



**INSTITUTO PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE  
DESASTRES DEL ESTADO DE CHIAPAS**

**ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL  
CAMPUS CHIAPAS**

**“GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE Y SU IMPACTO  
EN LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**DOCTOR EN GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y PROTECCIÓN CIVIL**

**PRESENTA:**

**MTRO. CÉSAR ORLANDO FLORES SÁNCHEZ**

**OCOZOCUAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS**

**ABRIL 2021**



**INSTITUTO PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE  
DESASTRES DEL ESTADO DE CHIAPAS**

**ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

**CAMPUS CHIAPAS**

**“GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE Y SU IMPACTO  
EN LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**DOCTOR EN GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO Y PROTECCIÓN CIVIL**

**DIRECTORES DE TESIS:**

**DR. LUIS MANUEL GARCÍA MORENO**

**CAP. NAV. IM. JESÚS ERNESTO ENCINAS VALENZUELA**

**PRESENTA:**

**MTRO. CÉSAR ORLANDO FLORES SÁNCHEZ**

**OCOZOCUAUTLA DE ESPINOSA, CHIAPAS**

**ABRIL 2021**

**DEDICATORIA**

**A MIS PADRES,**

**MTRA. LUZ MARÍA SÁNCHEZ GUERRERO (†)**

**CONTRAALM. Y LIC. AMÉRICO JAVIER FLORES NAVA (†)**

**A MÉXICO, UNA GRAN NACIÓN.**

## AGRADECIMIENTOS

Infinitas gracias a todo el personal directivo, académico y administrativo de la Escuela Nacional de Protección Civil, Chiapas. Principalmente al Dr. Luis Manuel García Moreno, Secretario de Protección Civil del estado de Chiapas, al Cap. Juan Antonio Vargas Reyes, Director de la ENAPROC, y al Mtro. Isaac Muñoz Gómez, encargado de la coordinación del doctorado.

Agradezco también por su apoyo, interés y guía a mis directores de tesis, al Dr. Luis Manuel García Moreno, y al Cap. Nav. I.M. Jesús Ernesto Encinas Valenzuela, y con especial énfasis al Dr. José Emilio Baró Suárez.

Por su apoyo, esfuerzo, dedicación, comprensión e infinita paciencia a la Lcda. Susana Silvia Báez Tlaxalo, sin lo cual hubiese sido muy difícil la realización de esta investigación. Así también a Ramiro Noé Contreras Viveros, por su ayuda en temas tan delicados pero importantes como el FONDEN, y a Erik Del Ángel Miranda por su auxilio técnico.

Con afecto y cariño, expreso mi agradecimiento a todos y cada uno de mis 6 compañeras y 14 compañeros de generación, que, con sus observaciones, comentarios, palabras de aliento, sonrisas, explicaciones y ánimo hicieron posible y llevadero el programa académico, más interesante su contenido y, sin duda, contribuyeron desde sus posiciones y con sus perspectivas a una mayor comprensión de los temas impartidos.

De manera especial, por su paciencia y dedicación, a todos y cada uno de los docentes que impartieron las materias del programa académico; sin duda alguna, su experiencia y aportaciones se ven reflejadas en el presente texto y en este nuevo actuar profesional.



## Índice

|       |                                          |    |
|-------|------------------------------------------|----|
| 1     | Capítulo 1 Protocolo.....                | 1  |
| 1.1   | Planteamiento del Problema.....          | 1  |
| 1.2   | Pregunta de investigación.....           | 4  |
| 1.3   | Justificación.....                       | 4  |
| 1.4   | Hipótesis.....                           | 5  |
| 1.5   | Definición Conceptual.....               | 6  |
| 1.6   | Objetivos .....                          | 10 |
| 1.6.1 | Objetivo General .....                   | 10 |
| 1.6.2 | Objetivos Específicos.....               | 10 |
| 1.7   | Tipo de investigación .....              | 10 |
| 1.7.1 | Metodología e instrumentos.....          | 11 |
| 1.8   | Cronograma.....                          | 17 |
| 2     | Capítulo 2 Reporte de investigación..... | 19 |
| 2.1   | Resumen.....                             | 19 |
| 2.1.1 | Palabras clave.....                      | 20 |

|       |                                                                                |     |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2   | Abstract .....                                                                 | 20  |
| 2.2.1 | Keywords .....                                                                 | 21  |
| 2.3   | Introducción .....                                                             | 21  |
| 2.4   | Antecedentes .....                                                             | 23  |
| 2.5   | Marco teórico .....                                                            | 34  |
| 2.5.1 | La Protección Civil en México, en la actualidad. ....                          | 34  |
| 2.5.2 | Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección<br>Civil | 35  |
| 2.5.3 | Marco normativo .....                                                          | 75  |
| 3     | Capítulo 3 Desarrollo de los capítulos.....                                    | 79  |
| 3.1   | Estudio de caso puebla .....                                                   | 79  |
| 3.2   | Análisis del sistema mexicano .....                                            | 101 |
| 3.3   | Análisis del Manual.....                                                       | 112 |
| 3.4   | Situación de México bajo la perspectiva del INFORM LAC .....                   | 139 |
| 3.5   | Experiencias en otros países.....                                              | 149 |
| 4     | Capítulo 4 Resultados .....                                                    | 178 |

|     |                                                                           |     |
|-----|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1 | Análisis de los resultados .....                                          | 178 |
| 4.2 | Conclusiones .....                                                        | 180 |
| 5   | Capítulo 5 Propuestas .....                                               | 184 |
| 5.1 | Creación de Órgano Regulador .....                                        | 184 |
| 5.2 | Migración del Servicio Militar Nacional al Servicio Cívico Nacional. .... | 197 |
| 5.3 | Creación del FORTAGR .....                                                | 207 |
| 6   | Anexos .....                                                              | 240 |

### **Índice de figuras**

|           |                                                              |    |
|-----------|--------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1  | Mapa regional de las coordinaciones operativas .....         | 81 |
| Figura 2: | 1er Gráfico de resultados.....                               | 82 |
| Figura 3  | Gráfico de nivel de estudios en directores municipales ..... | 83 |
| Figura 4  | grupo/acción .....                                           | 90 |
| Figura 5  | Esquema de gestión del riesgo de desastre.....               | 90 |
| Figura 6  | Porcentaje de participación.....                             | 96 |
| Figura 7  | Manejo del SEPC .....                                        | 96 |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 8 Respaldo del SEPC .....                                              | 97  |
| Figura 9 Integración del SEPC .....                                           | 97  |
| Figura 10 Preparación de funcionarios públicos.....                           | 98  |
| Figura 11 Dificultades de gestión .....                                       | 98  |
| Figura 12 Coordinación con entidades .....                                    | 99  |
| Figura 13 percepción del respaldo .....                                       | 99  |
| Figura 14 Congruencia entre recursos y habitantes .....                       | 100 |
| Figura 15 Congruencia entre recursos institucionales .....                    | 100 |
| Figura 16 Congruencia entre recursos y fenómenos.....                         | 101 |
| Figura 17 Lugar que ocupa México por su calificación en el INFORM LAC .....   | 138 |
| Figura 18 Gráfico general de las tres dimensiones del INFORM LAC .....        | 142 |
| Figura 19 Gráfico de las seis categorías del INFORM LAC .....                 | 143 |
| Figura 20 Gráfico de la subcategoría de la categoría natural.....             | 143 |
| Figura 21 Gráfico de la subcategoría de la categoría humano .....             | 144 |
| Figura 22 Gráfico de la subcategoría de la categoría socio-económico .....    | 144 |
| Figura 23 Gráfico de la subcategoría de la categoría grupos vulnerables ..... | 145 |

|                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 24 Gráfico de la subcategoría de la categoría institucional .....    | 145 |
| Figura 25 Gráfico de la sub categoría de la categoría infraestructura ..... | 146 |
| Figura 26 Componentes de riesgo cubiertos por el INFORM LAC .....           | 150 |
| Figura 27 Tendencias a tres años Colombia (2019).....                       | 153 |
| Figura 28 Organigrama organizacional de la UNGRD.....                       | 155 |
| Figura 29 Organigrama institucional UNGRD .....                             | 156 |
| Figura 30 Tendencias a tres años (Honduras).....                            | 160 |
| Figura 31 Tendencias a tres años (Honduras).....                            | 162 |
| Figura 32 Organigrama organizacional COPECO Honduras .....                  | 163 |
| Figura 33 Tendencias a tres años (Guatemala).....                           | 166 |
| Figura 34 Organigrama institucional ONEMI Chile .....                       | 170 |
| Figura 35 Organigrama institucional SINAIR Argentina .....                  | 173 |
| Figura 36 Organigrama institucional SINAE Uruguay .....                     | 176 |
| Figura 37 Propuesta de organigrama para la Autoridad Federal .....          | 197 |
| Figura 38 Mapa del servicio militar internacional.....                      | 199 |
| Figura 39 Servicio militar en el mundo .....                                | 200 |

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| Figura 40 Tendencias financieras sobre pérdidas ..... | 210 |
| Figura 41 Gasto FONDEN.....                           | 218 |
| Figura 42 Gasto Federal al FONDEN.....                | 218 |

## Índice de tablas

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1 Cronograma tentativo de trabajo.....                                                                         | 17  |
| Tabla 2 Comparativo de dependencias al cambio de administración .....                                                | 37  |
| Tabla 3 Actividades clave relacionadas con la gobernanza del riesgo de desastres en el marco de acción de Hyogo..... | 49  |
| Tabla 4 Cuadro legislativo .....                                                                                     | 75  |
| Tabla 5 Cuadro normativo .....                                                                                       | 78  |
| Tabla 6 Personal en municipios .....                                                                                 | 83  |
| Tabla 7 Parque vehicular .....                                                                                       | 84  |
| Tabla 8 Análisis de la dimensión peligro y exposición .....                                                          | 141 |
| Tabla 9 Análisis de la dimensión vulnerabilidad.....                                                                 | 141 |
| Tabla 10 Análisis de la dimensión falta de capacidad .....                                                           | 142 |
| Tabla 11 Programa de Egresos para la Federación para el ejercicio 2019 .....                                         | 215 |

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 12 Programa de egresos para la Federación Ejercicio 2020 .....              | 216 |
| Tabla 13 Programa nacional para la reconstrucción .....                           | 217 |
| Tabla 14 Recursos asignados .....                                                 | 217 |
| Tabla 15 Declaratorias de emergencia por Entidad federativa 2013-2017 .....       | 219 |
| Tabla 16 Montos de daño por fenómeno: total de daños (millones de pesos) .....    | 220 |
| Tabla 17 Indicadores para el macro proceso de proyectos preventivos .....         | 222 |
| Tabla 18 Costo de los desastres en México .....                                   | 224 |
| Tabla 19 Alineación del FORTAGR D al Plan Nacional de Prevención de Desastres ... | 228 |

## **1 Capítulo 1 Protocolo**

### **1.1 Planteamiento del Problema**

En México no ha existido un tratamiento serio de la Protección Civil ni de la Gestión del Riesgo de Desastre, por lo que el actuar ha sido siempre más reactivo que preventivo, y en gran parte se debe a que no ha sido motivada la Gobernanza para gestionar el riesgo de desastre, aunado a que no se ha impulsado una transversalidad en las instituciones de la Administración Pública, en los tres órdenes de gobierno, ni se ha incluido la sociedad civil para generar acciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastre.

Además, hace falta una formación cívica en la que se enseñe a comprender el riesgo de desastre, como lo establecen las prioridades del Marco de Sendai, y se den, asimismo, herramientas para la participación ciudadana en actividades de prevención, preparación, mitigación, respuesta, auxilio, rehabilitación y reconstrucción, de manera que exista una disposición real y efectiva en la población.

Asimismo, independientemente de los instrumentos financieros que representaba el Fondo Nacional para Desastres Naturales, los gobiernos locales no cuentan con recursos para acciones encaminadas a la reducción del riesgo de desastre, por lo que dependían del apoyo del gobierno federal, supeditado a diversos procesos burocráticos que impiden a la gran mayoría de los municipios acceder a ellos e invertir en esas obras.

Aunado a lo anterior, y que entorpece aún más la generación de gobernanza, es que la Coordinación Nacional de Protección Civil, no funge como una autoridad para la Gestión del Riesgo de Desastre en el país, ya que no existe una visión de Estado encaminada a la reducción



del riesgo de desastre, lo que complica la participación adecuada entre instituciones, organismos, sociedad y las dependencias de los diferentes órdenes de gobierno. México adolece de una Autoridad Federal en el tema de Gestión del Riesgo de Desastre, y la Coordinación Nacional de Protección Civil circunscribe su presencia a un ente de coordinación, motivando que exista un vacío administrativo y operativo para que la gestión se realice de acuerdo a las necesidades intrínsecas del país en cuanto al tema se refiere.

Sin una sociedad preparada, sin recursos específicos y sin una guía real y seria, no puede generarse gobernanza para la Gestión del Riesgo de Desastre, provocando que, al presentarse una catástrofe, se ralentice el desarrollo, se afecten los Objetivos Nacionales y se impacte de manera negativa a la Seguridad Nacional, en cuanto a los conceptos de seguridad ampliada o multidimensional.

Las acciones, capacidades de prevención y respuesta del gobierno han hecho evidente la ausencia de transversalidad al hacer frente a situaciones de este tipo. Esto ocasiona que no haya una coordinación adecuada entre las instituciones y dependencias gubernamentales para enfrentar las circunstancias y el inconveniente se extiende aún más, al no involucrar organizaciones de la sociedad civil, en ninguna de las etapas de la gestión, dando como resultado una ralentización del desarrollo, que afecta al país.

Si bien existe el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, éste requiere ser revisado, actualizado, adecuado y socializado para que todas las dependencias de la administración pública participen en la Gestión del Riesgo de Desastre, ejecutando adecuadamente las tareas que les sean encomendadas, así también, se genera un proceso de gobernanza y transversalidad en su operación.

En este sentido, la aplicación se concentra no sólo en caso de emergencia o ante la ocurrencia de un desastre, sino para aplicar herramientas de prevención, mitigar, controlar, y también mejorar los procesos de respuesta a emergencias y desastre de manera exitosa, con una clara tendencia a reducir los efectos que estos eventos pueden infligir a la nación.

Para tal efecto, es necesario establecer que el mal uso o interpretación errónea del término Seguridad Nacional, muchas veces se asocia con escenarios que caen en la ciencia ficción con la intervención de espías y documentos de alto secreto, cuando la imaginación es mayor, y en el peor de los casos, involucra planteamientos de guerra; sin embargo, el concepto trasciende la perspectiva militar o de secrecía y espionaje, puesto que incluye temas tan diversos como la alimentación, salud pública, ecología y medio ambiente, finanzas públicas, educación, diplomacia, imagen internacional y la Protección Civil y Gestión del Riesgo de Desastre.

Se considera indispensable investigar las causas por las cuales no existe gobernanza y transversalidad en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre y cómo impacta esta ausencia en la Seguridad Nacional, puesto que se adolece de una acertada coordinación interinstitucional, que involucre dependencias del mismo orden gubernamental y entre los distintos órdenes de gobierno, así como con las organizaciones de la sociedad civil.

## **1.2 Pregunta de investigación**

¿Cuáles son las causas por las que la gobernanza y la transversalidad no tengan bases sólidas en la Gestión Integral del Riesgo de Desastre y cómo esta situación afecta en la Seguridad Nacional en México?

## **1.3 Justificación**

La extensión del territorio nacional ronda los dos millones de kilómetros cuadrados, tiene más de 11 mil kilómetros de litorales, tres sistemas montañosos de importancia relevante y, de acuerdo con el Centro Nacional de Prevención de Desastres, existen 48 volcanes activos; además, así como una alta exposición a fenómenos de origen antropogénico, por una inexistente cultura de la prevención y de la legalidad.

Desde mi perspectiva, la falta de una Autoridad Federal para la Gestión del Riesgo de Desastre ha generado un vacío de gobernanza, situación que ha provocado que no existan planteamientos de carácter predictivo, preventivo, correctivo y reactivo ante la ocurrencia de desastres, y no solamente no coordina las acciones de respuesta en conjunto con las dependencias de la administración pública, sino que tampoco establece lineamientos reales para la participación de la sociedad civil.

Desde la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, el 6 de mayo de 1986 (Diario Oficial de la Federación, 2020), no se ha podido consolidar como un ente que pueda gestionar el riesgo de manera integral, cuya función ha sido más reactiva, dejando las acciones preventivas, correctivas y prospectivas fuera de todo programa. Esta omisión ha afectado a la

Seguridad Nacional en diversos ámbitos (económico, social, de infraestructura, entre otros), pero principalmente en el de desarrollo.

Se puede dar por sentado que México es un territorio con un alto nivel de vulnerabilidad social, física, institucional, económica, estructural, entre otros. Todos éstos afectan de manera directa o indirecta a la Seguridad Nacional, puesto que ralentizan la continuidad del desarrollo sostenible, además de distraer recursos para la recuperación y reconstrucción donde, muchas veces, por indolencia e ignorancia se reconstruye el riesgo.

Las condiciones expresadas en este escenario hacen de México un país altamente vulnerable; en razón de lo anterior es necesario realizar un estudio que genere una propuesta que permita fomentar la gobernanza y transversalidad en la Gestión del Riesgo de Desastre, encaminada a la Reducción del Riesgo de Desastre.

Por lo anterior, se propone investigar cuáles son las causas de que no exista gobernanza y transversalidad en la Gestión del Riesgo de Desastre y cómo afecta ésta en el ámbito de la Seguridad Nacional, lo que permitirá generar propuestas de cambio, no sólo en las políticas, sino también la normatividad y adecuación de la administración pública, así como brindar la facilidad de alinearnos, como nación, a las iniciativas internacionales orientadas a la reducción del riesgo de desastre, y consecuentemente al desarrollo sostenible, de manera que se fortalezca la Seguridad de la Nación.

#### **1.4 Hipótesis**

1.- La falta de una buena gobernanza en la Gestión del Riesgo de Desastre causa que, al impactar un desastre, se ponga en riesgo la Seguridad Nacional, debido a que los actores y sus

recursos no responden de manera coordinada al mismo, lo que genera una ralentización del desarrollo.

2.- Si la Seguridad Nacional es la consecución de los Objetivos Nacionales, y éstos son el desarrollo y fortalecimiento del país, entonces la falta de una buena gobernanza en la Gestión del Riesgo de Desastre, ocasiona un retraso en el desarrollo del país, impactando con ello de manera negativa a la Seguridad Nacional.

## **1.5 Definición Conceptual**

### **Gestión Integral de Riesgos**

Proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes y servicios y el ambiente. Acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación, preparación para, y atención de emergencias y recuperación post impacto. (Lavell A. , Comunidad digna, 2020) de acuerdo con el doctor A. Lavell la Gestión de Riesgo de Desastre, es un conjunto de procesos a través de los cuales, puede disminuir, minimizar, e incluso, erradicar el riesgo que representan algunas de las amenazas que indican los fenómenos perturbadores, principalmente desde una perspectiva de actuación social respecto al riesgo.

### **Protección Civil**

La Protección Civil es el conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre. Es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente; (Ley General de Protección Civil 2012; DECRETO por el que se expide la LGPC. 6 de Junio del 2012, 2012) considero que la protección civil debe ser más que un enunciado, el ánimo de voluntad del funcionario en turno o la letra muerta de leyes y reglamentos. Debe considerarse como el establecimiento de las acciones de una organización que permitan disponer de un mecanismo eficiente y de eficaz coordinación, que comprenda: análisis, planificación, información, capacitación, adiestramiento, preparación, prevención, mitigación, evaluación, la protección misma, respuesta, asistencia restablecimiento, reconstrucción, rehabilitación, así como la continuidad de operaciones, de gobierno y, consecuentemente, de desarrollo. De hecho, la protección civil ya debe considerarse, y exigirse como un derecho de la población, y su organización como una obligación de la autoridad de cualquier estado.

### **Administración Pública**

La Administración Pública es “el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”. (Fraga, 2000) aunado a lo anterior, considero que la administración pública es el medio por el cual el estado concreta la satisfacción de las demandas de los gobernados a través de los servicios que presta, toda vez que tiene las atribuciones de seleccionar coordinar y organizar las actividades del estado a través de sus recursos materiales y humanos indispensables para la administración.

### **Seguridad Nacional**

La Seguridad Nacional es la condición necesaria que proporciona el Estado para garantizar la prevalencia de su integridad territorial, independencia, soberanía, estado de derecho, su estabilidad política, social y económica, y la consecución de sus Objetivos Nacionales. (Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, 2018) sin embargo, la seguridad nacional debe y puede considerarse también, como el proyecto que contiene las políticas de visión para la permanencia y supervivencia del estado, siendo el proyecto de nación como un ente dinámico que contiene, desde el ámbito de la salud hasta la alimentación, educación y economía; este concepto puede ir variando de acuerdo a las necesidades e intereses circunstanciales del estado.

### **Desastres**

Al resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada; (Ley General de Protección Civil 2012; DECRETO por el que se expide la LGPC. 6 de Junio del 2012, 2012)

considero que para la ocurrencia de un desastre, forzosamente debe interrumpir, afectar o romper un esquema construido socialmente, es decir aquello que sea realizado por el ser humano; si no existe un núcleo social afectado, luego entonces, un fenómeno perturbador es precisamente eso, un fenómeno perturbador.

### **Gobernanza**

El concepto de gobernanza hace referencia a todos los procesos de gobierno, instituciones, procedimientos y prácticas mediante los que se deciden y regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad. (OHCHR, 2021) por mi parte, la gobernanza es la forma de gobierno que permite involucramiento de todos los actores de la sociedad de una manera incluyente abierta y participativa, no solamente en la formulación de políticas públicas sino en la actividad misma del ejercicio de gobierno, de manera tal, que esta inclusión permita la resolución de problemas, por ejemplo, la respuesta a desastres.



## **1.6 Objetivos**

### **1.6.1 Objetivo General**

Detectar y analizar cuáles son las causas por las que la Gobernanza y la Transversalidad en la Gestión del Riesgo de Desastre en México no cuentan con bases sólidas y cómo a consecuencia de ello, impacta de manera negativo en la Seguridad Nacional en México.

### **1.6.2 Objetivos Específicos**

1. Detectar las causas por las cuales la gobernanza y la transversalidad en la gestión del Riesgo de Desastres no cuenta con bases sólidas en México.
2. Analizar cuáles son los orígenes de dichas causas.
3. Proponer una manera en la que pudiera elaborarse una adecuada transversalidad en los diferentes sectores de la sociedad para con ello, alcanzar a la mayor parte de la población posible.
4. Analizar cómo minimizar el impacto negativo en la Seguridad Nacional.

## **1.7 Tipo de investigación**

Esta investigación al estar enfocada en dar una explicación acerca del estilo de la gobernanza a nivel nacional, se considera a esta, una investigación explicativa, con el método hipotético deductivo, bajo un análisis enteramente hermenéutico.

### **1.7.1 Metodología e instrumentos**

Para tener la información requerida se desarrollarán los siguientes procesos e instrumentos de investigación:

#### ***1.7.1.1 Para detectar las causas por las cuales México no cuenta con bases sólidas ni transversalidad en la Gobernanza de la Gestión de Riesgo de Desastre.***

Como inicio se hará el análisis del Manual de Organización del Sistema de Protección Civil, ya que es el que rigen todas las dependencias, debido a ello la lectura y análisis detallado es crucial.

#### ***1.7.1.2 Análisis de los orígenes de las causas.***

### **1. Investigación documental en temas de GRD**

Las regulaciones internacionales son el eje de actuación de los estados, por lo que es necesario conocerlas para poder aterrizar de manera adecuada y adaptada dichas encomiendas.

Como primer acercamiento se buscó y revisó literatura de los principales documentos emitidos por los organismos internacionales como la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, la Estrategia Internacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, oficinas y dependencias de la ONU, regionales como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana, en materia de Gobernanza en Gestión de Riesgos.

Mediante la búsqueda de documentos en la red, se hizo el rastreo de las organizaciones, para posteriormente, seleccionar en sus buscadores temas objetivo, que en este caso son los documentos generados por dichas instituciones y publicados para su uso en la mayor cantidad de países que sea posible. Una vez seleccionados los principales documentos se procedió a una revisión detallada de éstos para sacar conceptos, ideas, leyes, autores y referencias que ayudaron a encuadrar los lineamientos, procedimientos y leyes que se aplican y así, poder contrastarlos con los países seleccionados y desde luego México.

### **3. Estudio de caso**

Para poder identificar el funcionamiento institucional de la coordinación a mi cargo, decidí elaborar este estudio de caso, tomando en cuenta los siguientes puntos:

Zona de estudio: Estado de Puebla

Población: Coordinadores Municipales de Protección Civil

Muestra: representativa compuesta de 217 individuos al frente de las oficinas de Protección Civil de los municipios del estado de Puebla.

Temporalidad: Transversal en un grupo

Instrumento: entrevista telefónica y presencial

El Estado de Puebla tiene una superficie territorial de 34,309 km<sup>2</sup>, y una población de más de 6.5 millones de habitantes (INEGI, 2021), misma que tiene riesgos por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, y de carácter antropogénico;

al contar con 217 municipios heterogéneos, se tomó como base para analizar semejanzas y diferencias entre los distintos Sistemas Estatales de Protección Civil.

Se recorrieron los 217 municipios del estado de Puebla donde, evidentemente, se conversó con los titulares de Protección Civil, así como con personal perteneciente a las Unidades Municipales de Protección Civil, recabando sus impresiones, comentarios, y vivencias en cuanto a la gestión de la gestión de Riesco de desastre, la respuesta a emergencias y la propia acción de la protección civil. Pero así también se participó en la respuesta a desastres y emergencias tales como: inundaciones incendios forestales, fuas de gas por robo de combustible, deslizamiento de suelo y ejercicios de evacuación en las comunidades de mayor riesgo del volcán Popocatepetl.

#### **4. Investigación de campo**

Como complemento para conocer las percepciones de los titulares de manera nacional, se llevó a cabo esta investigación de campo, tomando en cuenta los siguientes puntos:

Zona de estudio: Nacional

Población: Titulares Estatales de Protección Civil

Muestra: representativa de los 31 Titulares Estatales de Protección Civil en México.

Temporalidad: Transversal

Instrumento: Encuesta vía chat

La encuesta se aplicó a directores, funcionarios de instituciones, dependencias de gobierno, y está enfocada a conocer el manejo institucional de cada Sistema Estatal de Protección Civil para conocer la infraestructura y percepción de los mismos. A través del grupo de titulares estatales se les enviaron la invitación a la participación de esta encuesta, una vez aceptado, se les envió el formulario para su posterior análisis.

## **5. Documental Nacional legislaciones**

Para el análisis del estatus legislativo a nivel constitucional de 10 diferentes entidades federativas, se han considerado: Baja California Sur, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, Veracruz, Ciudad de México, y de manera especial el estado de Puebla, eligiéndose éstos por tener las condiciones más heterogéneas en cuanto a Gestión de Riesgos.

Conforme el marco legislativo como un acercamiento detallado al manejo de la Gestión de Riesgo en los estados, se inicia con las constituciones de cada uno de ellos a manera de ver las regulaciones y leyes derivadas a nivel federal que se desprenden de ellas y sus adaptaciones en cada entidad federativa.

## **6. Documental en Latinoamérica.**

Basados en el resultado del análisis de documentos internacionales, se obtuvo información de investigaciones recuentos de la calificación de los países de Latinoamérica, lo que ha llevado a hacer un comparativo de sus calificaciones y ha derivado en elaborar una comparación de los 3 países mejor ranqueados contra los que tienen una calificación baja para después compararlo con los parámetros establecidos en México.

Todo esto con la finalidad de poder comparar los estándares manejados en dicho documento, que es de crucial importancia para poder partir y elaborar una comparativo justo de la situación mexicana.

Iniciando la búsqueda de fuentes se analizaron las páginas web de las instituciones nacionales de protección civil o gestión del riesgo de desastre en 6 países latinoamericanos: Guatemala, Honduras, Colombia, Argentina, Uruguay y Chile, aplicando los indicadores del INFORM LAC 2019 (ONU, 2019) dentro de los lineamientos internacionales. Tres países se eligieron por tener una calificación con mayor riesgo y tres por tener la menor calificación, debido a que se comparten las condiciones políticas, sociales, económicas, regionales y hemisféricas, desde el punto de vista de la Seguridad Ampliada, así como la similitud, en un momento determinado, de las condiciones geográficas, pudiendo éstos ser extrapolados a las condiciones mexicanas; también, los países mencionados, se analizaron bajo los criterios establecidos por los IMIGR (Baez -Tlaxalo; Flores, 2020), a fin de hacer una comparativa con las estructuras mexicanas.

Una vez obtenidos los puntos medulares se exploró el esquema de organización real que deba tener una Autoridad Federal para la Gestión del Riesgo de Desastre, de manera que pueda generarse la coordinación interinstitucional entre la administración pública de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para que exista gobernanza y transversalidad para la gestión de riesgos, concordando con el desarrollo sostenible, fortaleciendo así la Seguridad Nacional.

## 1.8 Cronograma

Para la realización del presente proyecto se tiene contemplado el desarrollo de las actividades organizadas en el siguiente cronograma de trabajo.

**TABLA 1 CRONOGRAMA TENTATIVO DE TRABAJO**

| <b>CRONOGRAMA DE TRABAJO PROYECTO DE INVESTIGACIÓN Y ELABORACIÓN DE TESIS<br/>DOCTORAL</b> |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|------|------|------|--------------------|---------------------|--------------------|-------------------|
| Actividad.                                                                                 | I Cuatrimestre |      |      |      | II<br>Cuatrimestre | III<br>Cuatrimestre | IV<br>Cuatrimestre | V<br>Cuatrimestre |
|                                                                                            | Sep.           | Oct. | Nov. | Dic. |                    |                     |                    |                   |
| A. Tema de Investigación                                                                   |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
| 1. Elección Tema de Investigación                                                          |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
| 2. Tema de la Tesis                                                                        |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
| 3. Delimitación de la Investigación                                                        |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
| B. Planteamiento del Problema                                                              |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |
| 1. Descripción del Problema                                                                |                |      |      |      |                    |                     |                    |                   |



|                                  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|----------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| 2. Pregunta(s) de Investigación  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| C. Justificación                 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| D. Objeto de Estudio             |  |  |  |  |  |  |  |  |
| E. Hipótesis                     |  |  |  |  |  |  |  |  |
| F. Coloquio de Tesis Doctoral    |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Investigación y Desarrollo Cap.1 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Investigación y Desarrollo Cap.2 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Investigación y Desarrollo Cap.3 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| I. Coloquio Tesis Doctoral       |  |  |  |  |  |  |  |  |

## **2 Capítulo 2 Reporte de investigación**

### **2.1 Resumen**

La Gobernanza es una forma de gobierno que involucra a todos los sectores de la sociedad, incluido el gobierno, de una manera equilibrada, para lograr un desarrollo económico, social e institucional sostenible. Su ausencia, en cuanto a la Gestión del Riesgo de Desastre, provoca que no existan acciones adecuadas para la comprensión del riesgo y, consecuentemente, para la preparación, mitigación, rehabilitación, en su caso reconstrucción, y la continuidad de gobierno y desarrollo, al presentarse un evento destructivo.

Al impactar un fenómeno perturbador en zonas con alto índice de vulnerabilidad, repercute directamente en la economía, en temas de infraestructura y comunicaciones, y en el aspecto social, y consecuentemente en la Seguridad Nacional, puesto que ésta está enfocada a la consecución de los Objetivos Nacionales.

El propósito de este estudio es analizar las causas que inhiben una buena Gobernanza para la Gestión del Riesgo, mediante un análisis que incluye el estudio de caso de un Sistema Estatal de Protección Civil, para ver su relación con la federación y los gobiernos locales, así como un análisis comparativo entre 6 países latinoamericanos con experiencias exitosas.

Para el INFORM-LAC, México tiene una calificación de 6.2 en su nivel de riesgo (Alto). Por lo anterior, se considera necesario replantear la organización de su Sistema Nacional de Protección Civil, así como reorientar el Servicio Militar hacia uno Cívico que incluya temas de prevención y respuesta a desastres; también crear un instrumento financiero para fortalecer a los gobiernos locales en temas de Gestión del Riesgo de Desastre.

### **2.1.1 Palabras clave**

Gobernanza | Gestión del Riesgo de Desastre | Reducción del Riesgo de Desastre ||  
Seguridad Nacional | Desarrollo | Protección Civil|

## **2.2 Abstract**

Governance is a form of government that involves all sectors of society, including authority, in a balanced way, to achieve sustainable economic, social and institutional development. Its absence, in terms of Disaster Risk Management, causes that there are no adequate actions to understand the risk and, consequently, for the preparation, mitigation, rehabilitation, reconstruction, where appropriate, and the continuity of government and development, by a destructive event occurs.

By impacting a disturbing phenomenon in areas with a high vulnerability index, it has a direct impact on the economy, on infrastructure and communications issues, and on the social aspect, and consequently on National Security, since it is focused on achieving the National Goals.

The purpose of this study is to analyze the causes that inhibit good Governance for Risk Management, through an analysis that includes the case study of a State Civil Protection System, to see its relationship with the federation and local governments, as well as a comparative analysis between 6 Latin American countries with successful experiences.

For the LAC-INFORM, Mexico has a rating of 6.2 in its risk level (High). Therefore, it is considered necessary to rethink the organization of its National Civil Protection System, as well

as to reorient the Military Service towards a Civic one that includes issues of prevention and response to disasters; also create a financial instrument to strengthen local governments in Disaster Risk Management issues.

### **2.2.1 Keywords**

Governance | Disaster Risk Management | Disaster Risk Reduction | National Security | Development | Civil Protection

## **2.3 Introducción**

La ubicación geográfica de México, para algunos privilegiada, es prácticamente el principal componente de su exposición a los cambios de las condiciones meteorológicas y climáticas que acontecen cada año provenientes del Atlántico, el Pacífico y el Caribe, esto en el caso de fenómenos hidrometeorológicos; aunado a lo anterior, la convergencia de cinco placas tectónicas, en relación a los geológicos y la intervención propia del hombre, exponen al territorio nacional a la ocurrencia de eventos de carácter antrópico.

Es así como la exposición de México a la diversidad de fenómenos naturales y antrópicos, en combinación con la alta vulnerabilidad física, social, económica, educacional, e institucional, hacen que el país mantenga un estado latente propenso a enfrentar condiciones de desastre cada vez que la temporada de lluvias y huracanes se presenta o con la amenaza permanente de eventos geológicos, considerando que la condición principal para que un catástrofe se materialice es precisamente la afectación que ocasiona en una unidad social.

Si se le agrega que el proceso del cambio climático ha sido un factor determinante en el incremento, frecuencia y severidad de los fenómenos hidrometeorológicos como lo expresa el informe, entonces se puede afirmar que estos eventos serán cada vez más fuertes y dañinos conforme pase el tiempo. En ese sentido, históricamente se ha reconocido que la ocurrencia de desastres en México, tiene una relación de afectación, directa o indirecta, a la Seguridad Nacional, por sus efectos en el aspecto económico, social, así como en la gobernabilidad e infraestructura, entre otros. Tales circunstancias, pudieran ser, si no evitadas, por lo menos controladas y mitigadas si existiera una gobernanza en la Gestión del Riesgo de Desastre.

El impacto de un desastre, ya sea por causas naturales o antrópicas, provoca un serio desajuste en el entorno social, económico y político, desencadena eventos que afectan el crecimiento de la comunidad en lo particular, de un país o una región entera en lo general, no sólo por los daños y pérdidas que se ocasionan, sino que también implica una desaceleración en el desarrollo, se detiene la industria, se pierden cultivos, así como materias primas, se dañan maquinarias, se destruyen vías de comunicación, por mencionar ejemplos concretos.

Además, los costos para la movilización de equipos de respuesta, es decir recursos humanos y materiales, son elevados y la mayoría de las veces no se tiene la capacidad en ámbitos locales para enfrentar este tipo de situaciones, por lo que se distraen efectivos de otras áreas del país para su atención.

A pesar de que el gobierno cuenta con diversas instancias y dispone de recursos materiales y humanos, principalmente sustentados en las fuerzas armadas para responder ante estas situaciones, se requiere contar con un organismo rector que defina los procesos a seguir y que los regule al momento de implantarlos, es decir que genere la Gobernanza y la

Transversalidad; a través de éste se puede llevar a cabo una Gestión del Riesgo de Desastre capaz de generar acciones prospectivas, correctivas y reactivas, tendientes a la Reducción el Riesgo de Desastre.

La ausencia de este organismo limita los alcances de la actuación del gobierno en las distintas fases de la gestión del riesgo de desastre, y puede hasta impedir la consecución de la propia reducción del riesgo de desastre.

En la medida en que se promueva y disemine un proceso de gobernanza y transversalidad en la Gestión del Riesgo de Desastre, actuando de manera interinstitucional en los tres órdenes de gobierno que incorpore a las organizaciones de la sociedad civil, se podrán generar condiciones preventivas para reducir las afectaciones al desarrollo sostenible y que influya positivamente en la Seguridad de la Nación.

La implantación de un sistema de Gestión del Riesgo de Desastre a través de un órgano rector, puede dar como resultado la activación de procesos transversales dentro de la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil y fortalecerá la Seguridad Nacional de México.

## **2.4 Antecedentes**

### **Orígenes de la Protección Civil en México.**

Los antecedentes más antiguos que se pueden encontrar en cuanto a protección civil, están en la mitología prehispánica, capturada por los cronistas del siglo XVI, en las cuales se da una gran importancia a los sismos, huracanes e inundaciones, destacándose que *"el inicio de la edad que vivimos se originó por un gran sismo que sepultó a los pobladores originales, los*

*míticos gigantes quinametin*" (Ixtlixóchitl, 1892). Así mismo, Fernando de Alba Ixtlixóchitl menciona, en sus memorias, la destrucción de la ciudad de Cholula por un terrible huracán que había sido enviado por el dios Quetzalcóatl, (Ixtlixóchitl, 1892) según las creencias de los nativos. Además, en las crónicas más antiguas se habla sobre la inundación completa de la ciudad de Tenochtitlán en el noveno año del reinado de Moctezuma. (Ixtlixóchitl, 1892)

Durante el virreinato, se tiene conocimiento que poco después de la conquista, al fundarse la Ciudad de México en 1524, se elaboraron una serie de lineamientos administrativos, acordes a la importancia de la Nueva España, donde se pueden encontrar las primeras ordenanzas para los grupos de extinción de incendios en los años 1526 y 1527, integrados por grupos de indígenas encabezados o dirigidos por un soldado español, mismos que eran destinados a combatir los incendios accidentales o intencionales que se presentaban. No obstante, fue hasta 1571 que las autoridades del Virreinato dieron a conocer el sistema de prevención a la población a través de las Cédulas Reales y Ordenanzas, aunque estas medidas tuvieron poco impacto para la sociedad de esa época. (Revillagigedo, 1796)

En las mismas crónicas mencionadas, se describe la organización de grandes asentamientos urbanos, así como los sistemas de cultivo con riego y drenaje, las obras hidráulicas de protección contra inundaciones, tales como diques y canales, que, además, sirvieron en su tiempo, para la transportación y comunicación, los acueductos para el abasto de agua potable. La lucha contra fenómenos de origen hidrometeorológico se intensificó con nuevas fuerzas y conocimientos durante la Época Colonial, cuando las técnicas y los instrumentos prehispánicos se complementaron y modernizaron con la ingeniería y tecnología traídas por los conquistadores.

Ya desde entonces, han sucedido eventos que han lastimado a la población civil y sus bienes, como el enjambre de sismos que se presentó del 28 de marzo al 3 de abril de 1787; siendo Virrey de la Nueva España Manuel Antonio Flórez Maldonado, se registró un gran terremoto de magnitud 8.6 que golpeo principalmente a la capital del País, dando como resultado la aplicación de una serie de disposiciones en materia de seguridad y protección civil, por citar algunas:

- La publicación de una ley que imponía la pena de muerte para aquella persona que realizara pillaje, esto debido al desamparo y desolación en que quedaron las casas y tiendas.
- Se decretó la comparecencia de personal de médicos para atender a quien pidiera auxilio.
- Se dispuso de alimentos de las principales tiendas proveedoras de abarrotes de esa época, para que en la ciudad y sus cercanías no faltaran alimentos y/o víveres; es de importancia hacer mención que los alimentos no eran regalados como en la actualidad, solamente el gobierno ordenaba precios regularmente bajos (V. García Acosta, 1996).

Cabe resaltar que este terremoto, provocó el mayor tsunami del que se tenga registro en México, el cual arrasó con las costas de Oaxaca y Guerrero. Según un estudio publicado por la Sociedad Sismológica de América, hasta la fecha no se tiene registró de otro evento similar o de otra ola gigantesca de más de 30 metros de altitud ni un sismo de esas magnitudes en este país. Se presume que una ruptura del suelo marino de aproximadamente 450 kilómetros de largo provocó este sismo de 8.6 grados en la escala de Richter. Los días posteriores al sismo y al tsunami (29 y 30 y de marzo y el 3 de abril de 1787) ocurrieron réplicas de aproximadamente



magnitud 7. En 1928 se reactivó en Oaxaca la actividad sísmica con una nueva serie de sismos de fuerte intensidad (de una magnitud de entre 5 y 6).

Entre diversas obras, se destaca la construcción de un túnel y de un canal a cielo abierto, en 1608, que permitió drenar la cuenca de la Ciudad de México y, así, disminuir el peligro de inundaciones.

Ya en el siglo XVIII, en la todavía colonia española se instituyen los “serenos”, cuya responsabilidad era mantener la serenidad y custodiar el orden por las noches, y actuaban como “apaga fuegos” en caso de un incendio, dando también la alarma a la población por medio de un silbato en caso de que hubiera una calamidad. Esta tendencia de levantar las obras públicas se conserva y refuerza durante toda la historia de México, llegando en el siglo XX a su apogeo, a pesar de sus altísimos costos.

Durante el terremoto de 1787 en la Ciudad de México, el ayuntamiento dispuso que se distribuyera la ayuda para los afectados y las víctimas mediante una zonificación de la ciudad en 9 cuarteles (casualmente en 1985 la Ciudad de México también se dividió en 9 sectores para su ayuda).

En septiembre de 1790, es emitido el Reglamento del Virrey Conde de Revillagigedo para “Precaver y Extinguir (sic) en México incendios” (Revillagigedo, 1796), documento que fue modificado el 29 de febrero de 1812.

Aunado a lo anterior, en la Época del México Independiente, las batallas de Independencia, de la Reforma y de la Revolución, así como las guerras contra las intervenciones extranjeras de Francia, Estados Unidos y España dejaron por sí solas una estela de destrucción,

tragedia y miseria durante el Siglo XIX; únicamente la revolución, a principios del siglo pasado, arrojó un saldo de más de un millón de muertos. (Salinas & Velázquez, Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria, 2001)

Como parte de la soberanía de todo estado-nación, y apegándose a la Paz de Westfalia, (Tornos, 1891) en los albores de la época de la Independencia, invariablemente se presentan los primeros esbozos de organización nacional, y ante la preocupación por atender las emergencias médicas y sanitarias, y en una visión panorámica de recibir las primeras ayudas internacionales para forjar los cimientos de los organismos encargados de salvaguardar el bienestar nacional, es creada la Secretaría de Estado en 1821, y el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, que pasa en 1841 al Ministerio de Relaciones, que tienen las atribuciones de la policía de salubridad, juntas de Sanidad, Hospitales, Hospicios, Epidemias, Vacunas, Casas de Beneficencia, y desagüe de Huehuetoca que de manera formal, se dedican a atender las necesidades de la población. En 1852, estas atribuciones pasan al Ministerio de Justicia, en cuyo reglamento se encuentran "*los negocios pertenecientes a hospitales, hospicios, montepío y establecimientos de beneficencia, pestes y vacuna*" y la "*conservación de los canales, puentes y calzadas, nivelación y alineamientos de la capital, y la dirección de las obras públicas e hidráulicas del Distrito*". (Villa, 1901) Poco a poco se van delegando las diferentes responsabilidades y atribuciones a cada ministerio, pero podemos ver que conforme las necesidades de atención van incrementando, así lo hacen los ministerios.

En el decreto de 1853, se destacan como atribuciones de la Secretaría de Estado y Gobernación, las de atender "*Pestes, medios preventivos y socorros públicos cuando las haya, así como vacunas, su conservación y preparación*" (Salinas & Vázquez, Los Desastres en México.

Una perspectiva Multidisciplinaria., 2001) Asimismo, en un Decreto Presidencial emitido por Benito Juárez, sobre la distribución de ramos de la Administración Pública, se menciona para esta Secretaría las siguientes atribuciones relevantes: "la policía de salubridad, epidemias, vacuna, beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilo". (Salinas & Velázquez, Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria, 2001)

El 11 de diciembre de 1871, durante la administración del Presidente Benito Juárez, se crea el primer Cuerpo de Bomberos organizado y profesionalizado para atender a la Ciudad de México, a consecuencia de un incendio en la "plaza del volador" hoy Santo Domingo. Asimismo, durante esta administración se llevaron a cabo varios programas destinados a la "vigilancia y auxilio a vecinos en caso de siniestros", mismos que quedaron sin efecto después de la muerte de Juárez en 1872.

El 28 de junio de 1888 la Cámara de Diputados decreta la instalación de la junta Directiva de Socorros, quedando constituida formalmente dos días después como "Junta General de Socorros" debido a la inundación en León, Guanajuato, que cobró más de 250 muertos, 1,450 desaparecidos, 5000 familias afectadas seriamente. Así también, las crónicas de esa época demuestran que la sociedad civil dio una respuesta de gran solidaridad a la población afectada (Salinas & Vázquez, Los Desastres en México. Una perspectiva Multidisciplinaria., 2001). Es importante anotar que el Congreso giró instrucciones para que el 1er Batallón de Zapadores de Guanajuato participara en las tareas de auxilio y salvamento.

En el siglo XX, debido al desarrollo industrial, el crecimiento de la población y su concentración en grandes urbes, se presentaron nuevos fenómenos destructivos y crecieron substancialmente los desastres en su magnitud y extensión.

De manera natural todas estas circunstancias han ido presentando, en el transcurso del tiempo, cada vez más grandes retos para la Protección Civil.

En 1909 se organiza la primera Mesa Directiva de la Cruz Roja, institución que el 21 de febrero quedó declarada como institución de utilidad pública, mediante el decreto expedido por Porfirio Díaz. Su emblema aparece por vez primera en 1909 en las inundaciones de Monterrey, y en 1911, el 7 de junio, día que entra Madero a la Ciudad de México, cuando un temblor de 7.8° de magnitud sacudió a la capital.

En 1927 es publicado el primer reglamento de Bomberos para la Ciudad de México, el cual sigue vigente.

