconocen que el alquiler durante ese período fue un costo significativo, dado el contexto económico. Ambos representantes reconocen que los nuevos locales cuentan con infraestructura más moderna y cómoda que las instalaciones anteriores al terremoto, sin embargo, coinciden en que el sector comercial de la ciudad, sobre todo pequeños locales y comerciantes informales, no tuvieron las mismas capacidades de afrontar la catástrofe del 16 de abril de 2016.

Por último, los comerciantes explican que el proceso de desplazamiento del comercio formal e informal del centro de la ciudad a otros polos provocó que sus negocios incurrieran en gastos relacionados a publicidad. Hasta finales de 2019, perciben que la recuperación de sus clientes no ha sido total. Santiago Zurita explica que sus clientes no conocían la nueva ubicación de su almacén, y que mediante publicidad en radio y prensa pudo reestablecer relaciones con los mismos (Zurita, 2019). Por otro lado, Nilton Diaz (2019) y Marita Cedeño (2019) comentan que muchos negocios tuvieron que cerrar por el bajo nivel de ventas producto de la pérdida de clientes que desconocían la nueva ubicación de los locales comerciales. Así mismo Stalin Chanalata (2019) argumenta que los comerciantes autónomos no hubieran podido afrontar estos costos de publicidad y por estrategia de comunicación del municipio, el comercio informal pudo recuperar su clientela.

Capítulo III. Resiliencia en el comercio y en la ciudad de Portoviejo

Factores de resiliencia en el proceso de reconstrucción y recuperación económica y social del comercio portovejense

Desde la perspectiva de resiliencia, el proceso de reconstrucción y recuperación del sector comercial portovejense se concibe de dos maneras. La primera está vinculada a la resiliencia inherente del sector comercial, mientras que la segunda es la resiliencia adaptativa.

En el caso de la resiliencia inherente del sector comercial de Portoviejo, autoridades y comerciantes entrevistados coinciden en que esta se materializó después del terremoto del 16 de abril, y reconocen que, históricamente, los ciudadanos de Portoviejo han tendido que laborar en condiciones adversas. Carlos Vásquez señala que el desarrollo económico del cantón siempre estuvo condicionado por inundaciones, sequías y deficiencias en los servicios básicos; "hace años, nunca fue novedad que Portoviejo estuviera dos o tres meses sin agua" (Vazquez, 2019).

Alba Gonzales afirma que la rutina de comercio informal de la ciudad fue uno de los factores que permitió que el comercio autónomo se vuelva a reestablecer con prontitud, a pesar de la tragedia humana que muchos tuvieron que afrontar: "El comerciante portovejense se levanta todos los días para armar su puesto, con incertidumbre sobre las ventas, y con la necesidad de guardar toda la mercadería en bodegas o en sus casas, para repetir lo mismo el siguiente día" (Gonzales A. , 2019). Satlin Chanalata, resalta que, entre los comerciantes informales, no se percibe al terremoto del 16 de abril como una tragedia económica para sector comercial, "el comerciante sabía que no podía quedarse de brazos cruzados hasta que el centro de la ciudad se vuelva a reactivar (…), no había otra opción que seguir trabajando" (Chanalata, 2019). Sin embargo, explica que las recesiones económicas que ha tenido la economía del país después del terremoto, fueron más sentidas por el comercio informal en la ciudad.

En contraposición, Agustín Casanova sostiene que no hubo una resiliencia inherente a la economía de Portoviejo, y menos al sector comercial, la necesidad de obtener recursos para subsistir fue lo que impulsó al restablecimiento del comercio casi de inmediato. "El comercio de Portoviejo no ha sido significativo para la economía del cantón, ha ido perdiendo participación en el VAB cantonal, (…) aquí no se pega ni un botón, no se puede hablar sobre resiliencia inherente" (Casanova, 2019). En general, los entrevistados dan razón a que el proceso de recuperación y reactivación del comercio ha sido lento y desgastante para las necesidades del sector económico privado y ciudadanos.

Por otro lado, la resiliencia adaptativa ha sido un objetivo en las políticas y acciones del GAD municipal, que, a criterio del alcalde y vicealcalde aún no se ha logrado implementar totalmente. "Aún estamos aprendiendo sobre la planificación con resiliencia (…) en el mundo hay pocos recursos para este tema, y la implementación está enfocada en cuestiones de manejo de riesgo y mitigación de desastres, pero no

específicamente en lo económico" (Casanova, 2019). La necesidad de fortalecer el aparato productivo del cantón desde sus ventajas competitivas, ha sido uno de los determinantes para reflexionar sobre futuras acciones que permitan precautelar la mitigación de shocks económicos.

Para el caso del sector comercial, la planificación sobre su recuperación económica y social está determinada por infraestructura moderna y pensada para eventos sociales y culturales. En el caso de Portoviejo, la generación de espacios que busquen mantener y reforzar el vínculo entre las actividades económicas del área rural y urbana implica que las relaciones económicas de productores, comerciantes y consumidores sean un factor de resiliencia adaptativa, mientras que la dependencia económica con otros territorios puede ser un foco de vulnerabilidad ante un desastre ajeno a la ciudad de Portoviejo.

Los comerciantes entrevistados sostienen que no estuvieron preparados, en ningún sentido, para afrontar un desastre como el terremoto del 16 de abril. Ellos concluyen que la catástrofe deja una hoja de ruta para la reflexión sobre las vulnerabilidades de sus negocios ante desastres naturales y contracciones económicas y que debe ser revisada constantemente. A pesar del acceso a seguros por pérdida de mercadería o robo del establecimiento permitió que los comerciantes entrevistados se reestablezcan, se reconoce que, ante una futura eventualidad como el terremoto del 16 de abril, este mecanismo no garantiza que esto vuelva a suceder, puesto que, los seguros en infraestructura no garantizan toda la funcionalidad del negocio.

Retos para la recuperación del comercio portovejense después del terremoto del 16 de abril

Los entrevistados coinciden en que antes del terremoto, el comercio de Portoviejo tenía obstáculos evidentes que debían ser resueltos: poca innovación, mala atención al cliente, infraestructura deteriorada y desorden; que después del desastre, estos no han logrado ser mermados por completo. Stalin Chanalata (2019) explica que para el sector del comercio informal los retos para la recuperación son importantes, y están vinculados, sobre todo a la organización colectiva y mejoramiento del plan de negocios. El entrevistado expone que "no es posible una reactivación del comercio informal sin asociatividad y cooperación entre ellos", y que esto posibilitaría a que se empiece a gestar un sector comercial que produzca valor agregado al cantón. Por otro lado, el mejoramiento del plan de negocios está vinculado a educación financiera y tecnologización de estrategias de venta que respondan a las demandas de los consumidores portovejenses y manabitas, y capaz de hacer frente a la presencia de grandes cadenas comerciales en el cantón.

Por su parte, los funcionarios del GAD municipal coinciden en que los esfuerzos del sector comercial de Portoviejo deben estar dirigidos a consolidarse como una competencia para grandes cadenas comerciales dentro de las misma ciudad (Casanova, 2019) (Vazquez, 2019). Las autoridades entrevistadas sostienen que esto se puede lograr desde el mejoramiento de la seguridad, modernización

de formas de pago, ordenamiento y saneamiento de las zonas de establecimiento del comercio en Portoviejo. Las acciones del GAD municipal no están enfocadas a solventar los retos que tienen los comerciantes portovejenses, pero sí a generar las condiciones para que el desarrollo económico de otros sectores (agricultura, turismo y salud) tengan efectos positivos en la recuperación y reactivación del comercio.

Uno de los principales obstáculos para la reactivación del comercio de Portoviejo es la falta de créditos adaptados a las necesidades del sector comercial a partir del terremoto del 16 de abril y tampoco no se han generado iniciativas de política pública con este objetivo (Gonzales A. , 2019). Carlos Vázquez, Alba Gonzales y Stalin Chanalata, indican que los objetivos de la Ley de Solidaridad no estuvieron diseñados para la mitigación de los efectos económicos en el mediano y largo plazo, puesto que implicaba un proceso de acompañamiento puntual a cada realidad de las zonas afectadas, pero sí estuvieron enfocados a la recaudación de fondos para acciones emergentes.

Los comerciantes entrevistados sostienen que el gobierno central y el sistema financiero ecuatoriano no han sabido responder a las demandas de los sectores económicamente deprimidos producto del terremoto. La falta de desarrollo de mecanismos de financiamiento para los negocios privados ha configurado uno de los retos más importantes para la recuperación del sector comercial de Portoviejo. Alba Gonzales (2019) y Stalin Chanalata (2019), exponen que las demandas de sus gremios están priorizadas a conseguir créditos en condiciones especiales, y consideran que sí hubo la oportunidad de hacerlo desde los hacedores de política pública meses después del terremoto, pero que para finales del 2019 ya no se cuenta con esos recursos.

