

# SEGURIDAD HUMANA Y GESTIÓN DEL RIESGO: ESTUDIO DE CASO – GAD CANTÓN LA MANÁ PROVINCIA DE COTOPAXI 2006 -2011

Javier Culqui

Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Sangolquí, Ecuador

Recibido: 4 de julio del 2017 / Aceptado: 6 de octubre del 2017

## RESUMEN

En la provincia de Cotopaxi se ubica el cantón La Maná, cuya población presenta un desequilibrado crecimiento (3,04%), que supera al nacional (1,95%), ésta tasa de crecimiento se traduce de manera disimulada como inequidad en *resiliencia* o capacidad de recuperación ante un evento adverso, características que se transforman en vulnerabilidades diferenciadas pero vulnerabilidades al fin que contribuyen a que un evento se presente como desastroso o no. Además, el GAD municipal del cantón La Maná se presenta como un sistema débil a la visión de la Gestión del Riesgo que se complementan con la inadecuada planificación de buenas prácticas en desarrollo.

Al considerar la Gestión del Riesgo uno de los niveles de la descentralización ecuatoriana, se realizó un análisis de la adopción de la competencia de Gestión del Riesgo y sus consecuencias en Seguridad Humana en el GAD del cantón La Maná entre los años 2006-2011 a través de un estudio del proceso de adopción de la competencia en el GAD municipal y de vulnerabilidades políticas, físicas y económicas de la sociedad, para determinar el grado de eficacia institucional.

Los resultados del estudio realizado evidenciaron la existencia de la falta de recursos económicos y humanos para la adopción de la competencia de Gestión del Riesgo, así como la falta de compromiso de las autoridades a causa de las vulnerabilidades propias del sistema interno institucional, pero además debido a la no aplicación de los mandatos constitucionales para asegurar el territorio frente a la presencia de los desastres naturales.

**Palabras Claves:** Seguridad Humana, Gestión de Riesgos, Vulnerabilidad, Desastres Naturales, Desarrollo.

## ABSTRACT

En la provincia de Cotopaxi se ubica el cantón La Maná, cuya población presenta un desequilibrado crecimiento (3,04%), que supera al nacional (1,95%), ésta tasa de crecimiento se traduce de manera disimulada como inequidad en *resiliencia* o capacidad de recuperación ante un evento adverso, características que se transforman en vulnerabilidades diferenciadas pero vulnerabilidades al fin que contribuyen a que un evento se presente como desastroso o no. Además, el GAD municipal del cantón La Maná se presenta como un sistema débil a la visión de la Gestión del Riesgo que se complementan con la inadecuada planificación de buenas prácticas en desarrollo.

Al considerar la Gestión del Riesgo uno de los niveles de la descentralización ecuatoriana, se realizó un análisis de la adopción de la competencia de Gestión del Riesgo y sus consecuencias en Seguridad Humana en el GAD del cantón La Maná entre los años 2006-2011 a través de un estudio del proceso de adopción de la competencia en el GAD municipal y de vulnerabilidades políticas, físicas y económicas de la sociedad, para determinar el grado de eficacia institucional.

Los resultados del estudio realizado evidenciaron la existencia de la falta de recursos económicos y humanos para la adopción de la competencia de Gestión del Riesgo, así como la falta de compromiso de las autoridades a causa de las vulnerabilidades propias del sistema interno institucional, pero además

debido a la no aplicación de los mandatos constitucionales para asegurar el territorio frente a la presencia de los desastres naturales.

**Palabras Claves:** Seguridad Humana, Gestión de Riesgos, Vulnerabilidad, Desastres Naturales, Desarrollo.

## INTRODUCCIÓN

Ecuador, “país considerado entre los más ricos del mundo por su gran biodiversidad, fertilidad de sus suelos y dotación de recursos naturales” (ECHO, 2005, pág. 19), contrasta con el hecho de poseer altos índices de vulnerabilidad ante los desastres “por estar expuesto a amenazas geológicas e hidrometeorológicas tales como inundaciones, vendavales, sequías, deslizamientos de tierra y otros, como tsunamis” (Ramos C. , 2010, pág. 10), además de ser “uno de los países con mayor índice de pobreza, que se manifiesta en limitado acceso a servicios básicos y de vivienda digna, en el crecimiento desordenado, en los asentamientos urbanos en zonas de alto riesgo, en la deforestación, en el mal uso del suelo, entre otros” (ECHO, 2005, pág. 19), se suma el alto riesgo de ser víctimas de las trágicas consecuencias de los diversos desastres tomando en cuenta que la mayor parte la población considerada pobre se encuentra ubicada en zonas potencialmente riesgosas (Ibíd.).