De importancia relevante es conocer el siguiente dato, poco publicado y que ha pasado inadvertido: Con motivo de la declaración de guerra que hace México a los países del Eje Roma-Berlín-Tokio (Italia, Alemania y Japón), el 31 de agosto de 1942 se publica en el Diario Oficial de la Federación que el Gobierno de la República decreta que "Se instituye en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos la Defensa Civil como un medio que debe poner en práctica la población misma, en cooperación con las Autoridades Civiles y Militares, contra todo acto que lesione la soberanía, la integridad, el orden y la seguridad nacionales" (Artículo 1°), y que "depende únicamente del C. Presidente de la República, quien la dirigirá por sí, por conducto de su Estado Mayor o por el de las autoridades militares respectivas" (Artículo 2°); mientras que "El Estado Mayor Presidencial es el órgano encargado del control, dirección y coordinación de los Comités Centrales de la Defensa Civil, y al efecto, auxiliado por las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, así como por las Comandancias de Región y de Zonas Militares y

Navales..." (Artículo 6º). (Decreto 1942; Institución de la Defensa Civil; 31 de agosto de 1942, 1942)

Este decreto, posteriormente, se deroga por otro, fechado el 15 de octubre de 1945, *"habiendo desaparecido la posibilidad de una agresión, en virtud de la victoria alcanzada por las Naciones Unidas, contra los países totalitarios"*, esto es, cuando se acaba el peligro de una agresión de carácter bélico y, en particular, de los "bombardeos aéreos, la acción en nuestras costas de unidades navales adversarias; o bien, las actividades en todo el territorio de agentes enemigos, saboteadores, quinto columnistas, propagandistas, etc.". (Decreto 1945; Derogación; 15 de octubre de 1945., 1945)

Tal decreto constaba de 27 artículos y tres transitorios, para proteger a la población en caso de presentarse una emergencia por causa de la guerra. Consistía esta protección en una defensa activa y una pasiva, a cargo de la población civil, bajo el control directo del Estado Mayor Presidencial. La defensa pasiva consistía en adoptar medidas preventivas mediante el establecimiento de Comités de Protección Civil en las poblaciones con más de 10,000 habitantes, los cuales deberían estar integrados por un jefe del Comité y vecinos.

Pero generalmente, en cuanto a desastres, en México siempre ha existido una actitud reactiva a consecuencia de una catástrofe importante. En 1960 se crea el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, después del terremoto del 28 de julio de 1957 en el que se dañaron más de mil edificios y la pérdida económica fue mayor a los 20 millones de dólares. (Salinas & Velázquez, Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria, 2001) Por otro lado, a causa de las inundaciones por el desbordamiento del Río Pánuco en Veracruz y Tamaulipas en

1966 se establece el Plan de Emergencia Federal, del Ejército Mexicano, hoy denominado DN-III- E.

En 1972, se crea la Comisión Permanente de Auxilio para el Distrito Federal en casos de Siniestro, a consecuencia de un incendio que afectó a las Delegaciones Tlalpan, Xochimilco y Coyoacán. Y en 1979 se crea la Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, dependiente de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP. (Salinas & Velázquez, Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria, 2001)

En 1979, México se une al esfuerzo internacional de la protección civil, para mitigar los daños y efectos que pudieran producir los desastres provocados por agentes perturbadores de carácter natural o antropogénico, a diferencia de los esquemas de defensa civil que se dieron durante la Segunda Guerra Mundial en los países europeos que vivieron el conflicto. Desafortunadamente, en nuestro país se tomó más como un proceso reactivo que proactivo o preventivo, lo que en muchas ocasiones ha provocado grandes pérdidas de dinero, retrocesos económicos y sociales, y la muy incipiente, casi nula, reacción cultural del tema.

El Departamento del Distrito Federal hoy Ciudad de México, crea en 1981 el Sistema de Protección y Restablecimiento, el SIPROR, cuyo objetivo de inicio era *“Participar común y solidariamente para afianzar el sentido social de la función pública de Protección Civil y garantizar la seguridad de los habitantes de esta ciudad y sus bienes”* (Salinas & Vázquez, Los Desastres en México. Una perspectiva Multidisciplinaria., 2001).

Sin embargo, la Protección Civil en México, tal y como la conocemos ahora, surge como una respuesta social y, después, gubernamental, a la tendencia de crecimiento de los desastres,

tanto en su gravedad como su extensión y ocurrencia, que se manifestó en la década de los años 80's del Siglo XX, a través de una serie de trágicos acontecimientos como la erupción del volcán Chichonal, el 28 de marzo de 1982; la explosión de la gasera en San Juan Ixhuatepec, el 19 de noviembre 1984 y los sismos del 19 y 20 de septiembre 1985, cuando México vivió la experiencia más dolorosa de su historia, gran parte debido a su incapacidad para solventar las necesidades de la población, donde un porcentaje considerable de edificios fueron dañados y hubo una pérdida irreparable de vidas humanas.

Después de este evento, el desarrollo de la protección civil se intensifica con una importante influencia de los reclamos sociales, a pesar de que desde 1982 el Senado de la República ya había adoptado la adición al Protocolo II de los Convenios de Ginebra, que dan origen a la Protección Civil de manera más formal a nivel internacional.

En el ejemplo de 1985 la participación de la población civil, con la dificultosa organización de un gobierno federal rebasado en su competencia (Ramírez Cuellar, 2005), empieza a reorganizar y reconstruir la ciudad, formando comisiones, comités y subcomités para el establecimiento de una Comisión Nacional de Reconstrucción, con representación del gobierno federal, gobiernos estatales, la sociedad civil y el sector privado, con la misión de coordinar el trabajo de recuperación y reconstrucción, y sentar las primeras bases para crear un Sistema Nacional, mediante un enfoque completo de la gestión de riesgos en México (Flores Sánchez C. O., 2016).

Como consecuencia de la creación del Sistema Nacional, los otros órdenes de gobierno establecieron sus propios sistemas de protección civil, basándose en el modelo nacional.

Se ha recorrido un largo camino hasta el día de hoy, en que se cuenta con una amplia estructura normativa e institucional en la materia, para proteger y salvaguardar a las personas, sus bienes y el medio ambiente en caso de desastres. Debido a que este crecimiento ha tenido un carácter sostenido, tanto por el permanente proceso del aumento de la población y de su concentración en las grandes urbes, con muy complejos y altamente vulnerables servicios, para afrontar a los desastres ya no fueron suficientes las medidas tradicionales de carácter aislado y fragmentario, sino que ha sido indispensable buscar las soluciones más profundas e integrales, que contemplan la planeación y la coordinación de diversas actividades de carácter interdisciplinario e interinstitucional.

El establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) ha permitido contar, desde el 6 de mayo de 1986 y por vez primera en la historia de México, con un marco legal, institucional y operativo para afrontar esta problemática, empero, los esfuerzos se estiman insuficientes y desorganizados. Es decir, no ha sido posible consolidar acciones transversales entre las agencias gubernamentales, ni entre éstas y la sociedad civil, para adoptar acciones de gestión del riesgo a través de estrategias complementarias que unifiquen el esfuerzo principal, tales como: la prevención, medidas de mitigación, corrección, preparación para el caso de desastres.

Todo este esquema se incluye como parte de los procesos que se contemplan para la reducción de riesgos, y los preparativos, considerados como medio fundamental para asegurar una oportuna y eficiente atención y respuesta ante situaciones de emergencia.

Naturalmente, tanto el establecimiento y desarrollo del SINAPROC, como su operación en torno a estas estrategias, tiene que basarse en los avances científicos y en nuevas tecnologías,



así como contar con un proceso permanente de concientización, sensibilización, educación y entrenamiento a la población y, de manera obligatoria, a las autoridades.

## **2.5 Marco teórico**

### **2.5.1 La Protección Civil en México, en la actualidad.**

La Ley General de Protección Civil, en su Capítulo III, Artículo 14, define al Sistema Nacional como:

“... un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.” (Ley General de Protección Civil 2018; Reforma; 19 enero de 2018. DOF 19-01-2018, 2018).

Puede entenderse entonces que el objetivo primigenio y principal de este Sistema Nacional es el de proteger a las personas y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño o la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad, con acciones contenidas en los programas, planes, métodos y procedimientos, acuerdos, convenios, leyes y reglamentos en materia de protección civil.

La mayoría de las veces que se ha puesto a prueba a toda esta organización, ha respondido con una efectividad aceptable, a pesar de las fallas humanas en la aplicación de los programas, especialmente los de prevención, como han sido los casos de los volcanes, y huracanes que anualmente llegan por ambos litorales del país, y las inundaciones en la zona de Veracruz y Tabasco, en años recientes.

Sin embargo, con el impacto del huracán Odile (2014), en Baja California Sur, en la Península de Baja California, justamente un año después de los errores de la respuesta por los impactos de los huracanes Ingrid y Manuel (2013), se puso de manifiesto que la Protección Civil debe contemplar esquemas de prevención, mitigación y preparación y sin improvisaciones. Es necesario ya involucrar la adaptación al cambio climático.

Pese a que, surge la inconveniencia de que el manejo de la protección civil es un sistema con un enfoque descentralizado, donde las entidades federativas definen sus prioridades y procesos, lo que implica un riesgo de fragmentación y de dispersión, puesto que los esfuerzos, muchas veces los intereses y la voluntad política, no apuntan en la misma dirección. Una conducta que dificulta y obstaculiza la aplicación de los mecanismos de coordinación, principalmente en las cuestiones de prevención y gestión de riesgos (Flores Sánchez C. O., 2016).

## **2.5.2 Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil**

Si bien la Gestión del Riesgo de Desastre debe verse con una perspectiva multidisciplinaria, siempre debe existir una entidad que sea la regente en los aspectos de

dirección para hacer efectivas la gestión preventiva, la gestión correctiva y la gestión prospectiva. (Flores Sánchez C. O., blogger.com, 2019).

En México, se cuenta con el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que, además de no haber sido socializado, fue reformado para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y publicado el 13 de julio de 2018 (Manual de Organización y Operación del Sistema nacional de Protección Civil 2018; ACUUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil 13 de julio 2018; DOF 13-07-2018, 2018), o sea, a pocos meses antes de que se culminara la administración para el cual fue reformado, a pesar que indica que dicho Manual es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, y conforme a las disposiciones legales aplicables, y que la obligatoriedad del Manual debe ser extensiva a las entidades paraestatales. Cabe señalar, que este documento no se había actualizado de manera oficial desde el 23 de octubre de 2006, lo que nos indica que hubo casi 12 años de desinterés en el tema.

Con la administración 2018-2024, hubo una serie de reformas a la Ley con la desaparición, creación y transferencia de instituciones y dependencias que ya poco tienen que ver con dicho Manual, y que, aunado a la falta del conocimiento de los procedimientos del mismo, funcionarios de una y otra administración no contemplaron la participación de sus dependencias en las labores de Gestión del Riesgo de Desastre.

Tabla 2 Comparativo de dependencias al cambio de administración.

| 2012 - 2018                                                                  | 2018 - 2024                                   |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Secretaría de Gobernación                                                    | Secretaría de Gobernación;                    |
| Secretaría de Relaciones Exteriores                                          | Secretaría de Relaciones Exteriores;          |
| Secretaría de Hacienda y Crédito Público                                     | Secretaría de la Defensa Nacional;            |
| Secretaría de la Defensa Nacional                                            | Secretaría de Marina;                         |
| Secretaría de Marina                                                         | Sría. de Seguridad y Protección Ciudadana;    |
| Secretaría de Salud                                                          | Secretaría de Hacienda y Crédito Público;     |
| Secretaría de Desarrollo Social                                              | Secretaría de Bienestar;                      |
| Secretaría de Turismo                                                        | Sría. de Medio Ambiente y Recursos Naturales; |
| Sría. de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano                            | Secretaría de Energía;                        |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social                                    | Secretaría de Economía;                       |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes                                   | Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; |
| Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación | Secretaría de Comunicaciones y Transportes;   |

|                                              |                                                    |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Secretaría de Energía                        | Secretaría de la Función Pública;                  |
| Secretaría de Economía                       | Secretaría de Educación Pública;                   |
| Secretaría de Educación Pública              | Secretaría de Salud;                               |
| Secretaría de la Función Pública             | Secretaría del Trabajo y Previsión Social;         |
| Sría. de Medio Ambiente y Recursos Naturales | Sría. de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; |
| Secretaría de Cultura                        | Secretaría de Cultura;                             |
|                                              | Secretaría de Turismo                              |
|                                              | Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.         |

Fuente: Elaboración propia

La Ley Orgánica para la Administración Pública Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2019; DECRETO de Ley; 9 de agosto del 2019; DOF 9-09-2019, 2019) actual, es decir, para la administración 2018-2024, en su artículo 30 bis, establece: “A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes...”:

*XX. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados y la Ciudad de México, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de*

*protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo;”*

El Manual por su parte, establece lo siguiente:

*“Corresponde a la Secretaría de Gobernación, en materia de protección civil, lo siguiente:*

- *Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, de la Ciudad de México, con los gobiernos municipales, demarcaciones territoriales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del SINAPROC, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;”* (ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil 2018; 13 de julio del 2018. DOF 13-07-2018)

Evidentemente, lo que hicieron los legisladores, fue copiar el texto de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación descritas en el Manual para plasmarlas en las de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en la Ley, sin un análisis adecuado.

Como establece Allan Lavell (Lavell A. , 2018), la gestión del riesgo abarca formas de intervención muy variadas, que van desde la formulación e implementación de políticas y estrategias, hasta la implementación de acciones e instrumentos concretos de reducción y control.

La gestión del riesgo admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial y lo macro-territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar. Requiere de la existencia de sistemas o estructuras organizacionales e institucionales que representen estos niveles y que reúne, bajo modalidades de coordinación establecidas y con roles diferenciados acordados, aquellas instancias colectivas de representación social de los diferentes actores e intereses que juegan un papel en proceso de construcción del riesgo y en su reducción, previsión y control (EIRD, ONU, 2020).

Esto es, involucrar a través de la Gobernanza a los distintos actores políticos y sociales, pero definitivamente, sí hay que decir qué, cómo, cuándo y para qué en cuanto a su participación. De allí que el Manual sea necesario, principalmente porque puede ser una guía para la reducción de la vulnerabilidad.

Ahora bien, si es un objetivo migrar del Sistema Nacional de Protección Civil al Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es absolutamente indispensable que cada una de las instituciones y dependencias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno sea contemplada en el Manual de Organización y Operación, además de las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Académicas que deben participar, practicando la Gobernanza y evidentemente, la Transversalidad, dentro de los esquemas de la gestión de riesgos.

Hacer una revisión, actualización y, sobre todo, socialización de ese Manual, será como escribir la partitura de una sinfonía que permita a todos participar positivamente en el gran concierto de las actividades de prevención, preparación y mitigación, lo que muy seguramente redundará en ahorros económicos, en la consecución de los Objetivos para el Desarrollo

Sostenible, y generar y fortalecer la Resiliencia en Localidades y Municipios, pero de manera importante, en la salvaguarda de la vida humana en nuestro país.

Es innegable que el Manual actual tiene una base sólida, misma que puede seguir siendo importante para desarrollar un documento guía que nos permita establecer de manera adecuada los tres tipos de Gestión, pero incorporando las actividades muy definidas del qué hacer preventivo, correctivo y prospectivo.

El mismo documento, establece en su apartado IV. Organización del Sistema Nacional de Protección Civil que, de acuerdo a la Ley General de Protección Civil, *el sistema se encuentra integrado por todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas, sus municipios y las demarcaciones territoriales; por los grupos voluntarios, vecinales y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, así como los representantes los sectores privado y social, de los medios de comunicación y los centros de investigación, educación y desarrollo tecnológico.*

Lo importante aquí es la difusión, puesto que debe hacerse del conocimiento de los Gobernadores, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Presidentes Municipales y Alcaldes, que dentro de su jurisdicción tienen la responsabilidad sobre la integración y funcionamiento de sus sistemas locales de protección civil, además del funcionamiento e instalación de sus Consejos y de la operación de sus Unidades.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (Real Academia Española, 2020), *sistema* tiene varias acepciones, de las cuales las primeras dos se adecuan al objeto de estudio que nos ocupa:



*“1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.*

*m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.”*

Luego entonces, el objetivo del Manual es *“proteger a la persona a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano y largo plazo, provocada por fenómenos naturales perturbadores o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento de la población”*.

Sin embargo, el enfoque debe ser más dirigido a atender la construcción social del riesgo, así como a la generación de la vulnerabilidad que crea la acción humana cuando cambia el entorno, ya por situación de desarrollo (principalmente industrial, agrícola o urbano) o por explotación de recursos naturales de cualquier orden.

Por su parte, la Misión del Manual se encamina a *“integrar, coordinar y supervisar el SINAPROC para la prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno, a través de programas y acciones”*.

Aún no se habla de preparación, mitigación, rehabilitación, adaptación ni continuidad de operaciones, que son conceptos básicos para gestionar y reducir el riesgo de desastre. La semántica es importante cuando se trata de dar dirección a un manual de organización y operación.

La Visión que expone el manual es ambigua, pues no marca si es la del propio manual o la del Sistema Nacional en general, aunque se refiere a una instancia: *“Ser una instancia de excelencia que privilegie la participación activa, coordinada, corresponsable y solidaria de sociedad y gobierno, mediante el establecimiento de una nueva relación entre los individuos, las organizaciones, los sectores y entre los municipios, los estados y la federación, con el objetivo común de preservar a la persona y a la sociedad, ante los riesgos de los fenómenos perturbadores o antropogénicos, coadyuvando al logro del desarrollo sustentable de nuestro país, propiciando la forma de vida justa, digna y equitativa a que aspiramos los mexicanos, y una adecuada interacción con la comunidad internacional”*.

En una nueva versión de la Visión, ya deben incluirse los Objetivos del Desarrollo Sostenible, las prioridades y metas del Marco de Sendai, así como sus Aspectos Esenciales del mismo. Es menester recordar que la gestión del Riesgo es dinámica.

Se sugiere, además, que el manual contemple las estrategias locales, municipales, regionales y territoriales para la gestión y reducción del riesgo de desastre, de manera que los órdenes de gobierno estatal y municipal puedan homologar, no solamente emular, los procedimientos para hacer gestión predictiva, prospectiva, preventiva, correctiva y reactiva.

En el sentido de reacción, el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil contiene diez acciones que se deben administrar durante el desarrollo de una contingencia, ya sea por la amenaza o por el impacto de un agente destructivo (Flores Gómez, 2019). Estas diez acciones pueden presentarse de forma indistinta o simultánea, a veces en orden y en secuencia y a veces no. Flores Gómez lo considera *“como una autopista que recorreremos*

*quienes manejamos crisis en la que nos podemos encontrar con diez casetas de peaje en las que hay que pagar por pasar por ellas”.*

Los administradores de emergencias y desastres deben manejar las diez acciones a la perfección en el nivel táctico; aunque en el nivel operativo existen especialistas para cada una de ellas, mismas que deben ser coordinados por un especialista táctico que administre la emergencia.

Para evitar confusiones o duplicidad, así como la omisión de actividades, es necesario que el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, sea redactado con una perspectiva de gobernanza.

De la misma manera y atendiendo a lo expresado por el artículo 17 de la Ley General de Protección Civil corresponde a los Gobernadores de los Estados, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Presidentes Municipales y los Alcaldes de las Demarcaciones Territoriales, la responsabilidad de la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil; y que igualmente, en cada uno de sus ámbitos, se asegurarán del correcto funcionamiento de los Consejos y Unidades de Protección Civil, o sus equivalentes, por lo que deben estar expresadas en el Manual.

Además, también deben describirse las acciones de previsión, prevención, preparación, mitigación, auxilio, recuperación, rehabilitación y reconstrucción, así como la continuidad de operaciones para cada una de las agencias de los tres órdenes de gobierno, de manera explícita, clara y ordenada, de manera tal que se sigan protocolos de actuación coadyuvantes y

coordinados, para garantizar una optimización de recursos humanos, materiales y financieros que permita realizar cada una de las etapas de la gestión de riesgos de manera exitosa.

El manual contempla a los representantes de los sectores privado y social, para la respuesta organizada, solidaria, espontánea y temporal de grupos e individuos de la sociedad civil en acciones de prevención, auxilio y apoyo a la población, así como en la evaluación de daños, recuperación y acciones de contraloría social; no obstante, la participación social es fundamental para la gestión y reducción del riesgo de desastre, por lo que también debe considerar actividades de conocimiento y comprensión del riesgo, de preparación, prevención, previsión, mitigación, respuesta, recuperación, rehabilitación y continuidad de operaciones, es decir, todas las fases de la gestión del riesgo de desastre, para que exista control y optimización de recursos con la cooperación de la sociedad civil, de manera organizada.

Así mismo considera a los medios de comunicación masiva, electrónicos y escritos, para colaborar con las autoridades con arreglo a los convenios que se concreten, orientando y difundiendo oportuna y verazmente, información en materia de protección civil y de los mensajes de alerta que deriven de los Sistemas de Alerta Temprana. Sin embargo, el papel de la Comunicación Social en la Reducción del Riesgo es de importancia máxima para difundir los conocimientos científicos, incorporarse a los programas de planificación, incorporar tanto a los medios masivos como a los alternativos para la creación de cultura de prevención y de la gestión de riesgos; también debe practicar procesos de participación de la comunidad para generar acciones y no solamente información, así como evitar en todo momento la desinformación y abuso en la función informativa con códigos de comportamiento ético, y eso debe estar establecido en el documento.

Para los centros de investigación, educación, y desarrollo tecnológico, establece que deberán coadyuvar con las dependencias de la Administración Pública Federal en la participación y elaboración de estudios y proyectos para la atención de emergencias o desastres, implementando los conocimientos y tecnologías con los que cuentan para prevenir o mitigar dichas contingencias. Debe expresar también, qué actividades desarrollar en temas de cada una de las etapas de la gestión del riesgo de desastres.

Considero, pues, que un documento de esta envergadura, debe estar integrado al Plan Nacional de Desarrollo incorporando los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, y ser concurrente con la Agenda de Seguridad Nacional y con el Marco de Sendai (al menos hasta 2030), pero tomando en consideración permanente los aspectos benéficos que da la gobernanza.

### **Gobernanza del Riesgo de Desastres**

El Marco de Acción de Hyogo (18 - 22 de enero 2005) propone un modelo de gobernanza para la Gestión del Riesgo de Desastres que ha provocado un mayor progreso en los países que lo han adoptado, que no han sido pocos. Esta incorporación es un claro ejemplo de cómo en algunos gobiernos ha tomado impulso la Gestión del Riesgo de Desastre.

Sin embargo, en la práctica, la aplicación de políticas, normas, estándares, y reglamentos, en fin, toda la normatividad para gestionar y reducir el riesgo en los sectores de desarrollo no ha tenido el éxito esperado, puesto que se centran los gobiernos en invertir la mayoría de los recursos en fortalecer las capacidades de gestión de desastres.

Más de 100 países cuentan ahora con acuerdos institucionales específicos a nivel nacional para la reducción del riesgo de desastres; más de 120 países han realizado reformas jurídicas o

políticas; más de 190 han establecido puntos focales para la reducción del riesgo de desastres y 85 han creado comités nacionales multisectoriales desde 2007 (UNDRR, 2015).

Cuando hablamos de gobernanza nos referimos a las diversas formas en que los gobiernos, el sector privado y todos los individuos y las instituciones de una sociedad en general se organizan para gestionar sus asuntos comunes. El concepto de gobernanza incluye mecanismos formales y explícitos tales como legislación, políticas, normas obligatorias y procedimientos administrativos a través de los cuales las sociedades se organizan, y una amplia gama de acuerdos informales e implícitos que intervienen en las relaciones sociales, económicas y políticas y en la gestión del territorio y los recursos. (Institute of Governance, 2020).

Los acuerdos de gobernanza evolucionan con el tiempo en el contexto de una economía política más amplia, reflejando cómo las relaciones sociales, económicas y políticas surgen y se entretienen en el espacio y el tiempo, y se impregnan y se justifican a través de valores simbólicos, relacionados con nociones como democracia, libertad, derechos humanos o el Estado-Nación (Ishiwatari, 2013).

En un muy amplio concepto de gobernanza, el término de gobernanza del riesgo de desastres es utilizado para hacer referencia a las disposiciones específicas que establecen las sociedades a fin de gestionar su riesgo de dentro de un contexto más amplio de gobernanza del riesgo (Renn, 2010). Lo anterior muestra cómo se valora el riesgo con preocupaciones sociales y económicas más amplias como telón de fondo (Cameron, 2011). Podemos ejemplificar este enunciando mencionando que, si se adopta y aplica una normatividad para riesgo sísmico en las construcciones representa tanto un reflejo de la importancia de los edificios seguros para el desarrollo económico y el bienestar social como una defensa contra el riesgo de terremotos.

El Marco de Acción de Hyogo insiste vehementemente en los diversos aspectos de la gobernanza (Tabla 5), como, por ejemplo, el desarrollo de marcos institucionales y legislativos, la asignación de recursos y la movilización de las comunidades. El modelo que propone pone de relieve un enfoque de sistemas horizontal y verticalmente integrados con una coordinación sólida entre los distintos sectores y una delegación de responsabilidades a nivel local basada en el principio de subsidiariedad. Establece también la necesidad de adopción de mecanismos de regulación para garantizar el cumplimiento y proporcionar incentivos. De igual manera, el modelo recomienda asignaciones presupuestales específicas para la reducción del riesgo de desastres, y fomenta la participación de voluntarios y comunidades, al tiempo que subraya la importancia de integrar la reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo, incluida la reducción de la pobreza, sobre la base de una firme determinación política.

TABLA 3 Actividades clave relacionadas con la gobernanza del riesgo de desastres en el marco de acción de Hyogo.

### **Marcos institucionales y legislativos nacionales:**

Apoyar la creación y el fortalecimiento de mecanismos nacionales integrados para la reducción de los riesgos de desastres, por ejemplo, plataformas nacionales multisectoriales, estableciendo las responsabilidades concretas a todo nivel, desde el nacional hasta el local, para facilitar la coordinación entre todos los sectores. Las plataformas nacionales también deberán facilitar la coordinación entre los sectores, en particular manteniendo un diálogo de amplia base a nivel nacional y regional a fin de crear mayor conciencia entre los sectores pertinentes.

Integrar, según corresponda, la reducción de los riesgos en políticas y planes de desarrollo a todo nivel de gobierno, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza y las políticas y planes sectoriales y multisectoriales.

Adoptar, o modificar cuando sea necesario, legislación para favorecer la reducción del riesgo de desastres, introduciendo reglamentación y mecanismos que estimulen el cumplimiento y promuevan incentivos para las actividades de mitigación y reducción del riesgo.

Reconocer la importancia y la especificidad de los patrones y tendencias locales de riesgo y descentralizar las responsabilidades y recursos para la reducción del riesgo de desastres transfiriéndolas según proceda a las autoridades subnacionales o locales pertinentes.

### **Recursos**

Evaluar las necesidades actuales de recursos humanos para la reducción de los riesgos de desastres a todo nivel y elaborar planes y programas de fomento de la capacidad para satisfacer las necesidades actuales y futuras.



Asignar recursos para la elaboración y aplicación de políticas y programas de gestión del riesgo de desastres y de leyes y reglamentos sobre reducción del riesgo de desastres en todos los sectores y organismos pertinentes y en todos los niveles administrativos y presupuestarios a partir de un orden de prioridades de acción claramente establecido.

Los gobiernos deben de demostrar la firme determinación política necesaria para promover e integrar la reducción del riesgo de desastres en los programas de desarrollo.

### **Participación de la comunidad**

Promover la participación de la comunidad en las actividades de reducción del riesgo de desastres mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios.

Fuente: GAR2015.

Algunas de las medidas que varios países han adoptado han sido la formulación de legislación y políticas nacionales, la creación de marcos institucionales, la descentralización de responsabilidades y su transferencia a los gobiernos locales, y la creación de presupuestos específicos, como los casos vistos en el capítulo anterior.

Cuando la gobernanza del riesgo desastres es entendida como un instrumento de formulación de políticas y organización institucional, los países que así lo han hecho pueden constatar que se están realizando los mayores progresos en la materia.

Hacia 2005, por lo menos ocho países establecieron nuevos marcos jurídicos para la gestión del riesgo de desastres. En Bután y Burkina Faso aplicaron una serie de normatividades para reformar sus acuerdos institucionales, que incluye una reforma de la división de poderes entre todas las partes interesadas y los mecanismos nacionales reforzados (Organización de Naciones Unidas, 2015). En 2013, el Paraguay decidió reformar su política nacional en materia de reducción del riesgo de desastres fundamentándola en cuatro pilares principales: a) fortalecimiento de las capacidades institucionales, b) aumento de la financiación, c) mejoramiento de la educación, la comunicación y la participación ciudadana en la reducción del riesgo de desastres, y d) mejoramiento de la adquisición y gestión de conocimientos y tecnología (Gobierno de Paraguay, 2013).

Esto demuestra un avance sustancial en el progreso en un corto periodo de tiempo, y los esfuerzos han involucrado a una gran mayoría de países. Lo anterior muestra cómo los países han podido emplear el Marco de Acción de Hyogo como potenciador de una serie de actividades y el aumento de la preocupación y el compromiso con respecto a la reducción del riesgo de desastres. A pesar de que no se ha consolidado, la transición de la gestión de emergencias, a la gestión del riesgo de desastres que se inició en el contexto del Decenio Internacional de la Reducción del Riesgo de Desastres Naturales ha cobrado rapidez e impulso bajo el Marco de Hyogo (Gall, 2014).

Entendiendo que los desastres son indicadores de problemas sociales y de desarrollo no resueltos y comprendiendo que la reducción del riesgo de desastres no podría conseguirse a menos que se abordaran los factores subyacentes del riesgo (Gall, 2014), es necesario establecer la gobernanza como un eje toral que permita y fomente la participación de todos los actores en

los tres órdenes de gobierno. Con lo que se puede entender que la integración de la reducción del riesgo de desastres en la reducción de la pobreza y otras estrategias de desarrollo, deben basarse en una firme determinación política por parte del gobierno.

En México se debe tomar ejemplo de los acuerdos de gobernanza adoptados por muchos países, que han ido incorporando cada vez más un lenguaje que subraya la importancia de abordar los factores subyacentes del riesgo. En los últimos años, muchas organizaciones nacionales encargadas de la gestión de desastres han sido renombradas como sistemas de gestión del riesgo de desastres, como en Colombia, por ejemplo. En nuestro país se debe dar prioridad a los planes, las estrategias y las políticas regionales y nacionales para reducir el riesgo de desastres por encima de la gestión de desastres, a la gestión prospectiva por encima de la gestión meramente correctiva, como se ha venido haciendo a lo largo de los últimos 34 años, y a proteger a las comunidades y los hogares vulnerables por encima de las infraestructuras y los activos económicos.

Para ello se requiere que exista una real despolitización de la Gestión del Riesgo de Desastre, es decir, que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, den prioridad a temas de interés nacional, como lo es éste, que impacta seriamente en la Seguridad de la Nación.

La gestión y la visión de la reducción del riesgo de desastres son prácticamente nuevas en México, y la cultura de la prevención no se ha consolidado de manera eficaz.

No solamente se debe articular una estrategia integral, sino que también se debe construir una voluntad política y económica que apoye estas nuevas políticas y capacitar a los integrantes de la Administración Pública de los tres niveles de gobierno. Es una buena propuesta que, antes

de tomar posesión de su cargo, lo Presidentes Municipales de los de 2,457 municipios de los 31 estados de la República y los 16 Alcaldes, en el caso de la Ciudad de México, los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno, respectivamente, así como los legisladores federales – Diputados y Senadores- y locales, ingresen a un curso de inducción sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Protección Civil, con énfasis en la forma de operar el Sistema Nacional, los recursos y productos financieros para la prevención y reconstrucción que tiene la Coordinación Nacional, y del impacto de la protección civil en el país. De esta manera, sabrían la importancia que reviste la protección de sus gobernados, y no relegarían tan importante tema; entenderían que las labores y medidas de prevención deben ser proactivas, no, después de que sucede alguna contingencia, esperar que se emita la Declaratoria de Emergencia y/o Desastre para recibir los fondos oficiales para estos casos y mal aprovecharlos (Flores Sánchez C. O., Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional, 2016).

También, para fomentar la gobernanza en la gestión del riesgo, es necesario que cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, y proporcionalmente, de las administraciones estatales, cuente con una Dirección General de Gestión del Riesgo. Ahora la federal cuenta, y no en todas, con un departamento, quizá una subdirección, en el mejor de los casos, para este tema.

Con ello, no sólo se trata de establecer las medidas preventivas en las instalaciones, o la elaboración del Programa Interno de Protección Civil, sino que tuviese además de la función intrínseca que desarrollan, la de coordinarse con la Dirección General de Protección Civil de la Coordinación Nacional de Protección Civil para la respuesta adecuada a la población que debe dar cada una de estas dependencias en caso de desastre, así como las medidas de mitigación que

le correspondan en cuanto al giro del sector al que pertenezcan, debiendo estar dirigidas por personal cualificado y profesional en la materia. Evidentemente deben contar con un nivel que sea adecuado para la toma de decisiones y que acuerden directamente con el Secretario del despacho, con lo que las acciones preventivas, de preparación, mitigación, respuesta, rehabilitación, reconstrucción y continuidad de operaciones, serán mucho más expeditas.

Además, se generaría una participación mucho mayor por el personal de trabajadores y consecuentemente un incremento en la cultura de protección civil.

Es en el aspecto local, es decir, en los municipios, donde se rompe el esquema de la Gobernanza para gestionar el riesgo de desastre, provocando que se gestione el desastre mismo cuando las capacidades de reacción son rebasadas. Y esto se debe, en gran medida, a la carencia total de profesionales que evalúen el riesgo, por un lado y de profesionales que analicen el riesgo, por otro. Puesto que el evaluador del riesgo se centra en el aspecto económico y de infraestructura y el analista del riesgo en los peligros y vulnerabilidades que pueden presentar el impacto de un desastre.

En el orden municipal, no se destina adecuadamente el tratamiento serio para la Protección Civil, y mucho menos para la Gestión del Riesgo de Desastre. Se dan cargos a conveniencia o en pago político, y normalmente son relegados o subordinados a dependencias cuyas prioridades se centran en otros aspectos, muy distantes éstos a los procesos de la gestión del riesgo.

Considerando que el Riesgo es igual al Peligro multiplicado por la Vulnerabilidad y la Exposición, las condiciones descritas en el párrafo anterior, incrementan las características de

cada uno de los componentes. Esto es, en el caso del Peligro, el periodo de retorno, intensidad o magnitud. En el de la Vulnerabilidad, si es estructural, social o institucional. Y en la Exposición, cercanía, distancia y tiempo.

Las características de los componentes aumentan exponencialmente con el desinterés de la administración pública en ese orden de gobierno, y aún más por la desinformación de la sociedad civil en ese territorio en específico. Aunque no en todos, en el ámbito estatal sucede lo mismo, y no hay una coordinación entre éste y el orden municipal, ni para apoyo ni en esquemas de gobernanza.

Se ha mencionado ya, que el impacto de cualquier tipo de fenómeno perturbador, afecta de manera significativa a la sociedad, sus bienes, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente, la magnitud de los daños aumenta, conforme se incrementa la densidad de población, al concentrarse en grandes núcleos y zonas de riesgo. Por tal motivo, es una necesidad prioritaria que las diversas autoridades del orden federal, estatal y municipal, determinen e implanten acciones de protección civil apropiadas para la educación, la prevención, el auxilio, la recuperación y la continuidad de operaciones y de gobierno de la población ante la eventualidad de una emergencia o desastre.

Normalmente, ante un desastre de gran magnitud, la falta de conocimiento en la materia, por parte de autoridades y sociedad, y, por supuesto, bajo el esquema populista de que “la protección civil somos todos”, los diferentes niveles de gobierno emplean sus incipientes recursos para la contención, auxilio y mitigación. Es decir, echan mano de la policía, un mal formado y peor respaldado cuerpo de bomberos y rescatistas, en un ámbito municipal.

En el orden estatal, ya se recibe el apoyo de las Fuerzas Armadas, esto es cuando la emergencia sale de control de la Unidad Municipal, y se ponen en marcha los Planes DN-III-E y Marina, y las unidades municipales, o se subordinan, o se desentienden sabiendo que los soldados y los marinos les resolverán el problema.

Se puede entender la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en una sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales, con un énfasis especial en aquellas relacionadas en materia económica, ambiental, de seguridad y defensa nacional y territorial, de manera sustentable.

Si bien la respuesta en caso de desastre es importante, es más importante atender las causas de las pérdidas y daños que provoca dicho desastre. Estas causas se originan en la interacción entre los asentamientos humanos con el medio ambiente. Los eventos naturales reiterados se transforman en desastres debido a que las poblaciones se encuentran asentadas en la ruta natural de un fenómeno, con estructuras incorrectamente preparadas para soportar los peligros que infiere la propia naturaleza, en zonas de alta vulnerabilidad, entre otros factores.

Con el fin de proteger a las personas y a sus bienes, las políticas formuladas para atender desastres naturales deben cubrir una amplia variedad de aspectos. En los países en vías de desarrollo, dichos aspectos deben vincularse con una red de políticas referidas al desarrollo económico.

La mayor protección frente a los desastres originados por la naturaleza y a los ocasionados por la acción humana, es un país económicamente viable con fuertes instituciones

democráticas que fomenten la gobernanza. De la misma forma en que reducir la pobreza exige una extensa variedad de políticas que afectan a la sociedad y al gobierno, reducir la frecuencia de los desastres exige un análisis extenso que refleje las causas de la vulnerabilidad de una sociedad a tales desastres.

Un sistema nacional para hacer frente a los desastres está compuesto por la interacción de las instituciones, la sociedad civil organizada, los mecanismos financieros, las normas y las políticas que configuran la forma de abordar la gestión del riesgo de desastres de un país. Esa interacción puede ser formal o informal. Comúnmente se cree que para que un sistema nacional para hacer frente a los desastres sea integral, los gobiernos nacionales deben participar activamente en la creación y puesta en práctica de un sistema formal (Freman, Martin, Linnerooth-Bayer, Warner, & Pflug, 2000).

Es decir, el concepto de la Gestión del Riesgo de Desastre es la perspectiva de los desastres acorde con el desarrollo sostenible, y abarca desde la actividad productiva y planificadora hasta la reconstrucción superando la vulnerabilidad preexistente y aumentando la capacidad organizativa social e institucional. Sin embargo, debe entenderse también que las acciones de Gestión de Riesgos son una actividad compleja que requiere la participación de todo el Estado y la Sociedad Civil. Estas acciones no son el trabajo particular de un organismo de prevención y atención de emergencias, puesto que se hace énfasis en el impacto negativo de un fenómeno.

La geografía de un país predetermina la ocurrencia de eventos recurrentes, como el caso del impacto de fenómenos hidrometeorológicos y/o geológicos. Pero a la vez, las acciones sobre el ambiente profundizan la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.



La gestión del riesgo debe empezar por impulsar una interacción armoniosa con las condiciones ambientales lo que implica la evaluación cuidadosa de los principales procesos creadores de vulnerabilidad.

Un Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, no debe ser únicamente reactivo, debe impulsar actividades preventivas y de mitigación de manera permanente, no sólo de manera previa a la temporada de huracanes, por ejemplo, pues habrá ocasiones en que se requiera realizar obras para la mitigación que tome un tiempo considerable.

Ahora bien, la Reducción del Riesgo de Desastre se entiende como el concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos (UNISDR, 2009).

Para la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja la reducción del riesgo de desastres abarca diferentes aspectos, a saber (Federación Internacional de la Cruz Roja, 2020):

*“Mitigación de desastres. - Medidas estructurales y no estructurales adoptadas para limitar los efectos adversos de los peligros naturales, como la reforestación de manglares para reducir el riesgo derivado de las marejadas gigantes, sensibilización respecto de los peligros naturales a través de proyectos de educación en las escuelas.*

*Alerta temprana – Comunicación de información oportuna que permite a las personas adoptar medidas para reducir los efectos de los peligros. La alerta temprana abarca habitualmente múltiples peligros y requiere que las comunidades y otras partes interesadas se identifiquen verdaderamente con y participen en ella, como el acceso de la población local a información sobre tormentas tropicales que se avecinen.*

*Preparación para desastres – Medidas que contribuyen a asegurar una actuación "en primera línea" oportuna y eficaz, con el apoyo de los voluntarios, las filiales y las capacidades regionales y nacionales de las Sociedades Nacionales de Cruz Roja con equipos de acción comunitaria respaldados por la planificación de contingencia de las Sociedades Nacionales y equipos regionales y/o internacionales de respuesta a desastres.*

*Recuperación – Decisiones y medidas adoptadas después de un desastre con vistas a restablecer o mejorar las condiciones de vida de la comunidad afectada previas al desastre, a la vez que a facilitar los cambios necesarios para reducir el riesgo de desastres, evaluar los niveles de riesgo futuro cuando se planifican proyectos de vivienda después de un desastre.*

*Apoyo a los medios de subsistencia – Proyectos que fortalecen o diversifican los medios de subsistencia y permiten a las personas o familias desarrollar estrategias para reducir el riesgo, como son los huertos domésticos permiten mejorar la alimentación y aumentar las reservas en períodos de sequía”.*

El resultado esperado es, pues, la necesaria reducción de pérdida de vidas humanas por desastres, así como bienes y activos sociales y económicos y ambientales de las personas, comunidades y países.

Y el objetivo/meta a alcanzar es la prevención de la creación del riesgo, y la reducción del riesgo de desastre existente a través de medidas económicas, sociales, culturales y ambientales que aborden la exposición, la vulnerabilidad y así fortalecer la resiliencia.

Sin embargo, no se trata de copiar modelos o de adquirir guías para cumplir con el requisito. Se trata, sí, de crear todos aquellos que se acoplen perfectamente a las necesidades intrínsecas de nuestro país, comprendiendo su geografía, su sistema orográfico, su sistema hidrológico, creando conciencia de que es totalmente vulnerable y que nosotros mismos aumentamos esa vulnerabilidad.

Se trata, no de establecer una organización reactiva, sino una integral que maneje la Gestión del Riesgo de una manera comprometida y profesional y sin fines políticos, pero sustentable, suprapartidista, con un compromiso claro con la población, pues una vez que pasa la emergencia se reconstruye el riesgo. Por el contrario, debemos analizar todos los factores necesarios para evitar un nuevo impacto social, establecer como meta el reconstruir mejor.

Al analizar las causas que generan riesgo, que crean vulnerabilidad, es se encuentra:

- Falta de voluntad política (principalmente a nivel local y estatal);
- Urbanización mal planeada y, por ende, mal ubicada;
- Ciudades no planificadas;
- Industrias con libertades y concesiones especiales;
- Carencia de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial;
- Carencia de Planes de Gestión de Riesgo;
- Falta de normatividad y coercitividad.

- Asentamientos humanos informales.
- Falta de coordinación e integración interinstitucional;
- Falta de concientización y capacitación sobre el riesgo en la comunidad;
- Carencia de cultura y educación sobre el riesgo y prevención. “Cultura preventiva y de autoprotección”;

Priorizar lo urgente, sin atender lo importante.

La UNDRR es el punto focal de las Naciones Unidas para la reducción del riesgo de desastres, su misión es supervisar la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, apoyando a los países en su implantación, monitoreando y compartiendo lo que funciona para reducir el riesgo existente y prevenir la creación de nuevos riesgos.

Como ejemplo de las funciones que desarrolla la UNDRR, puede citarse que el aumento en los eventos climáticos extremos en el futuro probablemente incremente la cantidad y la magnitud de los desastres y afecte seriamente la permanencia y seguridad del Estado, por ello se necesita una visión integral que contemple los métodos y las herramientas ya existentes para la Reducción del Riesgo de Desastre.

Si bien el cambio climático incidirá en todos los países, es muy probable que las poblaciones de los países más pobres, al igual que los pobres -que es la población más vulnerable en los países más ricos- sean los más afectados. Estos grupos poblacionales normalmente tienden a vivir en zonas de alto riesgo, tales como laderas inestables y llanuras propensas a las

inundaciones, y generalmente no tienen acceso a mayores recursos para la construcción adecuada de sus viviendas (EIRD ONU, 2008).

Gran parte de esta población depende de sectores susceptibles al clima, tal como la agricultura, y tienen muy pocos medios, o ninguno del todo, para enfrentar el cambio climático debido, por ejemplo, a su baja capacidad de ahorro, la falta de seguros para sus bienes o el acceso limitado a los servicios públicos. Se prevé que el cambio climático reducirá aún más sus bajos ingresos y aumentará las enfermedades y las tasas de mortalidad en muchos países en desarrollo.

En América Latina los cambios en los patrones pluviales y la desaparición de los glaciares reducirán considerablemente la cantidad de agua disponible para el consumo humano, la agricultura y la generación de energía. En las zonas más áridas, se pronostica que el cambio climático provocará la salinización y la desertificación de las tierras agrícolas. Asimismo, se prevé que habrá una disminución en la productividad de algunas cosechas y del ganado, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria. Un aumento en el nivel del mar incrementará el riesgo de inundaciones en las zonas costeras bajas. Esta situación, en su ámbito social, provocará una muy grave migración hacia Estados Unidos y Canadá, generando muchos más problemas en las rutas migratorias.

Por su parte, América del Norte experimentará una mayor reducción de nieve en las montañas a causa de las temperaturas más altas, lo cual aumentará las inundaciones invernales y reducirá la afluencia de agua en el verano, así como la disponibilidad estacional de ésta.

Se prevé que muchas regiones experimentarán olas de calor más prolongadas, más cálidas y con un mayor potencial para generar impactos adversos en la salud. A la par de las temperaturas más altas, también incrementará el riesgo de los incendios forestales. Las comunidades costeras estarán cada vez más expuestas a las amenazas si continúa aumentando la intensidad de las tormentas tropicales.

La Plataforma Mundial para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como sus Plataformas Regionales se reconocen claramente como mecanismos que refuerzan la coherencia entre las agendas, el seguimiento y las revisiones periódicas como apoyo a los organismos de gobernanza de las Naciones Unidas.

Ahora bien, la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres -Plataforma Global- (UNDRR, 2015) es el foro principal a nivel mundial para el asesoramiento estratégico, la coordinación, el desarrollo de asociaciones y la revisión de los avances en la implantación de instrumentos internacionales sobre la reducción del riesgo de desastres. Esta Plataforma fue establecida en 2006 y es ahora la principal reunión mundial de partes interesadas comprometidas con la reducción del riesgo de desastres y la construcción de la resiliencia de las comunidades y naciones.

La Plataforma Global es, prácticamente, un formato que facilita el diálogo y el intercambio de ideas y experiencias exitosas entre todas las partes interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Cuenta con un diálogo de alto nivel que reúne a altos funcionarios gubernamentales, incluyendo jefes de Estado y de gobierno, ministros, alcaldes y parlamentarios y líderes del sector privado, la ciencia y la sociedad civil.

Este foro ha celebrado sesiones bienales, desde 2007, en 2009, 2011 y 2013, todas ellas celebradas en Ginebra. En 2015 no hubo sesión, ya que se celebró la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual incluyó una dimensión significativa y muy apreciada de diversas partes participantes.

Las Plataformas Regionales y las Plataformas Globales juegan un rol fundamental para avanzar en la implantación del Marco de Sendai, puesto que ofrecen espacios privilegiados de debate y aprendizaje y potencian la colaboración de todos los grupos y sectores involucrados, lo que muchas veces no sucede de manera doméstica en los estados participantes.

La Plataforma Global 2017 (UNISDR, 2017) para la Reducción del Riesgo de Desastres se llevó a cabo en Cancún, México, del 22 al 26 de mayo de ese año, siendo la primera vez que el foro internacional más importante dedicado a la agenda de reducción del riesgo de desastres se celebrara fuera de Ginebra y fue la primera oportunidad para que la comunidad internacional revisara los progresos globales en la implantación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Por su situación geográfica, la gestión de riesgos es fundamental para América Latina y el Caribe. La incidencia de los fenómenos que generan desastres se han triplicado desde la década de los 70' del S. XX, y con el cambio climático, su intensidad y frecuencia aumentará.