Uno de los indicadores de la falta financiamiento para la recuperación del sector informal es el aumento de financiamiento informal en las zonas comerciales de la ciudad después del terremoto. El gerente de Portocomercio, Cristhian Centeno (2019) explica que antes del terremoto se habían identificado cuatro fuentes de financiamiento informal en la zona del Centro Comercial Municipal, mientras que después del terremoto aumentaron a cuarenta.

Por último, el reto más importante del comercio de Portoviejo es volver a recuperar la dinámica del eje comercial en el casco urbano. Las autoridades del GAD municipal aseguran que con la readecuación de infraestructura comercial, estacionamientos, servicios básicos, mejoramiento de aceras y espacios públicos se generarán las condiciones indispensables para que la zona céntrica de la ciudad se caracterice por la actividad comercial.

Todos los entrevistados sostienen que sí es posible el restablecimiento del comercio en zona céntrica de la ciudad, pero que es necesario inversión privada para lograrlo. Las taras para impiden concretar inversión privada están en función de la rentabilidad de los negocios comerciales ubicados en la antigua Zona Cero. Marita Cedeño explica que el regreso del Bazar Selenita implicó que poco a poco otros negocios más pequeños también vuelvan al centro de la ciudad, “es necesario que alguien dé el primer

paso para regresar al centro (…) esperamos que esto sea positivo para reactivar el comercio" (Cedeño, 2019) No obstante, no existen intenciones de cerrar la sucursal de este negocio ubicado en otra zona de la ciudad de Portoviejo.

Los actores involucrados en la dinámica del comercio de Portoviejo concluyen que no se debe volver a las mismas condiciones de comercio antes del terremoto. Stalin Chanalata y Alba Gonzales aseguran que antes del terremoto ya era necesario un cambio importante sobre el comercio en el casco urbano de la ciudad de Portoviejo, sin embargo, esto no se podía lograr por falta de acuerdos entre sectores sociales y sector público, y de recursos para la construcción de nueva infraestructura.

Estrategias para la mitigación de futuros shocks naturales en la ciudad de Portoviejo

Las acciones para la mitigación de desastres naturales están concentradas en el manejo de riesgo, y el caso de Portoviejo no es ajeno a esta realidad. Carlos Vazquez (2019) explica que desde la municipalidad hubo un trabajo importante con la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), "cada año se van dos técnicos del GAD a Japón, mientras se da un acompañamiento de esta cooperación durante cuatro años en Portoviejo". El trabajo conjunto con JICA está basado en la producción de manuales en caso de desastres naturales en barrios con alta vulnerabilidad a deslaves, tsunamis y terremotos. El departamento de Gestión de riesgos del GAD ha hecho un mapeo de las áreas vulnerables en todo el cantón en base a un estudio de suelos integral y se ha logrado evacuar a 160 familias ubicadas en colinas con riesgo de deslaves (Vazquez, 2019).

Uno de las acciones para la mitigación de futuros shocks naturales más importantes desde el GAD municipal es el trabajo realizado con la Escuela Politécnica Nacional para realizar un estudio de microsismicidad en todo el territorio portovejense. De todos los cantones de las zonas afectadas, Portoviejo es el único territorio con este estudio. Esta herramienta permite identificar el tipo de suelo que debe ser cambiado de acuerdo a la demanda de infraestructura en el cantón, y a su vez permite mejorar la planificación y control de la normativa de ordenamiento territorial en Portoviejo (Vazquez, 2019).

Agustín Casanova (2019) sostiene que la capacidad de los gobiernos municipales para dar respuesta a una emergencia como la ocurrida en el terremoto del 16 de abril, está condicionada a la organización, planificación territorial y metodologías claras de trabajo. La inexperiencia del GAD municipal de Portoviejo hizo que se improvise mucho, además no existieron prácticas de resiliencia en el territorio. El alcalde del cantón indica que cuatro años después de la catástrofe del 16 de abril, el municipio está preparado para atender emergencias similares, pero no hay elementos para la mitigación y prevención de desastres naturales de la magnitud del terremoto del 16 de abril.

En este sentido, las siguientes acciones deben priorizar la mitigación y prevención de desastres en el territorio. Agustín Casanova recalca que el 2020 se culminará el marco conceptual sobre resiliencia aterrizada al cantón Portoviejo, y que uno de los factores definitorios es el trabajo conjunto con la ciudadanía, puesto que un escenario diferente es ineficiente. "La resiliencia real es cuando la ciudadanía está preparada para levantarse, en Portoviejo la ciudadanía no estuvo preparada (…) lo hizo porque tenía que sobrevivir" (Casanova, 2019).

A nivel del sector comercial, los entrevistados indican que el terremoto dejó varias lecciones para afrontar desastres naturales en un futuro. Los elementos priorizados por los establecimientos comerciales ubicados en la Zona Cero son la compra de un seguro contra daños y pérdidas de la mercancía, incluir en el largo plazo infraestructura sismorresistente, diseño y socialización de protocolos de evacuación del personal y consumidores, y pactar acciones contingentes con proveedores en caso de un impacto similar. William Tuarez (2019) y Santiago Zurita (2019) coinciden en que la gestión empresarial de sus negocios vinculada al reconocimiento de riesgos y vulnerabilidades es la única manera para poder enfrentar cualquier impacto en el futuro.

Desde la perspectiva de los entrevistados, una de los pendientes de la sociedad civil y sector público es hacer una revisión sobre la Ley de Solidaridad, más aún, ante vulnerabilidad del país ante desastres naturales. Los entrevistados admiten que, ante una nueva eventualidad de magnitudes similares al terremoto, la reactivación de la Ley de Solidaridad es ineficiente, debido a que esta normativa es incompleta. La falta de herramientas que faciliten la recuperación y reactivación de los sectores económicos afectados en el mediano y largo plazo, impide una planificación responsable de los recursos disponibles.

Análisis de la resiliencia económica y empresarial en el sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril.

Aunque el desarrollo del marco teórico sobre resiliencia aún sigue en construcción, los elementos determinantes de ésta son relevantes en el análisis de procesos de recuperación de los territorios producto de desastres naturales. Desde la perspectiva de resiliencia, la adaptación de las dinámicas económicas demuestra la capacidad de recuperación de un territorio y, de alguna manera, asegura una senda de crecimiento económico estable.

La literatura sostiene que a menudo, la mitigación de efectos de desastres naturales está enfocada a la reconstrucción de infraestructura (Rose & Dormady, 2018). Las acciones vinculadas a la reactivación del sector comercial de Portoviejo están centradas en la reconstrucción de la infraestructura el eje comercial urbano, y tiene como propósito generar mejores condiciones para el desarrollo de encadenamientos productivos locales.

El reconocimiento de dos tipos de resiliencia en los procesos de recuperación post desastre natural implica diferentes perspectivas de análisis sobre la utilización de recursos disponibles. La resiliencia estática, en el caso del sector comercial de Portoviejo, se evidenció claramente en los comerciantes, que hicieron uso de la mercadería disponible para seguir con el funcionamiento del negocio, ya sea desde sus casas o alquilando un local. A pesar de que no se identifican factores de resiliencia económica en el proceso de reactivación del sector comercial portovejense, a nivel individual los establecimientos comerciales entrevistados han demostrado que sus estrategias para continuar funcionando les han permitido adaptarse y sobrevivir a las condiciones adversas después del desastre natural. Para el caso del comercio de Portoviejo, la resiliencia empresarial de los negocios comerciales estuvo presente de varias maneras:

1. Los establecimientos comerciales grandes, tuvieron la capacidad de absorber los impactos del terremoto del 16 de abril de 2016 como resultado de la adquisición ex ante de una prima de seguro ante pérdida de mercancía. Así como las buenas relaciones con sus proveedores, quienes dieron facilidades de pago de la mercancía en reconocimiento a lo ocurrido.

2. Los establecimientos entrevistados reconocen que tuvieron que cambiar sus estrategias de venta y publicidad para poder recuperar sus clientes después del terremoto del 16 de abril de 2016. El plan de ventas tenía que ser adaptado al nuevo escenario del terremoto. Algunos de ellos abrieron nuevas sucursales en otros cantones para recuperar sus niveles de ventas.

3. Hubo un proceso de reestructuración en la planificación del funcionamiento de los negocios entrevistados, en los que había un reconocimiento de las vulnerabilidades ante futuros peligros relacionados con eventos naturales. Esto se demostró claramente en términos de nueva infraestructura, y en menor medida en lo relacionado a la gestión del negocio y su personal.

Por otro lado, hubo factores que reflejaron debilidad en los negocios en términos de recuperación de su actividad económica:

1. Para los negocios de comercio informal de Portoviejo, existe en un acceso inadecuado al mercado de seguros. Debido a la naturaleza del comercio informal, en Portoviejo relacionado a comercio minorista, y con los requisitos que piden las aseguradoras (local propio, garantes y pagos mensuales de primas de seguros) los comerciantes informales optan por el financiamiento informal. Este es un escenario contrario a los establecimientos comerciales medianos y grandes de la ciudad de Portoviejo.