En este contexto y a partir del 2008, Ecuador establece algunas pautas en lo referente al manejo del riesgo en la Constitución del Estado, en sus artículos 389 y 390, la Ley de Seguridad Pública y del Estado Art. 11 literal “d”, competencias de gobiernos locales de acuerdo al Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) Art. 140, Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (2009-2013) y el Plan Nacional de Seguridad Integral.

Todas estas leyes, códigos y planes, refiriéndose a la seguridad de las personas, colectividades y naturaleza, convocan a reflexionar sobre la seguridad “a partir de una visión humanista (...) a la defensa de los recursos naturales y humanos, a la lucha contra la exclusión y la pobreza” (PES, 2011, pág. 11).

Bajo estos antecedentes y para efectos de la investigación, se presenta un corte en la línea espacio - tiempo para los años 2006-2011, como periodo de análisis de la adopción de la competencia en Gestión del Riesgo y sus consecuencias en Seguridad Humana por parte del GAD del Cantón La Maná provincia de Cotopaxi, a través, de dos metodologías:

- **Primera:** Evaluación de la variable vulnerabilidad: socioeconómica, física y política de las personas frente a las amenazas, su exposición al riesgo, y su capacidad para sobrellevarlas en el cantón La Maná provincia de Cotopaxi.

- **Segunda:** Evaluación de la adopción del manejo de la Gestión de Riesgo por parte del GAD Cantonal.

## METODOLOGIA

La metodología de la investigación es de tipo bibliográfico con el propósito de profundizar enfoques y conceptualizaciones de la Seguridad Humana y la Gestión del Riesgo, y de campo, a través, de una investigación de tipo *estudio de caso*, con método de investigación empírica, se acoge en primera instancia el estudio de variables o “vulnerabilidades”: socioeconómicas, políticas y físicas localizables, por medio del uso de las publicaciones estadísticas expresadas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y el Instituto Nacional de Estadísticas



**Ilustración 1.** Ubicación cantón La Maná dentro de la Provincia de Cotopaxi.

y Censo (INEC) en su calidad de instituciones estatales a cargo de la temática, además de una fuente estadística propia, para más tarde compararlas entre sí. En segunda instancia, se recopila datos en forma directa del GAD municipal del cantón La Maná, para obtener información de acuerdo con la adopción de la competencia en Gestión del Riesgo.

## ESTUDIO

### Descriptivo de la metodología estudio de vulnerabilidad

La Seguridad Humana, presenta dos grandes defectos que de acuerdo a Sotomayor (2007) citado por Rivera (2007) en “La Seguridad Perversa”, son: ensanchamiento conceptual y dificultad de ponerlo en práctica para obtener resultados concretos. Sin embargo, frente a este enunciado el UNCRD-ALC publica en el 2007 un manual para realizar procesos de valoración en Seguridad Humana, en relación a la variable vulnerabilidad:

1. La selección del territorio donde se aplicará la valoración y la definición de las dimensiones de la seguridad humana que se abordarán.
2. Detalle de las herramientas y procedimientos que permitirán poner en práctica la valoración (encuesta a hogares y a personas funcionarias públicas y realización de talleres con comunidades).
3. Análisis de la información, con el uso de herramientas diseñadas que facilitan el proceso<sup>1</sup>.