En ese sentido, y cumplimentando los compromisos contraídos con la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR (por su siglas en inglés), se llevó a cabo la VI Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas en Cartagena, Colombia, del 20 al 22 de

junio de 2018, la cual indudablemente fue una oportunidad para que los gobiernos, sector privado, sociedad civil y otros actores en la región realizaran un intercambio de experiencias frente a la implantación del Plan de Acción Regional, mismo que fue acordado en marzo 2017 en Montreal, Canadá, como guía para la implantación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas.

El objetivo principal de la VI Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastre en las Américas fue debatir la forma en la que los gobiernos, los ministros, los líderes de la sociedad civil, las instituciones técnicas y científicas, el sector privado y los medios de comunicación podrían impulsar la aplicación y la medición de los resultados esperados del Marco de Sendai en las Américas, ya que incluyó un segmento intergubernamental, sesiones técnicas y actividades paralelas y especiales en las que los participantes tuvieron la oportunidad de interactuar y conversar sobre la aplicación del Marco de Sendai, mejores prácticas y lecciones aprendidas.

La Plataforma Regional en Cartagena, incluyó una plaza de exhibición, exposición de fotografías y el denominado un escenario en vivo ("Ignite Stage"), un lugar en el que se presentaron herramientas e iniciativas innovadoras en torno a la reducción del riesgo de desastres. Por otro lado, se presentó también la oportunidad para que grupos intergubernamentales subregionales y diversos sectores involucrados en el campo de la Reducción del Riesgo de Desastre interactuaran y fortalecieran alianzas de trabajo, al igual que compartir experiencias con miras a lograr las siete metas mundiales trazadas en el Marco de Sendai.



La relevancia de la Plataforma Regional es que América Latina y el Caribe es una de las regiones más vulnerables del mundo en términos de susceptibilidad a múltiples amenazas naturales, desde sismos, erupciones volcánicas y hasta sequías, inundaciones y tormentas de gran magnitud, siendo estos últimos fenómenos cada vez más frecuentes y más severos como consecuencia del cambio climático y en estas reuniones se generó y potenció el trabajo bajo el esquema de la gobernanza.

La Gobernanza del riesgo es un enfoque sistémico, basado en los principios de cooperación, participación ciudadana, mitigación de desastres y sostenibilidad, adoptado para lograr una gestión del riesgo más efectiva, complementario de las políticas públicas y de la planificación privada, y la oportunidad que brindan las Plataformas Regionales es mejorar la gobernanza en este tema, ya que ésta condiciona la gestión eficaz y eficiente de los riesgos de desastre en todos los niveles al plantear objetivos claros, planes, directrices y coordinación entre los sectores, así como la participación de todos los actores pertinentes.

Por lo tanto, como es necesario fortalecer la gobernanza en la gestión del riesgo de desastres, la Plataforma Regional, no sólo da luz, sino que ofrece la oportunidad de mejorar los sistemas nacionales para la consecución de esa mejora.

El crecimiento constante del riesgo de desastres, el aumento de la exposición de las personas y los bienes, es decir, la vulnerabilidad constante y creciente, así como las enseñanzas extraídas de los desastres ocurridos indican la necesidad de fortalecer aún más la capacidad de respuesta a todos los niveles. Los desastres nos han demostrado que la fase de recuperación y reconstrucción debe planificarse antes del desastre y es fundamental para reconstruir mejor y

hacer que las naciones y las comunidades sean más resilientes a los desastres; debemos aprender a no reconstruir el riesgo y a mitigar lo más posible el impacto de los fenómenos perturbadores.

Es prácticamente obligatorio aprender de los demás países de la Región, pero sobre todo entender y tropicalizar las experiencias exitosas, en el entendido de que la Gestión del Riesgo, no debe dejar de contemplar la(s) actividad(es) económica(s) preponderante(s) en la región, ya que es lo primero que se pretende cuidar y reactivar para que se pueda establecer adecuadamente la Continuidad de Desarrollo (Flores Sánchez C. O., Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional, 2016).

Esa es una de las ventajas de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastre de las Américas; asistir como país, compromete a todos los mexicanos a colaborar en las acciones que establece el Marco de Sendai, con el objetivo fundamental de prepararnos ante un evento de las magnitudes que se presentan en nuestro territorio, con cierta regularidad, tanto como gobierno, pero sobre todo, como sociedad civil, lo que sin duda fortalece la Seguridad Nacional, así como a la Regional y la Hemisférica, al contar con mejores prácticas de resiliencia doméstica y regional.

Esta, es una buena oportunidad para que México reafirme su compromiso de continuar con el desarrollo de políticas, programas y estrategias para reducir la exposición y vulnerabilidad de la población por la presencia de fenómenos perturbadores, como lo ha hecho desde su incorporación al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (sic) de 1989. Nuestro país sí ha aportado temas de interés mundial; por ejemplo, expertos del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) durante la Quinta Plataforma Regional expusieron el tema “Construyendo Medios de Vida Resilientes”, y presentaron experiencias de

éxito en nuestro país con la implementación del cuidado animal en la Gestión Integral del Riesgo.

México se encuentra en la vanguardia de iniciativas encaminadas al desarrollo de un marco integral en la gestión del riesgo de desastres, incluyendo el uso efectivo de mecanismos de financiamiento y aseguramiento del riesgo para manejar el riesgo fiscal de desastres, razón por la cual también se han expuesto los instrumentos y herramientas financieras con que cuenta nuestro país, para que de manera objetiva prevengan, apoyen, mitiguen y den respuesta a situaciones de emergencia por afectaciones de desastres, coadyuvando a la tranquilidad social, a la preservación de la vida, a la conservación del patrimonio de las personas y en generar, mantener o restablecer condiciones de seguridad y normalidad en la vida de las personas, lo que coloquialmente conocemos como FONDEN (Fondo de Desastres Nacionales).

Sin embargo, los eventos sísmicos del 7 y del 19 de septiembre de 2017, mostraron áreas de oportunidad que deben ser abordadas con prontitud, pero también con eficacia, principalmente en los rubros de profesionalización de las autoridades, educación, formación y participación de la sociedad civil, fortalecimiento de la cultura de la gestión del riesgo, entre otras, que con la participación en la Plataforma Regional podrían mejorarse.

La Ley General de Protección Civil, establece que la Gestión Integral de Riesgos es el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que

combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

El concepto ha ido tomando importancia en los últimos años. Definido como un proceso de adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, implica intervenciones en los procesos de planeamiento del desarrollo para reducir las causas que generan vulnerabilidades.

La Gestión de Riesgos es un tema fundamentalmente político, que utiliza elementos técnicos para la toma de decisiones, y que debe, también, estar cruzado con el Desarrollo Sostenible, con el afán de no generar más riesgo, disminuir los índices de pobreza y, en consecuencia, la vulnerabilidad.

Por ello, es fundamental contar con un gobierno con capacidad para hacer frente a las amenazas. La gobernabilidad y la gobernanza influyen la predisposición y voluntad de los agentes nacionales y sub-nacionales (incluidos gobiernos, legisladores, funcionarios públicos, medios de comunicación, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) para coordinar las acciones orientadas a gestionar y reducir los riesgos relacionados con los desastres.

Es esencial la voluntad política, pues se pueden tener leyes y normas, pero sin voluntad política no se podrán aplicar a cabalidad, sobre todo brindar o disponer los recursos para su cumplimiento, como ha pasado a lo largo del tiempo en temas de Protección Civil.

En este sentido es importante la capacidad de negociación de los distintos organismos e instituciones, con la capacidad suficiente para una gestión coordinada, transversal, sistémica y con claridad en sus funciones y atribuciones, integrando a sectores como el privado y las organizaciones sociales, con énfasis a las poblaciones vulnerables.

Así mismo, articular los distintos niveles de gestión, desde el nacional, pasando por la estatal, hasta llegar al local, pues es en este ámbito, en el municipal, donde debe generarse la Gestión de Riesgos, ya que ahí se cuenta con el conocimiento y la información real de lo que sucede, siguiendo de manera puntual, pero *tropicalizada*, las políticas nacionales de Gestión de Riesgos, y exigiendo que éstas permeen de manera adecuada hasta los gobiernos locales. La Gestión del Riesgo, no debe dejar de contemplar las actividades económicas preponderantes en la región, ya que es lo primero que se pretende cuidar y reactivar para que se pueda establecer adecuadamente la Continuidad de Desarrollo.

Las etapas de la gestión del riesgo se inician con una serie de actividades para conocer el riesgo, los peligros, los bienes expuestos y las características que los hacen vulnerables; así como la historia y los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que constituyeron los factores subyacentes de esos riesgos. Y como es multidisciplinaria debe estar integrada a los Planes de Desarrollo, para que se consideren acciones del ámbito social, económico, ambiental, administrativo, etc., luego entonces el gobierno debe establecer una base institucional y legal sólida para facilitar la gestión del riesgo de desastre, contribuyendo al fortalecimiento de las instituciones clave mediante la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en las políticas públicas y fortaleciendo de los sistemas de gestión del riesgo de desastres de los distintos órdenes de la administración pública (PNUD, 2014).

No es malo expresar la idea de que es necesario dejar de ser un país “cortoplacista”, y tener una visión a futuro de lo que se requiere para el bien común de la sociedad. El Alcalde Municipal de San Antonio Aguas Calientes, Sacatepéquez, en Guatemala, Licenciado Carlos Augusto Hernández, manifiesta que *“Cada pueblo labra su historia de acuerdo a sus sueños y aspiraciones, y es aquí cuando sus gobernantes trascendemos o morimos en el registro público de la vida, pues la grandeza de nuestros municipios va más allá del discurso político, más allá de fariseos, mucho más de aventureros, el curso de nuestros pueblos se traza con voluntad, con el compromiso día a día de hacer mejor las cosas, con la responsabilidad de cambiar cada angustia por esperanza, cada desaliento por un mejor mañana, cada ausencia por una mano amiga”* (Augusto Hernández, 2010).

Con lo anterior, se comprende también la necesidad de que los municipios cuenten con los esquemas reales para contar un Plan de Desarrollo, con un Plan de Reordenamiento Territorial y con un Plan de Gestión de Riesgos, que estén articulados entre sí, pues es obvio que el tema de los riesgos transversaliza todo el plan de desarrollo (Flores Sánchez C. O., Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional, 2016).

Un municipio que no tiene identificadas las diferentes problemáticas de hábitat y vivienda, y por ello no propone adecuadamente las acciones de impacto que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, pues es un municipio vulnerable. Así también aquel que está desordenado, sin organización en su espacio físico conlleva a afectar la vida de sus pobladores.

El enfoque de la gestión del riesgo de desastres, dado su carácter integral, comprende la Gestión Prospectiva, Correctiva y Reactiva, a saber:

***Gestión prospectiva:*** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio.

***Gestión correctiva:*** Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente.

***Gestión reactiva:*** Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

Estos tres elementos buscan la reducción en la mortalidad por desastres, reducir el número de personas afectadas, reducir las pérdidas económicas y reducir daños a su infraestructura, así como al medioambiente.

Conocer el riesgo es el entendimiento útil del mismo para la toma de decisiones. Para cada una de las etapas se requiere información específica que cumpla con ciertas características de rigor metodológico, resolución y certidumbre. Las etapas de la gestión del riesgo son prospectiva, correctiva, reactiva y prospectiva-correctiva.

La gestión prospectiva consiste en evitar la construcción de nuevo riesgo, es en esencia la etapa de prevenir riesgos. Esto se logra por diferentes vías asociadas al desarrollo sostenible. Por un lado, con base en el conocimiento de los peligros, su intensidad, frecuencia y distribución espacial, se pueden establecer los tipos de uso de suelo, de acuerdo al nivel de peligrosidad, con el objetivo de evitar la exposición de bienes a agentes destructivos. También es posible utilizar información sobre peligros para reducir la vulnerabilidad; para ello es necesario incorporar esta información a los reglamentos de construcción, de modo que los sistemas estructurales se

diseñen y construyan considerando las solicitudes que los fenómenos perturbadores del sitio pudieran inducir.

El riesgo, el impacto y la capacidad para hacer frente a un desastre evolucionan a lo largo del ciclo de vida de una persona. Pueden surgir vulnerabilidades y cambiar, agravarse y persistir durante largos períodos, lo que genera disparidad en ingresos, desigualdad basada en género, etnia, hogar, condición etaria y estatus social. Esto puede contribuir a la transmisión intergeneracional de la vulnerabilidad y la ampliación de las desigualdades.

Si bien la vulnerabilidad no es sólo una función de la pobreza, los desastres amplifican los problemas sociales existentes, así como desigualdades y desventajas adicionales para aquellos que ya son vulnerables. Por tanto, es preciso reconocer que no todos tenemos las mismas oportunidades, en cuestión de ubicación, edad, sexo, grupo de ingresos, discapacidad y acceso a beneficios sociales (GAR, 2019).

Los esquemas de protección y las redes de seguridad afectan en gran medida las opciones que las personas tienen que anticipar, prevenir y mitigar riesgos.

Los desastres pueden exacerbar un conflicto colocando estresores adicionales en los sistemas de gobernanza que ya han sido desgastados, como el caso del COVID19 en México, situación que, además de las condiciones políticas, creó una mayor división en la sociedad. Del mismo modo, las quejas que determinan la forma y la duración de conflicto, pueden agravarse por los desastres, intensificando los desequilibrios existentes.

Por ello se requiere la práctica de la gobernanza en la gestión de riesgos, incorporando más a las comunidades y a la población, dejar de hacer investigación compartimentada, peligro



por peligro, evaluación y gestión de riesgos si queremos mejorar nuestra comprensión de sistemas complejos y riesgos y colectivamente para identificar soluciones. Esto se aplica tanto al marco institucional y mecanismos para la gobernanza de riesgos como a la organización comunitaria.

### 2.5.3 Marco normativo

El presente trabajo se encuentra sustentado por las siguientes bases jurídicas:

Tabla 4 Cuadro legislativo

| Instrumento                                           | Fecha de última reforma | Artículos / apartados         | Descripción                                                                                    |
|-------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 5 de febrero del 2017   | Artículo 73<br>sección XXIX-I | Sobre la facultad del congreso para expedir leyes para coordinar acciones en protección civil. |
| Constitución Política del Estado de Chiapas           | 6 de sept. de 2017      | Artículo 5<br>fracción VII    | Derecho a la protección civil estatal y municipal                                              |
| Constitución Política del Estado de Oaxaca            | 4 de mayo del 2019      | Artículo 113<br>Fracción LXII | Del Gobierno Municipal, legislar en materia de                                                 |

|                                     |                      |                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plan Nacional de Desarrollo         |                      |                                                                                     | Protección Civil                                                                                                                                                                                                                   |
|                                     | 30 de abril del 2019 | <p>Objetivo 1.6</p> <p>Objetivo 1.9</p> <p>Objetivo 1.9.1</p> <p>Objetivo 1.9.2</p> | <p>- Mejorar las relaciones internacionales para mejor respaldo a la gestión de riesgo.</p> <p>- Resiliencia, sostenibilidad y seguridad.</p> <p>- Políticas públicas en gestión de riesgo</p> <p>- Metas del marco de Sendai.</p> |
| Objetivos del desarrollo sostenible | Mayo del 2016        | <p>Objetivo 16</p> <p>Apartado 16.6</p>                                             | <p>- Paz, justicia e instituciones sólidas.</p> <p>- Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes</p>                                                                                                          |

|                                                         |                     |                                      | que rindan<br>cuentas.                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ley Orgánica<br>para la<br>Admón.<br>Pública<br>Federal | 9<br>agosto<br>2019 | Artículo<br>30 bis<br>fracción<br>20 | Establece que,<br>la secretaria de<br>protección<br>ciudadana<br>corresponde<br>conducir y<br>poner en<br>ejecución con<br>los tres<br>órdenes de<br>gobierno las<br>políticas y<br>programas de<br>protección<br>civil |

Fuente: Elaboración Propia

La normativa es la siguiente:

Tabla 5 Cuadro normativo

| Instrumento                                                                 | Fecha de creación o última reforma |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| Marco de acción de Hyogo                                                    | 2005                               |
| Marco de Sendai                                                             | 2015                               |
| Ley General de Protección Civil                                             | 6 junio del 2012                   |
| Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil | 13 de julio del 2018               |
| Plan Nacional de Protección Civil                                           | 2019-2024                          |

Fuente: Elaboración propia

### **3 Capítulo 3 Desarrollo de los capítulos**

#### **3.1 Estudio de caso puebla**

##### **Contexto**

Las Elecciones Estatales de Puebla de 2018, denominadas oficialmente por la Autoridad Electoral como Proceso Electoral Local 2017-2018, se realizaron el domingo 1 de julio de 2018. Organizadas por el Instituto Estatal Electoral y por el Instituto Nacional Electoral, de forma simultánea con las Elecciones Federales. En los comicios locales se renovaron los siguientes cargos de elección popular:

Gobernador del Estado de Puebla. Titular del Poder Ejecutivo del Estado, electo para un periodo de seis años no reelegibles en ningún caso, donde resultó electa la candidata de la coalición "Por Puebla al Frente" Martha Érika Alonso Hidalgo.

41 diputados del Congreso del Estado. De los cuales 26 serán electos por mayoría relativa y 15 por representación proporcional.

217 Ayuntamientos. Compuestos por un Presidente Municipal y sus Regidores. Electos para un periodo de tres años, no reelegibles para el periodo siguiente.

El 14 de diciembre de 2018, Martha Érika Alonso, rinde protesta como gobernadora constitucional del Estado, recibiendo el cargo de Antonio Gali Fayad.

El 24 de diciembre de 2018 Martha Érika Alonso, muere en un accidente aéreo, mientras se dirigía de la Ciudad de Puebla a la Ciudad de México.

El 21 de enero de 2019, el Congreso del Estado de Puebla emite un Decreto por el cual se designa Gobernador Interino a Guillermo Pacheco Pulido, quien convoca a elecciones extraordinarias para el 2 de junio de 2019. En ellas se eligieron los siguientes cargos de elección popular:

Gobernador Constitucional del Estado de Puebla para un periodo de cinco años cuatro meses no reelegibles en ningún caso. Dada la falta absoluta de la titular del Ejecutivo, debido al fallecimiento de la gobernadora Martha Érika Alonso.

5 Ayuntamientos, debido a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó anular los resultados de las elecciones municipales en los Municipios de Ocoyucan, Mazapiltepec de Juárez, Tepeojuma, Ahuazotepec y Cañada Morelos.

El periodo de precampañas se efectuó del 24 de febrero al 5 de marzo y el periodo de campaña del 31 de marzo al 29 de mayo.

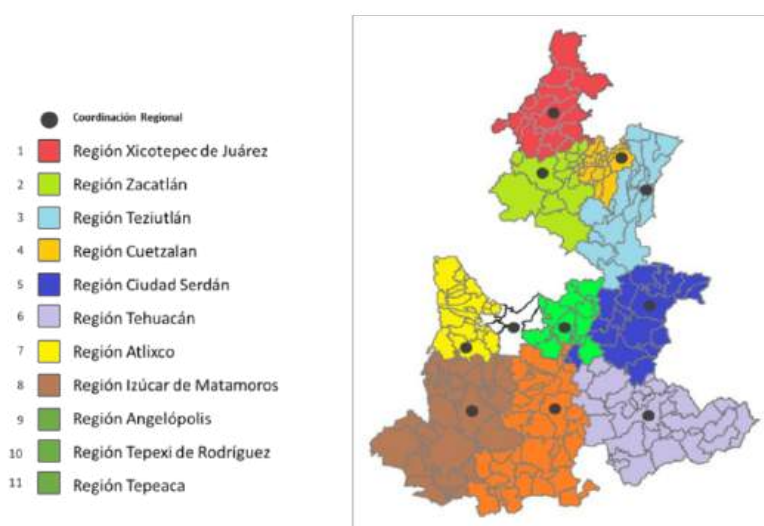
Con el 99.9% de los votos computados por el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), el ganador de la contienda a Gobernador fue Luis Miguel Barbosa Huerta, candidato de la coalición «Juntos Haremos Historia», integrada por los partidos Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). De acuerdo a estos datos, Barbosa Huerta habría obtenido el 44.6% de los votos; el abstencionismo habría sido de casi el 67.7%.

Este contexto tiene como fin mostrar el panorama del Sistema Estatal de Protección Civil de Puebla, durante el periodo comprendido del 1 de febrero de 2019 al 15 de enero de 2020, en donde la entidad pasaba por una inestabilidad política, económica, de seguridad y social,

habiendo tenido 4 gobernadores en menos de 9 meses, exigía una labor intensa, por las amenazas, y riesgos a los que está expuesta dicha entidad, como riesgos geológicos, por el Volcán Popocatepetl y deslizamientos de laderas, riesgos de carácter Hidrometeorológico, incendios forestales, y riesgos por la acción humana por robo de hidrocarburos a través de tomas clandestinas, entre otros.

Para efectos de la Coordinación General de Protección Civil, el estado está dividido en 11 regiones de coordinación operativa:

**Figura 1** Mapa regional de las coordinaciones operativas



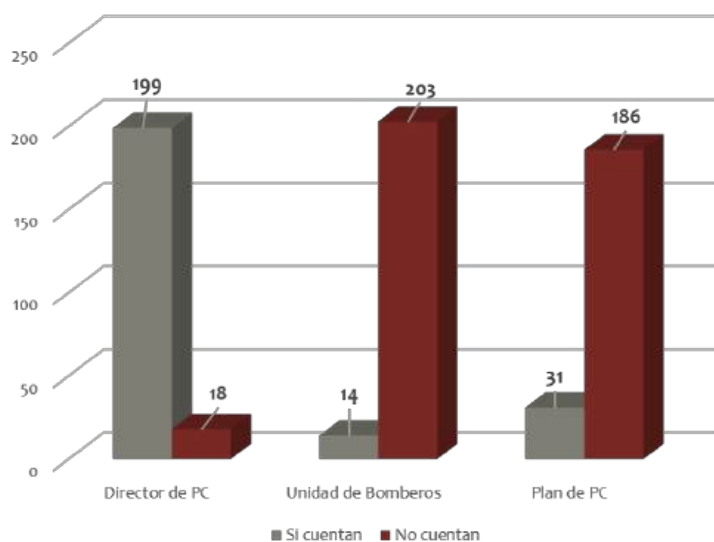
Fuente: elaboración propia

En un estudio realizado en la entidad durante el periodo mencionado, se obtuvo el siguiente diagnóstico general de Protección Civil del Estado:



De los 217 Municipios que tiene el estado, 18 no cuentan con Director de Protección Civil, 203 no cuentan con Unidad de Bomberos y 186 están sin Plan Municipal de Protección Civil.

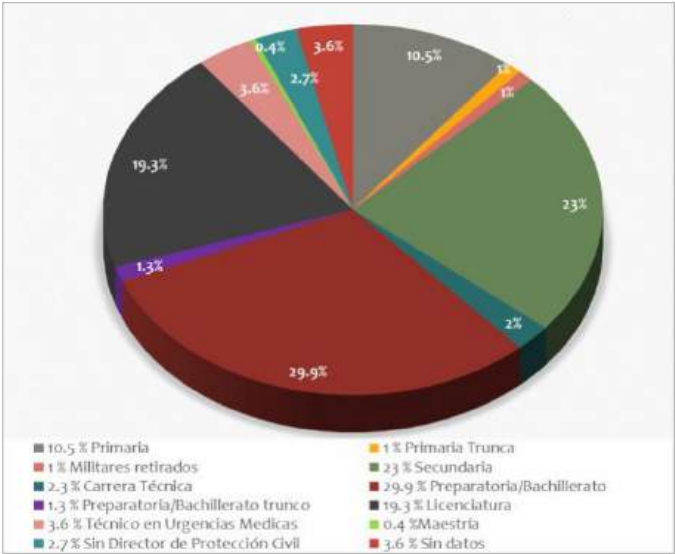
Figura 2: 1er Gráfico de resultados



Fuente: elaboración propia

De los 199 Municipios que cuentan con Directores de Protección Civil, se obtuvo que su nivel de escolaridad es el siguiente:

Figura 3 Gráfico de nivel de estudios en directores municipales



Fuente: elaboración propia

Se ha encontrado que el Estado de Fuerza del Personal, en los Municipios es el siguiente:

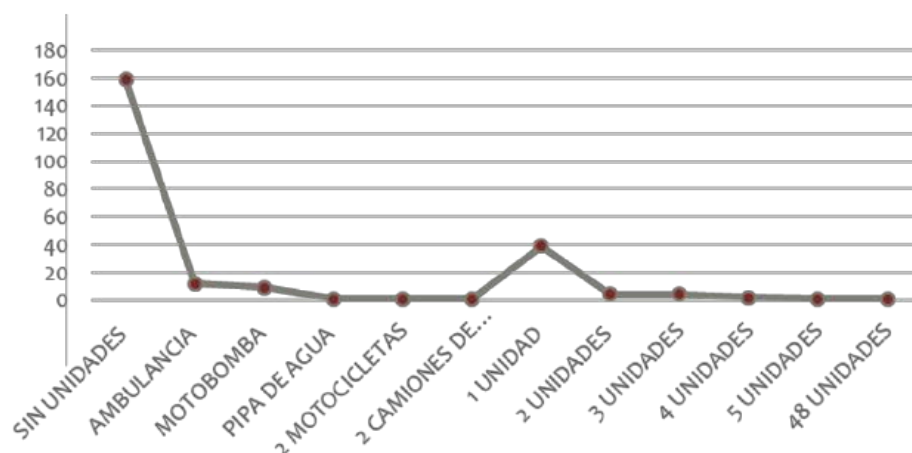
Tabla 6 Personal en municipios

| NÚMERO DE PERSONAL DE PROTECCIÓN CIVIL | MUNICIPIOS |
|----------------------------------------|------------|
| 0                                      | 14         |
| 1                                      | 78         |
| 2                                      | 47         |
| 3                                      | 25         |
| 4                                      | 11         |
| 5                                      | 11         |
| 6                                      | 4          |
| 7                                      | 5          |
| 8                                      | 6          |
| 9                                      | 3          |
| 10                                     | 2          |
| 11                                     | 2          |
| 13                                     | 1          |
| 15                                     | 1          |
| 16                                     | 1          |
| 18                                     | 1          |
| 19                                     | 1          |
| 33                                     | 1          |
| 34                                     | 1          |
| 44                                     | 1          |
| 101                                    | 1          |

Fuente: elaboración propia

### El Parque Vehicular en las Unidades Municipales:

Tabla 7 Parque vehicular



Fuente: elaboración propia

La Coordinación General de Protección Civil del Estado de Puebla diseñó un nuevo modelo para salvaguardar la integridad de la población ante cualquier eventualidad que signifique un riesgo. La integralidad del modelo se basa en la cultura de la prevención, la acción permanente, la corresponsabilidad social y la gestión del riesgo de desastre encaminada a la construcción de una *Puebla Resiliente*.

El Modelo *Puebla Resiliente* construiría las condiciones para que Puebla sea un Estado preparado para resistir el eventual impacto de un fenómeno perturbador (de origen natural o antropogénico) de forma coordinada, oportuna, eficaz y segura, de manera tal que la capacidad de adaptación y recuperación de su población e instituciones estuviese encausada a una eficiente Continuidad de Desarrollo.

A partir de lo anterior, el Modelo fue desarrollado de la siguiente manera:

Un fin, un medio, un método, tres ejes de trabajo y siete valores que se muestran como el sustento de la estrategia integral y trascienden a todo el modelo:

- ☐ Un Fin: Puebla Resiliente.
- ☐ Un Medio: utilización de la gobernanza como modelo de coparticipación entre el gobierno y la sociedad para la construcción de políticas públicas de forma activa, inclusiva y legítima.
- ☐ Un Método: Gestión del Riesgo de Desastre.
- ☐ Tres Ejes: Gestión Prospectiva, Gestión Correctiva y la Gestión Reactiva; entendidas como etapas que definirán el fin perseguido.
- ☐ Siete Valores: Ética, Solidaridad, Equidad, Confianza, Honradez, Libertad y Honestidad.

## **Método**

### **Gestión del Riesgo de Desastre**

El elemento principal del método de gestión de riesgo es el Consejo Estatal de Protección Civil, ya que es el órgano de planeación, consulta, apoyo e implementación del Modelo, que tiene por objeto integrar y activar a las Dependencias, Entidades Paraestatales, Ayuntamientos, Organismos Constitucionalmente Autónomos y Representantes de los Sectores Social y Privado en la construcción de Puebla Resiliente.

## **Eje I Gestión Prospectiva**

El eje se basa en el Plan Estatal de Gestión Integral del Riesgo de Desastres en Puebla durante el año 2019, el cual es de carácter preventivo e involucra a todas las entidades y representaciones tanto del Gobierno Estatal como del Federal, adoptando medidas y estrategias de acuerdo a sus atribuciones. Tiene como Objetivo Principal orientar las acciones de la administración pública y de la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción y/o mitigación del mismo y el manejo de emergencias o desastres en cumplimiento de la política estatal en materia de Gestión Integral del Riesgo, que contribuyan a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible en el territorio poblano mediante tres acciones principales:

- Elaborar programas de acción para la prevención de riesgos.
- Establecer responsables de los programas de acuerdo a su especialización.
- Ejecutar los procesos de conocimiento, reducción de riesgo y manejo de desastres.

Dichas acciones se dividen en las diferentes etapas de estructuración del plan:

- Diagnóstico para identificar el tipo de riesgo.
- Prevención para tratar de evitar el riesgo.
- Preparación para enfrentar el riesgo en caso de ser inevitable.
- Reducción de pérdidas que pueden generar los distintos tipos de riesgos.

Para lograr el Objetivo Principal, se establecen 5 Objetivos Estratégicos definidos por premisas específicas y con metas precisas que están enfocadas a generar una cultura de prevención y autoprotección entre la sociedad:

1. Mejorar el conocimiento del riesgo de desastre dentro del territorio estatal.
2. Reducir la construcción de nuevas condiciones de riesgo a partir del desarrollo territorial, sectorial y ambiental sostenible.
3. Reducir las condiciones existentes de riesgo de desastres.
4. Garantizar un oportuno, eficaz y adecuado manejo de desastres.
5. Fortalecer la gobernanza, la educación y comunicación social en la gestión del riesgo con enfoque de equidad de género, diversidad cultural/étnica e inclusiva.

De igual manera involucra a todas las entidades y representaciones tanto del Gobierno Estatal como del Federal, adoptando medidas y estrategias de acuerdo a sus atribuciones.

## **Eje II Gestión Correctiva**

### **Acciones Diarias**

Se refiere al conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir o mitigar el riesgo existente, mediante las actividades inherentes de cada actor de acuerdo a su rubro, por ejemplo, los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y el sistema de alertamiento sísmico, la revisión y atención a la infraestructura, etc.

### **Eje III Gestión Reactiva**

#### Plan Integral de Atención de Emergencias y Desastres para el Estado de Puebla

El objetivo del plan es atender de manera eficiente, organizada y coordinada situaciones adversas relacionadas con fenómenos que representan un riesgo latente y potencial para la población. Dicho Plan es particularmente de carácter operativo.

Estructura del Plan:

- Plan Operativo Popocatepetl
- Plan Operativo para la Atención de Emergencias Hidrometeorológicas
- Plan Operativo ante Emergencias Sísmicas
- Plan de Contingencias ante Incendios Forestales
- Plan de Contingencias ante Heladas y Nevadas

Cada uno de estos documentos establece los procedimientos y protocolos de intervención de las distintas dependencias y delegaciones de los Gobiernos Estatal y Federal, además de definir la coordinación intersectorial de todos los involucrados con esquemas definidos en 9 comisiones especializadas de trabajo agrupadas en 3 ejes:

#### **Eje 1 Administración**

- Finanzas y Administración
- Comunicación Social

## Eje 2 Logística

- Participación Social
- Refugios Temporales

## Eje 3 Operación

- Salud, Búsqueda y Rescate
- Evacuación
- Telecomunicaciones
- Evaluación, Infraestructura y Restablecimiento
- Seguridad

Cada grupo está sujeto a objetivos específicos y acciones precisas que enmarcan la actuación durante una contingencia.



Figura 4 grupo/acción



Fuente: elaboración propia

Figura 5 Esquema de gestión del riesgo de desastre



Fuente: elaboración propia

Para desarrollar lo anterior, independientemente de las condiciones de efervescencia política y además de la instalación del Consejo Estatal de Protección Civil, se creó un grupo de enlaces operativos con todas las dependencias de la Administración Pública del Estado, tanto Secretarías de los diversos Despachos, como Organismos Desconcentrados, mismos que se reunían con una periodicidad de 15 a 21 días. En dichas reuniones se comentaban los aspectos de la Gestión de Riesgos de Desastres que les competían por rubro.

Así mismo, se potenció la participación, en otros grupos inherentes a cada amenaza, como por ejemplo el Comité Estatal de Incendios Forestales, el Grupo Interdisciplinario para la Atención de Fugas de Hidrocarburos, el Comité de Grandes Presas de CONAGUA. Además, se coordinaron todas las acciones de participación con el Estado Mayor de la Vigésimo Quinta Zona Militar, para la aplicación del Plan DNIII-E, y con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, a quien pertenece el H. Cuerpo de Bomberos.

Se mantuvo acercamiento con diversas empresas para gestionar apoyos a los municipios en donde éstas se ubican; y con el sector social se laboró estrechamente con Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones Civiles, como OXFAM, Scouts de México, el Pentatlón Deportivo Militarizado Universitario y la Sociedad Mexicana de Cruz Roja, entre otras.

### **Los resultados durante el periodo febrero 2019-febrero 2020,**

#### **Incendios Forestales**

La atención exitosa de 492 incendios forestales con la participación 4 aeronaves, una de la Secretaría de Marina- Armada de México, 1 del Servicios Aéreos del Gobierno del Estado y dos particulares (arrendadas), más la participación de la Brigadas de Combatientes de Incendios

Forestales de la Secretaría del Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial del Estado, las de la Comisión Nacional Forestal, así como las brigadas comunitarias de varios municipios.

### Pirotecnia

Para evitar accidentes se gestionó una capacitación por parte de la Zona Militar para los Directores de Protección Civil de los 217 municipios referente al uso, manejo y transporte de artificios pirotécnicos, para el periodo de Fiestas Patrias 2019, y se enviaron oficios a los 217 municipios dando recomendaciones del uso, manejo y transporte de artificios pirotécnicos para las Fiestas Decembrinas y no hacer uso de pirotecnia cerca de inmuebles dañados por el sismo de 2017; además se recomendó a los municipios la realización de operativos en mercados para minimizar el riesgo a la población con la comercialización y almacenamiento en este tipo de inmuebles, decomisando y poniendo a disposición de SEDENA, con quien se efectuaron Inspecciones a los polvorines.

Como parte de la capacitación a los Directores Municipales de Protección Civil a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres se les impartió el seminario “Manejo Seguro de la Pirotecnia como una actividad Productiva” y “Primeros Auxilios y Atención de Lesionados con Artificios Pirotécnicos”.

Se llevó una reunión con personal de la XXV Zona Militar y representantes de la Iglesia Católica a fin de concientizar y minimizar el uso de artefactos pirotécnicos en las fiestas decembrinas y fiestas patronales. De manera periódica se emitieron en redes sociales boletines de prevención para el uso y manejo de pirotecnia.

## Deslizamiento de Laderas

Previo a la temporada de Lluvias y Ciclones Tropicales, se realizaron Foros Regionales para la Prevención de Deslizamiento de Laderas, con los Coordinadores Regionales y los Directores Municipales, y se concertó la capacitación por parte de CENAPRED, para el tema, en el Municipio de Zacatlán. En este rubro, se mantuvo constante comunicación con la Secretaría de Infraestructura del Estado para el desbloqueo de carreteras y caminos, ocasionados por derrumbes, adicional a la participación comunitaria de los municipios.

Se realizó también un foro para la conmemoración del XX Aniversario del Deslizamiento en la Colonia Aurora en el Municipio de Teziutlán (5 de octubre de 1999), en colaboración con el CENAPRED y la Coordinación Nacional de Protección Civil.

Reconocimiento al Personal de la Coordinación General de Protección Civil del Estado.

Se realizó una ceremonia, en donde el Secretario de Gobernación entregó medalla y diploma al personal que computó 10, 15, 20 y 25 años de servicio en la Coordinación.

## Volcán Popocatepetl

El 28 de marzo de 2019 se elevó el semáforo de alertamiento volcánico de Amarillo Fase 2 a Amarillo Fase 3. Esta situación requiere que se efectúen simulacros de campo para la evacuación de la población que habita en la zona de riesgo mayor (49,603 habitantes), por lo que se llevó a cabo un simulacro de evacuación de la localidad de San Mateo Ozolco, siendo el único Estado que realizó una activa real en la zona, de los 5 que circundan al Volcán.

Se reforzó la capacitación de las 24 comunidades ubicadas en la zona de riesgo mayor, y se fomentó la participación comunitaria, de acuerdo a los usos y costumbres de cada lugar.

Junto con la Secretaría de Movilidad y la de Infraestructura, se realizaron recorridos reales por los 593.3 kilómetros que comprenden las 10 Rutas de Evacuación correspondientes al Estado, se fomentó la participación comunitaria para su mantenimiento.

El 27 de noviembre de 2019 se realizó otro simulacro de evacuación de campo, en la comunidad de Santa Cruz Cuautomatitla, Municipio de Tochimilco, utilizando rutas alternas en hipótesis de derrumbe por la ruta oficial. Ambos simulacros de evacuación se realizaron de la comunidad más cercana y la más alejada con respecto a la capital del Estado, respectivamente.

### **Simulacro de Sismos**

EL 19 de septiembre de 2019 y el 20 de enero de 2020, se participó en el Mega Simulacro Nacional organizado por la Coordinación Nacional de Protección Civil, logrando una participación de más de 2 millones de personas y alrededor de 114 mil instalaciones, alcanzando con ello el Segundo y Tercer Lugares, en participación a Nivel Nacional.

### **Declaratorias de Desastre y de Emergencia**

Durante el periodo en comento, no se solicitó ninguna Declaratoria de Emergencia o Desastre.

Al inicio del periodo citado, el Estado de Puebla se encontraba en el lugar 29 a nivel nacional en la clasificación de Sistemas Estatales de Protección Civil, para julio de ese mismo año se encontraba en el lugar número 13, y en diciembre de 2019, ascendió al lugar 12, de

acuerdo al índice de Gobernabilidad y Política Pública de la Coordinación Nacional de Protección Civil, en ese momento.

Con lo anterior, se pretende demostrar que la gobernanza y la transversalidad de la gestión del riesgo, no dependen de la estabilidad política, ni económica, ni social de una entidad. Cuando el interés es plenamente cumplir con la salvaguarda de la vida de las personas, sus bienes y el entorno, se buscan y consiguen los canales adecuados para la concertación sectorial, social y política, que permitan generar acuerdos de colaboración y participación de los diferentes sectores de la sociedad, y las dependencias de la administración pública de los tres órdenes de gobierno encaminados a la Reducción del Riesgo de Desastre.

#### Percepción de Titulares Estatales de Protección Civil.

En el periodo comprendido entre el 19 y el 26 de agosto de 2019, se realizó una encuesta a los 32 titulares de las Secretarías, Subsecretarías, Coordinaciones o Direcciones Estatales de Protección Civil, según sea el caso, obteniendo una participación del 70% de los titulares en cuanto a la manera de cómo se percibe el funcionamiento interno de la institución.

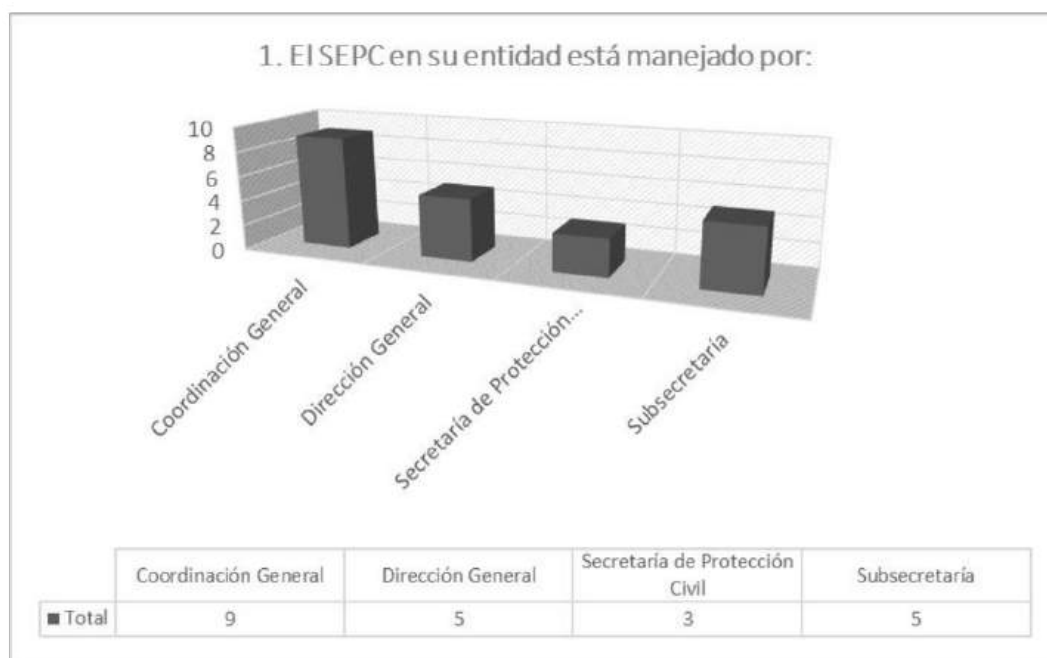
Figura 6 Porcentaje de participación



Fuente: elaboración propia

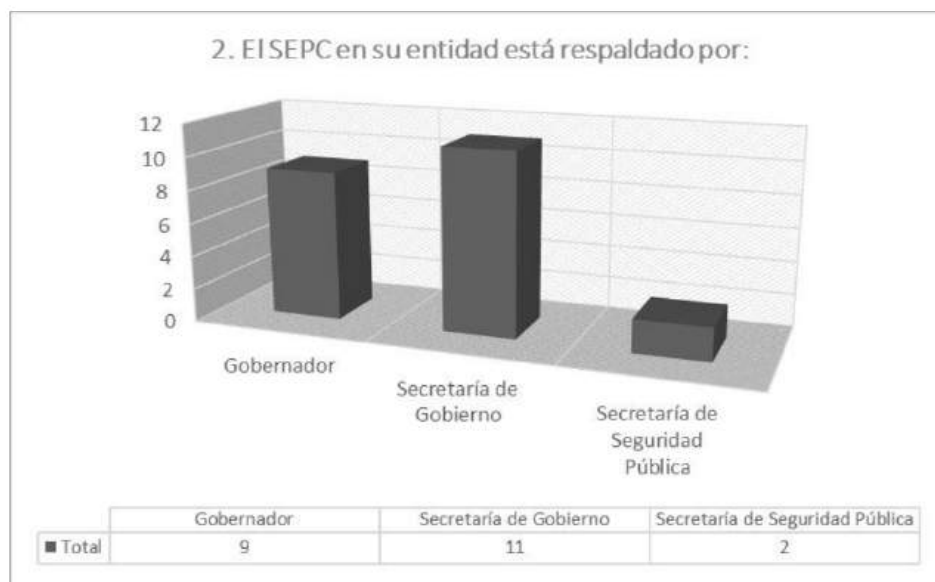
Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:

Figura 7 Manejo del SEPC



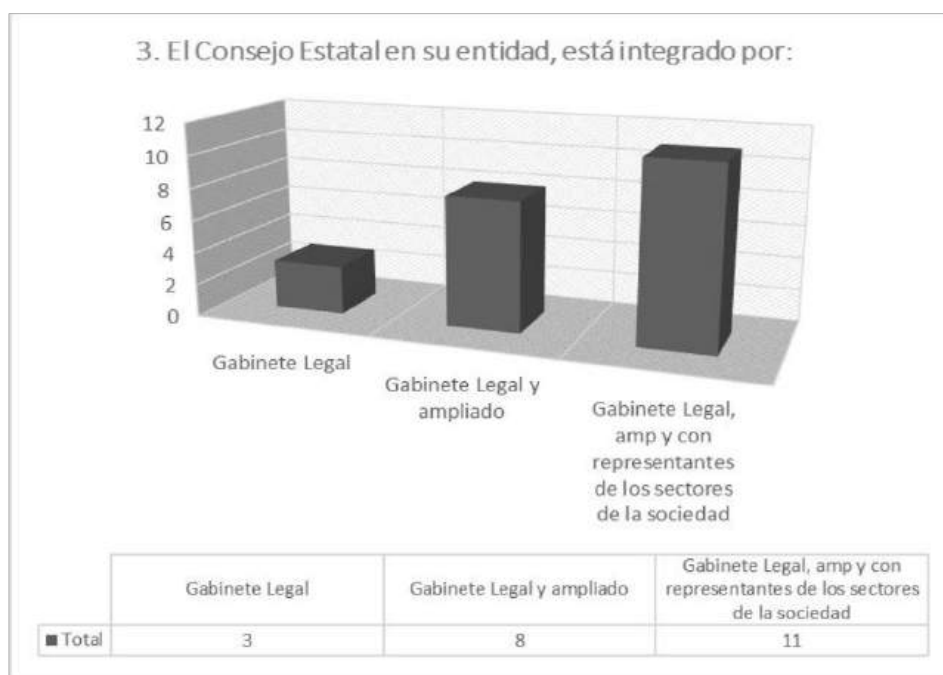
Fuente: elaboración propia

Figura 8 Respaldo del SEPC



Fuente: elaboración propia

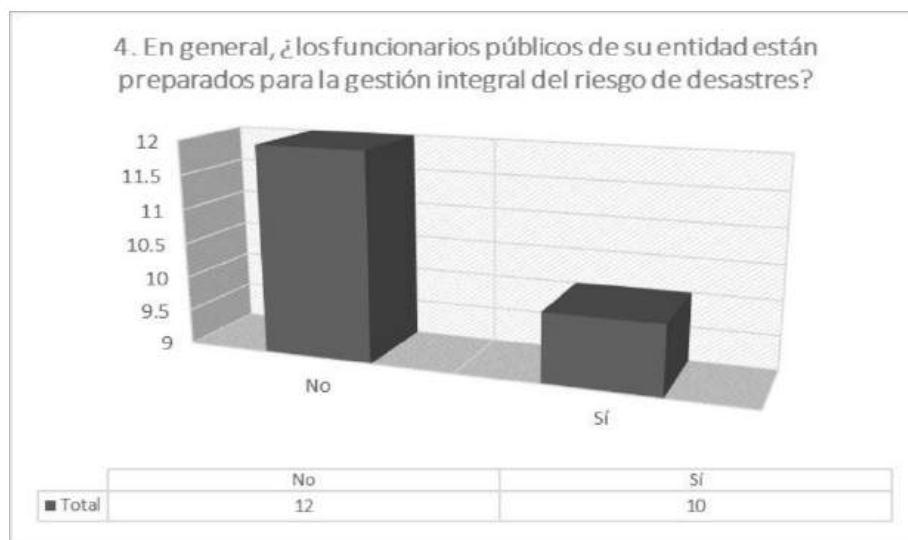
Figura 9 Integración del SEPC



Fuente: elaboración propia

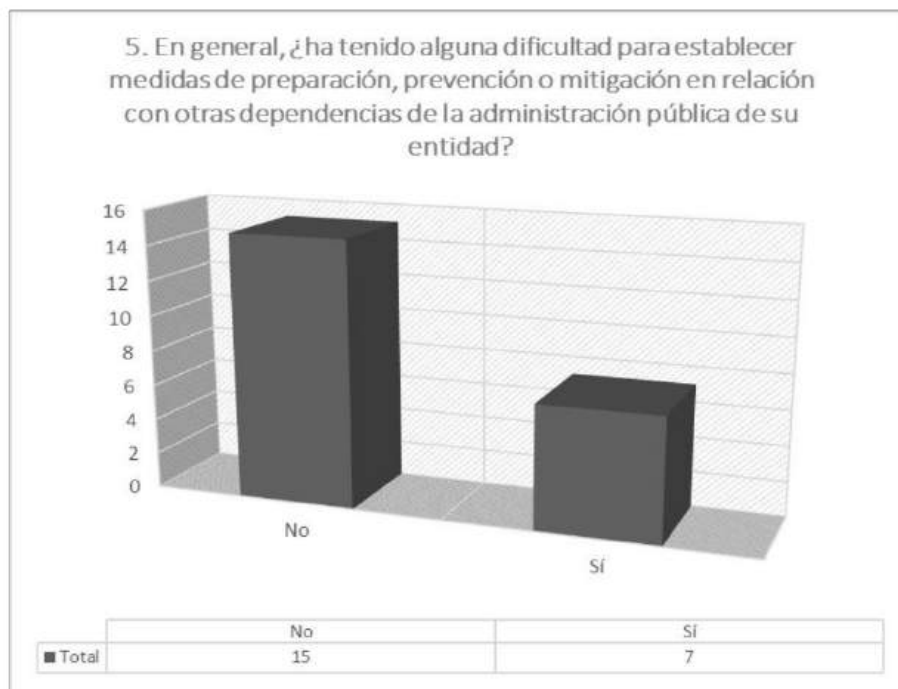


Figura 10 Preparación de funcionarios públicos



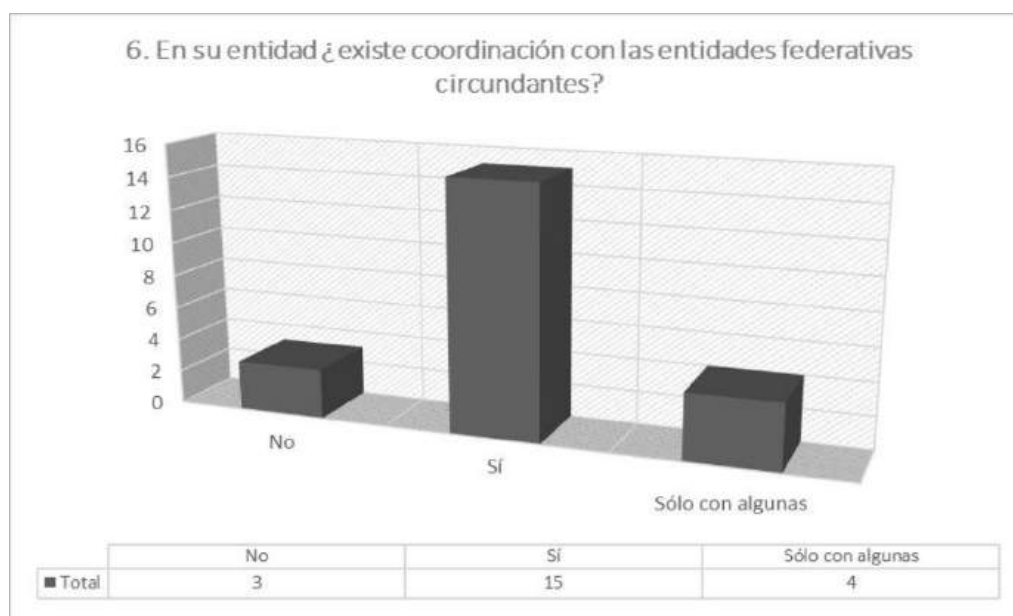
Fuente: elaboración propia

Figura 11 Dificultades de gestión



Fuente: elaboración propia

Figura 12 Coordinación con entidades



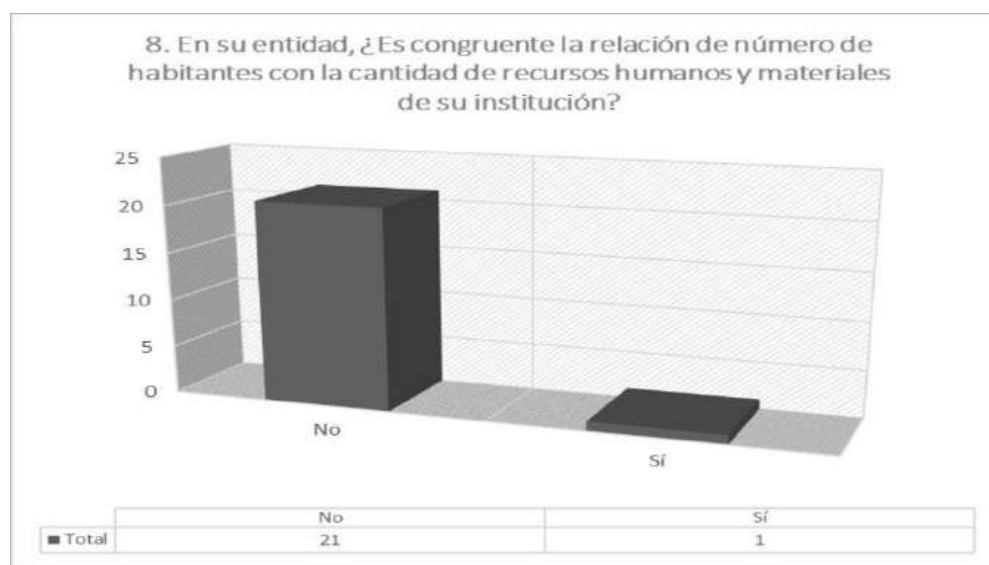
Fuente: elaboración propia

Figura 13 percepción del respaldo



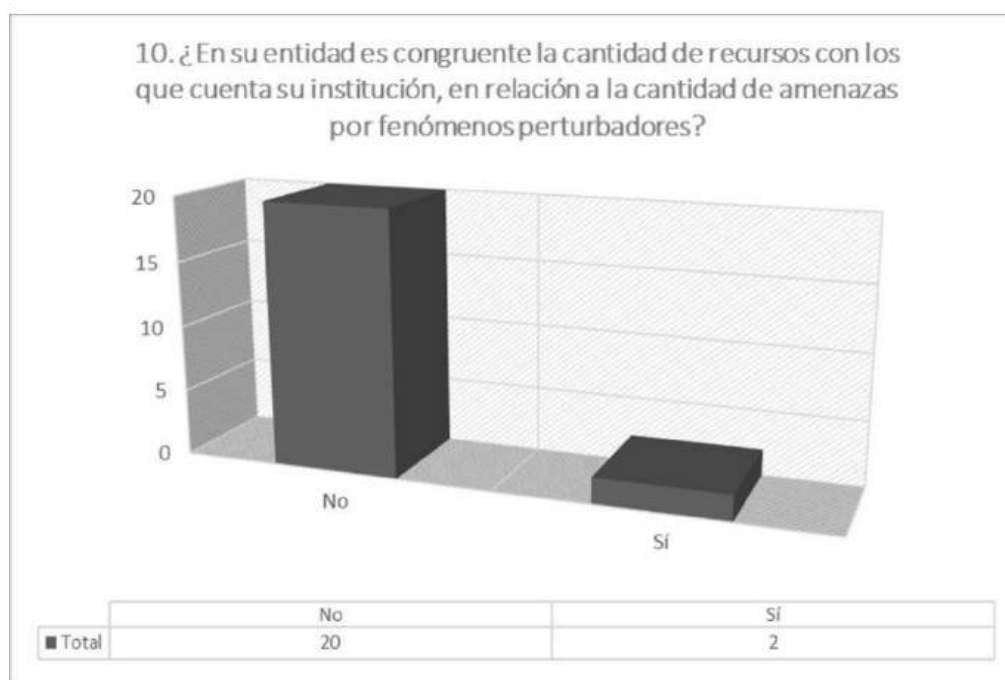
Fuente: elaboración propia

Figura 14 Congruencia entre recursos y habitantes



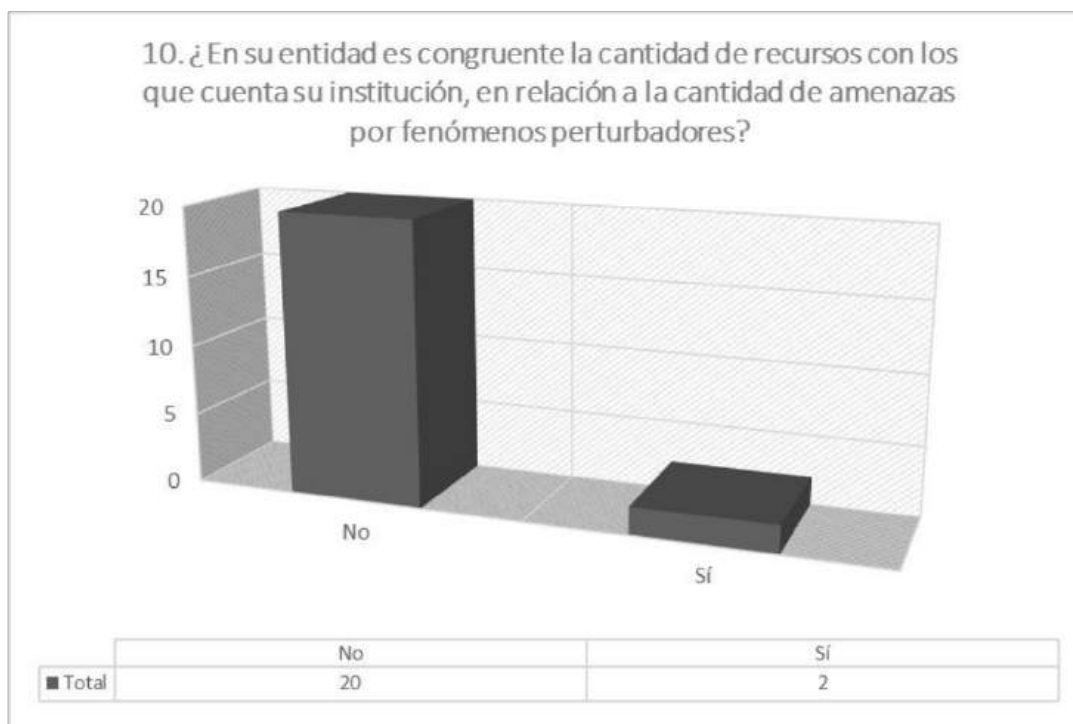
Fuente: elaboración propia

Figura 15 Congruencia entre recursos institucionales



Fuente: elaboración propia

Figura 16 Congruencia entre recursos y fenómenos



Fuente: elaboración propia

Se puede concluir que esta percepción venga dada por la falta de legislación al respecto.

### 3.2 Análisis del sistema mexicano

Conjuntando los estándares y calificaciones del INFORM LAC, el análisis de los indicadores de manejo interno en gestión de riesgo, un examen de algunas de las constituciones políticas de las entidades federativas del país, y al Sistema Nacional de Protección Civil mexicano, es posible obtener un panorama más amplio del estatus en el que se encuentra México en cuanto a la gobernanza en materia de Gestión del Riesgo de Desastre, para poder generar propuestas adecuadas que mejoren la situación del país en este rubro, poniendo énfasis en la gobernanza y consecuentemente en su impacto para la Seguridad de la Nación.

### **Aplicación del indicador al sistema mexicano**

Con una calificación global de 6.3, dentro del índice de “Alta Vulnerabilidad”, de acuerdo al INFORM LAC, México no cuenta con un informe detallado acerca de los índices de “peligro y exposición”, “falta de capacidad” y “vulnerabilidad”.

La Coordinación Nacional de Protección Civil, es la responsable de ejecutar todas las políticas, planes y programas que, en teoría, deben estar orientados a la Reducción del Riesgo de Desastre. En comparación con otros países latinoamericanos, que están evaluados por el Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe, nuestro país adolece de los siguientes indicadores:

**Página web:** con estructura minimalista en la que se encuentran noticias, fotos y ligas a otras dependencias, no fue posible encontrar la información requerida para la investigación.

La página es:

[http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Coordinacion\\_General\\_de\\_Proteccion\\_Civil](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Coordinacion_General_de_Proteccion_Civil).

**Órganos o dependencias:** Al no tener el rango de Secretaría o de Organismo que represente una autoridad nacional para la gestión de riesgos, la Coordinación Nacional de Protección Civil, no tiene dependencias que, de facto, realicen actividades complementarias como el manejo de fondos, vinculación internacional, entre otras. Como ya se comentó, existe el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual es un

documento no socializado en la Administración Pública Federal, y que no se lleva a cabo por el propio desconocimiento del mismo, y por lo tanto, no evaluable.

**Jerarquía:** En la fuente de investigación, que fue la página web de la institución, no se encontró su organigrama (fue tomado de otra fuente) y en el apartado de *Gobierno* de la misma página, se encontró un índice de las dependencias en las cuales se encontraron secretarías y diferentes entidades de Administración Pública Federal y empresas productivas del Estado, dentro de las que figuran agencias, bancos, centros, comisiones, consejos y coordinaciones, pero no se hace mención a la Coordinación Nacional de Protección Civil, la cual depende directamente de la Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de Paz.

**Leyes:** La Ley General de Protección Civil, refiere al Sistema Nacional como el ente encargado de gestionar el riesgo, en términos generales, sin embargo, no establece qué dependencias, organismos o instituciones deben coadyuvar para este tema. Únicamente se encuentra establecido, y de manera muy, sucinta, en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

**Programas de capacitación interna:** al pulsar la liga, ésta remite a la página de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Consultando otras fuentes se encontró que, en la página del CENAPRED, que es un órgano desconcentrado, ofrece cursos de Gestión Integral de Riesgos, pero no son obligatorios para el personal que trabaja en la Coordinación Nacional.

**Programas de cooperación internacional:** no se encontró información en la página principal ni en la de Vinculación.

**Programas de vinculación con la población:** no existe la información en la página.

Existe la Dirección General de Vinculación, Innovación y Normativa en Protección Civil, pero no existen programas normalizados a nivel nacional, se llevan a cabo de manera estatal.

### **Análisis de las constituciones estatales**

Como parte de la gobernanza, la legislación de cada estado juega un papel importante dentro del desempeño de las agencias de protección civil y con el fin de tener un panorama más amplio, se analizaron las constituciones políticas de diez entidades federativas, para obtener una idea de cómo se maneja a nivel constitucional la protección civil. Se encontraron los siguientes resultados.

Las legislaturas se encargan de aprobar leyes concernientes a dos temas principales:

Regulación de la información con fines propagandísticos electorales excepto para información de emergencia

Facultades y obligaciones de los gobiernos estatales, municipales y de los Congresos de los estados.

Algunas constituciones agregan algunos puntos más a la gestión del riesgo.

Los diez estados elegidos fueron seleccionados por su alto índice de riesgo:

Baja California Norte

Ciudad de México

Chiapas

Colima

Guerrero

Jalisco

Michoacán

Oaxaca

Puebla

Veracruz

De los estados mencionados, el único en donde su constitución política no hace mención alguna al sistema de protección civil, fue la del estado de Michoacán.

### **Baja California Norte**

Su constitución política, cuya última reforma fue hecha el 24 de diciembre del año 2008, encontramos mención a la protección civil sólo en cuanto a las facultades y obligaciones estatales:

Sección V De las facultades del congreso.

Artículo 64 Son las facultades del congreso...

Fracción XXXII Informarse de las facultades del gobernador de las medidas tomadas en caso de emergencia o desastre.



## Sección II De las facultades y obligaciones del Gobernador

### Artículo 79 De las facultades del Gobernador

Fracción XL Tomar las medidas necesarias en caso de desastre.

### **Ciudad de México**

La Constitución Política de la Ciudad de México aprobada el 31 de enero del 2017 legisla en materia de territorio, espacios públicos, elaboración y aprobación de planes, creación de altas de riesgo y derecho a la vivienda, siendo esta en la que más artículos están contemplados.

### Artículo 14 Ciudad Segura.

Seguridad urbana y protección civil adoptarán medidas necesarias para la protección frente a riesgos.

### Artículo 16 Ordenamiento territorial

#### Medio ambiente

Políticas especiales de adaptación y prevención en materia de protección civil entre otras.

#### G. Espacio público y convención social

7. Se asume la defensa y desarrollo del espacio público para que sean accesibles, seguros, sanos y funcionales de acuerdo a las normas de protección civil.

### Artículo 53 Alcaldías

De las personas titulares en las alcaldías

Obra pública, desarrollo urbano, y servicios públicos

Fracción XXII Vigilancia y verificación de las disposiciones de protección civil, entre otras.

Fracción XLI Aprobación de programas internos de protección civil.

Seguridad ciudadana

Fracción XI Elaboración del atlas de riesgo de las demarcaciones.

E. Derecho a la vivienda

2. Medidas para la vivienda segura con accesos a los servicios de protección civil.

### **Estado de Chiapas**

La Constitución Política del Estado de Chiapas, reformada por última vez el 6 de septiembre del 2017, cuenta con legislación en materia de derechos humanos, innovación única en todo el país, propagandística de los partidos políticos, obligaciones de los ciudadanos, el estado y municipios.

Artículo 5 Derechos de las personas

Fracción VIII Toda persona tiene derecho a la protección civil del estado y los municipios y la población debe participar activamente en las actividades realizadas.

Capítulo II De la ciudadanía chiapaneca

## Artículo 21 Obligaciones de la ciudadanía

Fracción V Obligación a cooperar con las actividades de protección civil cuando existan riesgos.

Artículo 87 La protección civil y ciudadana estará a cargo del estado y los municipios.

## **Estado de Colima**

Con la última reforma hecha el 27 de diciembre del 2017 la Constitución Política del Estado como se menciona como regulación de propaganda electoral y como innovación, se encuentra el involucrar al sector privado en el desarrollo de las políticas de protección civil:

## Sección IV Del desarrollo económico y social

### Artículo 12

El estado, sector público y privado organizarán el sistema de protección civil.

## Título sexto capítulo único De las elecciones

## Sección I de los principios y las bases del sistema electoral

Artículo 86 suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

## **Estado de Guerrero**

La Constitución Política de Estado de Guerrero, reformada por última vez el 30 de junio del 2014 aborda la temática en protección civil en los apartados de regulación de la propaganda en caso de emergencia y coordinación en los tres niveles de gobierno.

Artículo 25 Órgano de representación. Suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

### **Sección IV funciones y servicios públicos**

Artículo 179 los ayuntamientos están a cargo de los servicios públicos.

Los ayuntamientos concurrirán con autoridades estatales y federales en materia de protección civil.

## **Estado de Jalisco**

Reformado el 24 de abril del año 2014, la Constitución Política del Estado de Jalisco ha legislado en regulación de propaganda política y atribuciones del gobernador.

### **Capítulo III**

#### **Artículo 13 partidos políticos**

Fracción VII Suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

#### **Artículo 50 facultades y obligaciones del gobernador**

Fracción XXII ejercer de forma congruente atribuciones en materia de protección civil.

### **Estado de Oaxaca**

Con el decreto 633, reformado el 12 de abril del año 2019, la Constitución Política del Estado de Oaxaca tiene contemplado las atribuciones del gobernador y sus restricciones y como innovación tener en cuenta que el congreso debe continuar legislando en materia de protección civil.

#### Título quinto Del gobernador municipal

##### Artículo 13 División en municipios y sus atribuciones

Fracción III inciso h) funciones a cargo y servicios de protección civil.

#### Sección cuarta De las facultades del Congreso del Estado

##### Artículo 59 Son sus facultades

Fracción LXII Legislar en materia de protección civil.

#### Sección segunda De las facultades, obligaciones y restricciones del gobernador

##### Artículo 81 El gobernador no puede

Fracción XII Suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

## **Estado de Puebla**

La última reforma realizada a la Constitución política del Estado de Puebla fue hecha el 2 de octubre del 2017 únicamente contempla la regulación propagandística en campañas electorales.

### **Artículo 4 Partidos políticos**

Fracción III Suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

## **Estado de Veracruz**

En el estado la última y más reciente reforma a la Constitución del Estado fue el 3 de octubre del 2019

Artículo 19 Suspensión de las actividades con fines propagandísticos electorales en caso de emergencia.

### **Título tercero Capítulo I Del municipio**

Artículo 71 El ayuntamiento regula procedimientos, funciones y servicios

Fracción XI ayuntamientos a cargo de los servicios

h) En materia de protección civil.

### 3.3 Análisis del Manual

#### De la sociedad y el riesgo

El Estado, tiene la atribución de tomar decisiones públicas, de acuerdo a la visión de desarrollo que se tenga, dando lugar a que se involucren muchos actores, en sentido positivo o negativo; estas decisiones casi siempre conllevan un nivel, no siempre aceptable, de riesgos sociales, ambientales y económicos. En ocasiones estos riesgos, cuando no son oportunamente anticipados y manejados, derivan en conflictos, desastres y crisis, obstaculizando el avance hacia un desarrollo sostenible, seguro y resiliente. Las políticas públicas son cuestión tanto de toma de decisión, como de implementación, revelando que el proceso que precede a la decisión es tan importante como el que le sigue en su ejecución **Fuente especificada no válida..**

Es cuestionable si el Estado puede contar con la capacidad necesaria para dar atención a tal cantidad de riesgos de forma oportuna, Lascoumes y Le Gales enfatizan que existen tres rupturas con la concepción clásica que solemos tener de la acción pública de Estado: la primera es la referente al voluntarismo político, es decir, pensar que basta con una ley o declaración para modificar los comportamientos y generar los cambios necesarios. La segunda ruptura es el mito unicidad del Estado, suponer que en su interior no existe una diversidad de fuerzas e intereses, no siempre coherentes entre sí, y menos en el México actual; y, por último, la tercera ruptura hace referencia, señalan a la racionalidad técnica en la toma de decisiones como único criterio de priorización para la toma de decisiones (Lascoumes & LeGalès, 2014)

La visión de gestión del riesgo, debe dejar de sustentarse en la idea clásica del Estado que actúa de forma jerárquica, unidireccional, excesivamente técnica y centralizada para anticiparse,

prepararse y responder ante ciertos riesgos, porque ha sido evidente la preponderancia a la actuación reactiva, por lo que es una visión fuertemente cuestionada y que debe tener una transición hacia una gobernanza del riesgo, con una visión completamente preventiva.

*La gestión del riesgo no es solo la reducción del riesgo, sino la comprensión que en términos sociales se requiere de la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos de conductas y modos de vida (incluso de ideologías y de perspectivas del mundo, la vida, la religión) para comprender como se construye un riesgo social, colectivo, con la concurrencia de los diversos sectores de una región, sociedad, comunidad o localidad concreta. La gestión del riesgo no es simplemente bajar la vulnerabilidad, sino la búsqueda de acuerdos sociales para soportar o utilizar productivamente los impactos, sin eliminar la obtención inmediata de beneficios* (Lavell A. , Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición, 2019)

La gobernanza como idea no es nueva, remite más a una nueva manera de gobernar, pero no desaparece al gobierno como tal, pues se fundamenta en la participación coordinada de redes de la sociedad para alcanzar objetivos definidos colectivamente, en la cual las decisiones se deben distribuir entre los diferentes órdenes de gobierno y sus escalas territoriales. Este panorama supera por mucho la visión y atribuciones actuales que tiene la Protección Civil en México, puesto que se requiere un actuar de carácter cada vez más preventivo, multisectorial, multi-amenaza y adaptativo.

También, implica una participación más coordinada en la toma de decisiones sobre cómo gestionar el riesgo en coordinación con otros sectores del desarrollo, tanto en infraestructura y obra públicas, como finanzas públicas, medio ambiente, vivienda, desarrollo rural y urbano,



salud, etc., y con otros de naturaleza no gubernamental, en los que caben las organizaciones de la sociedad civil. A nivel internacional este reto ha sido reconocido en el Marco de Acción de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres reafirmando como una de sus prioridades de acción el fortalecer la gobernanza del riesgo.

Debemos analizar la gestión del riesgo de desastres desde la perspectiva de un sistema socio-político, donde la vulnerabilidad del territorio puede conceptualizarse dentro de un sistema socio-ecológico. Planificar y gestionar estos dos sistemas es posible bajo el concepto de gobernanza del riesgo.

Para hacer frente a este reto, el Estado puede generar y promover arreglos institucionales para reducir las condiciones de vulnerabilidad institucional, social, económica y ambiental que incrementan los riesgos.

Una forma de generar la gobernanza del riesgo es planificar y gestionar los riesgos desde una escala territorial, mediante el establecimiento de plataformas flexibles de coordinación en diversos niveles, con mecanismos amplios de participación, que incluyan salvaguardas y esquemas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. En estos sistemas, el papel del Estado puede considerarse como un agente que legitima, articula y promueve los arreglos institucionales que reducen el riesgo. Sin embargo, para lograrlo es necesario conformar redes de política pública donde las diferentes escalas de gobierno interactúen, de forma organizada, con los distintos sectores sociales, académicos, ciudadanos y privados que estén interesados.

No obstante, para poder generar las condiciones y entornos propicios para que el proceso de toma de decisión pública y su implementación sea participativa, transparente, incluyente y con apego a derechos, se requiere observar, ciertos atributos de calidad, como:

1. Identificar e involucrar a todos los actores y reconocer sus intereses diversos;
2. Generar, ordenar y comunicar toda la información disponible;
3. Crear y fortalecer espacios y mecanismos amplios de participación, así como fortalecer capacidades para el diálogo y la concertación entre todos los actores;
4. Vincular estos debates y propuestas con los procesos formales e institucionales de toma de decisión en política pública desde un marco de derechos; y
5. Establecer estrategias para el monitoreo, rendición de cuentas y contraloría social de las políticas durante su implementación.

La naturalización de los riesgos por parte de los habitantes produce que los gobiernos no incorporen hipótesis del riesgo en sus agendas, generando distintas carencias en términos de acciones de prevención y mitigación de riesgos. Frente a ello, se entiende que la gobernanza y la sostenibilidad son enfoques clave en la programación e implementación de eficientes políticas de gestión del riesgo de desastres (Barberis, 2018).

La gestión del riesgo de desastres en el ámbito local es un tema que está cobrando cada día mayor importancia en el área de las políticas públicas y las prácticas ciudadanas. Muchos países en Latinoamérica han incorporado la temática como un eje fundamental del desarrollo local sostenible, particularmente a través de las recomendaciones que ha realizado la agencia de

Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) a través de sus programas particulares para la región.

Sin embargo, emergen algunas características peculiares en el escenario regional: la recurrencia y la variedad en los impactos, la falta de políticas de prevención del riesgo y mitigación de los desastres, las dificultades económicas y la falta de preparación para afrontar la emergencia, hace surgir la cuestión acerca del papel de cada uno de los actores locales en la gestión del riesgo.

A partir de la implementación del Marco de Acción de Hyogo (MAH), aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres (2005–2015), el Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015–2030), y otros marcos regulatorios como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático y la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, las políticas de gestión del riesgo y los debates académicos han virado su perspectiva hacia algunos conceptos claves como las alianzas público-privadas, la creación de capacidades y la gestión local del riesgo, y en algunos países se ha desarrollado más que otros, es decir, se ha tomado en consideración la práctica de la gobernanza.

El avance que han tenido los estudios sobre el tema de la gestión del riesgo, no solamente ha sido con la finalidad de cumplimentar el campo académico sino, también, aportar a las políticas de desarrollo, e integrar la gobernanza como un enfoque donde se plantea la urgente necesidad de una nueva relación sociedad civil-gobierno, evolucionando de un estado centralizado a un estilo de gobernar asociado e independiente, en el que participan los organismos gubernamentales, y la sociedad civil organizada.

El concepto de gobernanza se utilizaba antiguamente como expresión de “la acción o efecto de gobernar o gobernarse” pero en la actualidad el mismo ha sufrido una renovación, y es entendido como un enfoque post gubernamental que busca un equilibrio entre el gobierno, la sociedad y el mercado para el desarrollo. Así es que podemos referirnos a una “nueva gobernanza” (New Governance), ya que el término fue reelaborado en respuesta a las circunstancias actuales, tanto internas como internacionales, en las que comienzan a consolidarse nuevas formas sociales que adquieren capacidad para gobernarse y brindar solución a los problemas sociales que emergen (Romero, 2020).

La sociedad, pues, se convierte en objeto y sujeto de la gobernanza, siendo particularmente el gobierno el actor legítimo en la conducción de la sociedad contemporánea, sin olvidar que la gobernanza es un proceso superior al proceder del gobierno ya que lo contiene en su sustancia.

Es importante considerar al concepto de gobernanza, como un modo de conducción en cuanto a las políticas para la gestión del riesgo de desastres, en el que el resultado de la interacción entre las redes de actores estatales, privados y sociales es necesario para fortalecer el rol del Estado, quien es el principal responsable en la implementación de las políticas del riesgo.

La complejidad que denota la gestión del riesgo de desastres, como una de las políticas que promueven el desarrollo, hace necesario un modo de gobierno cooperativo en el que los diferentes actores participan en la elaboración e implementación de las políticas. Es decir, se torna relevante la interacción de estos en un entorno dinámico de actuación.

Las políticas públicas para la reducción del riesgo de desastres lograrán resultados positivos en la medida en que los gobiernos, la sociedad civil y quienes tienen intereses en el desarrollo reconozcan la importancia de establecer, evaluar y gestionar los riesgos previamente a la ocurrencia de los desastres, reconociendo las amenazas y reduciendo la vulnerabilidad.

Para ello, hace falta la existencia de coordinación, complementación y participación conjunta entre la sociedad y el gobierno, lo cual supone un desafío en las actuales condiciones. Entre las acciones que deben ser puestas en marcha encontramos: la elaboración de legislación adecuada, asignaciones en el presupuesto y responsabilidades descentralizadas a fin de lograr, la participación del Gobierno Nacional, Estatal y Local como también de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Con la adopción en 2015 del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres los Estados se han comprometido a que la gestión del riesgo de desastres sea prioridad entre 2015 y 2030, México es un país firmante.

Una de las prioridades acordadas en el Marco de Sendai es generar resiliencia, es decir, fortalecer la capacidad para resistir, adaptarse y recuperarse de los efectos de desastres naturales o creados por el ser humano. Tal como señala este marco de acción, la “reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras” (UNISDR, 2021)

Para construir sociedades resilientes, el Marco de Sendai recomienda cuatro cursos de acción: (UNISDR, 2021)

- 1.- Comprender el riesgo existente de desastres.

- 2.- Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres.
- 3.- Invertir recursos en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia.
- 4.- Aumentar la preparación para casos de desastre.

El papel fundamental de la gobernanza en materia de gestión de riesgos de desastres.

Para reducir el riesgo de desastres se requiere una interrelación de actores, normas y prácticas que sea adecuada para actuar antes, durante y después del desastre. Este modelo de gobernanza exige un compromiso de todos los actores involucrados, desde el ámbito local hasta el global.

Lamentablemente, la mayoría de los modelos de gobernanza actuales se han caracterizado por estructuras burocráticas, fragmentadas en distintos sectores y actores, con poca o ninguna interacción entre ellos. Sin entender que es imperativo que estén comprometidos y que tengan capacidad de acción para poder coordinarse entre sí y conformen una estructura flexible y descentralizada que permita una respuesta rápida y certera, con una representación adecuada y por supuesto, incluyan la sociedad civil.

Para lograr una gobernanza adecuada se requiere organización local; concentrarse en la gobernanza del riesgo del desastre y aumentar la resiliencia, a través de proyectos de recuperación y rehabilitación a las comunidades afectadas por desastres, fomentar la elaboración de un plan de prevención territorial que incentive la organización local de la comunidad y mejore la relación de las instituciones con la sociedad; si es posible, lograr la reubicación de personas

desde zonas de peligro y de riesgo, con el apoyo del gobierno, sin olvidar la complementación del conocimiento científico con el conocimiento ancestral en la prevención del desastre.

### **Caso Chile: en búsqueda de un nuevo marco de gobernanza de desastres.**

A raíz de los terremotos y el tsunami ocurridos en 2010, en Chile se está discutiendo acerca de cómo construir una gobernanza más adecuada de los desastres. Recientemente se aprobó en el Senado de Chile, un proyecto de ley (Boletín 7550-06) que establece el Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, en reemplazo de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior.

Este proyecto señala que el terremoto de 2010 reveló las vulnerabilidades y deficiencias en el manejo de desastres y en el funcionamiento de los servicios básicos ante situaciones de emergencia. En particular destaca la falta de una institucionalidad con mandos y controles claramente definidos. El proyecto establece que, si bien los desastres tienen distintas etapas (prevención, respuesta y reconstrucción), en Chile “la estructura institucional para la emergencia se ha concentrado sólo en el manejo de la respuesta” como durante muchos años ha sido en México.

El proyecto de ley crea un nuevo Sistema Nacional de Emergencias basado en tres principios: prevención, subsidiariedad e intersectorialidad, o sea transversalidad.

Para ello se propone crear la Agencia Nacional de Protección Civil, con competencias en prevención y reducción de riesgos; se crea el Consejo Nacional de Protección Civil en el que participan distintos ministerios y la sociedad civil para crear una estrategia nacional; por último, se crea el Fondo Nacional para la Protección Civil, para garantizar un mínimo de financiamiento

para aumentar las capacidades de prevención y reacción frente a emergencias (Ley N° 21.364 2011; Mensaje; 22 de marzo de 2011; DO 07/08/2021 , 2021).

### **Gobernanza para la gestión del riesgo**

En los temas asociados a la gestión del riesgo de desastres se hace necesaria la participación activa del gobierno, sin que ello signifique la defensa de un retorno al gobierno impuesto desde arriba. En políticas asociadas al riesgo es relevante también que las iniciativas surjan de acciones individuales y de la sociedad civil en su conjunto, es ante ello que los gobiernos tendrán que trabajar con distintos agentes e instituciones, así como con los otros países y con organismos internacionales (Barberis, 2018).

En este contexto, la gestión del riesgo de desastres no puede cobrar sentido si no se entiende “como una práctica transformadora que apoya la búsqueda de mayores niveles de seguridad humana integral” (Lavel, 2004). Por esta razón es que en el marco de la gobernanza es necesario que los actores políticos, sociales, económicos, académicos, etc., participen de manera activa mediante propuestas de trabajo, con el fin de encontrar consensos para la acción e implementación de las políticas. Por ello se requiere que en las políticas de gestión del riesgo de desastres se incorporen las demandas y necesidades de todos los actores (públicos y privados) para que exista corresponsabilidad en los resultados obtenidos para quienes fueron parte del proceso.

La Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público; este proceso puede ser caracterizado como un juego de poder, en el coexisten la



competencia y la cooperación como reglas posibles e incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.

Es claro que los límites definidos a nivel conceptual se desdibujan en el terreno de lo práctico, es por eso que es útil e interesante revisar los conceptos que interceptan y/o limitan con el concepto de gobernanza, como parte del esfuerzo de delimitación del mismo, lo que incluye conceptos como Capital Social y Gobernabilidad.

Derivado de ello, es posible comprender que la Gobernanza, aun cuando sea un concepto que contiene alguna ambigüedad contextual, puede esclarecerse como la participación de cada uno de los actores en el gran concierto de la vida pública, esto es que cada quien aporte lo que, por atribución, formal o no, le corresponda para la consecución de un objetivo determinado. Tratándose de la Gestión del Riesgo de Desastre, y en vista de que el objetivo es, precisamente la Reducción del Riesgo de Desastre, la Gobernanza es fundamental para el desarrollo de este tema que, sin duda alguna, impacta en la Seguridad de la Nación.

Es obvio que lo que se necesita es orden y disciplina para el éxito de cualquier empresa, en el *stricto sensu* de la frase; con ello no se expone que se requiera autoritarismo y represión, sino educación y honorabilidad en los actos que desempeña cada individuo de la sociedad. En eso debe radicar la democracia; sin embargo, si la academia puede hacer comprender la importancia de la comprensión del concepto, insisto, cada sector de la sociedad hará la parte que le corresponde con la responsabilidad necesaria para lograr un buen sistema político que permita el desarrollo sostenible de la nación, evidentemente entre los sectores que componen la sociedad

y los distintos órdenes de gobierno, donde es más efectivo aplicar políticas, acometer acciones y desarrollar estrategias, si se trabaja coordinadamente.

Una de las ventajas de la Gobernanza, cuando ésta es desarrollada en un esquema nivelado de la sociedad y del gobierno, es decir, que exista una inclusión de la Sociedad Civil -en todas las fases de una política pública- para crear un mayor compromiso e identidad; es posible que las decisiones multinivel aseguren un mayor índice de cumplimiento y por consiguiente de eficacia; también se debe reconocer que la legitimidad de toda Política Pública se fortalece al gozar de apoyo social.

Otra de las ventajas es que refuerza la democracia, la participación y asegura los procesos de evaluación continua; lo anterior permite reducir especulaciones políticas en relación a la aplicación de una Política Pública, por lo que es más fácil convertirla en Política de Estado.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastre, es un documento internacional adoptado por países miembros de la ONU entre el 14 y el 18 de marzo de 2015 durante la Conferencia Mundial sobre Reducción de Riesgo de Desastres celebrada en Sendai, Japón, fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2015. El Marco de Sendai sucede al Marco de Acción de Hyogo (2005–2015), que hasta entonces había sido el acuerdo internacional más amplio sobre reducción del riesgo de desastres.

Dentro de las ventajas que tenemos al entender la Gobernanza, y aplicarla, por supuesto, está la inclusión de la sociedad civil, en todas las fases de una política pública, lo que permite crear un mayor compromiso e identidad; así también, la toma de decisiones con este formato podrá asegurar un mayor índice de cumplimiento y, por consiguiente, de eficacia; las políticas

públicas resultantes tendrán, entonces, mayor legitimidad porque contarán con el apoyo social; y el reforzamiento de la democracia, la participación y el aseguramiento de procesos podrán someterse a esquemas de evaluación y mejora continua; y por último, es posible reducir especulaciones políticas en relación a la aplicación de una política pública, lo que facilitará su conversión a una política de Estado.

En las políticas de gestión del riesgo de desastres deben incluirse la participación de gobiernos locales, regionales y nacionales, organismos internacionales y también actores de la sociedad civil, en lo relativo a la evaluación como a la gestión de los riesgos. Esto permitirá reconocer la importancia de la gobernanza como enfoque para llevar adelante las acciones de la gestión, cuyo resultado serán planes, proyectos y programas que marquen la coordinación de actividades entre los sectores público y privado de la sociedad, así como la asignación de los recursos financieros para la formulación e implementación de políticas públicas.

A partir de la década de 1990, los organismos internacionales instalaron en la agenda la problemática del riesgo de desastres, invitando a los gobiernos a que implementaran políticas tendientes a la reducción del riesgo de desastres. Es así que se comienzan a firmar una serie de acuerdos regionales e internacionales con el objetivo de lograr reducir el riesgo de desastres a nivel mundial. El incorporar la perspectiva del riesgo en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad lleva a fomentar la protección frente al riesgo, y a generar diversas modalidades de cooperación entre los actores públicos y privados involucrados.

Para la gestión del riesgo de desastres, el nivel local de gobierno, es decir, municipal, se convierte en el elemento articulador con los otros niveles de gobierno (nacional y estatal) debido

a que el riesgo se genera y se manifiesta primeramente en este nivel micro, de ahí que tome relevancia para acciones de prevención y preparación.

En ese contexto, en la gestión del riesgo en general, existen una serie de acciones que deben llevarse a cabo mancomunadamente entre los diversos niveles de gobierno, buscando evitar la duplicación u omisión de acciones y participando de acuerdo a sus competencias. Dichas acciones plasmadas en planes, programas y proyectos, desde el enfoque de la gobernanza, se presentan a su vez como el resultado de la coordinación de actividades conjuntas entre el sector público y el sector privado de la sociedad, donde, a su vez, se definen los recursos y la participación específica de cada una de estas esferas como necesario para la dirección de la sociedad ante el eventual impacto de un desastre.

Las administraciones gubernamentales de los distintos órdenes, deben incorporar a sus planes de gobierno simulacros con hipótesis de riesgos de desastres donde se suponga que se ponen en juego una serie de políticas, acciones y estrategias de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención de riesgos. Todas estas fases están relacionadas e impactan de manera positiva o negativa de acuerdo a cómo se actúe en cada una de ellas.

Si bien el gobierno es el responsable más importante en la gestión del riesgo de desastres, no quiere decir que es una responsabilidad exclusiva; no se debe olvidar que todos los demás actores y sectores institucionales y sociales, cada uno en su ámbito, deben asumir también esa responsabilidad, de ahí que la gobernanza asume un papel fundamental en la gestión del riesgo de desastres.

Por lo anterior, deben quedar establecidas las responsabilidades que cada uno de los actores debe asumir frente a la gestión del riesgo, las que deben realizarse de manera coordinada, de manera tal que la elaboración del plan de manera participativa llevará a cada actor a asumir su propia responsabilidad. Esto permitirá identificar tanto las capacidades existentes en el gobierno y la sociedad, como también los recursos necesarios.

En síntesis, la gestión integral del riesgo será factible si converge del trabajo coordinado de todos los actores, por lo que para que sean eficientes y sostenibles deben cimentarse en:

- El fortalecimiento de los municipios, ya que territorialmente son quienes se encuentran más cerca de la problemática;
- La participación de los sectores públicos y privados que son parte de la sociedad, ya que es necesario el trabajo conjunto y coordinado;
- La transparencia de la información que permita el conocimiento de los datos para trabajar en consecuencia; y
- La evaluación de los procesos que se llevan adelante, para el mejoramiento de las acciones implementadas.

Precisamente lograr una gobernanza del riesgo es un factor imprescindible debido a la necesidad de consolidar una nueva manera de interconectarse los gobiernos, la sociedad civil y detonadores de desarrollo.

En la actualidad, el marco institucional para la gestión del riesgo de desastres y su consecuente reducción se caracteriza, en general, por ser enfrentado de manera reactiva. En

consonancia con algunas anticipaciones planteadas, queda expuesto que en la mayoría de los casos es en la emergencia donde se actúa. De ello se deriva que exista: dispersión de esfuerzos, falta de articulación de acciones entre instancias privadas y públicas, falta de capacitación, falta de coordinación entre actores, etc. Es decir, la planificación en esta temática es aún muy elemental por lo que se suele no llegar a absorber los impactos de un desastre.

Si en el actuar gubernamental se entendiese la gestión del riesgo de desastres, como un proceso, resultará más efectivo el fortalecimiento de las acciones en todos los niveles de gobierno, con la cooperación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, y de la comunidad internacional en sus distintas dimensiones de cooperación.

Por ello es necesario constituir un sistema interinstitucional de gestión del riesgo articulado por las organizaciones ya existentes de los sectores público y privado, para considerar de manera fundamental a la sociedad civil organizada, y fomentar, a partir de las mejores prácticas de participación ciudadana, la reducción de vulnerabilidades y exposición, así como el diseño e implementación de protocolos de emergencia y políticas de reconstrucción

Es prudente, y necesario que se comience a considerar un proceso integral, articulado y consensuado que permita pasar del manejo de desastres, es decir de la actitud reactiva, a la gestión del riesgo de desastres.

Este proceso debe ser pensado de manera transversal que priorice un nuevo tipo de organización en el que converjan y participen todos los sectores de la sociedad, requiriendo a su vez la necesidad de fortalecer las capacidades de todos y cada uno de los sectores participantes.

Para lograr la sostenibilidad del proceso y específicamente la reducción del riesgo de desastres, se debe institucionalizar el riesgo, es decir: adecuar el marco normativo y la legislación al enfoque del riesgo de desastres; integrar la participación e integración de todos los actores en las políticas del riesgo; aumentar las capacidades a través de la educación y la comunicación de riesgos; y trabajar con una percepción real del riesgo de desastres en toda la comunidad. En resumen, estos factores permiten generar una transformación que lleva a la institucionalización del riesgo y a una gestión del riesgo de desastres desde la gobernanza, con políticas de estado a largo plazo.

Para ello, el gobierno debe realizar acciones de prevención del riesgo y mitigación de desastres, así como acciones para el supuesto manejo de la emergencia y la reconstrucción de la zona afectada. En este sentido, se deben implementar políticas que den respuesta a estas nuevas realidades que se hacen presentes a lo largo y ancho del territorio. Es decir, se requiere una institucionalidad del riesgo de desastres, para hacer frente a él y asegurar un desarrollo sostenible para el país. El desafío consiste en crear un sistema en el que participen gobierno, sociedad civil y sector privado en un proceso de cooperación para la generación de estrategias que permitan abordar el riesgo de desastres, desde una perspectiva transversal y con gobernanza, cuyo impacto sea positivo para la Seguridad de la Nación.

La importancia de un gobierno transversal del riesgo radica en que debe ser articulado, participativo y con respaldo político-económico, es decir con políticas de Estado que trasciendan a través del tiempo, que den continuidad a las iniciativas y fortalezcan los esfuerzos que se realizan en la reducción del mismo.

## **Transversalidad**

Para reducir sustancialmente el riesgo de desastres y las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres plantea que debe perseguirse el objetivo siguiente:

*“Prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recuperación y refuercen de ese modo la resiliencia” (UNISDR, 2021)*

La consecución de este resultado requiere que los dirigentes políticos a todos los niveles de todos los países tengan un compromiso firme y se integren en la aplicación y el seguimiento del Marco y la creación del entorno propicio necesario.

Esta discusión permitirá reforzar las decisiones de política a nivel de país necesarias para facilitar el establecimiento de un plan de acción regional para la implementación del Marco de Sendai en las Américas.

Como ha quedado establecido, las pérdidas económicas debido al impacto de desastres se han incrementado en las últimas décadas. Los desastres a menudo retrasan el crecimiento económico de los países, ponen en riesgo tanto la Seguridad Nacional, como las finanzas



públicas, y al nivel de las familias y hogares, afectan desproporcionadamente a los más pobres. Como país firmante del Marco de Sendai, en México se debe reconocer que parte central de la construcción de resiliencia reside en que el riesgo de desastres se integre en los diversos aspectos que componen la macroeconomía y finanzas públicas como medio de proteger y garantizar los medios de vida de las personas, empresas y el funcionamiento del aparato público.

La gestión de riesgo tiene que ser un elemento de la planeación del desarrollo y esto sólo se hace si la institucionalidad del Estado es lo suficientemente fuerte para que las entidades de prevención y gestión del riesgo tengan como variable fundamental que un desastre provoca una interrupción o un retroceso a los procesos de desarrollo.

De acuerdo al documento “Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia”, la Gestión del Riesgo de Desastre debe entenderse como un proceso complejo sistemático conformado por una serie de decisiones, acciones y actividades, así como una coordinación transversal, entre los diferentes actores institucionales y sociales, para conocer y transformar las necesidades y debilidades expresadas en las diferentes vertientes de la vulnerabilidad y exposición, en respuestas puntuales y soluciones colectivas, cuyo objetivo principal sea la desconstrucción del riesgo.

Para ello se requiere una base dirigida hacia la reducción de vulnerabilidades como eje estratégico de diagnósticos, leyes, programas y cogestión de gobierno y sociedad, donde se privilegie la salvaguarda de la vida humana, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y su desarrollo integral.

La transversalidad es uno de los conceptos más mencionados en los procesos de gestión social y ambiental, y debe ser incluida. Sin embargo, también es un término poco entendido que necesita ser correctamente identificado para llevar a cabo acciones más efectivas dentro de una organización.