2. Debido a la concentración de la actividad comercial en el casco urbano de Portoviejo, la dependencia a los servicios básicos públicos de los establecimientos comerciales fue una condicionante para retomar las actividades normalmente. La infraestructura que un establecimiento privado no puede afrontar está relacionada con carreteras, calles o alcantarillado, sin embargo, la incorporación de otros sistemas de apoyo como cisternas, generadores de luz son elementos que ayudan a la recuperación de las actividades normales. Para el caso del comercio informal antes del terremoto existía una sobre dependencia a la infraestructura pública municipal (antiguos mercados y el centro comercial municipal). Es posible que esta dependencia se vuelva a repetir con la nueva infraestructura municipal para el comercio portovejense.

3. La inexistencia de un protocolo de manejo empresarial ex ante del terremoto para el comercio de Portoviejo no fue diferente para los establecimientos formales e informales, y además fue un condicionante para que el proceso de recuperación empresarial del comercio sea torne lento y con más obstáculos.

4. No se evidencian vínculos fuertes entre el sector público local y privado durante los procesos de recuperación post terremoto. Este es un factor importante para el reconocimiento inmediato de las necesidades y afectaciones del sector comercial desde el gobierno local. Las relaciones fuertes entre ambos sectores abren posibilidades para atraer recursos internacionales, además de aportar al compromiso de reactivar con prontitud las dinámicas económicas de un territorio afectado por un evento natural.

Como resultado, el comercio portovejense no ha sido capaz de reactivarse en su totalidad, o al menos llegar al mismo nivel de dinamismo que presentaba ex ante del terremoto. En términos de inversión del sector comercial portovejense, no se evidencia que hubo un proceso de destrucción creativa como producto del desastre natural, en el cual se incluyan nuevas tecnologías o planes de negocios sustancialmente diferentes. Los obstáculos para la recuperación económica de este sector están fuertemente relacionados con el acceso a condiciones especiales de financiamiento, que limitan sustancialmente a la toma de decisiones inherentes a nueva inversión en capital constante (maquinaria o mobiliario), capital variable (mejores condiciones salariales para los trabajadores) y resiliencia para el capital humano. Es decir, transcurrido cuatro años después del terremoto, el sector comercial aún no cuenta con fuerzas motrices propias capaces de impulsar nueva inversión para acelerar el proceso de recuperación post terremoto.

En el caso de las políticas públicas locales implementados por el GAD municipal de Portoviejo, estas no responden, del todo, a un proceso de recuperación económica post desastre natural, pero sí a un plan de desarrollo establecido ex ante del terremoto. El objetivo de fortalecer el aparato productivo de

Portoviejo prioriza al sector agrícola, de servicios (turismo y gastronomía) y de salud (cluster de salud), mientras que la reactivación del sector comercial se espera que sea producto de la recuperación de los sectores priorizados.

Las acciones para la recuperación del sector comercial portovejense están caracterizadas por ser una mezcla de políticas socioeconómicas "duras" y "blandas". La readecuación de la infraestructura comercial, política pública "dura", se presenta como la inversión más importante del GAD municipal. Mientras que la expedición de ordenanzas municipales como medidas proteccionistas de la actividad comercial de Portoviejo se presentan como políticas blandas. Ambos escenarios, en términos de capacidades estatales del gobierno local, indican que el GAD municipal de Portoviejo está involucrado en la reactivación de este sector, pero debido a obstáculos ajenos a las competencias de esta institución, estas acciones no son suficientes y después de cuatro años después del terremoto, tampoco han generado fuerzas motrices para que el sector comercial pueda recuperar su dinamismo.

A pesar de que las experiencias efectivas de recuperación de economías post desastre natural son una mezcla de políticas blandas y duras, para el caso de Portoviejo, las acciones del GAD municipal para la reactivación económica están, a su vez, influenciadas por las instituciones del gobierno central. Es evidente la falta de mecanismos de vinculación entre el gobierno central y local en la normativa nacional ante la emergencia del terremoto del 16 de abril, además de la creación de incentivos económicos y no económicos focalizados para las zonas afectadas.

Finalmente, los impactos y efectos del terremoto del 16 de abril exigieron una presencia total de las capacidades estatales del gobierno central y local. La construcción de un marco teórico de la resiliencia para el caso de Portoviejo permite, en un futuro, la ejecución de políticas con elementos de resiliencia para el GAD municipal, por el contrario, a nivel de gobierno central no existen evidencias de un escenario similar. Las capacidades estatales del gobierno local ante el desastre del 16 de abril se relacionan a las administrativas y políticas. En lo que respecta a las capacidades administrativas (jerarquía institucional y presupuestaria), el GAD municipal presentó limitaciones para atender la eventualidad del terremoto, puesto que los recursos fueron ejecutados por los ministerios del gobierno central y no por instituciones locales. Mientras que las capacidades políticas del GAD municipal (planificación estratégica) fueron más eficientes, puesto que por la afluencia de recursos internacionales y prestamos con multilaterales se empezó a ejecutar las obras planificadas en la agenda de desarrollo del GAD municipal para Portoviejo, además no dependieron significativamente del gobierno central.

El trabajo conjunto del gobierno central y el gobierno local para la recuperación económica de Portoviejo, y específicamente, para el sector comercial, fue poco eficiente y colaborativo. En este sentido, las capacidades estatales presentes en la recuperación económica para Portoviejo no se materializan claramente, y a pesar de que generalmente están vinculadas a la mitigación de riesgos por desastres naturales, tampoco han sido evidentes en esa dimensión.

Conclusiones

- Las políticas implementadas por le GAD municipal de Portoviejo para la recuperación del sector comercial están caracterizadas por ser una mezcla de políticas blandas y duras. Las políticas duras del GAD municipal para el sector comercial son la construcción de infraestructura comercial en el casco urbano de la ciudad (centros comerciales minoristas y mercados municipales). Estas acciones tienen como objetivos reactivar el eje comercial característico del centro de la ciudad de Portoviejo, dotar de condiciones modernas, higiénicas y ordenadas al comercio informal y minorista de la ciudad, y fortalecer el vínculo entre el sector agrícola portovejense y el consumidor final mediante la disminución de intermediarios. Por otro lado, las políticas blandas implementadas por el GAD municipal para la reactivación del sector comercial están caracterizadas por la planificación y protección del comercio local frente a grandes cadenas comercializadoras del país mediante la expedición de ordenanzas municipales.

- Las acciones del GAD municipal en la reactivación del comercio formal e informal de la ciudad responden a dinámicas diferentes. El GAD municipal ha sido un actor relevante en la reactivación económica del comercio informal, a partir de acciones de logística de reubicación inmediata después del 16 de abril, adecuación de infraestructura para comercio informal y campañas de promoción y ventas. Por otro lado, para la reactivación del comercio formal, el rol del municipio no ha sido protagónico. El GAD municipal se ha involucrado mediante la expedición de ordenanzas de regulación de zonas de establecimiento e influencia comercial, reabastecimiento de servicios básicos en el centro de la ciudad y socialización de información de microsismicidad de suelo.

- Las acciones emergentes del GAD municipal de Portoviejo ante la catástrofe provocada por el terremoto del 16 de abril no estuvieron dirigidas a la generación de resiliencia en el territorio. Hasta finales del 2019, la administración municipal aún no concreta elementos teóricos y de acción sobre la resiliencia que se ajusten a la realidad del cantón después del terremoto del 16 de abril.

- Antes del terremoto, el sector comercial de Portoviejo estaba caracterizado por ser un sector dinamizador de la economía del casco urbano del cantón y de la provincia, era el tercer sector con más peso en el VAB cantonal y era el tercer motor económico del VAB comercial de la provincia. La presencia de comercio informal, falta de mantenimiento a la infraestructura comercial pública y ausencia de planificación en el modelo de desarrollo productivo del cantón

antes del terremoto del 16 de abril de 2016 se presentaban como características secundarias y determinantes para la dinámica socioecoómica del sector.

- El colapso de la infraestructura del eje comercial de Portoviejo, producto del terremoto del 16 de abril de 2016, es la afectación principal para este sector. Puesto que es el espacio en el cual se desarrollaba y funcionaba el comercio portovejense. La reactivación de este eje mediante la reconstrucción y readecuación de su infraestructura es una de las oportunidades principales para la recuperación económica del mismo.

- A nivel de las zonas afectadas por el terremoto, las afectaciones del sector comercial representaron casi el 30% de las pérdidas totales de los sectores económicos. Mientras que el mayor impacto económico para el sector comercial de las zonas afectadas por el terremoto es la pérdida de los ingresos por ventas. Así mismo el sector comercial es el que más requiere fondos para su reconstrucción y reactivación en relación a la agricultura, servicios turísticos y manufactura.

- Las afectaciones del sector comercial portovejense, producto del terremoto fueron importantes. Menos de la mitad de los comerciantes ubicados en la zona del antiguo Centro Comercial Municipal enfrentaron la pérdida total de sus negocios, sin embargo, más del 90% de los mismos, sufrieron afectaciones de alguna manera en su negocio. La pérdida de elementos intangibles (funcionamiento del negocio, relaciones con proveedores y compradores) de los establecimientos y empresas afectados por la ocurrencia de un evento natural es otro de los impactos al sector privado comercial.