1 IIDH - PNUD. (2011). Inventario de iniciativas relacionadas con Seguridad Humana en América Latina. San José - Costa Rica: PNUD. Pág.46

De manera análoga con la realidad tenemos:

**1.1.** Selección del territorio: Cantón La Maná- Provincia de Cotopaxi

**1.2.** Dimensiones de Seguridad Humana: socioeconómica, política y física

**2.1.** Herramientas: encuestas y entrevistas que acogen a una investigación de tipo empírica. Ante esto, se hace necesario anexar el aporte establecido por “Las Paradojas de la Modernización” en Chile 1998, con la estimación de dos tipos de seguridad: Objetiva y Subjetiva. La primera: “responde a la definición de seguridad humana (fragmentación de variables cuantificables), y la segunda: reúne las percepciones y opiniones de la gente en relación a las dimensiones de SH previamente explícitas (IIDH, 2011).

**3.1.** Análisis: de manera inductiva los resultados obtenidos son presentados en tablas y gráficos relacionándolos con índices promedios a nivel estatal.

De manera correlativa, éste procedimiento para valoración de la Seguridad Humana aporta metódicamente al establecimiento de patrones de evaluación al igual de la generación de conclusiones generales a partir de hechos particulares como los presentados en el cantón La Maná.

### **Descriptivo de la metodología estudio de la adopción de la Gestión del Riesgo**

Al amparo de la definición de Gestión del Riesgo extendida por la EIRD como: “el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades” (ECHO, 2005, pág. 47) de la experiencia, resultados y participación de GAD municipales de otras provincias, nace una matriz como propuesta de evaluación de la adopción de la competencia descentralizada en Gestión del Riesgo.

Esta matriz, presenta una estructura que bajo un conjunto de diversas recomendaciones, sistematiza prioridades y ejes estratégicos para la adopción de la gestión del riesgo.

La propuesta estratégica para esta evaluación presenta 3 niveles: 1) Prioridades, 2) Ejes y 3) Acciones, como se muestra a continuación

**Prioridad 1:** Atender que la Gestión del Riesgo se establezca como una prioridad local a través de una sólida base institucional, al amparo de la constitución de la República del Ecuador (2008), Ley de Seguridad Pública de Estado, COOTAD, Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), Plan Nacional de Seguridad Integral y del COPLAFIP.

Bajo la propuesta de los siguientes ejes estratégicos:

**Eje 1:** Incorporar el manejo del Riesgo en la planificación Municipal.

- Acción 1. Determinar si existe un plan estratégico para el desarrollo del territorio y/o un plan de ordenamiento territorial dentro del contexto físico ambiental de la zona objeto de evaluación.
- Acción 2. Revisar y identificar (en caso de existir los planes antes mencionados) si las respectivas líneas y estrategias de actividad han incorporado el manejo del riesgo.
- Acción 3. Formular la incorporación del manejo del riesgo en la planificación municipal (en caso de no existir los planes antes mencionados) considerando aspectos

**Tabla 1.** Matriz de adopción de la competencia en Gestión del Riesgo

<b>Prioridad</b>	<b>Ejes estratégicos</b>
Prioridad 1: Atender que la Gestión del Riesgo se establezca como una prioridad local a través de una sólida base institucional, al amparo de la constitución de la República del Ecuador (2008), Ley de Seguridad Pública de Estado, COOTAD, Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013), Plan Nacional de Seguridad Integral y del Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)	Eje 1: Incorporar el manejo del Riesgo en la planificación Municipal
	Eje 2: Desarrollar una estructura institucional de análisis y planificación con eje transversal el manejo del Riesgo
Prioridad 2: Incorporar la Gestión del Riesgo del personal y de los bienes institucionales (casa adentro) así como el manejo de los riesgos externos	Eje 1: Fortalecer capacidades Institucionales públicas y privadas para la reducción y respuesta del riesgo: Planes de evacuación, plan de recuperación
Prioridad 3: Implementar la Institucionalidad de Coordinación con respecto al Manejo de la Gestión del Riesgo	Eje 1: Implementar planes de acción para la distribución de responsabilidades en Gestión del Riesgo: Comités , Plenario y Mesas Técnicas de Gestión de Riesgos
	Eje 2: Promover las buenas prácticas en Gestión del Riesgo en todo el territorio Cantonal

**Fuente:** Investigador - Javier Culqui. **Elaborado por:** Investigador-Javier Culqui

relativos a la concentración y a la condición de vulnerabilidad, de acuerdo a mapas de aproximación del riesgo.