Un tema es transversal si es importante para el desarrollo y necesita, para su éxito, que muchos actores se involucren en él. Bajo esta definición, temas transversales son el medio ambiente (con sus múltiples subtemas, como el cambio climático, biodiversidad, agua, suelos, bosques, etc.), el desarrollo de la niñez, la igualdad de género, así como también la educación, la salud (Solano, 2014) y por supuesto la gestión del riesgo de desastres.

La política pública debe estar normada por una transversalidad intersectorial vinculante, en (transversalidad horizontal) y entre los diferentes órdenes de gobierno (transversalidad vertical). Debido a que el Estado es el principal actor en la construcción social del riesgo de desastre, tiene la responsabilidad de coordinar de manera congruente y sistemática la toma de decisiones en los diferentes órdenes de gobierno, intra e intersectorialmente. En ese orden de ideas, la insuficiencia de las pautas normativas requiere la creación de la normatividad referenciada -tales como leyes secundarias y reglamentos-, para garantizar su instrumentación, y su eficiente implementación.

La responsabilidad de la protección de la población es tarea fundamental del gobierno. Todos y cada uno de los individuos tienen el derecho, y en términos de gobernanza la obligación, de conocer el riesgo al que se está expuesto. Por ello, las diferentes dependencias gubernamentales, cuya labor debe ser parte del eje de transversalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres, deben brindar a la población accesibilidad a la información que le garantice el

conocimiento sobre las dimensiones de riesgo a las que está expuesta, así como brindar las opciones e instrumentos para mitigarlo. Es precisamente la apropiación y la práctica social del conocimiento en torno al riesgo el preámbulo del principio de corresponsabilidad.

La Gestión del Riesgo de Desastres debe ser una política marco encaminada a la reducción del riesgo de desastres mediante un manejo integral del mismo, puesto que se asocia desde la perspectiva de su causalidad a problemas ambientales, de desarrollo, y sostenibilidad, por lo que el papel de los organismos sectoriales centrados en la planeación y el ordenamiento territorial, vivienda, infraestructura, ambiente y recursos naturales, bienestar social, salud, entre otros, son fundamentales en la arquitectura institucional de transversalidad demandada por la política pública en esta materia.

Requiere, además, que se establezcan mecanismos financieros, políticos y administrativos para garantizar la implementación de políticas de ordenamiento territorial a nivel nacional, estatal, municipal y local, orientadas a los principios de bienestar, seguridad humana y sostenibilidad ambiental, y no a las lógicas de maximización de ganancia a partir de los mercados de suelo y del uso no controlado de recursos naturales, atendiendo a dos perspectivas: la del Objetivo 11, Ciudades y Comunidades Resilientes de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, referidos en el capítulo anterior; y la de la Prioridad 4 del Marco de Sendai, Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción..

La Gestión del Riesgo de Desastre no puede contemplarse en términos de vulnerabilidad institucional, puesto que debe garantizar una eficiente implementación de la Política Pública en Gestión del Riesgo de Desastres; esto conlleva a la coherencia y consistencia conceptual del

marco legal y normativo que le de soporte a su arquitectura institucional, (jerarquía, funciones y facultades, etc.) ya sea en la figura de Sistema, Coordinación o Secretaría, etc., cumpliendo con la intersectorialidad y transversalidad que le son propios (Irasema Alcántara-Ayala, 2018)

La Gestión del Riesgo de Desastres debe considerar la evidencia científica generada tanto por las ciencias y la tecnología, para la toma de decisiones y las acciones específicas de intervención práctica. Por lo tanto, debe fortalecerse y sistematizarse la estructura científico-tecnológica para dicho fin en todas sus vertientes con el fin de impedir la construcción de nuevos riesgos y la amplificación de los riesgos existentes, a partir del desarrollo de competencias institucionales que garanticen el tránsito adecuado a la configuración de ciudades, comunidades y territorios capaces de repensar el espacio y no construir o reconstruir el riesgo, mediante el establecimiento de instrumentos y mecanismos orientados a la atención y reducción de la vulnerabilidad y la exposición, y no a la mitigación de los desastres una vez ocurridos.

- De los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, el desarrollo sostenible se ha definido como el desarrollo capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades, esto es un ejercicio de Prospectiva, que conlleva mucho más que programas sociales, y tiene mucho que ver con la Gestión del Riesgo de Desastre.

El desarrollo sostenible exige esfuerzos concertados para construir un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para las personas y el planeta, por ello es absolutamente necesario armonizar tres elementos básicos, a saber, el crecimiento económico, la inclusión social y la

protección del medio ambiente ya que éstos están interrelacionados y son esenciales para el bienestar de las personas y las sociedades. Esto incluye promover un crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo e inclusivo y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas.

Aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible no son jurídicamente obligatorios, podrían adoptarse como propios y establecer marcos nacionales para su consecución; su cumplimiento y su éxito se basarían en las políticas, planes y programas de desarrollo sostenible. Para ello se requiere que la nación asuma la responsabilidad primordial del seguimiento y examen a nivel nacional, regional y mundial de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y las metas en los próximos 15 años.

Las estrategias de desarrollo sostenible asumidas como propias requerirán estrategias de financiación y movilización de recursos, lo que supone una planeación estratégica e integral que está contenida de manera inherente en los Objetivos Nacionales; para lo cual el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, entre otros, debe contribuir a la construcción y consecución de la nueva agenda.

El cambio climático ya afecta a la salud pública, la seguridad alimentaria e hídrica, la migración, la paz y la seguridad, todos estos son temas incluidos en los esquemas de la Seguridad Nacional. Si el cambio climático no es tomado en cuenta como una prioridad nacional, este hará retroceder los logros alcanzados en los últimos decenios en materia de desarrollo e impedirá realizar nuevos avances; de esta manera, todo lo que se invierta en desarrollo sostenible

ayudarán a hacer frente al cambio climático al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y reforzar la resiliencia al clima, inversamente proporcional, las iniciativas en la esfera del cambio climático impulsarán el desarrollo sostenible.

### **Aspectos Esenciales del Marco de Sendai.**

#### **Aspecto Esencial 6. Fortalecer la capacidad institucional para la resiliencia.**

Es importante asegurar que todas las instituciones relevantes para la resiliencia del país, tengan las capacidades requeridas para desempeñar sus funciones. Al referirnos a instituciones, de acuerdo al contexto, estamos considerando a organizaciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno; organizaciones del sector privado que provean servicios públicos (dependiendo del contexto local, esto puede incluir telecomunicaciones, agua, energía, salud, redes de carreteras, vías de transporte, recolección de basuras, entre otras, así como capacidad de los voluntarios o equipamiento en el caso de un desastre); propietarios y operadores de instalaciones industriales; propietarios de edificaciones (individual o corporativo); ONGs; Organizaciones profesionales, sindicatos; instituciones culturales y organizaciones de la sociedad civil. Las capacidades deben ser desarrolladas, considerando las cinco áreas claves de la gestión del riesgo de desastres, a saber:

- Conocimiento,
- Prevención,
- Mitigación,
- Respuesta, y

- Planificación de la recuperación.

Los factores que pueden afectar la capacidad incluyen: Conocimiento, Competencias, Implantación programas de capacitación, Creación e implantación de marcos para la gestión de información, entre otros.

Aspecto Esencial 8 Aumentar la resiliencia de la infraestructura crítica.

Es importante conocer la forma en que los sistemas de infraestructura crítica (o instalaciones vitales) responderán ante los escenarios de riesgo de desastres que el país pueda experimentar y desarrollar planes de contingencia, para manejar el riesgo identificado. Las medidas que pueden ser implementadas incluyen, entre otras:

- Evaluación de la capacidad y “suficiencia”
- Proceso sistemático de priorización (triage) para el reforzamiento o reemplazo de infraestructura no segura;
- Alianzas y establecimiento de contactos con agencias responsables de la administración de la infraestructura;
- Procesos de licitación y adjudicación de contratos que incluyan criterios de resiliencia concertados de forma conjunta por el país y todas las partes interesadas;
- Habilidad para manejar incremento inesperado de la demanda relacionado con situaciones de orden público, víctimas, evacuados, etc.

- Proteger o apoyar la protección de instituciones culturales e instituciones que coleccionan y preservan objetos patrimoniales;

De igual manera, el concepto de Infraestructura critica, incluye aquella que se necesita para el funcionamiento del país y la requerida de manera específica para la respuesta en emergencias. La Infraestructura requerida para el funcionamiento de las operaciones incluye, entre otros: transporte, vehículos y suministro de combustible para calefacción, sistemas de telecomunicaciones, servicios básicos y vitales, servicios de atención de la salud, hospitales, escuelas e instituciones, centros comunitarios, cadena de suministros, corporaciones policiales y cuerpos de bomberos, cárceles, oficinas administrativas, centros de manejo de sistemas informáticos, etc.

La infraestructura para la respuesta a desastres debe incluir, además de todo lo anterior (por ejemplo): Centros de emergencia y comando de incidente y los sistemas asociados de comunicación, monitoreo, seguimiento, que pueden incluir: cámaras, sensores y mecanismos de manejo de datos provenientes de públicos (o grupos) masivos (crowd-sourcing mechanisms), tales como servicios de lectura de mensajes de texto SMS y Twitter; Vehículos adicionales de policía, ambulancias y bomberos; - Servicios militares; Equipos para remoción de tierra y escombros, etc.

### **Aspecto Esencial 9. Asegurar una respuesta adecuada y efectiva ante desastres.**

Asegurar una respuesta adecuada y efectiva ante desastres, por ejemplo:

- Creando y regularizando planes de preparación y de contingencia, los cuales deben ser dados a conocer a todos los actores relevantes, a través de la estructura señalada en el Aspecto



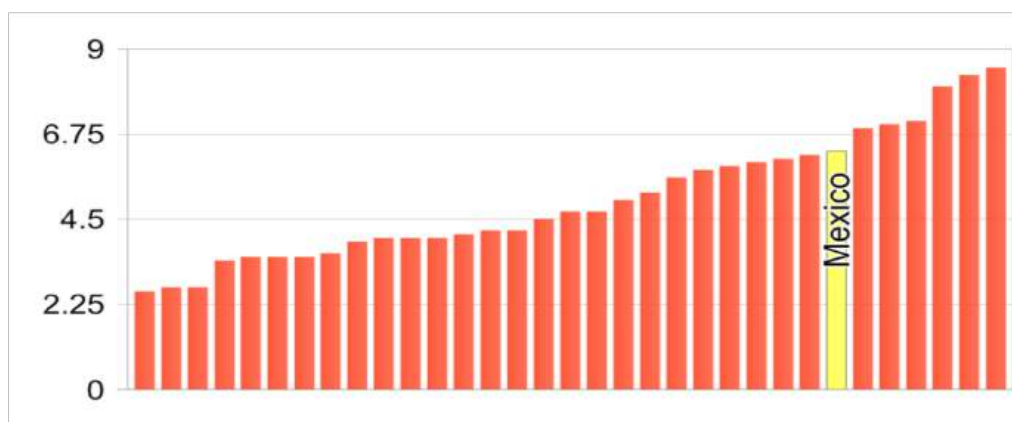
Esencial 1 (especialmente incluyendo otros niveles de gobierno y ciudades vecinas, operadores de infraestructura, grupos de la comunidad).

- Planes de Contingencia para incluir mecanismos para garantizar la ley y el orden, brindando a las poblaciones vulnerables: alimentación, agua, medicamentos, techo y otros artículos de primera necesidad (por ejemplo para reparación de viviendas). Entre otras muchas para las cuales debe haber una preparación y formación de los cuerpos de respuesta.

**Aspecto Esencial 10. Acelerar el proceso de recuperación y reconstruir mejor, después de cualquier desastre.**

La Recuperación, rehabilitación y reconstrucción pueden, a un grado considerable, planificarse antes del desastre. Esto es fundamental para reconstruir mejor y hacer que las naciones, ciudades y comunidades sean más fuertes y resilientes ante los desastres. Los planes para la recuperación post evento, preparados previo al desastre, deben cubrir lo siguiente, incluyendo la construcción de capacidades necesarias.

Figura 17 Lugar que ocupa México por su calificación en el INFORM LAC



Fuente: INFORM Risk Index (2019)

### **3.4 Situación de México bajo la perspectiva del INFORM LAC**

Bajo el análisis hermenéutico el INFORM LAC 2019, no es solamente una herramienta; es un enfoque para abordar el análisis de una forma coordinada entre diferentes actores que permita obtener una visión consensuada del riesgo. La implementación de INFORM LAC 2019 implica trabajar en conjunto y compartir datos y habilidades entre sectores, para llegar a conclusiones comunes que puedan orientar la planificación de las acciones para reducir el riesgo de desastre y crisis humanitaria, construir la resiliencia de las personas y prepararse mejor para responder ante las crisis, es decir que exista gobernanza y transversalidad, que son dos factores que potencian el desarrollo sostenible y, consecuentemente, la Seguridad Nacional.

A diferencia de México, los países que se tomaron como ejemplo, han adoptado la Gestión del Riesgo de Desastre como una política de Estado, con una agencia gubernamental exclusiva con la misión de reducir el riesgo de desastre a través de la transversalidad, mediante la interacción de las dependencias del gobierno y sumando a la sociedad civil organizada, que evidentemente redunda en la gestión del desarrollo, impactando de manera positiva en sus esquemas de Seguridad Nacional.

En México, la Coordinación Nacional de Protección Civil, desde el uno de diciembre de 2018, está subordinada a la Subsecretaría de Protección Ciudadana, en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; antes era una Coordinación con un nivel de Subsecretaría en la Secretaría de Gobernación, situación que le representaba mayor autoridad para ejercer la dirección del Sistema Nacional de Protección Civil.

Con una dependencia subordinada a una Secretaría de un rubro totalmente diferente, México se rezaga en establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local, como plataformas nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres; si por el contrario fuese un Organismo autónomo se le facilitaría crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo de desastres mediante el intercambio y la difusión de información, contribuir a los informes sobre los riesgos de desastre locales y nacionales. Tendría, sin duda, mayor oportunidad de éxito en coordinar las campañas de sensibilización, en facilitar y apoyar la cooperación entre las autoridades locales. En resumen, será más eficiente para contribuir a la creación de planes nacionales y locales de gestión del riesgo de desastres.

Actualmente, tanto su estructura, como su posición en la organización de la administración pública federal, no permiten establecer adecuadamente las acciones de gestión prospectiva, de gestión correctiva y de gestión preventiva con los demás actores que deben participar en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Basado en la evaluación el INFORMLAC 2019, si México se sometiese al análisis completo, los resultados serían seriamente alarmantes, como se muestra en la siguiente proyección:

Tabla 8 Análisis de la dimensión peligro y exposición

| Dimensión                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Peligro y exposición                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                               |
| Categoría Natural                                                                                                                                                                                                      | Categoría Humano                                                                                              |
| <b>Terremoto/tsunami:</b> La ubicación geográfica de México se encuentra sobre cinco placas tectónicas, y la rodea más de once mil kilómetros de litorales.                                                            | <b>Conflicto:</b><br>Manifestaciones sociales, sabotaje, robo de combustible.                                 |
| <b>Inundación:</b> Por su ubicación es receptora de ciclones tropicales por ambos litorales, su sistema orográfico e hidrológico, aunado a la falta de ordenamiento territorial, provocan múltiples inundaciones.      | <b>Violencia:</b> Delincuencia organizada, narcotráfico.                                                      |
| <b>Ciclón tropical:</b> Por su ubicación es receptora de ciclones tropicales por ambos litorales, su sistema orográfico e hidrológico, aunado a la falta de ordenamiento territorial, provocan múltiples inundaciones. | <b>Solicitantes de asilo:</b><br>Facilidad de migración a México y dificultad de emigración a Estados Unidos. |
| <b>Degradación ambiental:</b> La tala inmoderada, generación de incendios forestales, falta de programas y apoyos para reforestación.                                                                                  |                                                                                                               |

Fuente: elaboración propia

Tabla 9 Análisis de la dimensión vulnerabilidad

| Dimensión                                                  |                                                                                                |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vulnerabilidad                                             |                                                                                                |
| Categoría Socio-económico                                  | Categoría Grupos vulnerables                                                                   |
| <b>Pobreza y desarrollo:</b><br>Carencia de oportunidades  | <b>Población desarraigada:</b><br>migrantes, población en pobreza extrema.                     |
| <b>Inequidad:</b> Falta de oportunidades                   | <b>Otros grupos vulnerables:</b><br>discapacitados, falta de inclusión, polarización, racismo. |
| <b>Dependencia:</b> Disminución de los recursos del FONDEN |                                                                                                |

Fuente: elaboración propia

Tabla 10 Análisis de la dimensión falta de capacidad

| Dimensión                                                                                                    |                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Falta de Capacidad                                                                                           |                                                                                                                                                                          |
| Categoría Institucional                                                                                      | Categoría Infraestructura                                                                                                                                                |
| <b>Gobernanza:</b> Falta de participación social en actividades para la Gestión de Riesgo de desastre.       | <b>Comunicación:</b> No existe un esquema de comunicación debidamente establecido y los medios que se utilizan para el manejo de la Gestión de Riesgo son incompatibles. |
| <b>Implementación de RRD:</b><br>Falta de transversalidad                                                    | <b>Conectividad física:</b> Insuficientes en las zonas de alto riesgo.                                                                                                   |
| <b>Protección social:</b><br>Reducción de fondos para la operación de programas sociales.                    | <b>Acceso a la salud:</b> sistema insuficiente                                                                                                                           |
| <b>Seguridad y contención de la violencia:</b> Estrategias fallidas de combate a la delincuencia organizada. | <b>Acceso a la educación:</b> sistema insuficiente                                                                                                                       |

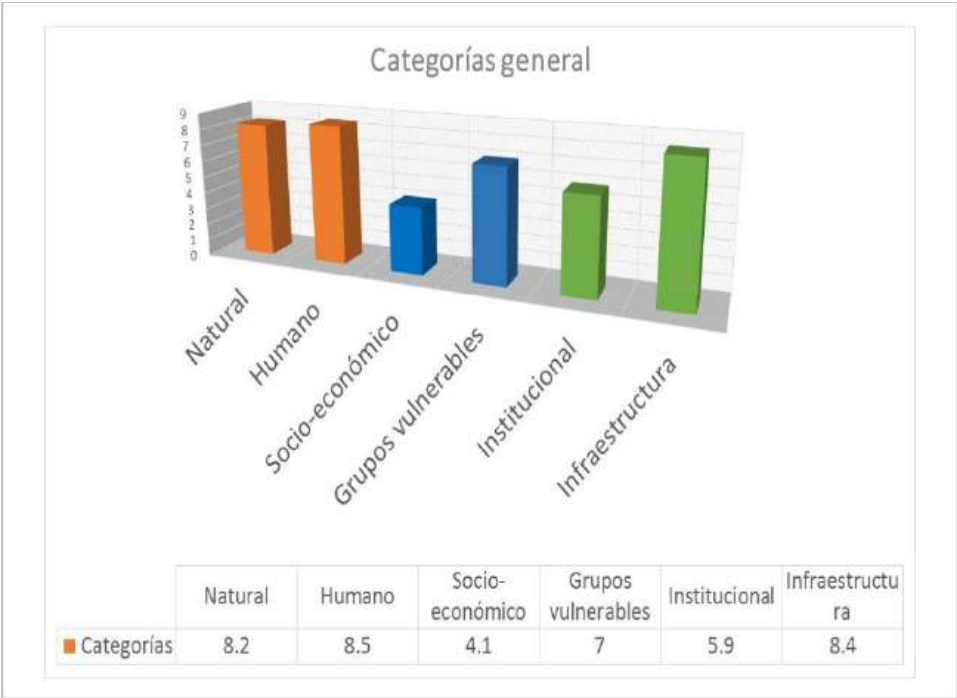
Fuente: elaboración propia

Figura 18 Gráfico general de las tres dimensiones del INFORM LAC



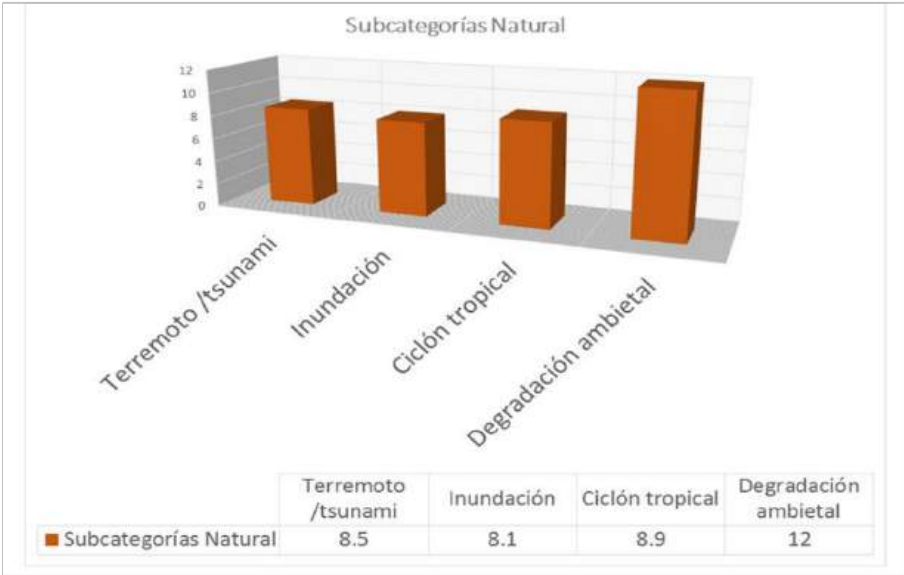
Fuente: elaboración propia

Figura 19 Gráfico de las seis categorías del INFORM LAC



Fuente: elaboración propia

Figura 20 Gráfico de la subcategoría de la categoría natural



Fuente: elaboración propia

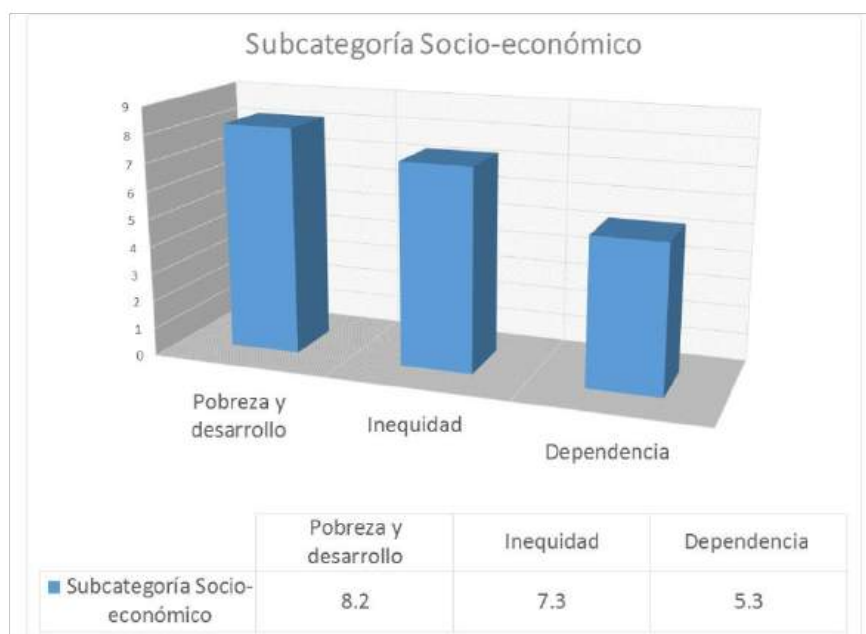


Figura 21 Gráfico de la subcategoría de la categoría humano



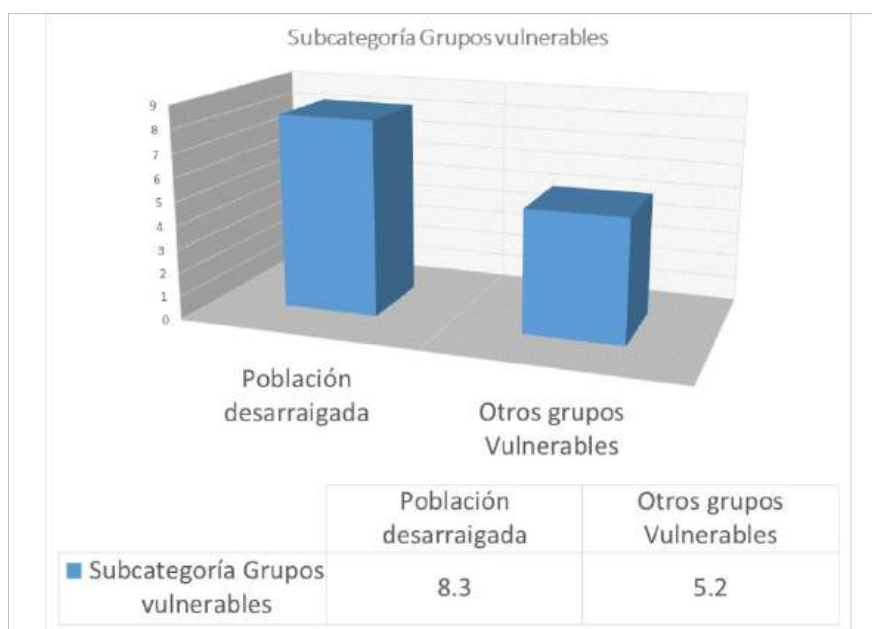
Fuente: elaboración propia

Figura 22 Gráfico de la subcategoría de la categoría socio-económico



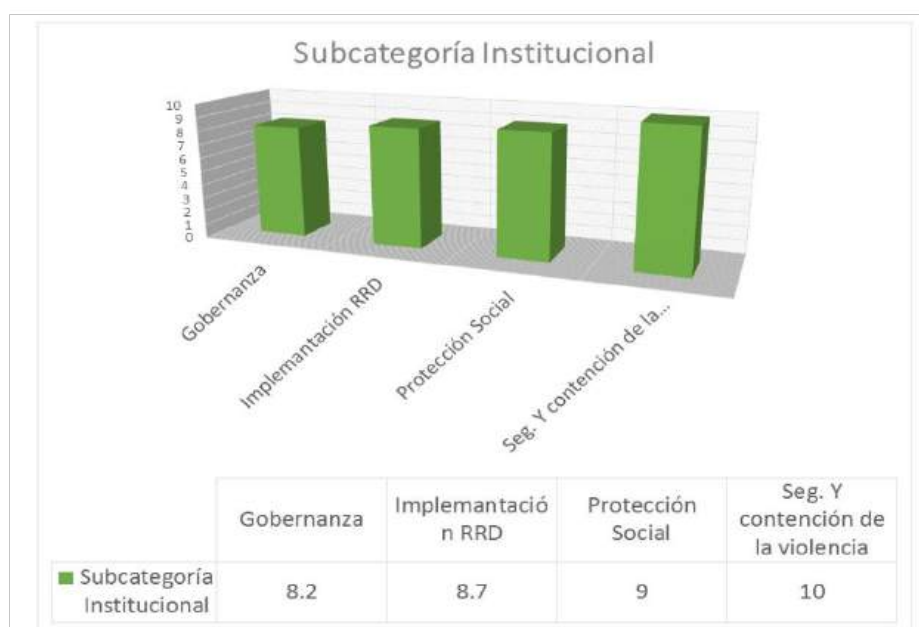
Fuente: elaboración propia

Figura 23 Gráfico de la subcategoría de la categoría grupos vulnerables



Fuente: elaboración propia

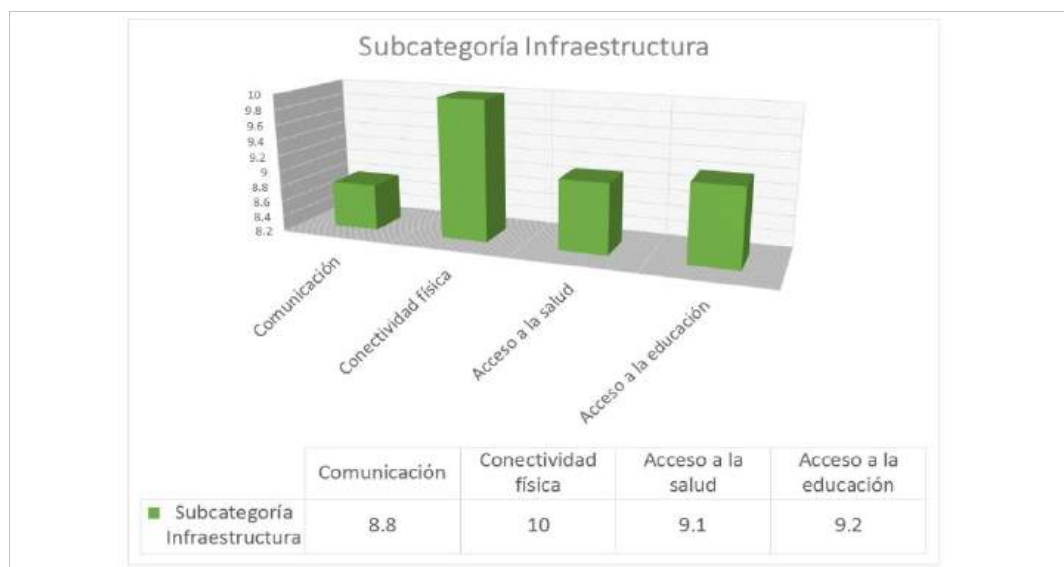
Figura 24 Gráfico de la subcategoría de la categoría institucional



Fuente: elaboración propia



Figura 25 Gráfico de la sub categoría de la categoría infraestructura



Fuente: elaboración propia

México, a lo largo de su historia desde la época colonial, pasando por la Independencia, así como el muy bélico Siglo XIX, la época del gran auge porfirista, la Revolución, y el transformador Siglo XX, se ha caracterizado por ser reactivo ante el impacto de fenómenos perturbadores que han implicado la ocurrencia de un desastre, con las consecuencias de daños y pérdidas que esta situación inflige a la población.

En el pasado, al carecer de los conocimientos técnicos y científicos para la prevención del riesgo de desastre, así como de una autoridad con un laicismo sensato, no se convocaba, de manera formal, a la gente para participar en acciones de prevención, preparación y mitigación; es decir, no se ejercía la gobernanza.

En la actualidad, se cuenta con conocimientos técnicos y científicos para la prevención, preparación y mitigación, encaminadas a la reducción del riesgo de desastre; sin embargo, aún no

se consolida una autoridad como agente rector para convocar a las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno, ni a los diferentes sectores de la sociedad civil organizada a crear gobernanza para gestionar el riesgo de desastre en nuestro país, situación que, al igual que en el pasado, sigue impactando de manera negativa en la Seguridad del Estado.

El objetivo de este trabajo fue hacer el estudio de las causas por las cuales no existe gobernanza ni transversalidad en la Gestión del Riesgo de Desastre en México, y cómo impacta su ausencia en la Seguridad Nacional, mediante la comparación con Sistemas de Gestión de Riesgos en otros países, y registrando las impresiones que se tienen del Sistema Nacional de Protección Civil, de titulares estatales y municipales, y encontrar cómo los resultados reflejan que la carencia de una autoridad real, que ejerza como agente rector, provoca una ausencia de gobernanza y transversalidad. Por medio del análisis del INFORM-LAC, es decir el Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe, se obtuvieron datos que permiten hacer un comparativo adecuado que permite vislumbrar la posición real de México en la región y el mundo, en cuanto al tema se refiere.

La metodología se realizó bajo los preceptos de la literatura actual, la cual asume que en las 32 entidades federativas, así como en la federación, está satisfecha la gobernabilidad en cuanto a la gestión del riesgo se refiere, por cuanto hace a los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, que no organiza ni marca la línea de una operación para gestionar el riesgo de desastre, sino que tiende más a la respuesta; y esto se puede relacionar con la falta de transversalidad, que no se contempla en ningún mandamiento jurídico.

Este análisis puede dirigirse legisladores, gobernantes o tomadores de decisiones en la administración pública de los tres órdenes de gobierno, así como a los integrantes de los distintos sectores de la sociedad civil organizada, tanto privado como académico y social en sus diferentes niveles debido a que, para que haya gobernanza, debe existir una participación- si no equitativa, por lo menos- activa de los diversos actores de la sociedad, con el fin, también, de generar la transversalidad requerida para asegurar las acciones inherentes a la gestión del riesgo de desastre y fortalecer, de esta manera, la Seguridad del Estado.

### 3.5 Experiencias en otros países

Para poder iniciar un análisis comparativo entre los procesos de Gestión Integral de Riesgo y los resultados obtenidos, es necesario tener un punto de comparación estable, confiable y aplicable a cualquier país, para lo cual se ocuparon dos criterios el primero es el índice INFORM 2019 y el segundo, son los puntos medulares del funcionamiento interno de cada país, es decir sus sistemas, jerarquías y formas de acercamiento de éstas a la población. A continuación, se detallarán ambos mecanismos

El Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe (INFORM, por sus siglas en inglés) es una organización creada por la Comisión Europea y la ONU, *“es utilizada por diversos organismos internacionales para comprender y evaluar el riesgo de desastres y crisis humanitarias en los países de la región, mediante productos que se pueden utilizar para apoyar la priorización y la toma de decisiones relacionadas con la prevención de las crisis y los desastres, así como la preparación y la respuesta.”* (UNICEF, 2019) .Su tendencia es a 3 años con variaciones a la estabilidad crecimiento o decremento. La organización y análisis abarca los tres órdenes de gobierno que es uno de los puntos a tratar en la presente investigación. El estudio de este informe consta de 3 dimensiones, 6 categorías y 20 componentes, de los cuales destacan en importancia para la presente disertación: vulnerabilidad, pobreza y desarrollo; gobernanza, protección social, seguridad y contención de la violencia, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 26 Componentes de riesgo cubiertos por el INFORM LAC 2019



Fuente: INFORM LAC 2019

### Criterios de evaluación

Para complementar la evaluación de los países se contemplarán los 7 Indicadores de Manejo Interno en la Gestión de Riesgo (IMIGR) referidos en el artículo “Protección Civil en México, acercamiento a la población para generar una cultura resiliente” (Baez-Tlaxalo & Sánchez, 2020) como punto principal se iniciará la investigación documental a través de la accesibilidad de las páginas web de los países citados, ya que según dicho artículo, es el primer referente que la población utiliza para conocer el manejo institucional, el manejo de la información, el acceso para la realización de trámites y vinculación con la población, y este, al

ser un estudio que abarca parte de Latinoamérica, se podrá acceder a la información necesaria a través de este medio y bajo los criterios establecidos en el artículo.

Estos Indicadores de Manejo Interno en la Gestión de Riesgo (IMIGR) (Baez-Tlaxalo & Sánchez, 2020) permiten conocer de manera fluida, a distancia y a fondo, cada dependencia, a través de sus criterios de análisis generados bajo las necesidades reales de la población encuestada, que permiten profundizar en los criterios propuestos por INFORM LAC en su dimensión, Falta de Capacidad siendo estos, eje de la presente investigación:

Para el análisis de la gobernanza en los países, se tomaron los puntos Dos, Tres y Cuatro, ya que ello nos habla del grado de organización de cada dependencia; para la ejecución de las funciones y la implementación de la RRD de cada miembro encargado de la gestión de riesgo en cada país se hace mención al punto Cinco; debido a que la educación con la que cuente el personal, es el punto eje para el desempeño óptimo de sus funciones, y finalmente para la comunicación con otros países y muy importante con la población, los puntos Seis y Siete.

Los indicadores IMIGR a los que hace hincapié el artículo son:

**Página web:** como sus avances en materia uso en medios de comunicación digital acceso a sus servicios y la generación de concientización y cultura en la materia.

**Órganos o dependencias:** son las dependencias internas y externas que trabajan en conjunto y son necesarios para disminuir la falta de capacidad de respuesta, siendo este un componente de riesgo importante propuesto por INFORM. Se consideran dependencias internas, cuando otras dependencias de menor jerarquía son creadas y dependen directamente de la oficina

central de Gestión de Riesgos y son dependencias externas, cuando existe transversalidad con otras secretarías de Estado, así como organizaciones tales como Cruz roja, ONU.

**Jerarquía:** a nivel interinstitucional ya que la coordinación de mandos, es un elemento importante para el correcto desarrollo de cualquier plan, muestra también el organigrama interno.

**Leyes:** el marco jurídico con el que se respalda cualquier acción, leyes que sustentan la infraestructura de la creación de las dependencias, decretos leyes capítulo y artículos.

**Programas de capacitación interna:** la capacitación constante y diversificada del personal es crucial para llevar a cabo los planes elaborados.

**Programas de cooperación internacional:** las aportaciones de países de primer mundo ayudan a la mejora en la implementación de planes y programas en Latinoamérica, así como también muestra el respeto a los acuerdos internacionales.

**Programas de vinculación con la población:** la importancia de la concientización educación y cultura que las dependencias generen en la población es de vital importancia para que se la prevención pueda darse de manera fluida y asertiva.

De acuerdo a lo anterior, para este estudio se escogieron los tres países con la calificación más alta en riesgo y los tres países con la calificación más baja como contraste, y debido a que México tiene una calificación alta, se puede hacer un discernimiento de dónde estamos y hacia dónde se pueden dirigir esfuerzos realistas, partiendo de datos concretos. Comenzando el análisis comparativo de sus estructuras, marcos jurídicos, instituciones, programas e infraestructura para así, poder realizar un comparativo respecto a lo que actualmente se maneja

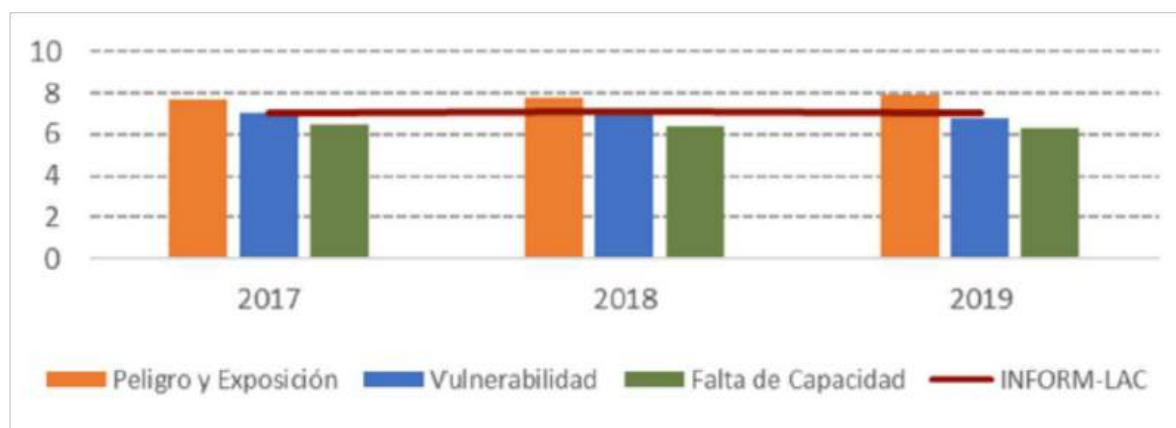
en México y cómo impacta en la seguridad nacional e, inclusive, regional. Estos países son, de índice de muy alto: Guatemala con 8.3; Honduras 8,0; Colombia 7,0 y con los índices más bajos Argentina 3,9; Chile 3,5 y Uruguay con 2,7. No se incluyen otros países de primer mundo, como Japón, debido a que el informe INFORM LAC es específico para países latinoamericanos, aunque sí existen dichos informes; por nuestra posición en países en vías de desarrollo, sería dispar incluir países de primer mundo, puesto que la brecha que debemos de recorrer es muy grande.

### Sistema colombiano

Se inicia el análisis con Colombia, que según el informe de INFORM Lac 2019 tiene 7,0 de calificación general, riesgo muy alto. En la dimensión falta de capacidad, categoría falta de capacidades institucionales tiene una calificación de 7.0 y en su categoría infraestructura presenta una calificación de 5.5.

Con una tendencia trianual para países de mayor riesgo:

Figura 27 Tendencias a tres años Colombia (2019)



Fuente: INFORM LAC 2019

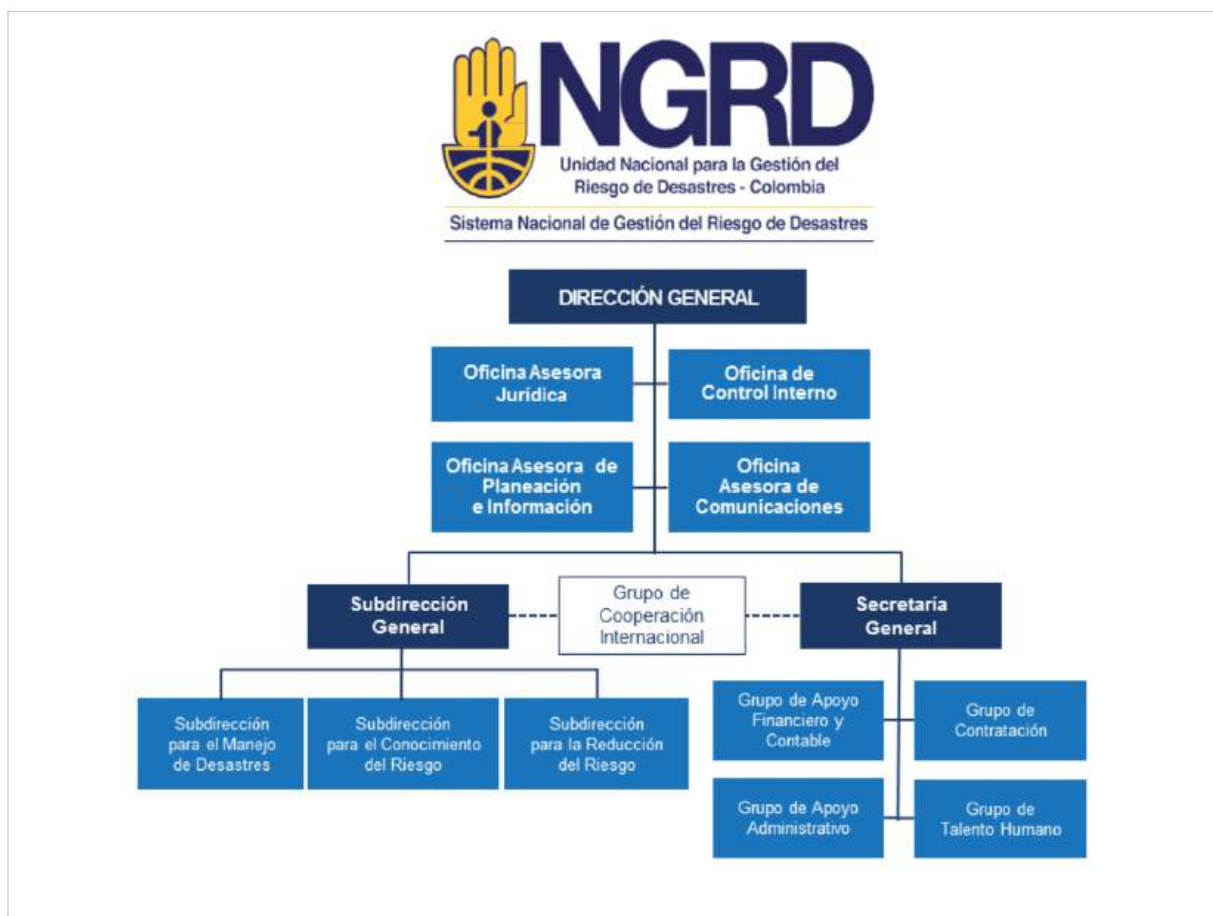


Cabe señalar que el país cuenta con un museo dedicado al tema, lo cual indica el nivel de culturización que han logrado.

Fundada el 1991, Colombia cuenta con la UNGIR, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, que tiene como misión dirigir, orientar y coordinar la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas, privadas, comunitarias y de la sociedad en general, con el propósito explícito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible, a través del conocimiento del riesgo, su reducción y el manejo de los desastres asociados con fenómenos de origen natural, socio-natural, tecnológico y humano no intencional; con la visión de ser reconocida como la entidad que coordina, articula y fortalece el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre Colombiano, en la comprensión del riesgo de desastres.

La incorporación de la Gestión Integral del Riesgo en la cultura de los Colombianos, ha permeado para contribuir con la reducción del riesgo, así como adoptar medidas de preparación para la respuesta a las emergencias de manera oportuna y adecuada; también incluye la orientación de los procesos de recuperación de desastres con enfoque de resiliencia y desarrollo sostenible; disminuyendo las condiciones de riesgo, la pérdidas y los costos asociados a los desastres **Fuente especificada no válida..** Su organización interna está dada por el siguiente organigrama:

Figura 28 Organigrama organizacional de la UNGRD



Fuente: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

**Dependencias:** para una sincronía en los tres órdenes de gobierno cuentan con: instancias de coordinación territorial, Comisiones técnicas asesoras de los comités, Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo.

**Jerarquías:** El manejo de riesgos está establecido con una jerarquía en sus tres órdenes de gobierno, como lo muestra el siguiente organigrama, donde podemos ver que esta instancia de dirección está a nivel secretaría de estado.

Figura 29 Organigrama institucional UNGRD



Fuente: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/>

**Leyes:** dentro del marco jurídico que sustenta la creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, en la ley número 1523 decretado el 23 de abril del 2012 destacan los siguientes artículos:

Artículo 7: *Principales Componentes del Sistema Nacional:* 1. estructura organizacional, 2. Instrumentos de planificación, 3. sistemas de información, 4. mecanismos de financiación.

Artículo 12: investidura de Gobernadores y Alcaldes con las competencias necesarias para conservar la seguridad en sus territorios.

Artículo 13: proyección hacia sus territorios de las políticas de gobierno nacional, enfocadas a la reducción y manejo de desastres.

Artículo 14: habla a cerca de las funciones de gobernadores y alcaldes en materia de gestión de riesgo así como las instancias de coordinación a las que se deben apegar.

Artículo: 27: instancias de coordinación territorial que promueve “*asesoría, planeación y seguimiento, destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento del riesgo, de reducción del riesgo y de manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente.*” (Ley 1523 2012; Ley Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; 24/04/2012; DO 48411 de abril 24 de 2012., 2019)

Artículo: 35 que hace hincapié en: “*La estrategia nacional para la respuesta a emergencias, como una acción de preparación para la respuesta que busca la efectividad de la actuación interinstitucional, en los tres niveles de gobierno, se centrará principalmente en la optimización de la prestación de servicios básicos durante la respuesta como accesibilidad y transporte, comunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia. aspectos financieros y legales, información pública, información geográfica, el manejo general de la respuesta y definición de estados de alerta, entre otros*”. (Ley 1523 2012; Ley Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; 24/04/2012; DO 48411 de abril 24 de 2012., 2019)

Capítulo V, Artículo 47: Mecanismos de Financiación para la Gestión del Riesgo de Desastres, El Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984 y modificado por el Decreto 919 de 1989. Se denominará en adelante Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística conforme a lo por dicho Decreto.

La Secretaría cuenta con un Plan Nacional exclusivo para la reducción de riesgo de desastres, independiente del plan nacional general.

**Programas de cooperación internacional:** proveniente de la ley número 1523 artículo 43, pertenecen al Grupo Asesor Internacional de Operaciones De Búsqueda Y Rescate (INSARAG)

**Capacitación interna:** dentro de los órganos dependientes de la secretaría se encuentra el Comité Nacional para el conocimiento del riesgo instancia interinstitucional del sistema Nacional, que asesora y planifica la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo.

**Programas de vinculación con la población:** Colombia cuenta con el Museo del Saber en Gestión del Riesgo de Desastres.