- Las características de la inversión privada para la recuperación del sector comercial se enfocan en readecuación de infraestructura segura, que permita seguir funcionando a los locales comerciales. Esta situación se manifiesta en un contexto de recuperación económica con limitantes para poder hacer nuevas inversiones en tecnología o nueva infraestructura.

- Las características de la inversión pública están bajo el paraguas de las políticas duras del GAD municipal de Portoviejo. La inversión está destinada a la readecuación de infraestructura pública del sector comercial en el centro de la ciudad. No obstante, no hay estrategias claras sobre mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de estas acciones locales

- La situación financiera de los establecimientos comerciales es uno de los limitantes principales para la reactivación de este sector, por tanto, las acciones del GAD municipal respecto a la

dotación de infraestructura del sector comercial, no serán suficientes para la recuperación del mismo. Hasta finales de 2019, el sistema financiero nacional no ha generado herramientas de financiamiento a mediano y largo plazo exclusivamente para las zonas afectadas por el terremoto.

- La Ley de Solidaridad sienta un precedente para generar mecanismos de política pública que permitan afrontar una emergencia ante un desastre natural. Sin embargo, para el caso de Portoviejo, actores relevantes del sector comercial del cantón sostienen que se vuelve imprescindible hacer una revisión de esta normativa, con el fin de construir herramientas para la reactivación económica e integral de sectores estratégicos posiblemente afectados.

- La Ley de Solidaridad no estuvo diseñada para que los GAD municipales de las zonas afectadas tengan la misma capacidad de respuesta que los ministerios relacionados a la emergencia. Los entrevistados de este estudio concluyen que un modelo centralizado para atender a las zonas afectadas por el terremoto minimizó la eficiencia de la ejecución de los fondos recaudados.

- Una de las lecciones aprendidas para los comerciantes de la ciudad de Portoviejo que se ubicaban en la Zona Cero es la integración de medidas de emergencia a sus planes de negocio ante un desastre natural. En este sentido, estas consideraciones no solo están en torno a infraestructura segura y sismorresistente, sino en el funcionamiento de todo el negocio (proveedores, gestión operacional y ventas).

- Históricamente, las condiciones adversas para el sector comercial del cantón han sido un limitante para su desarrollo, es por esto que la catástrofe del 16 de abril de 2016 no es percibida como un factor que impida la reactivación plena del comercio. Sin embargo, hasta finales del 2019, no es posible identificar elementos de resiliencia económica inherente o adaptativa en el sector comercial de Portoviejo. Se espera que los mercados municipales generen elementos que promuevan una resiliencia adaptativa a través de la vinculación de las actividades económicas urbanas y rurales.
- La metodología utilizada para el análisis de política pública permitió establecer las características, limitantes y desafíos de éstas. El enfoque metodológico descriptivo, para el caso de la recuperación del sector comercial de Portoviejo facilita el estudio de los impactos económicos de los eventos naturales en Ecuador, puesto que permite transformar los hechos ocurridos a evidencias teóricas a través la conceptualización de los mecanismos causales desde un marco conceptual sobre economía, desastres naturales y resiliencia. Además, el procedimiento metodológico basado en levantamiento de información primaria cualitativa

amplía al análisis de las políticas locales para la recuperación del sector comercial, puesto que éstas aún no han sido implementadas en su totalidad hasta finales del 2019.

- Los límites de esta investigación están vinculados a la dificultad de establecer una línea base para la cuantificación de los daños incurridos por el sector comercial portovejense, debido a la falta de capacidades de instituciones nacionales y locales para generar y divulgar información de manera oportuna sobre el terremoto del 16 de abril, sobre todo a nivel territorial (cantones). El establecimiento de esta línea base es un factor importante para dimensionar las necesidades de recuperación del sector comercial de Portoviejo, así como para el análisis integral, cuantitativo y cualitativo, de política pública del gobierno central y local en el contexto de los impactos a mediano y largo plazo del terremoto del 16 de abril.

Recomendaciones

- Los gobiernos municipales deben mejorar los procesos de planificación de sus sectores productivos mediante la inclusión de elementos de riesgo y vulnerabilidad de desastres naturales. Con estos insumos es posible fortalecer las capacidades de adaptación ante cualquier eventualidad que implique impactos naturales u económicos. Las ordenanzas territoriales de los gobiernos municipales son uno de los mecanismos para la mitigación de los impactos y afectaciones de los desastres naturales.

- La generación de competitividad en la actividad comercial de las urbes a partir de sistemas organizados, creación de valor agregado, sanidad y seguridad permite un crear un dinamismo económico menos vulnerable a shocks naturales o económicos. Esto implica un compromiso de organización de actores locales involucrados en actividades económicas importantes dentro de los cascos urbanos.

- La planificación del sector comercial en las ciudades debe tener una presencia importante de mercadería de producción local, sobre todo en lo que respecta a comercialización de bienes perecibles, puesto que impulsa el fortalecimiento de encadenamientos productivos de los territorios. La dotación de infraestructura inclusiva y vinculante entre las actividades agrícolas e intermediarios locales es una condición para establecer dinámicas económicas más sólidas y resilientes en los territorios.

- Una situación de recuperación de sectores económicamente deprimidos por los impactos de un evento natural implica formular mecanismos de reactivación a corto, mediano y largo plazo. Estos mecanismos de política pública deben ser diseñados y ejecutados por todos los niveles gubernamentales, puesto que permite la formulación de agendas de reconstrucción post desastre, participativas y alineadas a las necesidades a corto, mediano y largo plazo de los sectores afectados. A pesar de que la situación de emergencia implica que los tomadores de decisiones actúen con inmediatez, no es eficiente que estas decisiones estén alejadas de la planificación territorial existente antes del desastre natural, y menos diseñadas solo para el horizonte de tiempo cercano.

- La normativa que atiende la emergencia de desastres naturales en Ecuador debe ser más integradora con los gobiernos locales respecto las competencias de estos ante una emergencia

como la del terremoto del 16 de abril del 2016, así como acceso a recursos para enfrentar estas eventualidades. La capacidad de respuesta de los gobiernos locales puede aumentar el impacto de las acciones contingentes de corto, mediano y largo plazo, debido a que los gobiernos locales son capaces de identificar con mayor inmediatez las necesidades y demandas de los territorios afectados. Los procesos de reconstrucción deben estar acompañados del fortalecimiento de las instituciones locales mediante el reconocimiento del modelo de ordenamiento territorial local.

- Se recomienda procesos de recuperación parcialmente descentralizados. La rehabilitación de zonas afectadas en todas sus dimensiones debe ser competencia de los gobiernos locales, y los niveles de gobierno superiores deben ser complementarios a este, cuando el evento no supere las capacidades institucionales locales. Este modelo permite atender con mayor efectividad la emergencia, y puede evitar la politización de la eventualidad. Cuando el evento ocurrido supere las capacidades de recuperación local, el proceso de recuperación debe estar dirigido por el gobierno central, pero bajo los lineamientos de los planes de ordenamiento territoriales locales y no desde una perspectiva netamente sectorial. Este último modelo, necesita elementos de participación sólidos, coordinados y legítimos que reflejen el cumplimiento de metas relacionadas al plan de ordenamiento territorial local.

- Para el caso de la recuperación del sector comercial de Portoviejo es necesario integrar instituciones financieras nacionales y locales para crear herramientas crediticias con temporalidad de mediano y largo plazo para la reactivación de este sector, por ejemplo, créditos blandos a tasas de interés del 2 o 3 %. Las motivaciones para generar este tipo de mecanismos para las instituciones financiera es extender su cobertura en los territorios, así como disminuir la presencia de fuentes de financiamiento informales en los territorios afectados. Las instituciones del sector público pueden generar incentivos para que el sector financiero privado cree este tipo de herramientas crediticias. En este sentido, existe literatura que sostiene que la dotación de crédito a sectores afectados mitiga los impactos económicos a mediano y largo plazo producto de eventos naturales.

- Hacer una evaluación de políticas públicas que serán ejecutadas desde el gobierno municipal para la recuperación económica del comercio y del cantón Portoviejo se vuelve imprescindible. Es necesario que esta evaluación considere elementos de vulnerabilidad y mitigación de eventualidades por desastres naturales, y no solamente evaluación de procesos, resultados e impactos. La inclusión elementos de resiliencia post desastres natural en la evaluación de políticas públicas es una de las formas de mitigación de efectos de eventos naturales futuros que pueden afectar a la economía de un territorio.

- Los incentivos de los GAD municipales para incluir la mitigación de impactos de eventos naturales están vinculados a la generación de relaciones interinstitucionales con agencias de cooperación internacional. Así mismo, tener una planificación clara sobre la mitigación de shocks naturales incrementa la confianza de la ciudadanía e inversores locales y externos en las instituciones locales públicas.