- Acción 4. Implementar la adopción del manejo del riesgo como eje transversal de regulación del ordenamiento de uso de suelo a partir de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.

**Eje 2:** Desarrollar una estructura institucional de análisis y planificación con eje transversal el manejo del Riesgo

- Acción 1. Crear una Unidad, Departamento o Dirección de manejo del Riesgo que trabaje bajo la prevención y la autoprotección ante desastres y emergencias.
- Acción 2. Establecer una comisión del cuerpo colegiado municipal como un ente continuo de asesoramiento del Sr. Alcalde y del Ilustre Consejo en temáticas del manejo del Riesgo.

**Prioridad 2:** Incorporar el manejo del Riesgo en el personal y de los bienes institucionales (casa adentro) así como el manejo de los riesgos externos.

Bajo la propuesta de los siguientes ejes estratégicos:

**Eje 1:** Fortalecer capacidades Institucionales públicas y privadas para la reducción y respuesta del riesgo: Planes de evacuación, plan de recuperación.

- Acción 1. Identificar vulnerabilidades y prácticas inadecuadas.
- Acción 2 Determinar líneas particulares de acción para intervenir las vulnerabilidades y/o modificar prácticas inadecuadas.

- Acción 3. Desarrollar manuales, guías y otras herramientas para la ejecución y preparación de agendas de reducción de riesgos con actividades: de prevención y mitigación.

**Prioridad 3:** Implementar la Institucionalidad de Coordinación con respecto al manejo de la Gestión del Riesgo

Bajo la propuesta de los siguientes ejes estratégicos:

**Eje 1:** Implementar planes de acción para la distribución de responsabilidades en Gestión del Riesgo: Comités, Plenario y Mesas Técnicas de Gestión de Riesgos

- Acción 1. Establecer el comité de Gestión de Riesgos Cantonal bajo mecanismos permanentes: Plenario de Gestión del Riesgo y Mesas Técnicas de trabajo precedidas por cada uno de los representantes de las diversas instancias del cantón.
- Acción 2. Desarrollar agendas de trabajo para el Plenario de Gestión de Riesgos Cantonal, con la finalidad de establecer, acordar y coordinar metas, operaciones y recomendaciones en relación a situaciones de emergencia; Instancia precedida por el Alcalde de la Ciudad y/o su representante y en coordinación directa con las 7 mesas técnicas de trabajo.
- Acción 3. Integrar y coordinar capacidades administrativas y técnicas de cada una de las mesas de trabajo en función de su responsabilidad institucional y con enfoque en temas específicos.

**Eje 2:** Promover las buenas prácticas en Gestión del Riesgo en todo el territorio cantonal

- Acción 1. Fortalecer la investigación y formación profesional asociada a la Gestión del Riesgo
- Acción 2. Empezar programas de difusión y empoderamiento de mecanismos de reducción del Riesgo a nivel barrial y parroquial.

De esta manera, las acciones transformadas en preguntas constituyen una ficha de observación, cuyos resultados serán evaluadas bajo el establecimiento de una escala de Likert, para dentro del capítulo cuarto publicar resultados al estilo estadístico.

**Tabla 2.** Escala de Likert de la matriz de adopción de la competencia en Gestión del Riesgo

Parámetro	Escala de Likert
Totalmente en Desacuerdo	1
En Desacuerdo	2
Ni en Desacuerdo ni en Acuerdo	3
En Acuerdo	4
Totalmente en Acuerdo	5

**Fuente:** Escalas de Likert. **Elaborado por:** Investigador-Javier Culqui

Luego de completar la ficha de observación, cada prioridad con su eje y acción respectiva puede, ser analizado de manera independiente, para al final obtener una puntuación total promedio para el grupo de elementos cuestionados. El formato de evaluación, que presenta 5 niveles de respuesta sería:

**Tabla 3.** Formato de evaluación Ficha de Observación Directa de adopción de la competencia en Gestión del Riesgo

Actitud	Rangos de Evaluación
Muy Desfavorable	1-2
Desfavorable	2-3
Favorable	3-4
Muy Favorable	4-5

**Fuente:** Investigador - Javier Culqui. **Elaborado por:** Investigador - Javier Culqui

En definitiva, el desarrollo de la matriz de adopción de la competencia Gestión del Riesgo, pretende brindar un panorama del contexto territorial en estudio, referenciando cómo se debería acoger el manejo del riesgo y su alcance dentro de la planificación y del ordenamiento del territorial.