**Página web:** La página es de fácil acceso, y cuenta con la información requerida sin problemas de navegación. En ella se encuentra toda la información necesaria tanto para conocer la institución a fondo, como para realizar trámites. Cuentan con: biblioteca, noticas, boletines, multimedia, presencia en redes sociales como Instagram y Facebook, con publicaciones de interés a cerca de la gestión y noticias relevantes, prensa, diagramas, directorio, organigrama, y

acceso directo al plan Nacional de gestión de riesgo con un manejo multimedia de videos de fácil comprensión, la dirección electrónica es:

[portal.gestiondelriesgo.gov.co/](http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/)

### Sistema Hondureño

Con una calificación global de 8,0 indica un riesgo muy alto de vulnerabilidad. En la dimensión falta de capacidad con su categoría falta de capacidades institucionales tiene una calificación de 8.7 y en su categoría falta de capacidades en infraestructura presenta una calificación de 5.5.

Con una tendencia trianual para países de mayor riesgo:

Figura 30 Tendencias a tres años (Honduras)



Fuente: INFORM LAC 2019

En Honduras existe el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Emergencias y Desastres y en especial, con la COPECO Comisión Permanente de Contingencias, con esfuerzos enfocados en concienciar a la población sobre la importancia de prevenir los desastres y cuyo objetivo es conducir el desarrollo de procesos de fortalecimiento y coordinación interinstitucional e intragubernamental armonizados, que contribuyan a la intensificación y calidad en el cumplimiento de marcos normativos, financieros, planes,

estrategias nacionales, regionales, municipales bajo un enfoque de gestión integral del riesgo (multisectorial y territorial) de manera que impacten en la reducción de la vulnerabilidad para la seguridad humana y territorial (COPECO, 2019); adicionalmente, se creó la Unidad de Manejo de Crisis y se le concedió rango ministerial a ocho de sus miembros y la Comisión de Contingencias y Desastres del Congreso Nacional. Adscrito a la Secretaría de Salud de Honduras está el Departamento Nacional de Emergencias que tiene como función participar en la elaboración de normas y procedimientos dirigidos a coordinar y regular en el sector Salud, las actividades de preparación, prevención y mitigación, alerta y rehabilitación en casos de desastres.

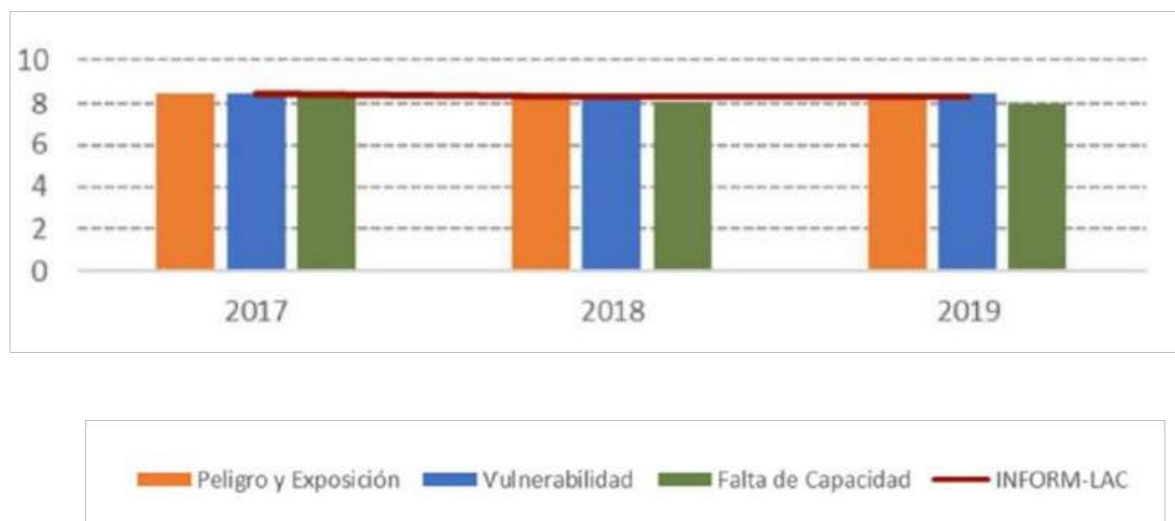
Fue concebido en 1974 como un programa más de la Secretaría de Salud que debe funcionar de forma horizontal coordinando sus acciones con los equipos de las áreas de salud y unidades productoras de servicios. El Departamento coordina actividades en el área de emergencias con otras instituciones del sector salud, a través de la Comisión Permanente de Contingencias (UNICEF, 2019).

**Dependencias:** comité de emergencias: departamental, municipal y local.

**Jerarquías:** al igual que Colombia, se establece en sus tres órdenes de gobierno y a nivel secretaría, como lo muestra el siguiente organigrama, donde podemos ver que esta instancia de dirección está a nivel secretaría de estado.



Figura 31 Tendencias a tres años (Honduras)



Fuente: INFORM LAC 2019

Fue concebido en 1974 como un programa más de la Secretaría de Salud que debe funcionar de forma horizontal coordinando sus acciones con los equipos de las áreas de salud y unidades productoras de servicios. El Departamento coordina actividades en el área de emergencias con otras instituciones del sector salud, a través de la Comisión Permanente de Contingencias (UNICEF, 2019).

**Dependencias:** comité de emergencias: departamental, municipal y local.

**Jerarquías:** al igual que Colombia, se establece en sus tres órdenes de gobierno y a nivel secretaría, como lo muestra el siguiente organigrama, donde podemos ver que esta instancia de dirección está a nivel secretaría de estado.

Figura 32 Organigrama organizacional COPECO Honduras

Fuente: <http://www.copeco.gob.hn/>

**Leyes:** Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) 28 de agosto del 2009.

Artículo 2: Marco de la regulación Interinstitucional.

Artículo 4: principios orientadores de Sistema Nacional de Gestión de Riesgos 2) gestión de Riesgos como proceso social. 3) Gestión descentralizada y desconcentrada 5) Participación ciudadana. 6) Incorporación del componente de Gestión de Riesgos como parte del desarrollo nacional.

Artículo 25: Todas las instituciones del país, públicas y privadas, sin importar su naturaleza, deben nombrar entre su personal actual un oficial de Prevención dentro de su institución. ...”*cada institución debe incluir dentro de su supervisión y monitoreo, como parte del POA anual, las metas e indicadores de cumplimiento las disposiciones obligatorias emanadas del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER) ”* (Ley 2010; DECRETO de Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos SINAGER 2010; DO 2010, 2019)

Artículo 21: Del fondo nacional para la Preparación y Respuesta a Emergencias (FONAPRE) asignación presupuestaria anual que no sea menor de cinco millones de lempiras.

**Programas de cooperación internacional:** cuentan con apoyo del gobierno alemán, para la capacitación de su personal en diferentes especializaciones.

**Capacitación interna:** El CENIAC, Centro Nacional de Investigación y Capacitación en Contingencias para la profesionalización del personal, es el organismo encargado de formar a los

oficiales de prevención, quienes tienen autoridad de pedir documentación y requerimientos del SINAGER en cualquier momento e institución.

**Programas de vinculación con la población:** cuentan con Comités de consulta ciudadana y un voluntariado debidamente legislado y auspiciado por el CENIAC, que se estipulan en el artículo 16 de la ley del SINAGER.

**Página web:** La página es de fácil acceso, permitiendo encontrar la información requerida sin problemas de navegación. En ella se encuentra la información necesaria tanto para conocer la institución, como para realizar trámites. Cuenta con: noticias, boletines, multimedia, prensa, diagramas, la dirección electrónica es:

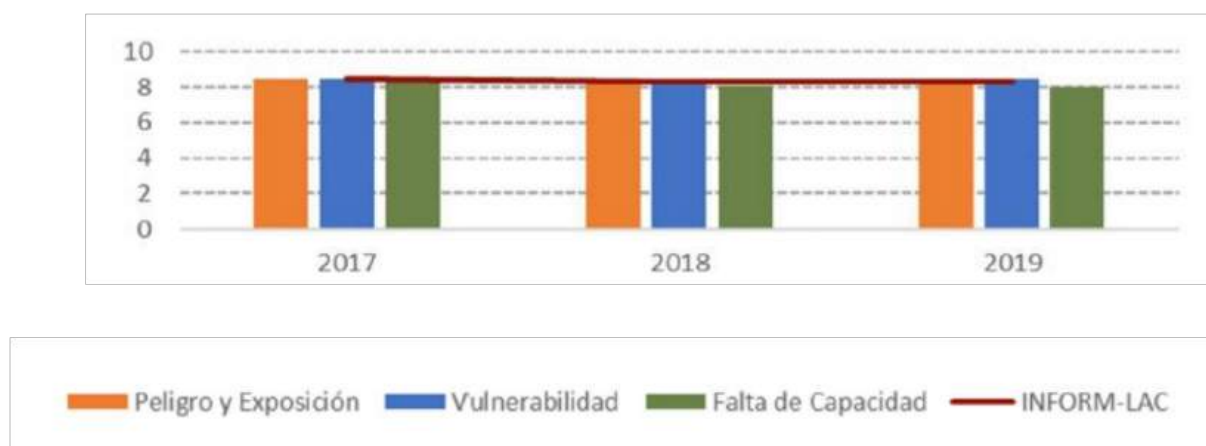
[www.copeco.gob.hn/](http://www.copeco.gob.hn/)

### Sistema Guatemalteco

Con una calificación global de 8.3 de muy alta vulnerabilidad, encontramos la dimensión falta de capacidad con su categoría falta de capacidades institucionales tiene una calificación de 8.5 y en su categoría falta de capacidades en infraestructura presenta una calificación de 7.5.

Con una tendencia trianual para países de mayor riesgo:

Figura 33 Tendencias a tres años (Guatemala)



Fuente: INFORM LAC 2019

Creada en 1996, Guatemala cuenta con la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres CONRED, que es el organismo creado para afrontar la problemática. Un estudio realizado por la Cruz Roja y la Media Luna Roja internacional, arrojó que uno de los principales problemas en cuanto a la gestión de riesgo, es la falta de reglamentación adecuada para la construcción en los entornos urbanos, naturales y rurales. (CONRED, 2020) lo que aunado a la situación geográfica del país a donde convergen tres placas tectónicas y una zona costera limitada por el Mar Caribe y el océano Pacífico, situación que hace al país aún más vulnerable a huracanes.

La coordinadora cuenta con un protocolo de para atención a los animales en caso de desastre.

**Dependencias:** cuentan con dependencias internas, **COLRED** Coordinadora Local para la Reducción de Desastres; **COMRED** Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres; **CODRED** Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres y **CORRED:** Coordinadora Regional para la Reducción de Desastres.

**Jerarquías:** su función es a nivel coordinadora dependiente del Ministerio de la Defensa Nacional.

**Leyes:** Decreto legislativo 109-96 ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

Artículo 10. Integración de las Coordinadoras. Las coordinadoras regionales, departamentales, municipales, y locales serán presididas por el funcionario público que ocupe el cargo de mayor rango en su jurisdicción.

Capítulo IV Régimen Económico, Artículo 15: Fondo Nacional para la reducción de Desastres.

**Programas de cooperación internacional:** No cuentan con programas

**Capacitación interna:** Escuela nivel superior ESEGIR Escuela Superior de estudios en Gestión Integral de Riesgos que imparte cursos, diplomados, técnicos, licenciaturas y maestrías.

**Programas de vinculación con la población:** cuentan con diversos materiales didácticos, actividades lúdico educativas para familias, escuelas y empresas, disponibles en su página web, así como un programa de voluntariado que se subdivide en emergencista, especializado y ECORED.

**Página web:** La página es de fácil acceso, que permitió recabar la información requerida sin problema. Cuentan con: biblioteca, noticias, boletines, multimedia; presencia en redes sociales como: Twitter, Pinterest, YouTube, Facebook; con publicaciones de interés a cerca de la gestión y noticias relevantes; bolsa de trabajo; formación profesional en materia de prevención de riesgo; prensa, diagramas, directorio, organigrama y acceso directo al plan de respuesta familiar escolar y mochila de 72hrs; sección: ¿Qué hacer en caso de...?

La dirección electrónica es:

[conred.gob.gt/site/index.php](http://conred.gob.gt/site/index.php)

### **Sistema Chileno**

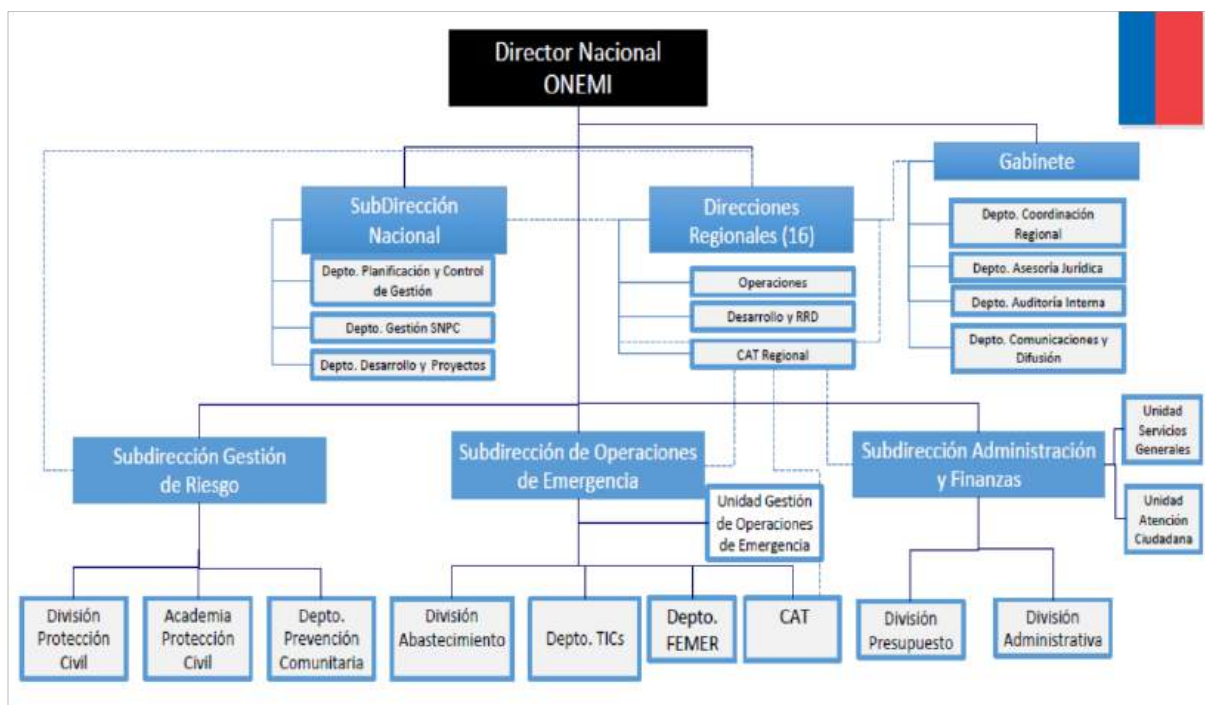
Por su parte en Chile, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior, ONEMI, creada en 1974, tiene la hercúlea tarea de monitorear los cerca de 90 volcanes activos para poder planificar el desarrollo y organización de las comunidades que viven en las faldas de los volcanes, sin dejar de lado las otras amenazas naturales que afectan a la región. Es debido a ello que la calificación de INFORM es una de las más bajas, ya que a lo largo de la historia este país, ha tenido que librar una batalla muy grande con las secuelas de las catástrofes naturales.

El país también cuenta con un programa especial de protección animal, y un sistema de comunicación tanto en medios como en dependencias debidamente legislado.

Dependencias: el organismo cuenta con oficinas regionales, provinciales y comunales, entre otras subdirecciones, así como también una subdirección de administración y finanzas.



Figura 34 Organigrama institucional ONEMI Chile



Fuente: [www.onemi.gov.cl/](http://www.onemi.gov.cl/)

**Jerarquías:** La ONEMI es un organismo dependiente del ministerio del interior y seguridad pública no se encuentra estructurada a nivel de Ministerio.

**Leyes:** Decreto ley 290, publicado el 20 de febrero del 2018, modificación del Plan Estratégico Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres 2015-2018.

Incorporar en la ley de presupuesto una asignación específica para la Gestión de Riesgo de Desastres para todos los ministerios, asignada en dic del 2017

**Capacitación interna:** La academia de protección civil, cuenta con cursos, diplomados y master en diferentes centros educativos del país, así como capacitación en diferentes niveles, desde escolares hasta la especialización.

**Programas de vinculación con la población:** en la página de inicio de la web, cuentan con un apartado que describe la Ley de participación ciudadana y ligas de los mecanismos de participación, actas del consejo consultivo, consultas ciudadanas, normas y criterios de participación ciudadana.

**Página web:** página de fácil acceso, que permitió recabar la información requerida. Cuenta con sección infórmate, chile preparado, academia de protección civil, atención ciudadana, aviso, presencia en redes sociales twitter y youtube. La dirección es:

[www.onemi.gov.cl/](http://www.onemi.gov.cl/)

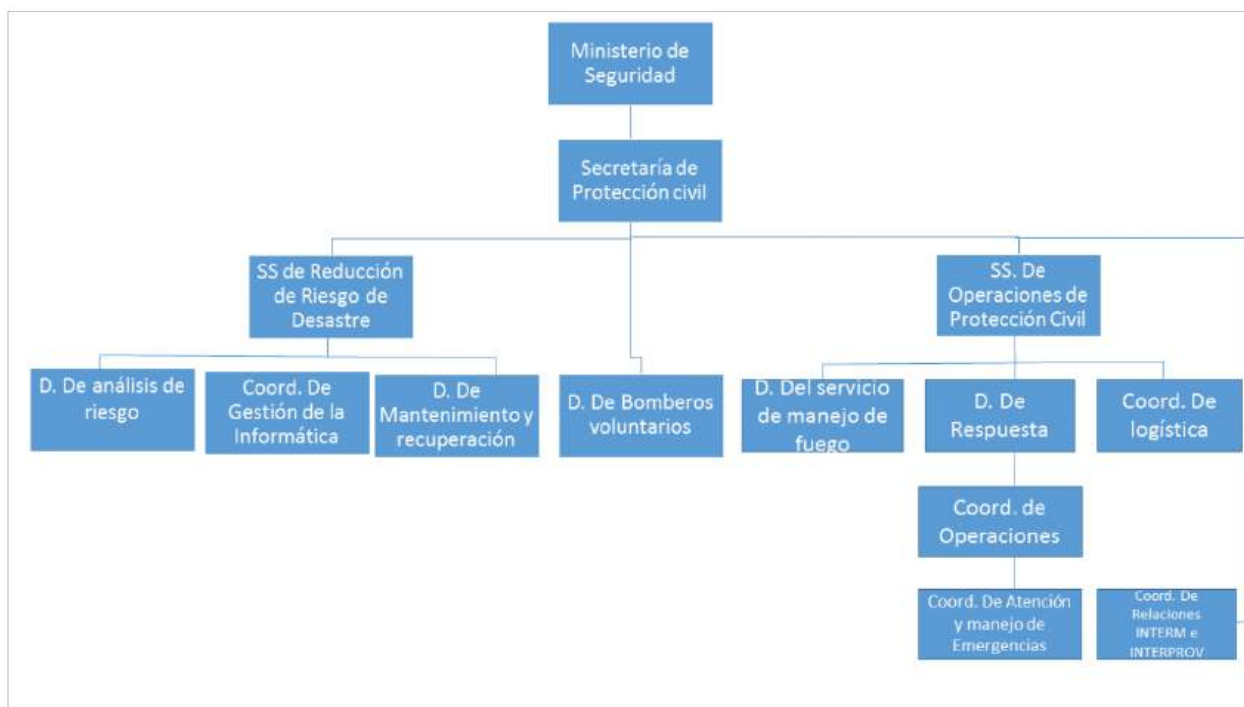
### **Sistema Argentino**

Con una calificación de 3,9 un riesgo bajo, se presenta en Argentina, que en 2016, por ley, emigra el Sistema Federal de Emergencias hacia el Sistema Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Protección Civil (SINAGIR), cuyo objetivo es integrar acciones y articular el funcionamiento de los organismos del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, para fortalecer y optimizar las acciones destinadas a la reducción de riesgos, el manejo de la crisis y la recuperación (Ley 27287, Ley Crease el Sistema Nacional para la Gestion Integral del Riesgo y la Protección Civil; 28-09-2011; DO 20-Oct-2016 , 2020 ) y tiene la misión de materializar los esfuerzos y consensos necesarios para que el Estado pueda diseñar una política de reducción del riesgo de desastres y protección civil centrada en un marco normativo moderno, que represente el cambio de paradigma que comenzó a desarrollarse en el mundo a partir de la elaboración de los marcos de acción de Hyogo 2005-2015 y de Sendai 2015-2030 (SINAGIR, 2019)

**Dependencias:** Todas las dependencias de gobierno trabajan en conjunto para la elaboración de programas y planes.

**Jerarquías:** se conduce a nivel Secretaría ejecutiva dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

Figura 35 Organigrama institucional SINAIR Argentina



Fuente: [www.argentina.gob.ar/sinagir/](http://www.argentina.gob.ar/sinagir/)

**Leyes:** Ley 27287 Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, sancionada con fecha 28 de septiembre del 2016.

Artículo 16: con el objetivo de financiar las acciones de prevención gestionada por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

Artículo 17: Créase el Fondo Nacional de Emergencias con el objetivo de financiar y ejecutar las acciones de respuesta gestionadas por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil.

**Programas de cooperación internacional:** Intercambio técnico con Uruguay.

**Programas de vinculación con la población:** Ciudades resilientes es un programa que busca fortalecer a los gobiernos locales en materia de reducción de riesgo de desastres a nivel federal. La idea es que los gobiernos locales cuenten con herramientas de planificación que le permitan desarrollar estrategias de gestión integral del riesgo, resiliencia y cambio climático.

**Página web:** la página está orientada a proporcionar información acerca de prevención y alertas a la población como primera desplegada. Navegando con un poco más profundo se pueden recabar los datos requeridos para la presente investigación. Su presencia en redes sociales lo hace a través de Facebook, twitter e Instagram.

[www.argentina.gob.ar/sinagir/](http://www.argentina.gob.ar/sinagir/)

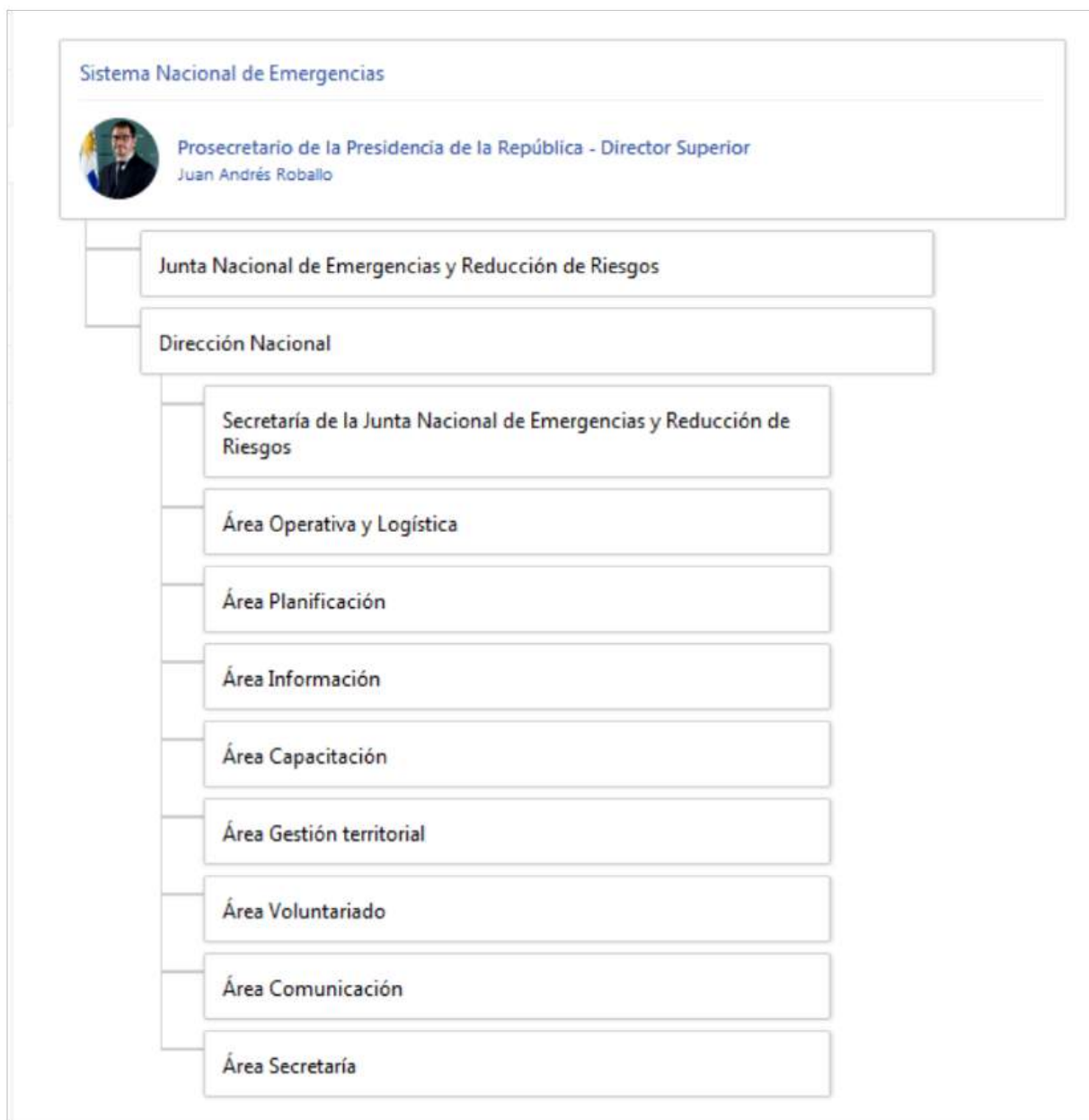
## **Sistema Uruguayo**

SINAE el Sistema Nacional de Emergencias, con sede en Montevideo Uruguay, fundada en el 2006, cuenta con una calificación de INFORM 2,7.

**Dependencias:** El Poder Ejecutivo, La Dirección Nacional de Emergencias, Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo Y Atención de Desastres, ministerios, entes autónomos y Servicios Descentralizados, Comités Departamentales de Emergencias y una vasta organización a nivel interinstitucional.

**Jerarquías:** El SINAE es un organismo a nivel Secretaría de Estado, legislado por la ley 18,621 que ampara la creación de SINAE como a nivel Constitucional. A continuación se presenta su organigrama institucional.

Figura 36 Organigrama institucional SINAE Uruguay



Fuente: [www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/](http://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/)

Leyes: Promulgada el 25 de octubre de 2009 en Registro Nacional de Leyes y Decretos:

Tomo: 1 Semestre: 2 Año: 2009 Página: 1311

Dentro sus artículos, se contempla la protección y evacuación de animales.

Capítulo IV de la Financiación del Sistema Nacional de Emergencias. Artículo 24 Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres.

**Programas de capacitación interna:** cuentan con una plataforma de cursos virtuales para la población y voluntariado.

**Programas de vinculación con la población:** el voluntariado está regulado por cursos que proporciona directamente la Secretaría.

**Página web:** La página se orienta hacia dar información a la población, sin embargo, después de una fácil navegación se pudieron recabar los datos necesarios. Cuentan con canal audiovisual, plataforma educativa virtual, apartado de preguntas frecuentes. Presencia en redes sociales como twitter, YouTube y Facebook. La dirección es la siguiente.

[www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/](http://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/)



## 4 Capítulo 4 Resultados

### 4.1 Análisis de los resultados

El haber establecido el Estudio de caso del estado de Puebla, así como la comparación con los países latinoamericanos descritos, permite encontrar áreas de oportunidad en las que se puede abundar en México para mejorar la gobernanza en la Gestión del Riesgo de Desastre con un impacto positivo en la Seguridad Nacional.

El orden de gobierno estatal, evidentemente entre el orden federal y el orden municipal, puede erigirse como un puente para que las políticas públicas de carácter federal permeen, no sólo a los municipios, sino a las localidades de cada uno de estos entes políticos; es decir, que se lleven hasta las Agencias e Inspectorías municipales, a las Presidencias Auxiliares, comunidades y localidades subordinadas políticamente al municipio; así como elevar las necesidades y propuestas de éstas al gobierno federal, pues independientemente de nuevas tecnologías o servicios propios del Siglo XXI, aún existen comunidades con alto grado de marginación, que se traduce en esquemas de vulnerabilidad.

Los 7 Indicadores de Manejo Interno en la Gestión de Riesgo (IMIGR) (Baez-Tlaxalo & Sánchez, 2020), permiten encontrar esas áreas que pueden mejorarse en cada uno de los órdenes de gobierno, incluyendo y fomentando la participación activa de todos los sectores de la sociedad, principalmente la de grupos vulnerables, para la generación de prácticas de gobernanza.

Es necesario comprender que, en un país tan heterogéneo y dispar, con un alto nivel de multiculturalidad como lo es México, no solamente basta la creación de una página web y

ofrecer servicios en línea, sino que deben existir dependencias e instituciones fortalecidas para atender la naturaleza de su existir, evidentemente, en este caso concreto la Reducción del Riesgo de Desastre y la Protección Civil.

Entender, además, que la jerarquización de esas mismas dependencias e instituciones debe contemplar, en los tres órdenes de gobierno, la importancia que tiene el desarrollo sostenible, por lo tanto, no deben subordinarse a otras dependencias cuyo objeto sea distante de la sustentabilidad del desarrollo.

La normatividad, dentro de lo posible, debe unificar criterios y términos de referencia para un desarrollo ordenado desde lo local hasta lo nacional; y contemplar a los diversos sectores sociales, insistiendo en aquellos que son vulnerables.

En cuanto los programas de capacitación interna, exigir la obligatoriedad de que los titulares de las dependencias o instituciones de Gestión del Riesgo de Desastre y Protección Civil, sí cuenten con los conocimientos básicos necesarios para el desempeño de sus funciones, así como que su personal no sólo reciba capacitación para las fases reactivas, sino enfocarlas más precisamente a los procesos de gestión correctiva y preventiva.

Con la desaparición del Fondo Nacional de Desastres Naturales, es evidente que se hace absolutamente necesario el buscar cooperación internacional para financiar aquellos proyectos encaminados a la mitigación o prevención de desastres, como hacía el Fopreden, o bien, legislar en los órdenes estatal y municipal la creación de sus propios instrumentos financieros para la respuesta y atención de desastres, o el mismo Fondo para fortalecer la Gestión Integral del Riesgo de Desastre.

En el aspecto de vinculación con la población, en nuestro país, y para generar gobernanza, es necesario fomentar programas de acercamiento a la sociedad, no de manera federal, pero sí en los estados y en los municipios, de manera tal que permee la capacitación, formación y profesionalización hasta las comunidades más marginadas (y por tanto, más vulnerables), hacerlos partícipes de las decisiones y acciones tendientes a la reducción del riesgo.

Y todo lo anterior puede lograrse si existe un organismo nacional, autónomo y fortalecido que rija los aspectos de la Gestión del Riesgo de Desastre en México, impactando de manera positiva en la generación de gobernanza y, consecuentemente, robustecer la Seguridad Nacional mediante la protección de los Objetivos Nacionales, dentro de los cuales se encuentra el desarrollo sostenible.

## **4.2 Conclusiones**

México es un país cuya población está habituada históricamente a resistir desastres, tanto de origen natural como de origen antrópico. Sin embargo, desde sus primeros asentamientos como ciudades, y después, con el fenómeno del mestizaje, la necesidad de adaptarse a los cambios y a la modernidad, lo ha hecho incluir en su desarrollo acciones y actividades tendientes a la respuesta a daños generados por fenómenos perturbadores.

Después de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, la formalización de la Protección Civil ha dado pasos grandes para preservar la vida de las personas, sus bienes, y el entorno. Ha fallado, no obstante, en rubros como la planeación urbana o el ordenamiento territorial, y en esquemas adyacentes como la pobreza y la educación, además de que su enfoque ha sido prioritariamente reactivo.

De los análisis hechos a los países seleccionados para esta investigación, se desprende que los que tienen menor calificación, Argentina Chile y Uruguay, cuentan con programas de “Vinculación con la Población” muy adecuados para generar buena gobernanza, se puede incluir aquí a Colombia, con la iniciativa de la creación del Museo del Riesgo, y a Honduras cuyo programa de voluntariado lo maneja directamente su Centro Nacional de Investigación y Capacitación en Contingencias. México, por su parte, adolece de un buen programa y manejo de voluntarios, ya sea para los procesos de la gestión reactiva y correctiva, pero sobre todo en lo que compete a la gestión predictiva y prospectiva.

Los seis países investigados cuentan con una “Página Web” de sus sistemas nacionales de gestión de riesgos, que cuentan con la historia, legislación, información y todos los ítems relacionados al tema que puede consultar la población en cualquier momento, incluida la gestión de trámites, presencia en redes sociales con contenidos de utilidad para mantener informada a la comunidad, al momento, de temas preventivos, y reactivos.

Otros de los criterios de análisis del IMIGIR es el de las “Dependencias” y sus “Jerarquías” con que cuentan los seis países referidos, relacionadas a la Gestión del Riesgo de Desastre, y que están relacionadas entre sí para cumplir con los tres procesos básicos de la gestión para la Reducción del Riesgo. Esto es, por ejemplo, Argentina cuenta con una Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Gestión Integral del Riesgo, cuya jerarquía está equiparada con la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República, lo que permite ver que es un tema prioritario en la política de Estado, lo cual repercute en beneficio de la Seguridad Nacional argentina. En el caso mexicano, sólo cuenta con una dependencia federal para el caso de la materia de estudio, que es la Coordinación Nacional de Protección Civil, subordinada a la

Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de Paz, subordinada a su vez a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, mensaje de que no es un tema prioritario para la política de Estado, y que no se considera como un asunto de seguridad nacional, aun cuando los fenómenos perturbadores, en México, son considerados como amenazas emergentes, pero sólo en el papel.

Para el criterio de “Cooperación Internacional”, Argentina y Chile tienen intercambio técnico con Uruguay, que a su vez realiza operaciones conjuntas con: UNDRR, DIPCHO, MIAH, INSARAG, OFDA Y EUROCLIMA. Colombia es presidente regional de INSARAG, y Honduras recibe capacitación de Alemania. Guatemala no tiene registro de cooperación allende sus fronteras, y México ha reducido su participación internacional a niveles alarmantes.

En los criterios IMIGIR de “Capacitación Interna”, Chile cuenta con la Academia de Protección Civil, Uruguay tiene un área de capacitación en la Dirección General del SINAIE, Argentina es apoyada por la Federación de Bomberos; Colombia cuenta con el Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, Honduras tiene el Centro Nacional de Investigación y Capacitación en Contingencias, y Guatemala cuenta con una Escuela Superior de Estudios en Gestión Integral de Riesgos. En México el Centro Nacional de Prevención de Desastres cuenta con la Escuela nacional de Protección Civil, que sólo imparte cursos a nivel técnico. Sin embargo el Gobierno del Estado de Chiapas cuenta con la Escuela Nacional de Protección Civil, Campus Chiapas, que cuenta con Posgrados en Gestión Integral del Riesgo de Desastre, pero no tiene vinculación con la del CENAPRED.

Así también, en el aspecto de “Leyes”, los países analizados concuerdan en la gestión y protegen un fondo de recuperación y otro de prevención. El gobierno mexicano ha optado por desaparecer los fondos de respuesta para emergencias y desastres y los de prevención.

Se hace necesario manifestar que no se ha entendido del todo la Gestión del Riesgo de Desastre como un recurso encaminado a la Reducción del Riesgo de Desastre, ni al Desarrollo Sostenible, y que esto afecta muy seriamente la consecución de los Objetivos Nacionales y por ende es un tema absolutamente propio de la Seguridad Nacional.

La centralización, la carencia de voluntad política, el desconocimiento de los responsables de la Gestión del Riesgo de Desastre, en los tres órdenes de gobierno, así como la falta de participación, aunado al desinterés de la sociedad civil, hacen que no exista gobernanza para gestionar los riesgos que las amenazas representan para el país, ya sea por su ubicación geográfica, o por acciones deliberadas del ser humano. El desconocimiento de procesos, planes y programas inter e intra institucionales, como el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, hace que no exista ni gobernanza ni transversalidad para la reducción del riesgo de desastre.

Aun así, es posible mejorar y generar conciencia social, política y económica, de que, cuanto más estemos preparados para afrontar desastres, más fortaleceremos la Seguridad de la Nación.

## **5 Capítulo 5 Propuestas**

Como resultado del desarrollo de la presente investigación y una vez detectadas y analizadas las causas legales, económicas y sociales que tienen como eje, la falta del abordaje transversal en los tres niveles de gobierno, y con la finalidad de lograr la reducción del impacto negativo sobre la seguridad nacional, pongo a consideración las siguientes tres propuestas:

1. En el ámbito legal y a manera de generar una transversalidad efectiva en los tres niveles de gobierno, sugiero la creación de un órgano regulador.
2. Para la generación de una verdadera cultura en temas de Gestión Integral de Riesgo de Desastre, cubriendo el ámbito social para minimizar el impacto negativo ante un desastre, propongo la migración del Servicio Militar Nacional al Servicio Cívico Nacional.
3. Finalmente, para el reforzamiento del tema en cuestiones económicas, planteo la creación del FORTAGIRD.

A continuación, procedo con el desarrollo detallado de estas tres propuestas.

### **5.1 Creación de Órgano Regulador**

Haciendo un análisis de la calificación del INFORM de los países de Latinoamérica, y en especial la de México, se presentan a continuación propuestas que, si son puestas en práctica, pueden contribuir a la disminución del índice de riesgo en cuanto al documento en comento, pero principalmente a generar transversalidad y gobernanza, potenciar el Desarrollo Sostenible y, consecuentemente, impactar de manera sumamente positiva en los esquemas de las amenazas emergentes para la Seguridad Nacional.

## **La urgente necesidad de crear un Organismo Autónomo de Gestión del Riesgo de Desastre**

Cada vez que México tiene un cambio de administración gubernamental, el Presidente Electo, a través de su equipo de transición, comunica los cambios que se realizarán para la gestión ejecutiva de su gobierno, a esto se le conoce como política de gobierno, pues sólo dura mientras ese gobierno está en la gestión. Normalmente el responsable de cada tema, es quien llevará el despacho de esos asuntos durante la administración entrante. No fue diferente en la administración actual (2018-2020), con la creación, nuevamente, de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, misma que cuenta con dos subsecretarías, la Subsecretaría de Seguridad Pública, y la Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de Paz. Quizá un poco como existía hace 30 años durante la administración del Presidente Salinas de Gortari, pero que era dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el nombre de Subsecretaría de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social, y una combinación de tareas muy distantes entre sí, justo como ahora.

Es necesario considerar que el concepto de seguridad, proviene del latín *securitas*, que a su vez deriva de *securus* (sin cuidado, sin precaución, sin temor a preocuparse), que significa libre de cualquier peligro o daño, y desde el punto de vista psicosocial se puede considerar como un estado mental que produce en los individuos un sentimiento de que se está fuera o alejado de todo peligro ante cualquier circunstancia. Entonces, la seguridad es la garantía que tienen las personas de estar libres de todo daño, amenaza, peligro o riesgo; es la necesidad de sentirse protegidas contra todo aquello que pueda perturbar o atentar contra su integridad física, moral, social y hasta económica. **Fuente especificada no válida.;** Sin embargo, los peligros, los riesgos y



las amenazas a que se refieren uno y otro concepto, son diferentes en su forma y en su presencia, en su manera de estudiarlos y de tratarlos, y sobre todo de enfrentarlos.

Evidentemente, los sismos de septiembre de 1985 marcaron un importante parte aguas en la concepción de la Protección Civil en México, cuando no se tenía ningún conocimiento técnico, aunque sí empírico. El 9 de octubre de ese mismo año se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción cuyo fin era:

“...dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los sistemas, mecanismos y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales y privadas, de la comunidad científica y de la población en general.” (Protección Civil, 2019).

Bajo estos lineamientos, el 6 de mayo de 1986 el Diario Oficial de la Federación, publicó las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), cuyo objetivo básico es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.

A lo largo de 34 años, la evolución y crecimiento del Sistema ha obligado a incorporar cambios de importancia relevante para su mejor aplicación. Primero se creó una Dirección General de Protección Civil adscrita a lo que era la Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, como si la prevención, en este caso del delito y la

readaptación social, enfocada a la reinserción de delincuentes en la sociedad, fueran concurrentes con la atención de desastres. En el año de 1990 se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres, también dentro de la Secretaría de Gobernación, que fue un importante paso por brindar cierta autonomía en acciones del tema y con el soporte indispensable de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Posteriormente, cuando se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal, esa Subsecretaría de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social fue removida de la Secretaría de Gobernación, creándose la Coordinación General de Protección Civil, que aglutina a la Dirección General de Protección Civil y al Centro Nacional de Prevención de Desastres, e incorporando el Fondo Nacional para Desastres Naturales (FONDEN) creado en 1996. Después de 12 años el único cambio significativo fue el nombre, de Coordinación General, a Coordinación Nacional, sólo de forma, pero no de fondo.

Jesús Manuel Macías, Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), manifiesta que:

...La idea errónea de que los desastres representan retos para la gobernabilidad fue la causa de que en México la protección civil se alojara en Gobernación. La ocurrencia de desastres tiene que ver más con la pobreza y con los malos gobiernos que no atinan a desarrollar la mejor organización para enfrentar desastres, considerando integralmente sus cuatro fases (prevención, preparativos, respuesta y recuperación), las responsabilidades de los órdenes de gobierno y la racionalidad de la comprensión holística de las amenazas y riesgos. **Fuente especificada no válida..**

Cuando en gran parte del mundo se ha evolucionado hacia el concepto de Gestión Integral del Riesgo de Desastre, en México se sigue hablando de Protección Civil como si ésta

fuera realmente una política pública o como un eje de acción gubernamental, todo esto resulta más bien una idea obsoleta que sólo conducirá a que México siga quedando fuera del concierto mundial, en cuanto al tema se refiere. Es preciso recordar que, en 2017, precisamente en México, se llevó a cabo la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastre, única vez que se ha celebrado fuera de Ginebra, Suiza.

En las Plataformas Globales y Regionales, siempre está el intercambio de experiencias exitosas y de lecciones aprendidas. Al final de cada una de estas reuniones se redacta una Declaración en la que se adquieren compromisos ante los países integrantes acerca de dar continuidad al Plan de Acción Regional para la Implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 en las Américas y el Caribe y abordar las responsabilidades planteadas como parte de las agendas de desarrollo de nuestros países; por ejemplo:

Comprometerse a fortalecer la gestión de procesos internos con el propósito de generar espacios de coordinación de acciones entre el gobierno nacional y los locales, el sector privado, sector académico y la sociedad civil;

Reconocer el carácter multidisciplinario e interinstitucional que tiene la Reducción del Riesgo de Desastres, a fin de aumentar y promover la resiliencia;

Promover, en colaboración con los mecanismos subregionales, regionales y globales, a través de estrategias de ayuda mutua, la investigación conjunta sobre los fenómenos que potencialmente ocasionan pérdidas en la Región;

Promover la concientización y conocimiento entre adultos y niños, de manera apropiada a una cultura de prevención de desastres, resiliencia y responsabilidad ciudadana **Fuente especificada no válida..**

En ese mismo sentido, se comprometen a avanzar en el monitoreo del Plan de Acción Regional con el fin de evaluar su efectividad y la respuesta de los países de la región a las iniciativas planificadas y establecidas en los acuerdos de seguimiento, según la línea base a ser evaluada en la siguiente Plataforma Regional de Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe, la cual iba a celebrarse en 2020 en Jamaica, y reconocer el impacto que de los desastres en las Américas y el Caribe, y en particular el impacto de amenazas naturales de mayor intensidad, señalando la urgente necesidad de fortalecer los esfuerzos nacionales, la cooperación internacional y las alianzas regionales, incluyendo alianzas público-privadas, a fin de avanzar en la implementación del Plan de Acción Regional y las metas del Marco de Sendai, de conformidad con las prioridades y necesidades nacionales de las subregiones afectadas.

Quienes llevan estas acciones en otros países de la Región son unidades autónomas; por ejemplo, Ecuador cuenta con el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, que es un organismo descentralizado. Colombia, como da cuenta el Capítulo I, cuenta con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre.

No sobra decir que justo 32 años, 5 horas y 55 minutos después del sismo del 19 de septiembre de 1985, la sociedad y autoridades de una de las ciudades más grandes del mundo, y de las más importantes de América, no estuvieron del todo preparadas para un escenario muy similar al que se vivió en 1985. Estos sismos de septiembre de 2017, al igual que otros eventos desastrosos, como el impacto de los huracanes Ingrid y Manuel en 2013, el huracán Odile en

2014, la explosión en San Martín Texmelucan en 2010, o las inundaciones en Tabasco en 2007 y 2020, o la explosión de Tlahuelilpan, Hgo., en 2019, son la muestra de lo poco eficiente que resulta el modelo de una Agencia de Protección Civil subordinada a Despachos ajenos a la Gestión de Riesgos.

Lo anterior, evidencia la urgente necesidad de dar pasos hacia adelante, con responsabilidad, con conocimiento, siendo incluyentes, pero siendo sensatos. La existencia de un aparato gubernamental del tamaño de una Dirección General, o una Subsecretaría de Estado, ni aún una Coordinación General o Nacional serán siempre suficientes para advertir cuando vendrá un desastre, pero no para desarrollar procesos que promuevan la cultura de la prevención, con planes de acción tendientes a la preparación, al conocimiento del riesgo, a su entendimiento, que fomenten esquemas de mitigación y reducción del riesgo de desastre desde el ámbito comunitario y local.

Se requiere de un organismo tan autónomo como fuerte, para responder ante las eventualidades, y buscar las respuestas a cuestionamientos tales como ¿qué se debe hacer para mitigar las consecuencias? Y ¿cómo se debe actuar para recuperar lo perdido, y reconstruir mejor? Se dice que aquel que no conoce su historia corre el riesgo de cometer los mismos errores y parece que esto es lo que está sucediendo. Cuántas veces hay que equivocarse y seguir experimentando con errores del pasado, más aún cuando ha quedado demostrado que ese camino no ha sido el idóneo a lo largo de estos 35 años.

Hay una gran efervescencia por que México cambie, pero se quiere un cambio para bien y los desastres seguirán sucediendo, puesto que la posición geográfica de nuestro país es susceptible al impacto de huracanes y a la presencia de sismos, entre otras muchas amenazas, y

no puede seguir estancándose a cada desastre que pasa, y su sociedad debe aprender a convivir con el riesgo, a conocerlo y prepararse para mitigarlo, y en su caso, saber cómo responder de la manera más adecuada, para poder ser resilientes, como lo establece el Marco de Sendai, al señalar que cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral, por lo que debe ser el Gobierno quien contemple todas estas acciones en su agenda, siendo el Órgano Rector del tema.

Ya se ha establecido que nuestro país es un territorio vulnerable a distintas amenazas, y el mensaje que se transmite es que la Gestión Integral del Riesgo de Desastre aún no está contemplada como una prioridad, quizá por el desconocimiento de que ésta, está íntimamente ligada a la Gestión del Desarrollo Sustentable, y por ende es una materia muy importante también para la Seguridad Nacional.