- Uno de los obstáculos para la producción de investigaciones sobre eventos naturales y economía en el Ecuador, es el acceso a información. Es sustancial que las instituciones con las competencias y capacidades sobre el levantamiento y creación de información se planteen objetivos claros para mejorar los mecanismos de socialización de información veraz y oportuna sobre los impactos de eventos naturales en el país. Este contexto permite la formación de conocimiento y evidencias para el diseño de política pública sobre prevención y mitigación de impactos de eventos naturales bajo un enfoque de resiliencia. Los criterios para generar información relevante para la medición de vulnerabilidad y riesgo de desastres naturales deben estar enfocados en datos históricos de pérdidas y daños provocados por eventos naturales y evaluaciones de vulnerabilidad considerando la exposición de la población, sectores económicos de desarrollo e infraestructura urbana y rural.

- Ante la falta de incentivos de las instituciones centrales para la generación de información relacionada a desastres naturales, una de las soluciones puede ser que los gobiernos locales y la sociedad civil generen un banco de datos que permita esclarecer la situación económica, social y ambiental sobre el impacto de un evento natural. El valor agregado de la generación de información desde el territorio es una oportunidad para conocer las fortalezas y vulnerabilidades de cada zona en riesgo, así como puede llegar a ser un proceso de concientización y empoderamiento de la ciudadanía respecto a su situación de vulnerabilidad ambiental, económica y social.

- Se recomienda que las perspectivas para futuras investigaciones sobre desastres naturales y economía en el Ecuador estén relacionadas al impacto de un evento natural en la senda de crecimiento de la economía. Las posibles variables a ser consideradas pueden ser el PIB, mercados financieros, variables socioeconómicas y pobreza. No obstante, aún existen limitaciones importantes respecto a estas investigaciones, sobre todo a las muestras limitadas e información disponible, que ocasionan que los procesos metodológicos sean ineficientes.

- A pesar de las limitaciones metodológicas para generar investigaciones cuantitativas respecto a los efectos e impactos de los desastres naturales en el corto, mediano y largo plazo en Ecuador, existen metodologías de investigación cualitativas que pueden ser una herramienta potente para

empezar a generar conocimiento y evidencias sobre las afectaciones de los eventos naturales a nivel nacional y local. Se recomienda proceder con investigaciones a modo de estudios de caso, debido a su naturaleza inductiva, y puesto que aún no existe un consenso general sobre los desastres naturales y economía en el mundo. Una discusión puntual sobre efectos e impactos de desastres a nivel de territorio permite entender de mejor manera las afectaciones sobre los mismos.

- La posibilidad de la generación de estudios de impacto de políticas públicas respecto al sector comercial de Portoviejo además de otros sectores es posible. Sin embargo, uno de los retos importantes es el mapeo de contrafactuales como requerimiento metodológico. Para investigaciones cualitativas, un proceso metodológico puede ser la identificación de contrafactuales teóricos u otros casos de estudio similares a Portoviejo o a otra zona afectada por el terremoto del 16 de abril. No obstante, la rigurosidad de la investigación cualitativa debe mantenerse.

- Se recomienda que estudio sobre sectores productivos localizados en áreas rurales afectados por eventos naturales deben tener otra perspectiva de resiliencia económica.

- La capacidad de respuesta institucional del gobierno central y gobiernos locales está vinculada no solo a la disponibilidad de recursos para situaciones emergentes, sino que también al proceso previo de planificación para garantizar la reducción de impactos económicos por eventos naturales. Generalmente, los países con bajo PIB per cápita, tienden a no priorizar la planificación para la mitigación de eventos naturales. La perspectiva de que los recursos destinados a la reducción de vulnerabilidad por posibles impactos de eventos naturales sean considerados un gasto para la administración y no una inversión, limita las posibilidades de desarrollo de los territorios con resiliencia. Además, es un obstáculo para enfrentar eventualidades económicas en el mediano y largo plazo, producto de afectaciones de eventos naturales.

- La inclusión de elementos de mitigación de eventos naturales en los modelos de planificación territorial de los gobiernos locales requiere recursos para su implementación. En este sentido, existen varias formas de financiamiento para lograr estos recursos: pueden ser los mismos ingresos de la municipalidad, asignaciones del gobierno central o recursos de instituciones de cooperación técnica. Existen experiencias de gobiernos en el mundo que han incluido fondos para la planificación de desastres naturales mediante los mecanismos mencionados. Por ejemplo, China, Filipinas y Sri Lanka incluyen un porcentaje del presupuesto anual para control de inundaciones, construcción de infraestructuras sismorresistentes y diseño de programas

urbanísticos que reconozcan los elementos de riesgo y vulnerabilidad de los territorios locales. La ciudad de Manizales en Colombia, mediante la reducción de impuestos, incentiva a la construcción de viviendas y edificios que apliquen medidas para la reducción y mitigación de eventos naturales. Otra de las medidas municipales es la posibilidad de asegurar las viviendas de familias de escasos recursos ante impactos de eventos naturales, mediante el pago de impuestos municipales.

- Uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de territorios es la resiliencia económica, pero, es necesario que esta sea medible. La capacidad medir y monitorear la resiliencia económica desde las instituciones de planificación es elemental para prever y mitigar resentimientos del aparato productivo por eventos naturales o económicos. La vulnerabilidad económica de un territorio local está fuertemente vinculada con la apertura del sistema productivo, la dinámica de sus mercados financieros y de productos básicos, la desigualdad de ingresos, brecha digital, procesos de planificación centralizados y desigualdad de género. Es por esto que se recomienda que las instituciones gubernamentales de todo nivel generen información que permita construir escenarios de resiliencia adaptativa mediante la reducción de vulnerabilidades económicas, ambientales y sociales.

- En el marco de la agenda internacional para el desarrollo de ciudades, la planificación de ciudades y asentamientos humanos con elementos de resiliencia (ODS 11) es una oportunidad para poder enfrentar desafíos importantes respecto las demandas de vivienda, movilidad y transporte, y acceso a servicios básicos. En este marco, reforzar la integración de las dinámicas económicas entre lo urbano y rural es un mecanismo para lograr ciudades incluyentes y económicamente resilientes.

- La existencia previa de relaciones entre los gobiernos locales y la empresa privada local es uno de los factores para mejorar el proceso de reactivación económica ante situaciones de emergencia por desastres naturales. Generar este tipo de convenios entre estos dos sectores es uno de los elementos que permite reestablecer la normalidad de las actividades económicas post desastre natural, puesto que ya existe una identificación previa de los actores relevantes y su rol en la economía del territorio.

- Los gobiernos municipales pueden generar alianzas estratégicas con agencias de cooperación internacional para efectivizar campañas de concientización y empoderamiento de la sociedad civil y el sector privado mediante talleres y capacitaciones en torno a la mitigación de efectos de eventos naturales. Es importante entender que la capacidad de resiliencia económica de un

territorio es más efectiva cuando es dinámica y adaptada, por lo que necesariamente implica procesos de planificación y reflexión desde lo público y privado y a diferentes niveles.

- En escenarios en los cuales existe una inyección de recursos al sector privado local en el contexto de un desastre natural, los procesos de reactivación y recuperación deben estar enfocados a mejorar las condiciones de infraestructura, capital humano, recursos tecnológicos y planes de negocios del sector privado. La priorización de primas de seguro para negocios de cualquier naturaleza económica es una de las herramientas más útiles que permite afrontar las eventualidades económicas de un evento natural desde el sector privado. En este sentido, la creación de instrumentos de seguros públicos para micro y pequeñas empresas puede ser un factor que aporte a las políticas de mitigación de impactos económicos en el corto y mediano plazo, productos de un evento natural.

- A nivel del gobierno central, incluir elementos de resiliencia en el modelo nacional de gestión de riesgos es imprescindible ante la exposición permanente del Ecuador ante desastres naturales. Sin embargo, la resiliencia debe estar presente en todos los planes de desarrollo económico del país también. La exposición a vulnerabilidades económicas (shocks por eventos naturales, crisis financieras, fluctuación de precios de las materias primas o volatilidad en la economía mundial) provoca shocks económicos capaces de incrementar la incertidumbre en la economía familiar, del sector público y privado, de manera que el reconocimiento estos escenarios y la inclusión de los mismos en el diseño de política pública nacional determinan los elementos de resiliencia a ser trabajados. En este sentido, el rol de la política pública respecto a la mitigación de impactos frente a desastres naturales puesto que es implica menos costos que la remediación de los impactos en el corto y largo plazo. Las herramientas de prevención pueden ser:

    - Incrementar el acceso a seguros para empresas medianas y pequeñas. La exposición de empresas a riesgos, es un escenario que puede ser mitigado mediante políticas públicas de aseguramiento, subsidios de seguros focalizados, o pagos complementarios de las primas de seguros. También se puede empezar campañas de aseguramiento masivo, para distribuir de mejor manera el riesgo para las compañías aseguradoras. El mercado de seguros puede llegar a ser un aliado relevante para generar mecanismos de cofinanciamiento ante eventualidades como el 16 de abril del 2016, porque dentro de sus acciones está transferir recursos para mitigar las pérdidas incurridas.