## RESULTADOS

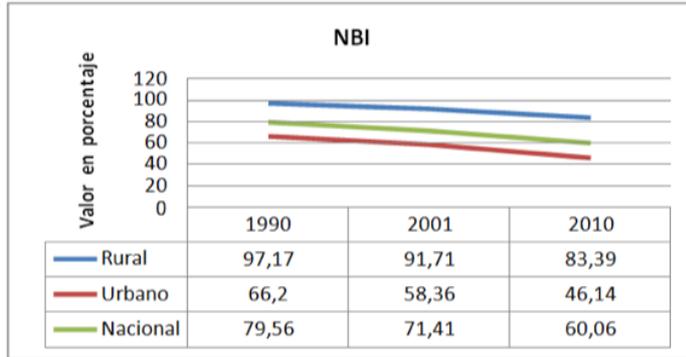
Bajo indicadores sobresalientes de NBI, Edad de Dependencia, Analfabetismo y Condiciones de Vivienda, el valorar la Seguridad Humana se presenta dentro de una pirámide de resultados. Considerando que, entre más cercanos al centro se encuentren éstos indicadores, menor será el nivel de vulnerabilidad que presentan.

De acuerdo a la Ilustración 5, la ciudadanía lamanense convive con una elevada vulnerabilidad socioeconómica, llevando a la población al analfabetismo, pues sus pocos recursos son orientados a la subsistencia intrínseca familiar, descuidando el lugar de asentamiento y el tipo de vivienda. Situación que provoca un amplio porcentaje en NBI (72.4%) con niveles de pobreza por encima del promedio cantonal estatal. Generando susceptibilidad ante daños o pérdidas por ocurrencia de algún evento y disminuyendo su capacidad de prevención, reacción o rehabilitación.

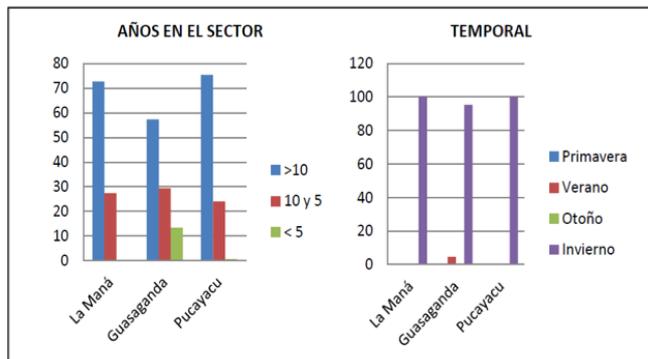
Parece que la política referente a la Seguridad Humana con alcances en la Gestión del Riesgo sufre, un desfase entre su aplicación y su declaración constitucional. Mientras que, en las normativas del Estado ecuatoriano para brindar seguridad frente a los desastres naturales la asume como un eje de acción prioritaria, los instrumentos seccionales y propios del cantón La Maná no permiten un accionar consecuente por falta de consenso para su aprobación.

En términos de cuidar al ser humano a través del manejo del Riesgo, el brindar seguridad frente a los desastres de tipo natural no subraya decisiones gubernamentales locales en el cantón La Maná, a pesar de la obligatoriedad de acogimiento según lo manda el COOTAD. En consecuencia, se incrementa la posibilidad de ocurrencia de un desastre o de un evento desproporcionado de la naturaleza.

Entonces, la causa de la inseguridad humana frente a los desastres naturales en el cantón La Maná, radica en la voluntad política en las autoridades demostrada al no aplicar los mandatos constitucionales para asegurar el territorio frente a la presencia de los desastres naturales. Lo que queda demostrado en los niveles desproporcionados de NBI, Edad de Dependencia, Analfabetismo y Condiciones de Vivienda, vulnerabilidades no superadas en las distintas administraciones municipales del cantón.