Hemos visto que la Coordinación Nacional de Protección Civil, al haber estado subordinada a la Secretaría de Gobernación, no pudo generar la gobernanza necesaria para prevenir desastres, ni para mitigar riesgos. Sino que potenció la cultura reactiva, y en algunas administraciones anuló la cooperación de la sociedad civil, al no permitir la participación ciudadana y la realización de foros ciudadanos, impidiendo la comprensión del riesgo de desastre, que es una de las cuatro prioridades de Marco de Sendai, creando ingobernabilidad en ciertos casos.

Debemos entender ya, que no es posible seguir siendo reactivos; inclusive, todo el ahorro y la disciplina que supuestamente se obtendría con la austeridad republicana, podría perderse en

temas de reconstrucción, si es que el FONDEN permanece, en lugar de invertir para la mitigación y la preparación, como también lo establece el Marco de Sendai.

No se debe confundir el tema de Seguridad Pública con el de Protección Civil, y mucho menos con la Gestión del Riesgo de Desastre; ni semántica ni coloquialmente existe una relación donde una se subordine a la otra, sino que coadyuvan entre sí para un mismo fin, pero con métodos y conceptos absolutamente diferentes y en casos específicamente definidos.

Aglutinar varias agencias dedicadas al tema central de seguridad no es adecuado, puesto que los conceptos son divergentes; es decir, no es lo mismo la política criminal que la prevención del delito, no es lo mismo la inteligencia policial que la inteligencia para la seguridad nacional. La prevención del delito tiene técnicas y prácticas muy diferentes a la prevención de desastres. Eso es entendible.

Lo que México necesita ya, es una Autoridad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre, cuyo objetivo y misión sean lograr la Reducción del Riesgo de Desastre, ambos conceptos incluyen a la Protección Civil como la comprendemos ahora, pero con esquemas tendientes a prevenir, preparar y mitigar, y a “reconstruir mejor”, principalmente. Se requiere pues, una autoridad única que pueda lograr la gobernanza y transversalidad que el tema exige, tanto en la Administración Pública Federal, como en la de los otros dos órdenes de gobierno, de manera que se asegure una gestión del desarrollo sostenible.

Una autoridad que asesore de manera directa al tomador de decisiones (Presidente de la República), sin intermediarios que le teman al costo político del resultado y consecuencia de esas decisiones. Una autoridad coordinadora, incluyente, que se dedique a hacer gestión del riesgo,

considerando a todas las dependencias, no solamente para responder a situaciones de emergencia o desastre, sino que participen, desde la actividad intrínseca de su rubro a mejorar y fortalecer todas las acciones encaminadas a la socialización del riesgo, a la prevención, preparación, mitigación y, por ende, a la consecución del desarrollo sostenible.

En este sentido, México necesita una autoridad autónoma, que realmente pueda ejercer con independencia las acciones, programas, proyectos e iniciativas encaminadas a la gobernanza, a la prevención, a la mitigación, que vea hacia el futuro, siempre respaldada por el propio Presidente de la República, y no sea una dependencia supeditada a la falta de sensibilidad y de conocimiento del tema de un Secretario de Estado, o peor aún, de un subsecretario; esto es, que no copie esquemas anteriores y nos regrese las fallas cometidas a lo largo de la historia del Sistema Nacional de Protección Civil.

Si en este momento se tuviese la oportunidad de reorganizar la administración pública federal, la posibilidad de una real transformación positiva de México, se hace imprescindible aprender de las malas experiencias del pasado; *“ya se han adelantado planes para reestructurar la administración pública incluyendo una descentralización tan necesaria como postergada”* **Fuente especificada no válida.** Propóngase entonces que la Gestión del Riesgo de Desastre sea conducida por una agencia independiente para evitar un retroceso administrativo, operacional y táctico, de más de 30 años, que ponga a México a la vanguardia y liderazgo de temas en Reducción del Riesgo de Desastres en América y el mundo.

Todo esto incluye la reorganización conceptual y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, así como la ausencia de un mando único, y las consecuentes limitaciones en



el empleo de los recursos federales, estatales y municipales para la prevención y atención de emergencias y desastres, la recuperación o reconstrucción de las zonas afectadas por los mismos.

Y solventar lo más peligroso: el centralismo en la atención de los aspectos de gestión de riesgos, incluyendo los asuntos de municipios, que deben ser atendidos por las instancias estatales correspondientes **Fuente especificada no válida..** En el mismo sentido, se hace necesaria la propuesta de que cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal, y proporcionalmente, de las administraciones estatales, cuente con una Dirección General de Gestión del Riesgo de Desastre para poder crear la transversalidad que exige el camino de la gobernanza (Flores Sánchez C. O., 2016).

Esto es, para que exista la gobernanza y transversalidad, y conociendo que la Gestión Integral del Riesgo es un proceso coordinado entre varias instituciones para reducir, prevenir, responder y apoyar la rehabilitación y recuperación frente a eventuales emergencias y desastres en el marco de un desarrollo sostenible, es necesario que cada dependencia de la administración pública se involucre en cada una de las etapas de la Gestión del Riesgo: prospectiva, correctiva y reactiva, dependiendo de la actividad sustantiva de cada una de ellas.

Tampoco es necesario copiar modelos extranjeros; México cuenta con expertos en los temas de gestión integral y reducción del riesgo de desastre, así como en las materias adyacentes para crear y consolidar este nuevo Organismo.

Con una Coordinación subordinada a una Subsecretaría, que está a su vez subordinada a una Secretaría de un rubro totalmente diferente, México se rezaga en establecer y fortalecer foros

de coordinación gubernamental a nivel nacional y local, como plataformas nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres.

Por el contrario, a un Organismo autónomo se le facilitará crear conciencia y aumentar el conocimiento del riesgo de desastres mediante el intercambio y la difusión de información, contribuir a los informes sobre los riesgos de desastre locales y nacionales. Tendrá mayor oportunidad de éxito en coordinar las campañas de sensibilización, en facilitar y apoyar la cooperación entre las autoridades locales. En resumen, será más eficiente para contribuir a la creación de planes nacionales y locales de gestión del riesgo de desastres.

Al estar subordinada, depende de la sensibilidad de esa Secretaría de Estado, cuya función es ajena y distinta a la gestión del riesgo de desastres.

Una Coordinación Nacional, subordinada a la Subsecretaría de Planeación, Prevención, Protección Civil y Construcción de la Paz, nos aleja a pasos agigantados de cumplir con el Marco de Sendai que, en términos muy generales, es crear las condiciones adecuadas para que juntos, sociedad y gobierno, podamos llegar a la Reducción del Riesgo de Desastre.

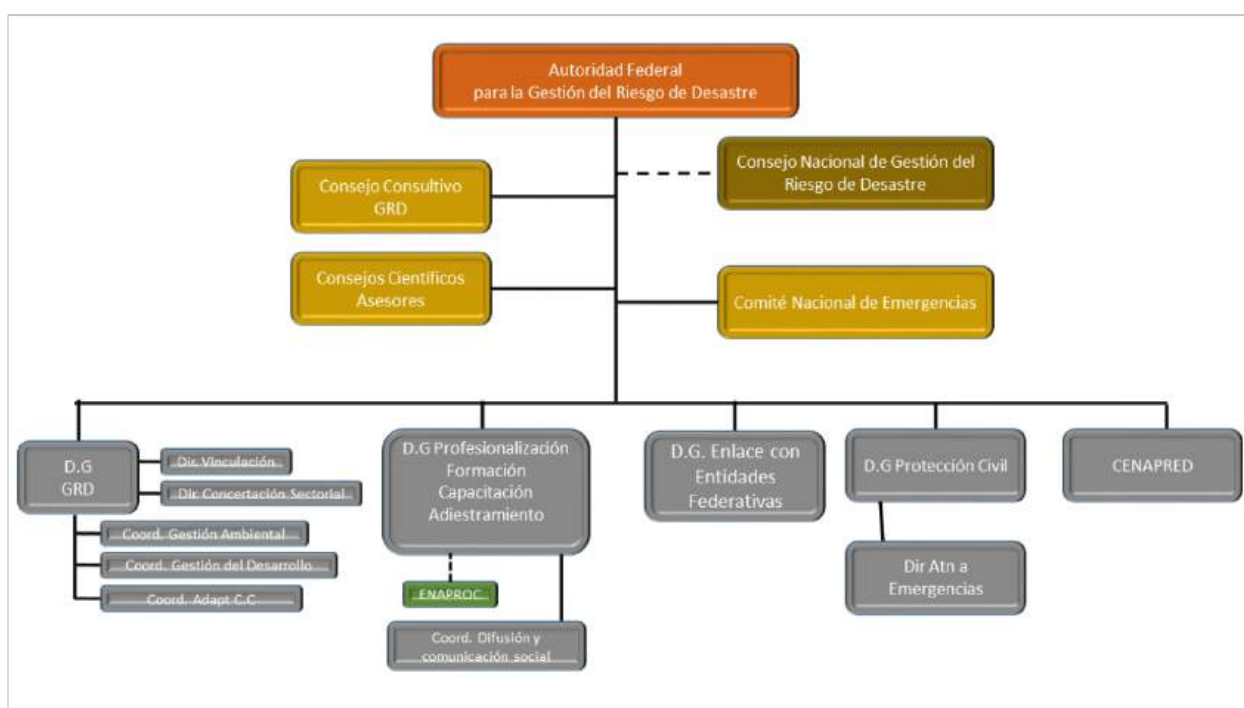
Otra propuesta que debe considerarse en este ámbito, es que, al ser un organismo autónomo, el titular debe ser elegido y nombrado por el Senado de la República, conforme a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que indudablemente impedirá que el titular del organismo en cuestión, sea una persona con nulo conocimiento en el tema, como ha pasado en las más recientes administraciones gubernamentales, para evitar que un cargo público, se convierta en una carga pública.

México requiere una autoridad capaz de incorporar e integrar la reducción del riesgo de desastres en la agenda política y de seguridad del Estado, y en todos los sectores, examinar y promover la coherencia y consiguiente desarrollo, como corresponda, del marco nacional y de los locales, de las leyes y políticas públicas que, al definir las distintas funciones y responsabilidades, ayuden a los sectores público y privado a hacer frente al riesgo de desastres en los servicios y la infraestructura; fomentar y proporcionar los incentivos que sean pertinentes para movilizar a las personas, las familias, las comunidades y las empresas; reforzar los mecanismos e iniciativas pertinentes para la transparencia, que pueden incluir incentivos financieros, iniciativas de capacitación y sensibilización públicas, exigencias de presentación de informes y medidas legales y administrativas; y poner en marcha estructuras de organización y coordinación, todo ello dentro del esquema de la gestión del riesgo de desastre, como se muestra en la figura 37, encaminada a la Reducción del Riesgo de Desastre.

En la Figura se observa que, al ser una Autoridad Federal, podría asumir bajo su jurisdicción a los Consejos Consultivos y a los Comités Científicos Asesores, así como al Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y que su parte ejecutiva contara con una Dirección de Gestión del Riesgo de Desastre, donde se concentren las áreas de Vinculación y Concertación, así como las coordinaciones de Gestión ambiental, de Gestión del Desarrollo y de Adaptación al Cambio Climático. Por otra parte, debe contar con una Dirección General de Profesionalización, Formación, Capacitación y Adiestramiento, que certifique y valide a las instituciones de educación superior que impartan programas académicos relacionados al tema, y que también esté vinculada con la Escuela nacional de Protección Civil; y que sea ésta quien se encargue de la difusión y la comunicación social, de manera que sea emitida a la población de manera adecuada.

En el mismo sentido, debe existir una Dirección General que establezca un enlace permanente de asesoría y comunicación con las entidades federativas, para una mayor interacción con éstas y con los municipios de cada una de ellas. Y evidentemente, mantener el Centro nacional de Prevención de Desastres para que haga, de acuerdo a sus atribuciones, la investigación para el desarrollo de los procesos de la gestión del Riesgo de Desastre, es decir, el predictivo, el prospectivo, el correctivo y el reactivo.

Figura 37 Propuesta de organigrama para la Autoridad Federal



Fuente: elaboración propia

## 5.2 Migración del Servicio Militar Nacional al Servicio Cívico Nacional.

La necesidad de tomar medidas adecuadas para prevenir y repeler acciones hostiles, injustificadas o no, aunada a la situación que prevalecía en Europa a partir de 1939, fue el motivo

de la creación del Servicio Militar Nacional, de tal manera que, a pesar de la tradicional política no intervención de nuestro país, que nunca ha albergado propósitos de carácter bélico, se juzgó conveniente fortalecer los efectivos del Ejército con reservas capaces de responder con éxito a las exigencias de una guerra, en su momento, moderna (<https://www.gob.mx/sedena>, 2020). Por esta razón, se crearon leyes y programas para adiestrar y alojar a soldados del Servicio Militar Obligatorio.

El día 19 de agosto de 1940, se promulgó la Ley y Reglamento del Servicio Militar, misma que fue puesta en vigor 2 años después, el 3 de agosto de 1942, por decreto del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, General Manuel Ávila Camacho, iniciándose la materialización de este servicio con los jóvenes varones en edad militar, nacidos en el año de 1924 (clase 1924) quienes fueron encuadrados el 1º de enero de 1943 (<https://www.gob.mx/sedena>, 2020).

La Ley del Servicio Militar, establece:

ARTICULO 1º.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización, quienes lo prestarán en el Ejército o en la Armada, como soldados, clases u oficiales, de acuerdo con sus capacidades y aptitudes.

ARTICULO 5º.- El servicio de las armas se prestará:

- Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.

- Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva.
- Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva.
- Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional.
- Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años

respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva.

A diferencia de otros países, en México dejó de tomarse con seriedad la idea del Servicio Militar, en tanto no se considera que existe la posibilidad de una acción bélica en contra de nuestro territorio. Sin embargo, en Israel el servicio militar tiene una duración de 32 meses para varones y 24 para mujeres. En Bolivia, dura un año para varones de entre 17 y 22 años. En Colombia es obligatorio para varones de entre 18 y 24 años y voluntario para mujeres, con un periodo de prestación de 18 meses. En Cuba, por ejemplo, se mantiene a la edad de 17 años y con una duración de 24 meses; en Venezuela, a los 18 y por 30 meses; en Taiwán, a los 18 y por 24 meses; en Israel y en Egipto, a los 18 y por 36 meses (LA VOZ. ARGENTINA, 2020)

Figura 38 Mapa del servicio militar internacional



Fuente: <https://www.lavoz.com.ar/politica/el-servicio-militar-obligatorio-en-decadencia-nivel-global>

Figura 39 Servicio militar en el mundo



Fuente: <https://elordenmundial.com/mapas/el-servicio-militar-obligatorio/>

Haciendo una evaluación histórica, desde 1942 nuestro país no ha sufrido la necesidad de enfrentar una Guerra Convencional; sin embargo, hay evidencia de que las Fuerzas Armadas Mexicanas han apoyado siempre a la población civil en casos y zonas de desastre.

Aunado a lo anterior, si se considera el vacío consecuente de la desintegración del tejido social, la necesidad de fomentar valores en las nuevas generaciones, así como la cohesión social y colaboración solidaria, se podría proponer una nueva modalidad para llenar huecos que han quedado presentes en el desarrollo de nuestro país... (Flores Sánchez C. O., <https://blog.radioepicentro.mx/2017/07/no-seria-mejor-que-elservicio-militar.html>, 2020)



Como ha quedado dicho, la ubicación geográfica de México, las condiciones meteorológicas y climáticas, e inclusive la población misma, exponen al territorio nacional a la mayoría de los agentes perturbadores, aun cuando muchos no lo acepten ni lo quieran entender.

Habiendo hecho estas tres consideraciones, es posible pensar en que el Servicio Militar Nacional, pueda migrar a una nueva modalidad, creando el Servicio Cívico Nacional, y que éste se preste de manera obligatoria por un periodo de 12 meses en calidad de conscripto, internado, y 6 meses de un servicio social, logrando un total de 18 meses, por todos los jóvenes de entre 16 y 20 años, ambos géneros, pero con objetivos definidos tendientes a fortalecer los valores cívicos y patrióticos, fomentar la solidaridad y el altruismo y generar una parte importante de la Gestión de Riesgos.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el censo 2015 destacó que en México hay una población de 37, 504,592 jóvenes de 12 a 29 años (Gobierno de México, 2020), de lo cual, mediante una Regla de Tres, se obtiene que hay 11,030,762 jóvenes de entre 16 y 20 años.

Actualmente, el Servicio Militar se lleva a cabo en cinco fases:

- Alistamiento. - Que básicamente es el registro de aspirantes.
- Sorteo. – Que determina quién y cómo cumplirá el Servicio.
- Reclutamiento. – Que es fundamentalmente presentarse.
- Adiestramiento. – Capacitación.

- Liberación. – Entrega de Cartillas.

La propuesta es que, al término de la educación media superior (Bachillerato), cada joven participe en un adiestramiento cívico-militar bajo un programa de formación ética, disciplinada y organizada, con el fin de alcanzar objetivos de aprendizaje que permitan la generación de adultos serios, responsables y útiles a la nación, y que sea con una condición de obligatoriedad, de manera que al término de su Servicio Cívico, se les entregue a Cartilla correspondiente, y que ésta sea un condición sine qua non para su ingreso a la educación superior, así como para cada trámite oficial que se requiera hacer (Licencia de Conducir, Credencial para Votar, Pasaporte, Matrimonio, etc.).

Al igual que como se realiza por fases actualmente, el conscripto, una vez terminada su educación media superior, pueda inscribirse en las Juntas de Reclutamiento o de Registro, y se le asigne el lugar donde realizará su adiestramiento:

Alistamiento. – Registro del conscripto y designación de polígono.

Incorporación. – Alta en el polígono que se le haya designado.

Adiestramiento. – Periodo de 12 meses para su instrucción.

Adscripción. – Designación de la unidad donde cumplirá su servicio social.

Servicio Social. – Realización de actividades en proyectos sociales.

Liberación. - Entrega de la cartilla correspondiente.

Al realizarlo, los jóvenes tendrían que sujetarse a una disciplina militar, no para aprender técnicas y tácticas de la milicia, o cuestiones castrenses, sino que en esa instrucción se les prepare para ser ciudadanos honestos, dignos y capaces de coadyuvar a la reconstrucción del tejido social.

Es obvio que se eliminarían los sorteos en los cuales uno queda exceptuado de dicho servicio, lo que también reduciría considerablemente la corrupción existente en las Juntas Municipales de Reclutamiento, o en las oficinas establecidas para el caso.

El programa de formación puede estar basado en tres esquemas principales:

1.- Instrucción Académica, que incluiría la enseñanza de valores cívicos, como la ética, la convivencia social, la disciplina, el honor, la lealtad a la Patria, así como de diversos oficios, como carpintería, plomería, electrónica, electricidad, albañilería, mecánica, etc.

2.- Instrucción Práctica. En ésta, además de una instrucción militarizada (por ser la base de la disciplina), puede incluirse también, aquellos cursos que permitan la generación de Brigadistas Comunitarios. Es decir, Elaboración del Plan Familiar de Protección Civil, Primeros Auxilios, Prevención y Combate de Incendios, Comunicaciones, Técnicas Básicas de Búsqueda y Rescate, Operación y Administración de Albergues y Refugios Temporales, Operación de Centros de Acopio, Ayuda Humanitaria, así como la comprensión y conocimiento de los riesgos a los que está expuesto el país.

3.- Servicio Social.- Al término de su instrucción Académica y Práctica, el conscripto podrá ser asignado a una unidad militar, tanto del Ejército, como de la Armada o la Fuerza Aérea, únicamente para su administración, pero con la consigna de que ese grupo de conscriptos

asignados, solamente realice labores de servicio social, como por ejemplo, mantenimiento a escuelas públicas, alfabetización, enseñanza de Salud Pública, atención comunitaria para la Reducción del Riesgo de Desastres, entre otras. Es decir, retomar en parte la función del Servicio Militar Nacional de entre 1994 y 2005, que fundamentalmente realizaban actividades en proyectos de servicio social, como la alfabetización o la educación física.

Existen muchos polígonos en el territorio nacional, propiedad de las Fuerzas Armadas, y en algunos de ellos se podría establecer el programa del Servicio Cívico Nacional, en donde los conscriptos pasarían sus 12 meses adiestramiento, lo ideal es que existieran dos como mínimo por cada entidad federativa, de acuerdo a su extensión territorial y densidad de población, sin perjuicio de que el conscripto pueda realizarlo en un estado adyacente a su lugar de residencia o domicilio parental.

Para que el desarrollo del proyecto sea exitoso, requiere ser autosustentable, y que dentro de las actividades que desarrollen los conscriptos estaría la responsabilidad de atender granjas para que produzcan sus propios medios de sustento, siempre bajo la supervisión y apoyo de personal cualificado para el caso.

Se trata, por un lado, de que la educación y fortalecimiento de la cultura de la Gestión de Riesgos se aprenda de manera seria, y con fundamentos que también sirvan a los jóvenes para su desarrollo como ciudadanos; y por otro, que se fomenten y cimienten los valores cívicos de los que adolece nuestra sociedad y, principalmente, nuestros funcionarios hoy en día.

No se trata de militarizar, si no de formar con dos vertientes: la de la seriedad que implica el arte castrense y la de la universalidad que exige la Gestión de Riesgos.

Se considera que, al concluir esta preparación, los Conscriptos, no sólo hayan aprendido un oficio, que hayan comprendido el valor del espíritu de cuerpo, sentido de pertenencia, que sientan y amen a la patria, y sepan, no sólo como defenderla, sino cómo prepararla ante los impactos de los fenómenos perturbadores a los que está expuesto nuestro país, y que también puedan tener alternativas laborales, sino que también hayan contribuido a la noble tarea de realizar actividades que contribuyan con la educación, la salud, la ayuda humanitaria, dentro de proyectos sociales en beneficio de comunidades vulnerables.

Además, en caso del impacto de un desastre, aparte de contar con los Planes DNIII-E y Marina, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina- Armada de México, se contaría con ciudadanos, preparados con conocimientos básicos de Gestión del Riesgo de Desastre, lo que redundará en beneficio de la optimización de recursos humanos para atenciones de reacción, rehabilitación y reconstrucción, sumadas a las que se hayan hecho en cuanto prevención, mitigación y preparación por los mismos conscriptos que hayan realizado el servicio social,

Se cree firmemente que, tomar con seriedad esta idea, puede contribuir ampliamente a ser un país preparado para la reducción del riesgo de desastres y congruente más allá del discurso, más allá de la política, más allá de eventos vanos para la foto.

Evidentemente se tendría que realizar un estudio legislativo profundo, de manera tal que exista, también, transversalidad en el proyecto.

### 5.3 Creación del FORTAGR

Tras el sismo en 1985, en México no se contaba con una infraestructura que ayudara a salir delante de la crisis generada por los terremotos, por lo que el gobierno se vio obligado a reasignar fondos de programas sociales para hacer frente a la emergencia. Posterior a ello, es creada la estructura necesaria con el Sistema Nacional de Protección Civil.

Luego de estos acontecimientos, 10 años después se crea un instrumento financiero, el Fondo Nacional de Desastres Naturales (FONDEN), originalmente como un programa dentro del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996, y entra en funciones en el año 1999 cuando se emitieron sus primeras Reglas de Operación; más tarde, se formaliza en diciembre del 2010 cuando se publica en el DOF el acuerdo que establece las reglas generales para el manejo del FONDEN, con fundamento en los artículos 27 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 32 y 36 de la Ley General de Protección Civil; 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 4o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y 4o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respaldados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El objetivo del FONDEN es proporcionar a los gobiernos federal, estatales y municipales suministros en auxilio inmediato para la protección de la vida y la salud, de recuperación a la población en sus bienes y economía local, causadas por el impacto de un desastre causados por fenómenos naturales para responder de manera inmediata y oportuna, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.

Para la obtención de este beneficio, las entidades federativas que necesitan el apoyo deben seguir un procedimiento para acceder a los recursos, ya sea a través de una Declaratoria de Emergencia, que es la forma en que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana reconoce que un municipio o estado se encuentra ante el peligro inminente de ser afectado por un fenómeno natural, o por medio de una Declaratoria de Desastre, que es cuando un fenómeno natural daña las viviendas y los servicios públicos de una población.

La diferencia radica en que, con una Declaratoria de Emergencia, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana destina los recursos del Fonden para atender la vida y la salud de la población afectada con alimentos, medicinas y artículos de higiene personal. En cambio, con una Declaratoria de Desastre, libera los recursos para la reconstrucción.

En el caso de una emergencia, no se entrega dinero en efectivo a los estados, sino que adquieren los insumos necesarios e instruye a los proveedores para que los entreguen a las autoridades estatales.

En el caso de un desastre, el Fonden está destinado a cubrir totalmente los costos de reconstrucción en el estado o participar hasta con un 50 por ciento, dependiendo del tipo de infraestructura a reparar.

El objetivo del Fondo es atender los efectos de Desastres ocasionados por fenómenos naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad financiera de respuesta de las dependencias y entidades paraestatales, así como de las entidades federativas.

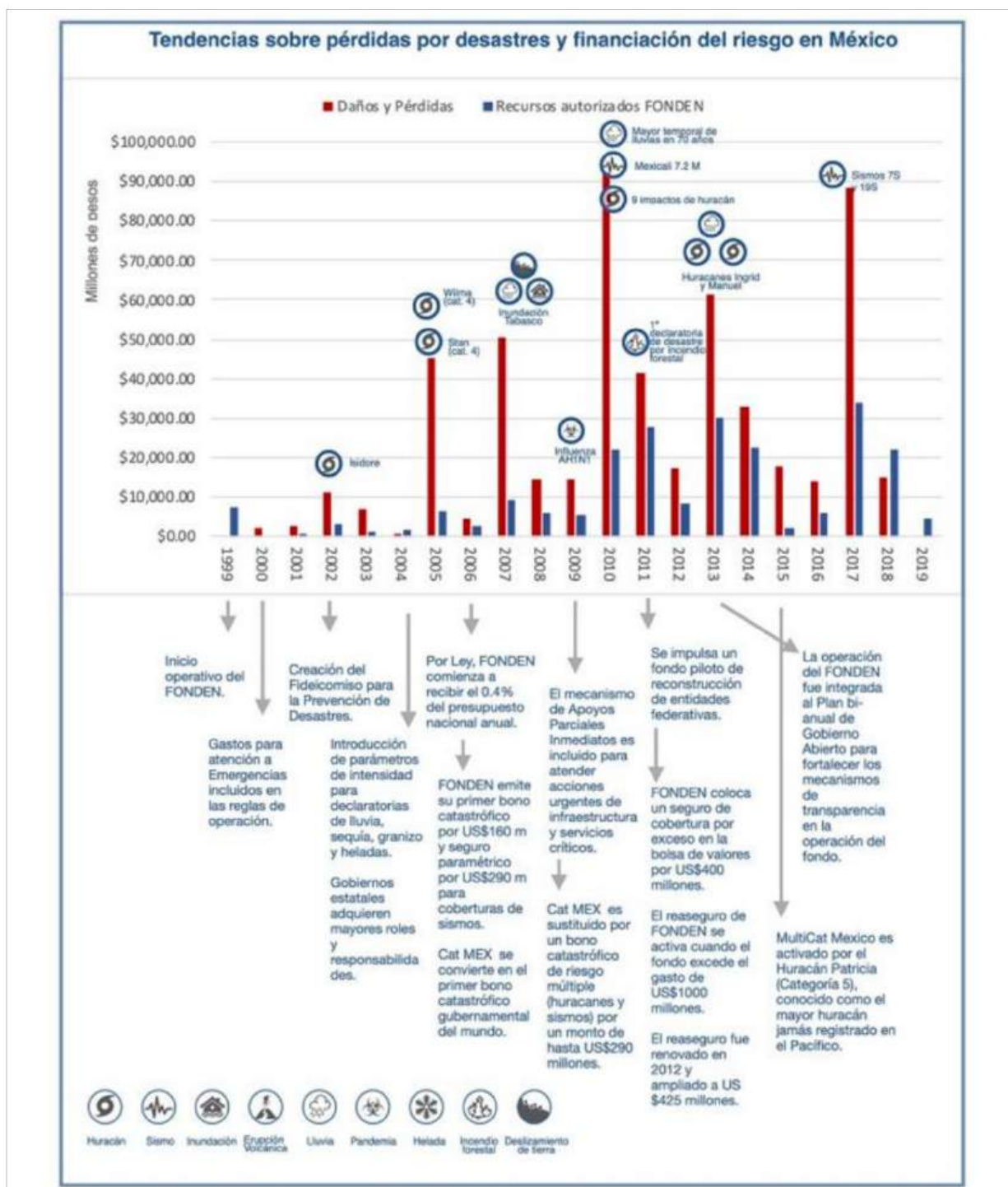
“El FONDEN basa su objetivo en proporcionar recursos financieros adecuados para los esfuerzos de atención inmediata y reconstrucción federales y estatales, sin comprometer el gasto

gubernamental comprometido. Por ello, ha permitido la reconstrucción en comunidades marginadas, la reconstrucción de caminos, escuelas y hospitales, a pesar de los retos que genera en la planeación de las inversiones públicas.

Dentro de dicho Fondo, también se considera el Fondo de Prevención de Desastres (FOPREDEN) que ha permitido que las comunidades avancen en comprender mejor los riesgos a los que están expuestos, y a realizar proyectos que reduzcan el riesgo en lo local, así como financiar proyectos y estudios científicos para seguir avanzando en la comprensión y estudio del riesgo en México.” (Camacho Otero, 2020)



Figura 40 Tendencias financieras sobre pérdidas

Fuente: <https://www.cenapred.Gob.mx/es/Publicaciones/archivos/409>

El Fonden pasó de 26,644 millones de pesos en el presupuesto 2018 a 3,644 millones de pesos en 2019, es decir, el presupuesto disponible durante ese año fue de sólo el 13.7% del anterior.

Una estrategia fundamental en la gestión de los desastres es la prevención. A ésta es a la que se dedican los recursos del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (sic), que se han visto disminuidos de 350.938 a 180.938 millones de pesos, en 2018 y 2019, respectivamente. Es decir, se redujeron al 51.56% de su valor anterior. El Fopreden en el ejercicio fiscal del año 2017 contó con un presupuesto original de 179.4 millones de pesos, mientras que en el 2016 fue de 358.7 millones de pesos, lo que muestra una significativa reducción del 50 por ciento del recurso autorizado para este fondo. Sin duda la importante contracción presupuestal impacta en el logro de sus acciones y en el avance hacia una cultura de la prevención en el país.

Esto significará no contar con los necesarios sistemas de alertamiento temprano, mapas de riesgo, comunicación a la población, entre muchas otras acciones que se verán disminuidas. El número de muertes ocasionadas por los desastres ocasionados por desastres de origen climático, en el periodo 2000-2016, no ha sido menor a cien decesos anuales. La prevención es crucial para disminuir el número.

El Fonden se integra de tres instrumentos: el Fondo Revolvente, que puede proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia inmediata; el Programa Fondo de Desastres Naturales, correspondiente al Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el Fideicomiso del Fondo de Desastres.

El Fideicomiso está constituido por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente, es decir, la instancia que decide cómo se van a ocupar los recursos depositados en una institución financiera, en este caso en Banobras, que funge como fiduciario o administrador del dinero.

Pero más allá de esto, el mecanismo para que los estados y municipios afectados por un desastre reciban apoyo no es sencillo. Una vez que ocurre el siniestro, se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una declaratoria de emergencia, con lo que inicia la evaluación puntual de los daños y un proceso que puede durar meses hasta que los recursos lleguen a su destino.

#### Pasos a Seguir:

1.-Solicitar la declaratoria dentro de los primeros cuatro días hábiles siguientes al desastre. La solicitud debe incluir fecha y descripción del hecho, así como las localidades afectadas y datos de contacto.

2.-En los cuatro días siguientes a que se reciba la solicitud, una instancia técnica especializada avisa a la entidad la corroboración del fenómeno natural perturbador.

3.-Estos documentos deben ser presentados a la Coordinación Nacional de Protección Civil para poder validar si los solicitantes son acreedores a los recursos del Fonden. Esto depende de las características de cada estado, pues uno de los requisitos es comprobar que quedó rebasada su capacidad financiera.

4.-Cada estado debe crear un Comité de Evaluación de Daños conformado por representantes del gobierno federal y de la entidad. De esta última se pide la presencia del gobernador y de un representante de las áreas de finanzas, protección civil u otras agencias encargadas de evaluar los daños.

5.-El comité hace su evaluación y tiene un plazo de 10 días para dar a conocer resultados.

6.-Después, se dan siete días más para presentar la solicitud de recursos y el diagnóstico de obras y acciones de la Coordinación Nacional de Protección Civil, y en los dos días siguientes se verifica la información.

7.-Una vez aprobada la documentación, se establece si la entrega de recursos procede y se decide si el dinero se eroga con cargo al Programa Fonden o al Fideicomiso Fonden.

8.-De acuerdo con la forma de erogación, se establece el porcentaje por repartir. Por ejemplo, en el caso de acciones de vivienda para damnificados, se determina que cuando sean en el mismo lugar, un 70% proviene del Fonden, mientras que el otro 30% de las entidades.

9.-Comienza la aplicación de los recursos para los fines que se establecieron y aprobaron.

10.-Se elabora un Libro Blanco. Durante el proceso de uso de recursos públicos, los beneficiarios deben presentar un informe de cómo se usaron los recursos.

De manera más general, la actuación del FONDEN está reglamentada por la Ley General de Protección Civil, publicada el 6 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, la cual, en su artículo transitorio noveno se habla sobre la necesidad de transparentar los recursos del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales, además de que dichos recursos pasarían a formar

parte de los instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos. Aun cuando el FONDEN posee características de un Programa presupuestario, éste no responde al principio de anualidad, debido a que el Programa presupuestario funciona únicamente como instrumento fideicomitente, lo cual permite que el ejercicio de los recursos pueda ser multianual.

En la Ley de Disciplina Financiera —publicada en abril de 2016— se incluyó una disposición que obliga a las entidades federativas a generar sus propios fondos para la atención de desastres.

La gran mayoría de las declaratorias de emergencia fueron como consecuencia de la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos, eventos cuya presencia e intensidad puede que cada vez será mayor por los efectos del cambio climático. Esto significa, entonces, que probablemente estas entidades federativas Chiapas, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Veracruz sean las de mayor riesgo y vulnerabilidad.

Tabla 11 Programa de Egresos para la Federación para el ejercicio 2019

|             | Algunas cifras                                                                                                                                                                                   |                          | PEF 2019                |                            |              |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------|
|             | <b>Ingresos aprobados por la Ley de Ingresos para el 2019 (PEF)</b>                                                                                                                              |                          |                         | \$5,838,059,700,000.00     |              |
|             | Déficit Presupuestario                                                                                                                                                                           |                          |                         | \$503,841,300,000.00       |              |
|             | Total                                                                                                                                                                                            |                          |                         | \$6,341,901,000,000.00     |              |
|             |                                                                                                                                                                                                  |                          |                         |                            |              |
| <b>Ramo</b> | <b>Denominación</b>                                                                                                                                                                              | <b>Recursos Fiscales</b> | <b>Recursos propios</b> | <b>Monto</b>               | <b>%</b>     |
|             | <b>Anexo 12. Programa de ciencia, tecnología e innovación (pesos)</b>                                                                                                                            |                          |                         |                            |              |
|             | Ramo Unidad Responsable                                                                                                                                                                          |                          |                         |                            |              |
| <b>4</b>    | <b>Gobernación</b>                                                                                                                                                                               |                          |                         |                            |              |
|             | H00 Centro Nacional de Prevención de Desastres                                                                                                                                                   | \$65,503,761.00          | 0                       | \$65,503,761.00            |              |
|             |                                                                                                                                                                                                  |                          |                         |                            |              |
|             | <b>Anexo 16. Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (pesos)</b>                                                                                            |                          |                         |                            |              |
|             |                                                                                                                                                                                                  |                          |                         | Monto                      |              |
| 23          | Provisiones Salariales y Económicas                                                                                                                                                              |                          |                         | \$3,824,938,000.00         |              |
|             | Fondo de Desastres (FONDEN)                                                                                                                                                                      |                          |                         | \$ 43,644,00,00,.00        |              |
|             | Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)                                                                                                                                            |                          |                         | \$180,938,000.00           |              |
|             |                                                                                                                                                                                                  |                          |                         |                            |              |
| 23          | Importe destinado a la Prevención de desastres                                                                                                                                                   |                          |                         | \$3,890,441,761.00         | 0.07%        |
|             | Importe estimado de las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0,4 por ciento del gasto programable |                          |                         | \$17,446,431,831,839.00    |              |
|             |                                                                                                                                                                                                  |                          | <b>Total</b>            | <b>\$21,336,873,600.00</b> | <b>0.40%</b> |

Fuente: Cifras del presupuesto de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales

2019-2020

Tabla 12 Programa de egresos para la Federación Ejercicio 2020

|      | Algunas cifras                                                                                                                                                                        |                   | PEF 2020         |                     |       |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------|---------------------|-------|
|      | Ingresos aprobados por la Ley de Ingresos para el 2020 (PEF)                                                                                                                          |                   |                  | \$ 6,096,335,800.00 |       |
|      | Déficit Presupuestario                                                                                                                                                                |                   |                  | \$547,140,800,000   |       |
|      | Total                                                                                                                                                                                 |                   |                  | \$5,549,195,000,000 |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
| Ramo | Denominación                                                                                                                                                                          | Recursos Fiscales | Recursos Propios | Monto               | %     |
|      | <b>Anexo 12. Programa de ciencia, tecnología e innovación (pesos)</b>                                                                                                                 |                   |                  |                     |       |
|      | Ramo unidad responsable                                                                                                                                                               |                   |                  |                     |       |
| 4    | Gobernación                                                                                                                                                                           |                   |                  |                     |       |
|      | H00 Centro Nacional de Prevención de Desastres                                                                                                                                        | \$68,235,322.00   | 0                | \$68,235,322.00     |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
|      | <b>Anexo 16. recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (pesos)</b>                                                                                 |                   |                  |                     |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
| 23   | Provisiones Salariales y Económicas                                                                                                                                                   |                   |                  | \$3,800,000,000.00  |       |
|      | Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)                                                                                                                                                 |                   |                  | \$3,800,000,000.00  |       |
|      | Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)                                                                                                                                 |                   |                  | \$200,000,000.00    |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
|      | Importe destinado a la Prevención de Desastres                                                                                                                                        |                   |                  | \$ 4,068,235,322.00 | 0,07% |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
|      | Importe estimado de las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4% del gasto programado |                   |                  | \$18,128,544,678.00 |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   |                  |                     |       |
|      |                                                                                                                                                                                       |                   | Total            | \$22,196,780,000.00 | 0.40% |

Fuente: Cifras del presupuesto de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales

2019-2020

Tabla 13 Programa nacional para la reconstrucción

| <b>3. 2 De la distribución de recursos, De conformidad con lo dispuesto en el Anexo 27 del PEF para el ejercicio fiscal del 2019, la distribución presupuestal se efectuará de la siguiente forma:</b> |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Programa Nacional de Reconstrucción (Millones de pesos)</b>                                                                                                                                         | <b>Monto</b> |
| Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano                                                                                                                                                               | 5,600        |
| Educación                                                                                                                                                                                              | 800          |
| Salud                                                                                                                                                                                                  | 800          |
| Cultura                                                                                                                                                                                                | 800          |
| <b>Total</b>                                                                                                                                                                                           | <b>8,000</b> |

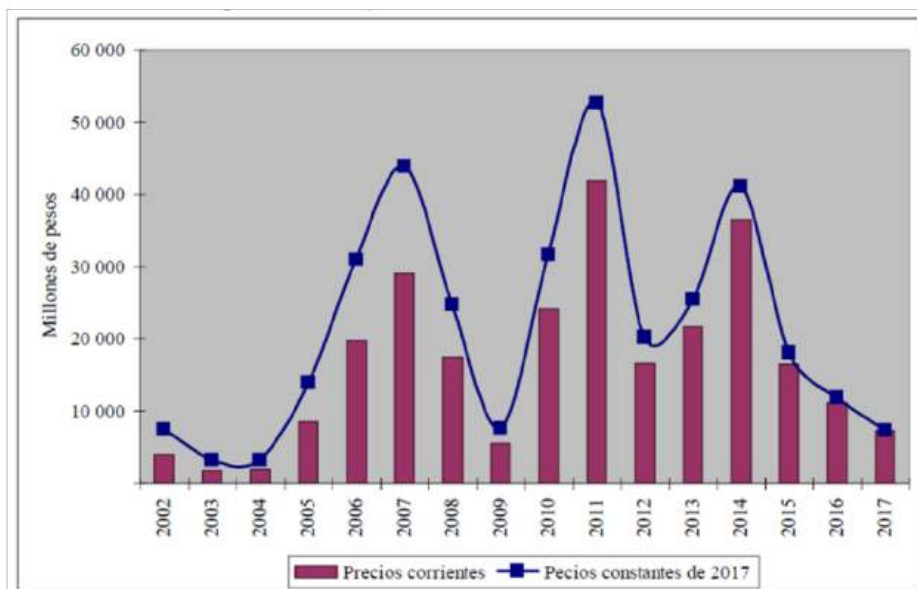
Tabla 14 Recursos asignados

| <b>3.3 De los recursos asignados a gastos de operación y a la elaboración de proyectos ejecutivos</b> |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Coordinación</b>                                                                                   | 1.50%       |
| <b>Instancias responsables</b>                                                                        | 3.50%       |
| <b>Total</b>                                                                                          | <b>5.0%</b> |

Gasto Federal autorizado al FONDEN con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso FONDEN, 2002-2017.