    - Reconocer los posibles impactos económicos de acuerdo a cada sector o población en riesgo. Esto, en un futuro, permite establecer con más certeza y prontitud los impactos producto de un evento natural. Este diagnóstico debe hacerse de manera integral para

las dimensiones económicas, sociales, infraestructura y ambientales, al igual que posibles efectos indirectos fuera de las zonas o sectores de emergencia.

- El objetivo de un sistema nacional de riesgos debe estar enfocado a la máxima reducción de pérdidas humanas, sociales, ambientales y económicas. Las políticas de mitigación de los efectos e impactos ante desastres naturales deben ser abordadas desde varios ejes, no solo desde la reconstrucción de infraestructura per se, sino que deben contemplar la recuperación de daño personal, social, económico, ambiental. Además, estos sistemas deben tener elementos transversales de participación de la sociedad civil, por ejemplo, incluir a personas o comunidades afectadas en el proceso de priorización de reconstrucción. Debe incluirse un diseño técnico de planificación por resultados, es decir establecer metas en los procesos de reconstrucción y reactivación en los territorios implica resultados más eficientes y acompañados por la rendición de cuentas.

- Planificar la organización empresarial y los objetivos de las mismas con elementos de mitigación ante shocks económicos permite reestablecer el funcionamiento de los negocios con mayor facilidad en el caso de eventualidades como el terremoto del 16 de abril. Además, preestablecer acciones contingentes en términos contractuales respecto a los contratos con sus proveedores, compradores y trabajadores puede ser un recurso importante para recuperar la dinámica de los establecimientos.

Referencias Bibliográficas

Aguilar, R., & Mieles, Y. (2016). ***Análisis de los edificios que colapsaron en Portoviejo durante el terremoto del 16 de abirl de 2016.*** *Revista Internacional de Ingeniería de Estructuras*, 255-282.

Albala-Bertrand, J. (1993). ***The Political Economy of Large Natural Disasters.*** Oxford: Clarendon Press.

Alonso, G. (2007). ***Elementos para el análisis de capacidades estatales***. En G. Alonso, *Capacidades estatales, institucionales y política social.* Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

Alonso, S., & Gustavo, S. (16 de Julio de 2010). *International Centre for Trade and Sustainable Development.* Obtenido de **Efectos económicos de los desastres naturales: una revisión desde América Latina**: https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/efectos-econ%C3%B3micos-de-los-desastres-naturales-una-revisi%C3%B3n-desde-am%C3%A9rica

APEC. (5 de September de 2013). *Interview: Boosting Business Recovery Before Disasters Strike*. Obtenido de APEC Bulletin: https://www.apec.org/Press/Features/2013/0903_interview.aspx

AT&T . (10 de Junio de 2013). *Business Continuity Study. US National results*. Obtenido de https://about.att.com/newsroom/att_business_continuity_study.html

Auffret, P. (2003). *High consumption volatility: The impact of natural disasters?* **World Bank Policy Reasearch Working Paper, No 2962.**

Augustine, N., Wolman, H., Wial, H., & McMillen, M. (2013). ***Regional Economic Capacity, Economic Shocks and Economic Resilience.*** Washington D.C.: MacArthur Foundation Research Network.

Banco Central del Ecuador. (2017). *Cuentas Nacionales*. Obtenido de https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantonales/Indice.htm

Bégin, L., & Chabaud, D. (2010). La resiliencia de las organizaciones. ***Revue française de gestion,,*** 127- 142.

Bené, C., Wood, R. G., Newsham, A., & Davies, M. (2012). ***Resilience: New Utopia or New Tyranny? Ref lection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes.*** Reino Unido: Centre for Social Protection, Institute of Development Studies.

Benedetti, A., Landi, L., & Merenda, D. (2014). Displacement-Based Design of an Energy Dissipating System for Seismic Upgrading of Existing Masonry Structures. ***Journak of Earthquake Engineering,*** 477-501.

Benson, C., & Clay, E. (2003). ***Economic and Finanial Impacts of Natural disasters: an Assessment of Their effects and Options for Mitigation: Synthesis Report***. London: Overseas Development Institute.

Bredenberg, A. (2012). *The Damage Done in Transportation. Industry News.* Industry News.

Briones, V. (3 de Diciembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial de Portoviejo. (M. E. Valencia, Entrevistador)

Burke, J., & Fan, L. (2014). ***Humanitarian Crises, Emergency Preparedness and Response The Role of Business and Private Sector. Indonesua Case Study***. London: Overseas Development Institute.

CAF. (2015). ***Capacidades estatales. Diez textos fundamentales.*** Argentina: CAF.

Casanova, A. (6 de Diciembre de 2019). Entrevista sobe la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

Cavallo, E., & Noy, I. (2010). ***The Economics of Natural Desasters. A Survey.*** Washington: Inter-American Development Bank.

Cedeño, M. (5 de Diciembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sectror comercial del Portoviejo después del terremeto del 16 de abril de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

CEPAL. (2013). ***Manual para la Evaluación de Desastres.*** Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Chanalata, S. E. (27 de Noviembre de 2019). Entrevista a comerciantes informales de la ciudad de Portoviejo afectados por el terremoto del 16 de abril de 2016. (M. E. Valencia, Entrevistador)

Christopherson, S., & Michie, J. (2010). Regionl Resilience: Theorical and empirical perspectives. ***Cambirsge Journal of Regions Economy and Society***, 3-10. doi:10.1093/cjres/rsq004

Christopherson, S., Michie, J., & Tyler, P. (2010). Regional Resilience: Theorical and Empirical Perspectives. ***Cambridge Journal of Regions. Economy and Society,*** 3-10. Obtenido de http://cjres.oxfordjournals.org/content/3/1/3.full

Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016). *Plan Reconstruyo Ecuador: Informe Trimetral de Gestión.*

Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (Mayo de 2017). *Plan Reconstruyo Ecuador*. Obtenido de https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/Plan-de-Reconstrucci%C3%B3n-y-Reactivaci%C3%B3n-Productiva-post-terremoto.pdf

Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2018). *Informe Trimestral de Gestión (enero - marzo de 2018).* Obtenido de https://www.reconstruyoecuador.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/7mo-Informe-Trimestral-de-Gesti%C3%B3n-enero-marzo-de-2018.pdf

Comité para Reconstrucción y Reactivación Productiva. (2016). *Informe Trimestral de Getión (mayo-agosto de 2016).*

Completa, E. (2017). Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? ***Post Data,*** 111-140.

Consejo Municipal del cantón Portoviejo. (2016). *Ordenanza para la Reconstrucción de Portoviejo: medidas emergentes.* Portoviejo.

Coppola, D. (2015). ***Introduction to International Disaster Management***. Burlington: Elsevier.

Cuny, F. (1983). ***Disasters and Development .*** New York: Oxford University Press, Inc.

Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). ***Community and Regional Resiliencie: Perspectives from Hazards, Disasters and Emergency Managment***. South Carolina: University of South Carolina.

DHS. (2009). ***FEMA´s Sourcing for Disaster Response Goods & Services***. . Report OIG-09.96. August: Office of the Inspector General.

Diaz, N. (15 de Noviembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial del Portoviejo después del terremoto del 16 de abril de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

Doe, P. (1994). Creating a reilient organization . ***Canadian Business Review,*** 22-27.

Duval, R., Elmeskov, J., & Vogel, L. (2007). ***Structural Policies and Economic Resilience to Shocks.*** París: OECD Economics Department working Papers 567.

El Diario Manabita. (13 de Marzo de 2016). Actividad en Mercado No. 1 de Portoviejo . Portoviejo, Manabí, Ecuador.

EM-DAT: The OFDA CRED. (s.f.). *International Disaster Datbase-www.emdata.be.* Bruselas: Université Catholique de Louvain.

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas -EIRD. (2009). ***Terminología sobre Reducción del riesgo de desastres.*** Ginebra: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. ***The politics of Economic Adjustment,*** 529-558.

Friedkin, N. (1991). Theoretical Foundations for Centrality Measures. ***America journal of Sociology,*** 1478-1504.

GAD municipal de Portoviejo. (14 de Abril de 2015). *Se ha inciado en el mercado número uno*. Obtenido de https://www.portomercados.gob.ec/site/index.php/informate/185-se-ha-iniciado-la-remodelacion-en-el-mercado-numero-uno

GAD municipal de Portoviejo. (2016). *Se incrementa a 1600 el númro de comerciantes autónomos. GAD Portoviejo*. Obtenido de http://www.portoviejo.gob.ec/noticias/se-incremento-a1600-el-numero-de-comerciantes-autonomos

GAD municipal de Portoviejo. (17 de Mayo de 2018). *Ordenanza reformatoria incorpora el título innumerado denominado "de las Zonas de Afectación en las Áreas de Influencia de los mercados y la Determinación de las Zonas Planificadas para el Comercio en el Espcio Público.* Obtenido de http://online.portoviejo.gob.ec:9090/ordenanzas/

Gad municipal de Portoviejo. (s.f.). *Modelo de Gestión del GAD de Portoviejo.* Obtenido de https://portovial.gob.ec/sitio/descargas/empresa/modg/modggad/libro-modelo-de-gestion-gad-portoviejo.pdf

GAD municipal Portoviejo. (2016). *Estudios de Factibilidad y diseños definitivos de centros comerciales minoristas del cantón Portoviejo. Fase III. Proyecto definitivo. Especificaciones técnicas generales y específicas del proyeco de centros comerciales minoristas del cantón Portoviejo* . Portoviejo.