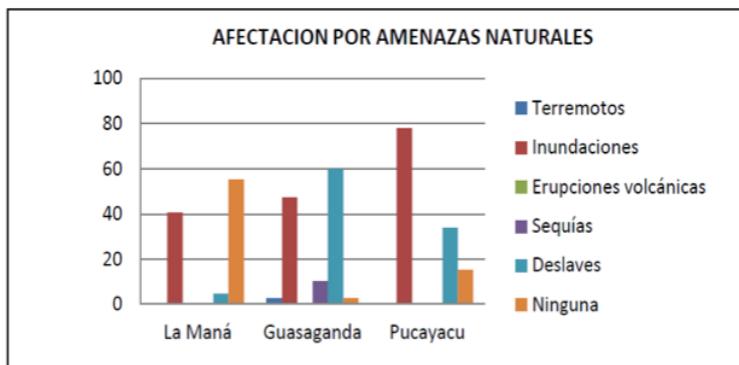


**Ilustración 2.** Promedios de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas a nivel Nacional, Urbano y Rural.  
**Fuente:** SIISE. **Elaboración:** Javier Culqui



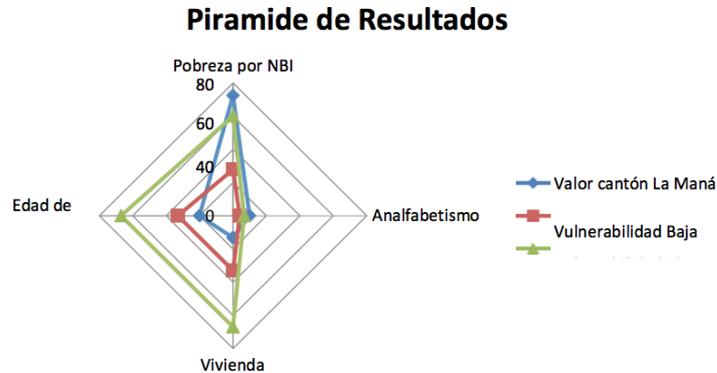
**Ilustración 3.** Estaciones climáticas y amenazas recurrentes establecidas por años de vida en el Cantón La Maná.

**Fuente:** Encuesta realizada en campo. Enero 2013. **Elaboración:** Javier Culqui



**Ilustración 4.** Amenazas Naturales y afectaciones frecuentes en el Cantón La Maná durante los últimos 10 años.

**Fuente:** Encuesta realizada en campo. Enero 2013. **Elaboración:** Javier Culqui



**Ilustración 5.** Pirámide de resultados. Resumen Cantón La Maná.  
**Fuente:** INEC. **Elaboración:** Javier Culqui

## BIBLIOGRAFÍA

- D'Ercole, R., & Trujillo, M. (2003). *Amenazas, Vulnerabilidad, Capacidades y Riesgo en el Ecuador: Los desastres un reto para el desarrollo*. Quito, Ecuador: Oxfam GB.
- ECHO. (2005). *Orientación para la Prevención y Atención de Desastres: Como incorporar la Gestión del Riesgo en la Planificación Territorial, Cómo formular Planes de Emergencia y Operaciones de Respuesta, Cómo Comunicar en Emergencia*. Portoviejo, Ecuador.
- EIRD-ONU. (2008). *LA GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES HOY*.
- IIDH - PNUD. (2011). *Inventario de iniciativas relacionadas con Seguridad Humana en América Latina*. San José - Costa Rica: PNUD.
- Maria Lorena Cajas Albán. (2010). *La incorporación de la gestión de riesgo como una política de desarrollo en el quehacer institucional público, el caso del Ecuador*. Quito: Flacso.
- Ramos, C. (2010). *Implementación de las unidades de Gestión de Riesgos en FFAA*. Quito: IAEN.
- Rivera, F. (2012). *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: Flacso.
- Romero, I. (2012). *CAMBIOS EN LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL DEL LIBRO BLANCO HACIA LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- UNCRD-ALC. (2007). *Caja de Herramientas: manual para realizar procesos de valoración en seguridad humana*. Bogotá: PNUD.
- UNISDR - ONU. (2013). *Informe de síntesis. Consultas sobre un marco después del 2015 para la reducción del riesgo de desastres (HFA2)*.