GAD municipal Portoviejo. (16 de Febrero de 2016). *Intranet Institucional*. Obtenido de El Centro Comercial Municipal es rentable: http://intranet.portoviejo.gob.ec/index.php?option=com_k2&view=item&id=72:boletin-informativo-municipal-no-062-el-centro-comercial-municipal-es-rentable

García, T., Rivera, H., & Santos, V. (2015). La formación del concepto de resiliencia empresarial: anális cualitativo para el caso de los/as percebeiros/as de la cofradía de Baiona (España). ***Forum: Qualtative Social Research***, 5-29.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Portoviejo. (s.f.). Obtenido de https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Q1ZmY5NDUtMGIxMC00ZDk1LThmOTQtM2I

4MGVhOTNiYmU0IiwidCI6IjgyNjliMmViLTM5MWUtNGMzNi1iZmNjLTYyYzdkYjg5NWU2NyIsImMiOjR9&fbclid=IwAR0kJwsWxGlcHobe8fFEaLok8ueS9dILnRag6dqD6i1OS0Py98feUAv4zJ4

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo. (17 de Marzo de 2016). *Actualización del Plan de Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo. Resumen Ejecutivo.* Obtenido de https://www.portoviejo.gob.ec/md-transparencia/2017/julio-2017/Plan%20de%20Ordenamiento.pdf

Gonzales, A. (4 de Diciembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abirl de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

Gonzales, G. (15 de Octubre de 2017). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abirl de 2016. (M. E. Valencia, Entrevistador)

Gonzales, S., & Oliva, E. (2017). Análisis de la vulnerabilidad y resiliencia económica de Baja California en el contexto de la cisis financiera internacional. ***Frontera Norte***, 141-169.

Grindle, M. (1996). ***Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa.*** Cambridge: Cambridge Universitty Press.

Hallegate, S., & Dumas, P. (2009). Can Natural Disasters have Positive Consequences? Investigating the Role of Embodied Technical Change. ***Ecological Eononomics 68(3)***, 777-786.

Hallegate, S., & Przyluski, P. (2010). ***The Economics of Natural Disasters. Concepts and Methods***. Washington D.C.: World Bank Policy Reasearch Working Paper 55007.

Hallegatte, S. (2014). ***Economic Resilience: Definition and Mesurement.*** Estados Unidos: World Bank Policy Research. Obtenido de https://ssrn.com/abstract=2432352

Hart, C. (2007). ***The Privat Sector´s Capacity to Manage Climate Rosks and Finane Carbon Neutras Energy Infrastructure.*** Massachusetts Institute of Technology.

Hassink, R. (2010). Regional resilience: a promising concept t explai differences in regional economic adaptability? ***Cambridge Journal of Regions, Economý and Society,*** 45-58.

Hernandez Sampieri, R. (2014). ***Metodología de la Investigacion.*** México: McGraw Hil.

Hidalgo, C. (2018). *Transformación Urbana del Espacio Público en la Zona Cero de Portoviejo 1970-2016.* Obtenido de http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/15021/TESIS%20-%20MDUT%20-%20CARLOS%20HIDALGO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hochrainer, S. (2009). Assessing macro-economic impacts of natural disasters: are there any? ***Policy Research Working Paper*****(4968)**.

Iazzetta, O. (2012). Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. ***Crisis global y gobernabilidad en América Latina,*** PNUD.

IG-EPN. (2016). *Informe Sísmico del terremoto del 16 de abril de 2016.*

INEC. (2015). *REDATAM*. Obtenido de Directorio de Empresas 2015: http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=DIEE2015&MAIN=WebServerMain.inl

INEC. (2016). *REDATAM*. Obtenido de Directorio de Empresas 2016: http://redatam.inec.gob.ec/cgibin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=DIEE2015&MAIN=WebServerMain.inl

INEC. (2017). ***Reconstruyendo las cifras después del terremoto. Memorias.*** INEC.

Instituto de Economía Popular y Solidaria. (s.f.). *IEPS socializó propuesta de mejoramiento de espacios de trabajo con comerciantes informales de Portoviejo*. Obtenido de https://www.economiasolidaria.gob.ec/ieps-socializo-propuesta-de-mejoramiento-de-espacios-de-trabajo-con-comerciantes-informales-de-portoviejo/?unapproved=473&moderation-hash=6f72c5e32069f15388a490212968e7eb#comment-473

Instituto Geofísico. (2016). *Informe sísmico para el 2016.* Quito.

International Federation of the Red Cross and Red Crescent (IFRC/RC). (2001). ***Word disasters report 2000.*** Switzerland: IFRC/RC.

International Recovery Platform. (2016). ***Guidance Note on Recovery. Private Sector***. International Recovery Platform.

Kahn, M. (2005). The Death Toll from Natural Disasters: The role of Income, Geography, and Institutions. ***The Review of Economics and Statistics,*** *87*(2), 271-284.

Kataria, S., & Zerjav, B. (2013). ***A Literature Review for Private Sector Investment Decisions in Building and Construction: Increasing, Managing and Transferring Risk.*** London: Royal Institution of Chartered Surveyors.

Kellenberg, D., & Mobarak, A. (2011). the economics of natural disasters . ***Annu. Rev. Resour. Econ. 3(1)***, 15-49.

Kim, C. (2010). The Effects of Natural Disasters on Long-Run Economic Growth. ***The Michigan Journal of Business***, 15-49.

La Hora. (07 de Diciembre de 2013). Portoviejo vive a ritmo acelerado. Portoviejo, Manabí, Ecudor.

Larraín, F., & Sachs, J. (2013). ***Macroeconomía en la economía global.*** Santiago de Chile: Pearson Educación.

Lattuada, M., & Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). ***Estudios Rurales,*** Universidad Nacional de Qulimnes.

Lazzaron, S., & Van Bergeijk, P. (2013). ***Macroeconomic Consequences of Disasters: Meta-Analysis and Policy Options.*** Hardvard Center for Risk Analysis Working Papes.

Lloyd´s. (2012). ***Lloyd´s Global Uderinsurance Report.*** *Octubre.* Obtenido de https://www.insurancehound.co.uk/lloyds-london-market/property/lloyds-global-underinsurance-report-october-2012-15545

Loayza, N., Olaberría, E., Rigolini, J., & Christainsen, L. (2009). ***Natural Disasters and Growth-Going Beyond the Averages.*** Washington D.C.: World Bank Policy Research Working Paper 4980.

Mann, M. (1984). The autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. ***European Journal of Sociology***, 185-213.

Ministerio de Gobierno. (5 de Junio de 2016). Se reactiva comercio bajo custodia de la Policía Nacional, en Portoviejo. Portoviejo, Manabí, Ecuador.

Molina, R. (2009). ***Historia de Portoviejo.*** Quito: Editorial La tierra.

Naciones Unidas. (2016). ***Nueva Agenda Urbana***. Quito: Naciones Unidas.

Navia, F. (26 de Abril de 2018). Recuperación económica de la ciudad de Portoviejo después del terremoto de 16 de abril del 2017. (M. E. Valencia, Entrevistador)

Noy, I. (2009). The Macroeconomic Consequences of Disasters. ***Journal of Development Economics*** , 221-231.

Noy, I., & Vu, T. (2010). The economics of natural disasters in a developing country: The case of Vietnam. ***Journal of Asian Economics*** *21*, 345-354.

OECD. (2014). ***Building resilient regions: lessons for policy making in post-disaster regions***. www.OECD.org.

ONU. (s.f.). ***Objetivos del Desarrollo Sotenible*.** Obtenido de Objetivo 11: lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/

Peeling, M., Özerdem, A., & Barakat, S. (2002). The macro-economic impact of disasters. ***Progress in development studies***, *2(4)*, 283-305.

Perez, K. (2001). ***Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo***. País Vasco: Icaria Editorial. Obtenido de http://www.dicc.hegoa.ehu.es/

Pike, A., Dawley, S., & Tomaney, J. (2010). Resilience, adapatation and adaptability. ***Cambridge Journal of Regions, Economy and Society***, 59-70.

Pittman, E. (28 de Noviembre de 2011). ***Goverment Technology*.** Obtenido de What Big-Box Retailers Can Teach Government About Disaster Recovery: https://www.govtech.com/policy-management/Big-Box-Retailers-Teach-Disaster-Recovery.html

Portomercados. (2018). ***Seguimiento de Planes y Proyectos. Afluencia de usuarios***. Portoviejo.

Raddatz, C. (2007). Are External Shocks Responsible for the Instability of Output in Low-Income Countries? ***Journal of Development Economics***, 155-187.

Registro Oficial 759. (2016). *LEY ORGANICA DE SOLIDARIDAD Y DE CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA.*

Repetto, F. (2013). ***Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina.*** Panamá: CLAD.

Rodriguez Aldabe, Y. (2018). ***Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana.*** Santiago: CEPAL.

Rose, A. (26 de Abril de 2017). Benefit-Cost Analysis of Economic Resilience Actions. ***Oxford Research Encyclopedia of Natural Hazard Science.*** . doi:10.1093/acrefore/9780199389407.013.69

Rose, A., & Dormady, N. (2018). ***Advances in Analyzing and Measuring Dymanic Economic Resilience.*** Lausanne: International Risk Governance Center. Obtenido de https://irgc.epfl.ch/wp-content/uploads/2018/11/Rose-et-al-for-IRGC-Resilience-Guide-Vol-2-2018.pdf

Rose, A., Dormady, N., & Henriquez, A. (2019). ***Association for Public analysis and Management*.** Obtenido de Panel Paper: The Cost- Effectiveness of Static Economic Resilience Actions: https://appam.confex.com/appam/2019/webprogram/Paper33352.html

Sabino, C. (1992). ***El Proceso de Investigación***. Caracas: Panapo. Obtenido de https://metodoinvestigacion.files.wordpress.com/2008/02/el-proceso-de-investigacion_carlos-sabino.pdf

Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos . (2012). ***Propuesta Metodológica. Análisis deVulnerabilidades a nivel Municipal.*** Quito: AH.

Senplades. (2015). *Agenda Zonal. Zona 4-Pacífico. Provincias de: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas 2013-2017.* Obtenido de https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Agenda-zona-4.pdf

Senplades. (2017). ***Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una Vida***. Quito.

Servicio de Rentas Internas. (27 de Mayo de 2017). *Tarifa de IVA retorna al 12%*. Obtenido de https://www.sri.gob.ec/web/guest/detalle-noticias?idnoticia=431&marquesina=1

Shafer, J., Perterson, M., Baylor, P., & McCarthy, K. (2014). ***Local Disaster Recovery Staffing Guide***. LMI Research Institute.

Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. ***Desarrollo Económico,*** 543-574.

Skidmore, M., & Toya, H. (2002). Do Natural Disasters Promote Long-run Growth? ***Economic Inquiry,*** 664-687.

SkycraperCity. (12 de Octubre de 2015). Discución urbana de Portoviejo. Portoviejo, Manabí, Portoviejo.

SRI. (2018). *Ley Orgánica de Solidaridad y Corresponsabilidad Ciudadana para la reconstrucción y reactivacion de las zonas afectadas por el terremto del 16 de abril de 2016.*

Tilly, C. (1992). ***Coerción, capital y los Estados europeos, 1990-1990***. Madrid: Alianza Editorial.

Tuarez, W. (14 de Noviembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril de 2016. (E. Valenia, Entrevistador)

Ugalde, N., & Balbastre, F. (2013). InvestIgacIón cuantitativa e investigacIón cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigacIón. ***Ciencias Económicas,*** *31*(2), 179-187.

UNDP. (2013). ***Small Businesses: Impactoof Disasters and Building Resilience.*** Geneva: Background Paper Prepared for the Global Assesment Report on DRR 2013.

Univrsidad Yachay Tech. (2017). *Tres cabos por atar tras el terremoto del 16 de abril*. Obtenido de https://www.yachaytech.edu.ec/noticia/terremoto-16-de-abril/

Vazquez, C. (11 de Diciembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del secto comercial de Portoviejo después del terremoto del 16 de abril de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

Wijkman, A., & Timberlake, L. (1984). ***Naural Disasters: Actos of God or Acts of Man?*** Washington: Earthscan.

Wilches-Chaux, G. (1993). La vulnerabilidad global. En A. Maskrey, ***Los Desastres no son naturales*** (págs. 9-43). Red de Estudio Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Wildavsky, A. (1988). ***Searching for safety.*** New Brunswick: Transaction Books.

Winderl, T. (2014). ***Disaster Resilience Measurements: Stocktaking of Ongoing Efforts in Developing Systems for Measuring Resilience.*** Nueva York: United Nations Development Programme (UNDP).

Zapata-Martí. (1997). Methodological approaches: the ELAC methodology. En C. f. (CRED), ***Assessment of th economic ompacto of natural and man-made disasters*** (págs. 10-12). Bélgica.

Zurita, S. (14 de Noviembre de 2019). Entrevista sobre la recuperación del sector comercial del Portoviejo después del terremoto del 16 de abril de 2016. (E. Valencia, Entrevistador)

ANEXO A

Guía de entrevistas semiestructuradas a funcionarios del GAD municipal de Portoviejo

1. ¿Qué debilidades del comercio portovejense se evidenciaron a partir del terremoto del 16 de abril?

2. ¿Cuáles han sido los principales esfuerzos para la recuperación y reactivación del sector comercial?

    - Emergencia
    - Infraestructura
    - Reactivación

3. ¿Cuáles son las limitantes más importantes para la reactivación y recuperación del sector comercial?

4. ¿Cuáles considera usted las fortalezas del sector comercial de Portoviejo?

5. Actualmente ¿Cuáles son las necesidades más urgentes del sector comercial?

6. ¿Cuál es su perspectiva sobre la recuperación y reactivación del comercial? ¿Hay expectativas de la

7. ¿Cuáles son los principales resultados de la política de emergencia?

8. ¿Cómo se ha relacionado el gobierno con la recuperación del sector comercial de Portoviejo?

9. ¿Cómo han reaccionado los comerciantes a las políticas para la recuperación del comercio en Portoviejo?

10. ¿Qué acciones ha emprendido la municipalidad para mitigación de futuros shocks en la ciudad?

ANEXO B

Guía de entrevistas semiestructuradas a comerciantes formales e informales

Preguntas sobre el contexto económico

1. ¿Qué debilidades del comercio portovejense se evidenciaron a partir del terremoto del 16 de abril

2. ¿Cree usted que han existido cambios en el comercio de Portoviejo después del 16 de abril? ¿Cuáles son para usted?

3. ¿Cuál son las acciones del GAD, cámara de comercio de Portoviejo, y comité para la reconstrucción y reactivación del comercio de Portoviejo? ¿Ha habido ayudas económicas y/o legales?

4. ¿Cree que existen oportunidades nuevas para el comercio? ¿Cuáles son las facilidades y/o obstáculos?

Preguntas sobre el funcionamiento del negocio: antes y después del terremoto

5. ¿Qué acciones tomo usted para que su negocio siga funcionando?

6. ¿Cómo se afectaron sus ingresos después del terremoto?

7. ¿Tuvo dificultades con sus empleados? ¿Se redujo o aumentó su número de empleados?

8. ¿Existieron problemas con sus proveedores debido al terremoto del 16 de abril?

9. ¿Cambió el comportamiento del mercado en que el funcionaba su negocio?

10. ¿Tenía algún tipo de crédito de financiamiento cuando ocurrió el terremoto? ¿Recurrió a algún tipo de financiamiento para seguir funcionando?

11. ¿Después del terremoto hizo nuevas inversiones para su negocio? ¿Cuáles? ¿Cómo las evalúa en la actualidad?

ANEXO C

Ficha de observación directa a comerciantes autónomos por el GAD municipal de Portoviejo

No.	Puntos observados	Observaciones
1	Condiciones de los locales	Son pequeños, cuentan con letreros poco llamativos, la exhibición del producto es inapropiada, está cubriendo área pública, es difícil caminar para los compradores, transeúntes y conductores
2	Características de las vías de acceso	Las vías de acceso están en buen estado
3	Número aproximado de comerciantes	Son más de 700 comerciantes informales que se encuentran vendiendo en las calles
4	Espacio total que ocupan	Calles, parterres
5	Tamaño a aproximado de locales comerciales	Son pequeños la gran mayoría
6	Acceso a baños	No hay acceso a baños públicos cercanos, pero existen locales de ventas de comida que cuenten con baños.
7	Acceso a alimentos	Se cuenta con un grupo de comerciantes que venden comida, agua
8	Tipo de negocios existentes	Negocios de venta de ropa y zapatos electrodomésticos en un 40%, gastronomía 5%, venta de insumos agrícolas 15%, tecnología (venta de celulares)
9	Control y regulación de precios por parte de autoridades	Existe control por parte de las autoridades municipales en relación a seguridad, no así en precios. Comercialización de productos en condiciones poco adecuadas, los precios son accesibles.

Fuente: GAD municipal Portoviejo (2016)

ANEXO D

Memoria fotográfica de la zona del Centro Comercial Municipal y Mercados municipales antes del terremoto del 16 de abril de 2016

Ilustración 1. Cercanías del Centro Comercial de Portoviejo. Bazar Selenita



Fuente: La Hora (2013)

Ilustración 2. Centro Comercial Municipal de Portoviejo



Fuente: SkycraperCity (2015)

Ilustración 3. Mercado No.1 de Portoviejo



Fuente: El Diario Manabita (2016)

Ilustración 4. Mercado No1 de Portoviejo



Fuente: Ministerio de Gobierno (2016)