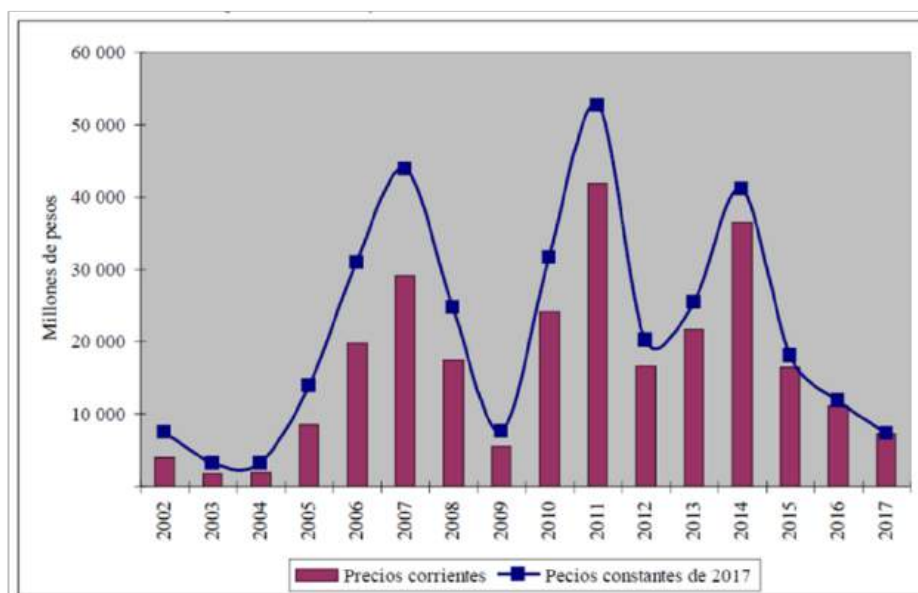
Figura 41 Gasto FONDEN



Fuente: Gasto Federal autorizado al FONDEN con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso

FONDEN por entidad federativa, acumulado enero 2013- junio 2017

Figura 42 Gasto Federal al FONDEN



Fuente: Gasto Federal autorizado al FONDEN con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso

FONDEN por entidad federativa, acumulado enero 2013- junio 2017

Tabla 15 Declaratorias de emergencia por Entidad federativa 2013-2017

| <b>ENTIDAD<br/>FEDERATIVA</b> | <b>SUMA</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017*</b> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>TOTAL</b>                  | <b>413</b>  | <b>82</b>   | <b>78</b>   | <b>105</b>  | <b>89</b>   | <b>59</b>    |
| <b>AGUASCALIENTES</b>         | <b>4</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>B. C. NORTE</b>            | <b>4</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>B. C. SUR</b>              | <b>16</b>   | <b>4</b>    | <b>4</b>    | <b>4</b>    | <b>3</b>    | <b>1</b>     |
| <b>CAMPECHE</b>               | <b>2</b>    | <b>0</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>     |
| <b>COLIMA</b>                 | <b>9</b>    | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>4</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>     |
| <b>COAHUILA</b>               | <b>4</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>CHIAPAS</b>                | <b>26</b>   | <b>6</b>    | <b>8</b>    | <b>3</b>    | <b>4</b>    | <b>7</b>     |
| <b>CHIHUAHUA</b>              | <b>44</b>   | <b>8</b>    | <b>7</b>    | <b>9</b>    | <b>13</b>   | <b>7</b>     |
| <b>CDMX</b>                   | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>     |
| <b>DURANGO</b>                | <b>24</b>   | <b>2</b>    | <b>6</b>    | <b>4</b>    | <b>8</b>    | <b>4</b>     |
| <b>GUANAJUATO</b>             | <b>2</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>     |
| <b>GUERRERO</b>               | <b>21</b>   | <b>7</b>    | <b>5</b>    | <b>2</b>    | <b>4</b>    | <b>3</b>     |
| <b>HIDALGO</b>                | <b>4</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>JALISCO</b>                | <b>9</b>    | <b>2</b>    | <b>2</b>    | <b>3</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>     |
| <b>MÉXICO</b>                 | <b>7</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>3</b>    | <b>1</b>    | <b>2</b>     |
| <b>MICHOACÁN</b>              | <b>6</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>     |
| <b>MORELOS</b>                | <b>3</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>     |
| <b>NAYARIT</b>                | <b>4</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>NUEVO LEÓN</b>             | <b>5</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>     |
| <b>OAXACA</b>                 | <b>26</b>   | <b>10</b>   | <b>2</b>    | <b>3</b>    | <b>3</b>    | <b>8</b>     |
| <b>PUEBLA</b>                 | <b>7</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>2</b>    | <b>2</b>    | <b>3</b>     |

|                     |           |           |          |           |           |           |
|---------------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>QUERÉTARO</b>    | <b>2</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b> | <b>1</b>  | <b>1</b>  | <b>0</b>  |
| <b>QUINTANA ROO</b> | <b>11</b> | <b>4</b>  | <b>2</b> | <b>2</b>  | <b>3</b>  | <b>0</b>  |
| <b>S. L. P.</b>     | <b>8</b>  | <b>3</b>  | <b>1</b> | <b>2</b>  | <b>1</b>  | <b>1</b>  |
| <b>SINALOA</b>      | <b>23</b> | <b>5</b>  | <b>4</b> | <b>7</b>  | <b>7</b>  | <b>0</b>  |
| <b>SONORA</b>       | <b>22</b> | <b>2</b>  | <b>6</b> | <b>8</b>  | <b>4</b>  | <b>2</b>  |
| <b>TABASCO</b>      | <b>8</b>  | <b>3</b>  | <b>3</b> | <b>1</b>  | <b>0</b>  | <b>1</b>  |
| <b>TAMAULIPAS</b>   | <b>16</b> | <b>1</b>  | <b>4</b> | <b>6</b>  | <b>3</b>  | <b>2</b>  |
| <b>TLAXCALA</b>     | <b>4</b>  | <b>0</b>  | <b>1</b> | <b>2</b>  | <b>1</b>  | <b>0</b>  |
| <b>VERACRUZ</b>     | <b>20</b> | <b>10</b> | <b>9</b> | <b>26</b> | <b>12</b> | <b>13</b> |
| <b>YUCATÁN</b>      | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b> | <b>0</b>  | <b>0</b>  | <b>0</b>  |
| <b>ZACATECAS</b>    | <b>19</b> | <b>5</b>  | <b>3</b> | <b>3</b>  | <b>5</b>  | <b>3</b>  |

Fuente: DOF al 21 de noviembre del 2017

Montos por tipos de desastre

Tabla 16 Montos de daño por fenómeno: total de daños (millones de pesos)

| <b>ENTIDAD</b>        | <b>SUMA</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017*</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <b>FEDERATIVA</b>     |             |             |             |             |             |              |
| <b>TOTAL</b>          |             | <b>87</b>   | <b>54</b>   | <b>49</b>   | <b>26</b>   | <b>34</b>    |
| <b>AGUASCALIENTES</b> | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>     |
| <b>B. C. NORTE</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>     |
| <b>B. C. SUR</b>      | <b>8</b>    | <b>2</b>    | <b>3</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>     |
| <b>CAMPECHE</b>       | <b>5</b>    | <b>0</b>    | <b>3</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>     |
| <b>COLIMA</b>         | <b>9</b>    | <b>4</b>    | <b>0</b>    | <b>3</b>    | <b>2</b>    | <b>0</b>     |
| <b>COAHUILA</b>       | <b>11</b>   | <b>3</b>    | <b>3</b>    | <b>5</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>     |
| <b>CHIAPAS</b>        | <b>14</b>   | <b>3</b>    | <b>4</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>5</b>     |
| <b>CHIHUAHUA</b>      | <b>27</b>   | <b>9</b>    | <b>7</b>    | <b>4</b>    | <b>7</b>    | <b>0</b>     |
| <b>CDMX</b>           | <b>6</b>    | <b>4</b>    | <b>1</b>    | <b>0</b>    | <b>0</b>    | <b>1</b>     |
| <b>DURANGO</b>        | <b>7</b>    | <b>2</b>    | <b>1</b>    | <b>1</b>    | <b>3</b>    | <b>0</b>     |

|                     |           |          |          |          |          |           |
|---------------------|-----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| <b>GUANAJUATO</b>   | <b>3</b>  | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>0</b>  |
| <b>GUERRERO</b>     | <b>15</b> | <b>7</b> | <b>4</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>1</b>  |
| <b>HIDALGO</b>      | <b>2</b>  | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>JALISCO</b>      | <b>8</b>  | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>5</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>MÉXICO</b>       | <b>4</b>  | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>1</b>  |
| <b>MICHOACÁN</b>    | <b>6</b>  | <b>4</b> | <b>0</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>MORELOS</b>      | <b>4</b>  | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>1</b>  |
| <b>NAYARIT</b>      | <b>4</b>  | <b>3</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>NUEVO LEÓN</b>   | <b>4</b>  | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>1</b>  |
| <b>OAXACA</b>       | <b>20</b> | <b>6</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>10</b> |
| <b>PUEBLA</b>       | <b>1</b>  | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>3</b>  |
| <b>QUERÉTARO</b>    | <b>6</b>  | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>QUINTANA ROO</b> | <b>1</b>  | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>S. L. P.</b>     | <b>10</b> | <b>5</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>SINALOA</b>      | <b>8</b>  | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>1</b> | <b>2</b> | <b>0</b>  |
| <b>SONORA</b>       | <b>10</b> | <b>1</b> | <b>5</b> | <b>2</b> | <b>2</b> | <b>0</b>  |
| <b>TABASCO</b>      | <b>5</b>  | <b>1</b> | <b>3</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>1</b>  |
| <b>TAMAULIPAS</b>   | <b>11</b> | <b>4</b> | <b>2</b> | <b>4</b> | <b>1</b> | <b>0</b>  |
| <b>TLAXCALA</b>     | <b>3</b>  | <b>0</b> | <b>1</b> | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>1</b>  |
| <b>VERACRUZ</b>     | <b>31</b> | <b>9</b> | <b>5</b> | <b>7</b> | <b>3</b> | <b>7</b>  |
| <b>YUCATÁN</b>      | <b>0</b>  | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |
| <b>ZACATECAS</b>    | <b>1</b>  | <b>1</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b>  |

Fuente: DOF al 21 de noviembre del 2017

Tabla 17 Indicadores para el macro proceso de proyectos preventivos

| MACROPROCESO                 | TIPO               | INDICADOR                                                                                                         | DESCRIPCIÓN                                                                                              | MÉTODO DE CÁLCULO                                                                                                                               |
|------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Proyectos preventivos</b> | <b>Eficacia</b>    | <b>Índice de proyectos enfocados a la acción preventiva en la gestión integral de riesgos, concluidos.</b>        | <b>Porcentaje de proyectos preventivos concluidos.</b>                                                   | <b>(proyectos preventivos aprobados)* 100</b>                                                                                                   |
|                              | <b>Oportunidad</b> | <b>Índice de tramitación de los proyectos enfocados a la acción preventiva de la gestión integral de riesgos.</b> | <b>Porcentaje de cumplimiento de los tiempos de operación establecidos en la normativa del Fopreden.</b> | <b>Tiempos de operación de tramitación de los procesos/tiempos de operación de los procesos establecidos en la normativa del Fopreden)*100.</b> |
|                              | <b>Suficiencia</b> | <b>Índice de proyectos enfocados a la acción preventiva en la gestión integral de</b>                             | <b>Porcentaje de proyectos preventivos autorizados en un año.</b>                                        | <b>(número de proyectos preventivos en un año/número de proyectos necesarios en un año)*100.</b>                                                |

|  |                    | <b>riesgos<br/>autorizados.</b>                                   |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                          |
|--|--------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <b>Pertinencia</b> | <b>Atención de<br/>la población<br/>objetivo del<br/>Fopreden</b> | <b>Porcentaje de<br/>población<br/>beneficiada<br/>(esencialmente<br/>con medidas<br/>de promoción,<br/>como<br/>campañas,<br/>talleres,<br/>posters<br/>informativos,<br/>pláticas entre<br/>otros) del<br/>conocimiento<br/>del acceso al<br/>Fopreden</b> | <b>(población objetivo<br/>del Fopreden<br/>beneficiada/población<br/>objetivo del<br/>Fopreden)*100</b> |

Fuente: Elaboración propia

El indicador de eficacia se construyó a partir de la finalidad del mismo fondo. La conclusión de los proyectos enfocados a la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores. La relación entre la cantidad de proyectos preventivos concluidos y aprobados exhibe la eficacia de la elaboración de los proyectos preventivos, lo que conlleva al logro del objetivo del fondo y al desarrollo.

El indicador de oportunidad fue elaborado tomando en cuenta los tiempos de operación y entrega de cada entregable establecido en las normativas aplicables a los proyectos preventivos.

El cumplimiento oportuno de los tiempos de operación conlleva al logro de los objetivos del fondo y al desarrollo de la prevención de la Gestión Integral de Riesgos en México.

El indicador de suficiencia consideró la cantidad entregada de información, insumos o productos que contribuyen a cumplir con las metas del Fondo. La relación entre la cantidad de proyectos preventivos autorizados y necesarios en un año expone la suficiencia del fondo, lo que contribuye al logro del objetivo del mismo y al desarrollo en materia preventiva de la Gestión Integral de Riesgos.

TABLA 18 Costo de los desastres en México



Fuente: <http://www.cenapred.unam.mx/es/Publicaciones/archivos/318->

INFOGRAFADESASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF

Monto de recursos asignados por el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)

### **Proyecto para la creación del FORTAGR**

Para la problemática nacional en aspectos de Seguridad Pública, el gobierno federal cuenta con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el cual es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal a través del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a estrategias nacionales en materia de seguridad pública. El FASP atiende a los cinco Ejes Estratégicos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se orienta a los diez Programas con Prioridad Nacional:

1. Desarrollo de capacidades en las instituciones locales para el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana en temas de seguridad pública.
2. Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
3. Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
4. Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal y sistemas complementarios.
5. Fortalecimiento al sistema penitenciario nacional y de ejecución de medidas para adolescentes.
6. Desarrollo de las ciencias forenses en la investigación de hechos delictivos.



7. Sistema nacional de información para la seguridad pública.
8. Sistema nacional de atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
9. Fortalecimiento de capacidades para la prevención y combate a delitos de alto impacto.
10. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas.

Además, se cuenta con el FORTASEG, que es un subsidio que se otorga a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad.

Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública. En esencia, la diferencia principal con el SUBSEMUN es que el FORTASEG se basa en el desarrollo de las personas. Fortalecimiento tecnológico, de equipo e infraestructura de las instituciones de seguridad pública, a la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como a la capacitación, entre otras, en materia de derechos humanos e igualdad de género.

Entre el FASP y FORTASEG, anualmente se erogan alrededor de cuatro mil millones de pesos.

Resultado de lo anterior y de acuerdo al diagnóstico y análisis realizado a los procesos y operación del FONDEN y sus instrumentos, es de considerarse la creación de un subsidio para el fortalecimiento de los gobiernos locales en materia de Gestión del Riesgo de Desastre, con una erogación aproximada de 2,457 millones de pesos al año, en razón de un millón de pesos por municipio.

Con el objetivo de que cada municipio del país participe en temas de gestión del riesgo de desastre, de manera local y comunitaria, fomentar la gobernanza y la transversalidad entre los tres órdenes de gobierno, y los diversos sectores de la sociedad, así como fortalecer los temas adyacentes a la Seguridad Nacional, se sugiere la creación de este subsidio FORTAGR, Fortalecimiento para la Gestión del Riesgo de Desastres, mismo que deberá estar estructurado con base a una homologación de proyectos de prevención realizado y estructurado por la coordinación y dirección respectiva considerando los Atlas de Riesgo Municipales. Dicho subsidio podría ser utilizado de acuerdo a las necesidades particulares de cada municipio para realizar acciones de previsión, preparación mitigación, comunicación, entendimiento de los riesgos por amenazas en cada territorio local.

Se sugiere la aplicación para este proyecto, del 10% del recurso destinado al FONDEN que equivaldría aproximadamente a 2,600,000,000 (dos mil seiscientos millones de pesos), mismos que serán recursos federales operados y supervisados por las entidades federativas del país, mediante la intervención de las Coordinaciones Estatales de Protección Civil, para de esta

forma disminuir las pérdidas humanas, materiales y de infraestructura ante los eventuales impactos de un desastre.

Para su obtención, cada municipio deberá contar su Consejo Municipal de Protección Civil, mismo que, en coordinación con el Consejo Estatal de Protección Civil, decidirá qué proyecto realizar anualmente, o en prospectiva.

El FORTAGRД podría estar basado en las líneas de acción que resultan especificadas en el Plan Nacional de Prevención alineadas a las Estrategias y los Objetivos definidos en el mismo, sin perjuicio del beneficio que, en su caso, sea obtenido por el Fopreden y Fonden cuando las circunstancias así lo determinen. La propuesta de considerandos y reglas se encuentran en el Anexo II.

Tabla 19 Alineación del FORTAGRД al Plan Nacional de Prevención de Desastres

| Objetivos, Estrategias y líneas de Acción                                                                                  |                                                                                                  |                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objetivo                                                                                                                   | Estrategia                                                                                       | Línea de acción                                                                                                                              |
| <b>Objetivo 2.</b><br><b>Fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación Nacional e Internacional</b> | <b>Estrategia 2.1</b><br>Instrumentar campañas para el fomento de la cultura de protección civil | <b>2.1.1</b> Promover con las entidades federativas y los municipios programas que fomenten en la sociedad una cultura de protección civil.  |
|                                                                                                                            |                                                                                                  | <b>2.1.2</b> Participar en la coordinación de acciones de cultura preventiva, con las entidades federativas y los municipios o delegaciones. |

|  |                                                                                                                     |                                                                                                                                                        |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                                                                                                                     | <b>2.1.3</b> Impulsar una intensa campaña de información preventiva dirigida especialmente a la población vulnerable asentada en zonas de alto riesgo. |
|  |                                                                                                                     | <b>2.1.4</b> Difundir la cultura preventiva a través de todos los medios disponibles considerando su adaptación a lenguas originarias.                 |
|  |                                                                                                                     | <b>2.1.5</b> Impulsar programas para fomentar en la sociedad una cultura de protección civil y adaptación a los efectos del cambio climático.          |
|  |                                                                                                                     | <b>2.1.6</b> Implementar acciones que permitan conocer el impacto de las campañas de sensibilización e información en la población.                    |
|  | <b>Estrategia 2.2</b><br>Desarrollar acciones que impulsen la participación social y sectorial en protección civil. | <b>2.2.1</b> Generar espacios para mejorar la captación de información ciudadana sobre riesgos.                                                        |
|  |                                                                                                                     | <b>2.2.2</b> Integrar redes ciudadanas promotoras de la protección civil, con mujeres y hombres de todos los grupos y edad.                            |

|  |  |                                                                                                                                         |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <b>2.2.3</b> Promover la cultura de protección civil como parte de la responsabilidad social con los representantes del sector privado. |
|  |  | <b>2.2.4</b> Fortalecer la vinculación con la sociedad mediante la celebración de convenios.                                            |
|  |  | <b>2.2.5</b> Fomentar la capacidad de resiliencia en la sociedad mexicana,                                                              |

Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil 2018; 13 de julio del 2018. DOF 13-07-2018. (s.f.). ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

Augusto Hernández, C. (6 de noviembre de 2010). Cita. San Antonio Aguas Calientes, Sacatepéquez, Guatemala.

Baez-Tlaxalo, S. S., & Sánchez, C. O. (octubre de 2020). *Radio Epicentro*. Obtenido de <https://radioepicentro.mx/>: <https://blog.radioepicentro.mx/2020/10/necesidad-de-indicadores-de-manejo.html>

Barberis, M. &. (2018). GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SUSTENTABILIDAD: APORTES DESDE EL ENFOQUE DE GOBERNANZA . *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (29), 5-26.

Cameron, N. G. (2011). *The New Environmental Governance*. Earthscan, Routledge.

CONRED. (20 de febrero de 2020). *conred.gob.gt*. Obtenido de <https://conred.gob.gt/historia/>: <https://conred.gob.gt/historia/>

COPECO. (13 de abril de 2019). *copeco.gob*. Obtenido de [www.copeco.gob.hn/](http://www.copeco.gob.hn/): <http://www.copeco.gob.hn/?q=mision-y-vision>

Decreto 1942; Institución de la Defensa Civil; 31 de agosto de 1942. (31 de Agosto de 1942).

Decreto Intitución de la Defensa Civil. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

Decreto 1945; Derogación; 15 de octubre de 1945. (Octubre de 15 de 1945). Decreto

Derogación. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación. (23 de junio de 2020).

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/977.pdf>. Obtenido de

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/977.pdf>:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Compilacion/977.pdf>

EIRD ONU. (2008). *El cambio climático y la Reducción del Riesgo de Desastres. Nota*

*Informativa No.1*. Ginebra: ONU.

EIRD, ONU. (17 de junio de 2020). [www.eird.org](http://www.eird.org). Obtenido de [www.eird.org](http://www.eird.org):

[https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-](https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17733/doc17733-c.pdf)

[riesgo/pdf/spa/doc17733/doc17733-c.pdf](https://www.eird.org/cd/herramientas-recursos-educacion-gestion-riesgo/pdf/spa/doc17733/doc17733-c.pdf)

Fedración Internacional de la Cruz Roja. (5 de mayo de 2020).

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahU>

[KEwi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.if](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ifrc.org)

[rc.org](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ifrc.org). Obtenido de [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org):

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKE](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ifrc.org)

[wi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.if](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi6iJmaj5zpAhWYKM0KHeNcAngQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Fwww.ifrc.org)

rc.org%2FGlobal%2FPublications%2Fdisasters%2Fdisaster-reduction-sp.pdf&usg=AOvVaw0Uqn5XxE63lh6XbdGm\_LzA

Flores Gómez, J. L. (10 de Diciembre de 2019). *https://blog.radioepicentro.mx*. Obtenido de <https://blog.radioepicentro.mx>: <https://blog.radioepicentro.mx/2019/12/administracion-y-manejo-tactico-de.html>

Flores Sánchez, C. O. (2016). *Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional*. Cancun: ALADIPROC.

Flores Sánchez, C. O. (2016). *Protección Civil: Indispensable para la Seguridad Nacional*. Cancún, Q.Roo, México: ALADIPROC.

Flores Sánchez, C. O. (22 de octubre de 2019). *blogger.com*. Obtenido de <https://www.blogger.com>: <https://blog.radioepicentro.mx/2019/10/grd-de-la-retorica-la-practica.html>

Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo*. Distrito Federal: Porrúa.

Freman, P. K., Martin, L. A., Linnerooth-Bayer, J., Warner, K., & Pflug, G. (2000). *Gestión de Riesgos de Desastres Naturales*. . Nueva York: BID.

Gall, M. S. (2014). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Section on the Future of Disaster Risk*. South Carolina: Hazards and Vulnerability Research Institute, University of South Carolina,.

GAR. (2019). *Global Assessment Risk*. Ginebra: UNDRR.



Gobierno de Paraguay. (2013). *Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos*. Asunción: Secretaría de Emergencia Nacional y Gobierno Nacional.

INEGI. (15 de abril de 2021). <http://cuentame.inegi.org.mx>. Obtenido de <http://cuentame.inegi.org.mx>: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/default.aspx?tema=me&e=21>

Institute of Governance. (18 de marzo de 2020). <https://iog.ca/what-is-governance/>. Obtenido de <https://iog.ca/what-is-governance/>: <https://iog.ca/what-is-governance/>

Irasema Alcántara-Ayala, M. G. (2018). Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. <http://www.scielo.org.mx>, 1-17.

Ishiwatari, M. (2013). *Disaster Risk Managment and The National Level*. Tokio: International Telecommunications Union.

Ixtlixóchitl, F. d. (1892). *Historia de la Nación Chichimeca*. México.

Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2014). Sociología de la acción Pública.

Lavel, A. (2004). *La Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica*. San José, Costa Rica: CEPREDENAC-PNUD.

Lavell, A. (19 de Diciembre de 2018). Conversatorio sobre resiliencia, desigualdad y pobreza extrema en la ciudad de Lima-Perú. *Conversatorio sobre resiliencia, desigualdad y*

*pobreza extrema en la ciudad de Lima-Perú*. Lima, Lima, Peru: Instituto de Estudios Peruanos.

Lavell, A. (7 de agosto de 2019). *Sobre la Gestión del Riesgo: Apuntes hacia una Definición*.

Obtenido de <http://cidbimena.desastres.hn/>:

<http://cidbimena.desastres.hn/pdf/spa/doc15036/doc15036-contenido.pdf>

Lavell, A. (17 de febrero de 2020). *Comunidad digna*. Obtenido de [www.comunidadandina.org/](http://www.comunidadandina.org/):

<http://www.comunidadandina.org/predecan/predecan.html>

Ley 1523 2012; Ley Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones; 24/04/2012; DO 48411 de abril 24 de 2012. (8 de mayo de 2019).

Ley 2010; DECRETO de Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos SINAGER 2010; DO

2010. (18 de octubre de 2019). Honduras. Obtenido de

[http://copeco.gob.hn/documents/LEY-\\_DEL-\\_SINAGER\\_01-2010\\_2\\_5.pdf](http://copeco.gob.hn/documents/LEY-_DEL-_SINAGER_01-2010_2_5.pdf)

Ley 27287, Ley Crease el Sistema Nacional para la Gestion Integral del Riesgo y la Protección

Civil; 28-09-2011; DO 20-Oct-2016 . (8 de diciembre de 2020 ).

Ley General de Protección Civil 2012; DECRETO por el que se expide la LGPC. 6 de Junio del

2012. (6 de junio de 2012). DECRETO por el que se expide la Ley General de Protección

Civil. *Ley General de Protección Civil*, 2. Distrito Federal, Distrito Federal, México:

Diario Oficial de la Federación. doi:(LGPC 6/jun/2012. Art. 2º, Fracc. XXVIII, Fracción recorrida DOF 03-06-2014)

Ley General de Protección Civil 2018; Reforma; 19 enero de 2018. DOF 19-01-2018. (19 de enero de 2018). Reforma. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

Ley N° 21.364 2011; Mensaje; 22 de marzo de 2011; DO 07/08/2021 . (1 de septiembre de 2021). <https://www.camara.cl>. Obtenido de <https://www.camara.cl>:  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=7940>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2019; DECRETO de Ley; 9 de agosto del 2019; DOF 9-09-2019. (9 de agosto de 2019). Decreto. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx):  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjh7eHq5ZvpAhWOW80KHW\\_dBMkQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fpdf%2F153\\_220120.pdf&usg=AOvVaw2f1M1SnQbgR0s\\_twCCSw2Y](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjh7eHq5ZvpAhWOW80KHW_dBMkQFjAAegQIBBAB&url=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fpdf%2F153_220120.pdf&usg=AOvVaw2f1M1SnQbgR0s_twCCSw2Y)

Manual de Organización y Operación del Sistema nacional de Protección Civil 2018; ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil 13 de julio 2018; DOF 13-07-2018. (13 de julio de 2018). *Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema nacional de Protección Civil*, 2- 65 Segunda Sección. Distrito Federal, México: Diario Oficial de la Federación.

OHCHR. (3 de 04 de 2021). *OHCHR. org*. Obtenido de [www.ohchr.org/](http://www.ohchr.org/):  
<https://www.ohchr.org/es/good-governance/about-good-governance/>

governance#:~:text=%C2%BFEn%20qu%C3%A9%20consiste%20la%20buena,al%20conjunto%20de%20la%20sociedad.

ONU. (2019). *Índice de Gestión de Riesgos para América Latina y el Caribe 2019*. ONU.

Organización de Naciones Unidas. (2015). *GAR*. Ginebra: Naciones Unidas.

PNUD. (2014). *GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES ¿Qué hace el PNUD en Gestión del Riesgo de Desastres?* Panamá: ONU.

Protección Civil. (3 de junio de 2019). *Protección Civil. gob*. Obtenido de

[www.proteccioncivil.gob.mx/](http://www.proteccioncivil.gob.mx/):

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>

Ramírez Cuellar, J. (11 de septiembre de 2005). *Repercusiones sociales y políticas del temblor de 1985*. Obtenido de [www.jornada.com.mx](http://www.jornada.com.mx):

<https://www.jornada.com.mx/2005/09/11/mas-jesus.html>

Real Academia Española. (2 de enero de 2020). <https://dle.rae.es>. Obtenido de <https://dle.rae.es>:

<https://dle.rae.es/sistema?m=form>

Renn, O. (2010). Political Disaster: Unilateral Powers, Electoral Incentives, and Presidential

Disaster Declarations. *The Journal of Politics*, Vol 73 No.4, 1142-1151.

Revillagigedo, V. E. (1796). *Reglamento en el que se establecen los puntos, reglas y precauciones que deben observarse en esta capital para evitar incendios*. México, Nueva España.

Revista del Centro de Estudios Superiores Navales. (octubre.diciembre de 2018).

*cesnav.uninav.edu.mx/*. Obtenido de <https://cesnav.uninav.edu.mx/>:

[https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/revista\\_pdf/2018/2018-4.pdf](https://cesnav.uninav.edu.mx/cesnav/revista_pdf/2018/2018-4.pdf)

Romero, L. F. (20 de septiembre de 2020). *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*.

Obtenido de <https://www.academia.edu/>:

[file:///C:/Users/pancr/Downloads/Evaluacion\\_de\\_Policas\\_Publicas\\_como\\_He.pdf](file:///C:/Users/pancr/Downloads/Evaluacion_de_Policas_Publicas_como_He.pdf)

Salinas, M. G., & Vázquez, D. R. (2001). *Los Desastres en México. Una perspectiva Multidisciplinaria*. Distrito Federal: UNAM.

Salinas, M. G., & Velázquez, D. R. (2001). *Los desastres en México. Una perspectiva multidisciplinaria*. México: UNAM.

SINAGIR. (15 de marzo de 2019). *argentina.gob SINAGIR*. Obtenido de

[www.argentina.gob.ar/sinagir/](http://www.argentina.gob.ar/sinagir/):

<https://www.argentina.gob.ar/sinagir/institucional/consejo-nacional>

Solano, D. (13 de junio de 2014). *Conexionesan*. Obtenido de Conexionesan:

<https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2014/06/13/transversalidad-marketing-social/>

Tornos, A. R. (1891). *Compendio de Historia del Derecho Internacional*. Madrid: Imprenta de Fortanet.

UNDRR. (2015). *Global Assessment Risk*. Ginebra: ONU .

UNICEF. (23 de noviembre de 2019). *UNICEF.org*. Obtenido de [https://www.unicef.org:](https://www.unicef.org:https://www.unicef.org/lac/media/1601/file/pdf%20%C3%8Dndice%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20riesgo%20para%20ALC%20ESP.pdf)  
<https://www.unicef.org/lac/media/1601/file/pdf%20%C3%8Dndice%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20riesgo%20para%20ALC%20ESP.pdf>

UNISDR. (2009). *www.unisdr.org. Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastre*. Ginebra, Ginebra, Suiza: ONU. Obtenido de [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org).

UNISDR. (23 de abril de 2021). *www.unisdr.org*. Obtenido de [https://www.unisdr.org:](https://www.unisdr.org:https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)  
[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

V. García Acosta, G. S. (1996). *Los sismos en la Historia de México*. Distrito Federal: FCE-CIESAS-UNAM.

Villa, J. G. (1901). *Reseña Historico-Descriptivo de la Ciudad de México*. México: Imprenta de Francisco Díaz de León.

## 6 Anexos

### PROPUESTA DE CONSIDERANDOS Y REGLAS DE OPEACIÓN PARA EL FORTAGR D

Para la creación del FORTAGR D puede considerarse que:

Ante los índices de incremento de la exposición a los fenómenos naturales perturbadores, así como un incremento de la vulnerabilidad física y social que se registra en nuestro país, frente al Cambio Climático determinado por la acción del hombre y las ciencias aplicadas durante los últimos siglos, con el consecuente rompimiento del orden natural, el Estado Mexicano debe asumir su responsabilidad y liderazgo en aras de garantizar a la población su seguridad y tranquilidad.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2024 reconoce este desafío y que por su trascendencia se deben tomar decisiones y ejecutar acciones con una orientación preventiva, para lo cual se establece como objetivo la sensibilización de las autoridades y la población respecto de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.

Que, dicha sensibilización se orienta a que la gestión del riesgo, particularmente la reducción de riesgos y la prevención de desastres, se inserte en una política de desarrollo sustentable a través de la promoción de un mayor financiamiento entre los sectores público y privado; y a fortalecer prácticas de cooperación entre la Federación, estados, municipios y sociedad civil, que permitan atender con mayor oportunidad a la población que pueda ser afectada por fenómenos naturales.

Que, en los últimos años, las instituciones públicas y su plataforma jurídica, en conjunción con los sectores privado y social, se han orientado hacia un estadio en el que prevalezca la anticipación sistemática y científica sobre la ocurrencia de desastres asociados a los fenómenos perturbadores, buscando con ello la adaptación a sus efectos y la disminución de sus consecuencias negativas o indeseables.

Que, en medio de ese esfuerzo, la experiencia acumulada, nacional e internacional, en materia de fenómenos perturbadores y desastres, y las nuevas tecnologías han postulado un enfoque basado en un conocimiento más profundo del riesgo y en el convencimiento de que, en sus diferentes fases y momentos, se encuentran amplias áreas de oportunidad de gestión a favor de la población expuesta y vulnerable.

Que ese enfoque en su integralidad, propugna medidas y procedimientos para la identificación, análisis, evaluación y reducción de los riesgos, desde sus procesos de gestación hasta su maduración, reconociendo para ello diversas fases y momentos: previsión, identificación de riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, reconstrucción y recuperación, y continuidad de operaciones.

Que la noción que existe alrededor de la figura del riesgo, reconoce su origen multifactorial y, por su misma naturaleza, su proceso permanente de construcción social.

Que ese enfoque se denomina Gestión del Riesgo de Desastres, y se constituye como una estrategia general hacia el fortalecimiento de la Protección Civil en México, tanto en su organización y funcionamiento, así como en sus instrumentos de intervención.



Que la Gestión del Riesgo de Desastres, tiene como fin último la reducción, previsión y control permanente y priorizado del riesgo de desastre en la sociedad, integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible.

Que, bajo esa visión, el Sistema Nacional de Protección Civil debe migrar a un Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres y apuntar en todas sus posibilidades a la creación e implementación de políticas públicas y estrategias que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia de una sociedad organizada.

Que actualmente existen dos mecanismos que promueven, con un enfoque acotado la vocación preventiva de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas: el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales y el Fideicomiso Preventivo. Estos instrumentos se considera que deben ser encauzados hacia la visión que nos propone la Gestión del Riesgo de Desastres, buscando ser acordes a las necesidades reales que tiene nuestro país.

Dicho lo anterior puede emitirse un Acuerdo que tenga por objeto establecer las reglas de operación del Fondo para el Fortalecimiento para la Gestión del Riesgo de Desastres, el cual operaría en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con base en una dinámica transversal, intrasectorial e intersectorial en la Administración Pública Federal, procurando la participación de los distintos órdenes de gobierno, así como de los sectores privado y social.

La actividad preventiva deberá orientarse prioritariamente a reducir riesgos, a evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo de los fenómenos naturales perturbadores en los términos de la Ley General de Protección Civil.

Los recursos de origen federal del Fondo para el Fortalecimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres serían subsidios federales, por lo que su aplicación y control, incluyendo los rendimientos financieros, estarían sujetos a las disposiciones establecidas en sus propias Reglas de Operación, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento y demás aplicables.

Correspondería a la Dirección General de Gestión de Riesgos elaborar y mantener actualizados los formatos con base en los cuales se presentará la documentación e información requerida en las Reglas de Operación del Fondo.

La Gestión del Riesgo de Desastre se basa en una retroalimentación permanentemente del conocimiento sobre las amenazas naturales y las acciones más pertinentes para reducir la vulnerabilidad de las personas, bienes, infraestructura estratégica y medio ambiente, expuestos a un desastre natural, y tiene como finalidad:

- I. La reducción, previsión y control permanente y priorizado del riesgo de desastre en la población;
- II. El combate a las causas estructurales de los mismos, y
- III. El fortalecimiento de las capacidades de resiliencia de la sociedad.

Lo anterior, implica un proceso de planeación, participación y toma de decisiones que permitan revertir el proceso de construcción social del riesgo, a través de la implementación de políticas y estrategias para el fortalecimiento, en los tres niveles de gobierno, así como en los diversos sectores de la sociedad, de las capacidades para actuar preventivamente y con oportunidad ante los fenómenos naturales perturbadores. Esto, bajo los principios de eficiencia, equidad, integralidad, corresponsabilidad, transversalidad y rendición de cuentas.

La Gestión del Riesgo de Desastres reconoce distintas fases de intervención, entre las que se señalan: previsión, identificación de peligros y riesgos, prevención, mitigación, preparación, atención de emergencias, recuperación y reconstrucción.

El Fondo para Fortalecimiento de la Gestión Integral de Desastres Naturales tendría como objetivo la promoción y fomento a la actividad preventiva tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales, bajo los principios señalados anteriormente, así como promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión del Riesgo de Desastre para fomentar y apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores y la adaptación a sus efectos.

La propuesta de creación del FORTAGRDR se sustenta en la Gestión del Riesgo de Desastre, la cual reconoce al riesgo como un proceso social en permanente construcción por lo que el conocimiento y análisis de las causas de fondo que lo conforman, es el punto de partida para la toma de decisiones y la propuesta de acciones encaminadas a su reducción, previsión y control permanente, integradas al desarrollo humano, económico, ambiental y territorial, sostenibles.

El FORTAGRД puede tener como base los siguientes ejes de acción:

- I. Conocimiento del origen y Construcción Social del Riesgo;
- II. Identificación de Peligros, Vulnerabilidades, Riesgos y sus escenarios;
- III. Análisis y evaluación de los posibles efectos;
- IV. Acciones y mecanismos para la prevención y reducción de riesgos y mitigación de impactos;
- V. Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos, y
- Vi. Fortalecimiento de la capacidad de Resiliencia del gobierno y de la sociedad civil.

La finalidad de la creación del FORTAGRД es:

- I. Financiar Proyectos Preventivos y Proyectos Preventivos Estratégicos enfocados a la reducción de los riesgos y que contribuyan a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de Fenómenos Naturales Perturbadores;
- II. Promover y replicar Proyectos Preventivos modelo, y
- III. Constituir mediante subcuentas específicas en el Fideicomiso Preventivo, fondos y reservas financieras con el propósito de asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos dirigidos a Proyectos Preventivos y a solventar aspectos prioritarios y urgentes relacionados o derivados de Fenómenos Naturales Perturbadores.

El patrimonio del Fideicomiso Preventivo puede estar integrado por lo siguiente:

- I. Con el monto total de recursos con los que cuenta a la fecha de emisión de las Reglas;
- II. Con las aportaciones subsecuentes que, en su caso, efectúe la Secretaría, en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, al mismo con cargo a los recursos del Programa Fondo de Desastres Naturales y del Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas";
- III. Con los recursos que, en su caso, le transmita el fiduciario del fideicomiso público de administración y pago denominado Fondo de Desastres Naturales, lo cual no otorgará al mismo, derechos como fideicomitente o fideicomisario o derecho alguno sobre el patrimonio del Fideicomiso Preventivo;
- IV. Con los recursos que por concepto de coparticipaciones le transmitan los Solicitantes, lo cual no otorgará a los mismos derechos como fideicomitente o fideicomisario o derecho alguno sobre el patrimonio del Fideicomiso Preventivo;
- V. Con las donaciones que a título gratuito realicen cualquier persona, física o moral, lo cual no generará derechos como fideicomitente o fideicomisario o derecho alguno sobre el patrimonio del Fideicomiso Preventivo, y
- VI. Con los productos que genere la inversión de los recursos líquidos que integren su patrimonio.

El patrimonio del fideicomiso deberá ser invertido en la Tesorería de la Federación en términos de lo dispuesto por el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada se reservará en el Fideicomiso Preventivo el derecho de instrumentar mecanismos presupuestarios para hacer uso de los recursos públicos disponibles para contribuir al equilibrio presupuestario en términos del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Los recursos que se ejerzan en coparticipación estarán condicionados a la aportación de las Instancias Autorizadas, de acuerdo con los porcentajes establecidos en las Reglas.

Los Recursos del FORTAGRД serán distribuidos a los 2,457 municipios del país, previa revisión de los proyectos en los que se invertirán:

- I. Acciones orientadas a la identificación y evaluación de Peligros, Vulnerabilidades o Riesgos;
- II. Acciones orientadas a reducir riesgos y mitigar las pérdidas y daños derivados del impacto de los Fenómenos Naturales Perturbadores, así como evitar los procesos de construcción social de los riesgos, y
- III. Acciones para fortalecer las capacidades preventivas y de autoprotección de la población ante situaciones de riesgo.

Las Acciones Preventivas deberán tener como sustento técnico y priorización, el conocimiento y análisis previo de las causas que generan los riesgos. Las Acciones Preventivas estarán dirigidas únicamente a los riesgos asociados a Fenómenos Naturales. El Anexo 1 de las Reglas contiene el listado de los Fenómenos Naturales Perturbadores y las Acciones Preventivas que podrá apoyar el FORTAGRД.

Para su operación el FORTAGRД contará con un Comité Técnico, como órgano colegiado encargado de resolver sobre la aplicación y la entrega de los recursos, previo cumplimiento de lo establecido en las Reglas.

Serán miembros del Comité Técnico, con voz y voto, los siguientes servidores públicos:

- I. El Titular de la Coordinación, quien fungirá como Presidente y, tendrá voto de calidad en caso de empate;
- II. El Titular de la Coordinación de Protección Civil de cada Entidad Federativa;
- III. Un representante de la Dirección General de Gestión de Riesgos;
- IV. Un representante de la Dirección General de Protección Civil, y
- V. Un representante del CENAPRED.

Cada miembro deberá tener como mínimo el nivel de Director General Adjunto, los miembros propietarios designarán a sus suplentes, quienes no deberán tener un nivel inferior al de Director de Área o su equivalente, con excepción del Presidente, el cual será suplido por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior.

El Comité Técnico podrá invitar a sus sesiones a las personas o instituciones con experiencia y conocimientos en los temas a tratar.

Los cargos que desempeñen los miembros del Comité Técnico sean o no servidores públicos son de carácter honorífico, por lo que no dan derecho a retribución alguna.

El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

I. Resolver sobre las solicitudes y los Proyectos Preventivos presentados a través de la Coordinación Estatal de Protección Civil, así como las respectivas solicitudes de modificación o cancelación de los mismos;

II. Aprobar, con cargo al patrimonio del Fideicomiso Preventivo:

- a) Los Proyectos Preventivos y los Proyectos Preventivos Estratégicos, y
- b) En su caso, la evaluación externa sobre el impacto que la asignación de recursos del FORTAGRД tiene sobre la prevención de desastres;

III. Autorizar la disposición de los Ahorros;

IV. Requerir a los Solicitantes, por conducto de la Coordinación, la información que juzgue necesaria respecto de las Solicitudes y los Proyectos Preventivos presentados;

V. Solicitar a la Coordinación la información que resulte necesaria respecto al estado que guarda la ejecución de los proyectos autorizados y el ejercicio de los recursos correspondientes, aún y cuando los proyectos ya hayan sido concluidos;



VI. Determinar los Proyectos Preventivos que serán declarados en Cartera, señalando para ello el orden que guardarán en relación a los demás;

VII. Solicitar, a través de la Coordinación, y cuando así se considere necesario, la opinión al Consejo Científico Asesor respecto a los temas que se requieran o ante la presentación de nuevos elementos;

VIII. Conocer sobre cualquier asunto relacionado directamente con los fines del Fideicomiso Preventivo, y

IX. Determinar un monto específico que podrá corresponder hasta el diez por ciento del monto aprobado para el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", para que se transfiera a la subcuenta de investigación para la prevención.

El Comité Técnico deberá sesionar de manera ordinaria conforme al calendario que sus integrantes acuerden, siendo necesario que sesione por lo menos una vez al año, y de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus miembros.

El Comité Técnico contará con un Secretario Técnico y un Prosecretario quienes se encargarán de convocar a las sesiones, elaborar las actas, preparar el orden del día y la carpeta de informes y asuntos a tratar en las sesiones, los cuales deberán ser remitidos a los miembros con cinco días hábiles de anticipación, tratándose de sesiones ordinarias, y de 48 horas cuando se trate de extraordinarias.

Para que sesione válidamente el Comité Técnico se requerirá que estén presentes la mayoría de sus integrantes con derecho a voto y que se encuentre presente el Presidente del mismo o su suplente. Las resoluciones del Comité Técnico se emitirán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Así mismo, contará con un Consejo Científico Asesor, el cual se conformará de servidores públicos y especialistas, con voz y voto, con la siguiente composición:

- I. Tres representantes del CENAPRED, uno de los cuales lo presidirá, y
- II. Los presidentes de los comités científicos asesores del Sistema Nacional de Protección Civil.

Cada miembro, en el carácter de servidor público, deberá tener como mínimo el nivel de Director de Área, los miembros propietarios designarán a sus suplentes, quienes no deberán tener un nivel inferior al de Director de Área o su equivalente, con excepción del Presidente, el cual será suplido por un servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior.

El Comité Científico Asesor podrá invitar a sus sesiones a las personas o instituciones con experiencia y conocimientos en los temas a tratar.

El Consejo Científico Asesor sesionará de manera ordinaria una vez al mes, para ello establecerá específicamente su calendario. Para el desahogo de los asuntos pendientes o casos urgentes sesionará de forma extraordinaria, bastando 48 horas para convocar a reunión.

Para sesionar, el Consejo Científico Asesor deberá contar con la presencia de la mitad más uno de sus miembros, y sus decisiones se tomarán por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

Las Funciones del Comité Científico Asesor serán:

- I. Analizar, opinar y calificar técnicamente los Proyectos Preventivos que se consideren viables y susceptibles de ser apoyados por el FORTAGR, en función de los principios establecidos en el marco de la Gestión del Riesgo de Desastres y con la finalidad de apoyar en la toma de decisiones a la Coordinación respecto de los aspectos técnico-científicos que sustentan los Proyectos Preventivos;
- II. Verificar que se trata de una o más de las Acciones Preventivas contempladas en el artículo 11 de las Reglas y detalladas en el Anexo 1 de las mismas, además de la observancia de los requisitos técnicos descritos en los Anexos 3 y 4 de las Reglas;
- III. Opinar respecto de aquellos asuntos de orden técnico que le sean sometidos a su consideración, por parte de la Coordinación;
- IV. En su caso, requerir a los Solicitantes la información o aclaraciones que resulten necesarias, cuando así se determine por la mayoría de los miembros; pedir la comparecencia de éstos, e incluso, de los representantes de las instituciones participantes; emitir las recomendaciones que considere necesarias, y orientar al Solicitante para mejorar y complementar los Proyectos Preventivos;

V. Sustentar sus conclusiones en los criterios descritos en el Anexo 3 de las Reglas, considerando con este fin, los elementos y evidencia documental descritos en los Anexos 2 y 4 de las Reglas;

VI. Opinar, con base en la metodología descrita en el Anexo 5 de las Reglas, respecto a la fórmula de coparticipación propuesta por el Solicitante;

VII. Integrar los grupos de trabajo que estime necesarios para el mejor desempeño de sus funciones;

VIII. Proponer a la Coordinación los criterios que regulen el trámite de admisión de los Proyectos Preventivos, su priorización, pertinencia y evaluación, en coherencia con los principios de la Gestión Integral del Riesgo;

IX. Acordar la forma y términos en que sesionará y realizará sus funciones, incluyendo lo relativo a la integración del acervo documental que respalde cada dictamen que emita;

X. El Consejo Científico Asesor se apoyará en un Secretario Técnico, quien deberá ser un funcionario adscrito al CENAPRED a propuesta de su Titular, y un Prosecretario que a su vez será un funcionario propuesto por el Presidente del Consejo Científico Asesor;

XI. Establecer las funciones del Secretario Técnico y del Prosecretario, y

XII. Proponer a la Coordinación los criterios respecto de todas aquellas situaciones que no se encuentran previstas en las Reglas.

Las Entidades Federativas deberán celebrar un convenio marco de coordinación con el Gobierno Federal, por conducto de la SSPC, a efecto de poder acceder a los recursos del FORTAGR, en el cual se establezca el compromiso de apegarse a las Reglas y demás disposiciones aplicables.

Los Proyectos Preventivos autorizados, serán financiados con base en una coparticipación definida por la metodología establecida en las Reglas de Operación.

La coparticipación de los Solicitantes podrá incluir recursos provenientes de otras instituciones públicas o privadas. Los Solicitantes serán responsables de la coparticipación frente al FORTAGR.

En todos los casos, el Fideicomiso Preventivo dispondrá de subcuentas específicas para la identificación, registro, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos, de acuerdo al origen, naturaleza, ejercicio y resultados alcanzados, de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

Con la finalidad de fortalecer y asegurar en todo momento los principios de oportunidad, equidad y transparencia como elementos fundamentales en la prevención de desastres ningún Solicitante podrá tener más de cuatro Proyectos Preventivos en ejecución. Asimismo, ningún Solicitante podrá presentar más de cuatro Proyectos Preventivos en un mismo ejercicio fiscal.

Cuando la ejecución de algún Proyecto Preventivo y el ejercicio de los recursos por parte de las Instancias Ejecutoras no se realice de acuerdo a lo aprobado, la Coordinación podrá instrumentar los mecanismos conducentes y necesarios, en coordinación con la participación de las autoridades competentes de los diferentes órdenes de gobierno, para resolver

los aspectos dirigidos a la ejecución de las acciones que no se hayan llevado a cabo de conformidad con el Programa de Actividades, Plazos y Costos aprobado, poniéndolo siempre a consideración del Comité Técnico.

Una vez recibida la Propuesta del Proyecto Preventivo, la Coordinación, a través de la Dirección General de Gestión de Riesgos, procederá a revisar lo siguiente:

- I. Que el Programa de Actividades, Plazos y Costos, corresponda al formato dispuesto por la Dirección General de Gestión de Riesgos en la página correspondiente.
- II. La propuesta de coparticipación del Solicitante según lo establecido en las Reglas, y
- III. Los términos de referencia descritos en las Reglas, tratándose de Proyectos Preventivos donde las Acciones Preventivas corresponden a la realización de obras.

En el caso que la información no sea clara o no cumpla los requisitos, la Dirección General de Gestión de Riesgos lo notificará así al Solicitante dentro de los quince días hábiles siguientes, para que subsane las deficiencias detectadas.

Una vez revisada la solicitud y cumpliendo con los requisitos, el Proyecto Preventivo será admitido a trámite, para lo cual la Coordinación, a través de la Dirección General de Gestión de Riesgos lo turnará al Consejo Científico Asesor para su opinión.

El Consejo Científico Asesor analizará el Proyecto Preventivo recibido y, en su caso, hará las recomendaciones o requerirá la información adicional que considere necesaria conforme

lo dispone el artículo 19 de las Reglas. Una vez recibida la información solicitada será revisada por el Consejo en su siguiente sesión.

En la citada sesión, el Consejo Científico Asesor deberá emitir su opinión técnica, la cual deberá ser comunicada a la Coordinación, dentro de los 5 días hábiles siguientes.

Esa notificación deberá acompañarse de una propuesta de fórmula de coparticipación determinada y, en su caso, las consideraciones con las que se debe otorgar el apoyo; debiendo anexar el Proyecto Preventivo.

Una vez recibida la opinión del Consejo Científico Asesor, a más tardar a los 5 días hábiles siguientes, la Coordinación, a través de la Dirección General, deberá convocar a sesión del Comité Técnico, facilitando a sus miembros la Solicitud y el Proyecto Preventivo, a través de los medios disponibles.

Las Instancias Autorizadas y Ejecutoras serán responsables, en el ámbito de su competencia, del ejercicio de los recursos, para ejecutar las Acciones Preventivas, conforme a la normativa aplicable, realizándolas según el Programa de Actividades, Plazos y Costos de un Proyecto Preventivo determinado.

El Fiduciario, previa instrucción del Comité Técnico, pagará las cantidades que correspondan con los recursos autorizados del patrimonio del Fideicomiso Preventivo, correspondiente al 10% del PEF directamente al proveedor, prestador de servicios o contratista de las Acciones Preventivas, previa presentación de la facturación debidamente validada por la

Instancia Autorizada o Ejecutora, de conformidad a lo que dispone el contrato de Fideicomiso Preventivo, así como los lineamientos, procedimientos y formatos para operar los pagos que se describen en el Anexo 6 de las Reglas.

Una vez autorizados los recursos para la ejecución de un Proyecto Preventivo, el Comité Técnico instruirá al Fiduciario para que reserve en el patrimonio del Fideicomiso Preventivo los recursos correspondientes a la portación del FORTAGR. D.

El Fiduciario deberá crear subcuentas específicas en el Fideicomiso Preventivo por cada Proyecto Preventivo autorizado.

De manera inmediata, la Dirección General de Gestión de Riesgos deberá notificar de la autorización de los recursos a la Instancia Autorizada, una vez que cuente con la constancia de acuerdo respectiva.

Las Instancias Autorizadas tendrán un plazo de 30 días hábiles siguientes a la notificación de la autorización de los recursos, para realizar la entrega al Fiduciario de los recursos correspondientes a su coparticipación inicial en la subcuenta específica que le indique el propio Fiduciario, y todo ello de acuerdo a su calendario de aportaciones autorizado.

El Fiduciario sólo podrá iniciar el pago de los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso Preventivo, respecto de aquellas cantidades que cuenten con su respectiva coparticipación de la Instancia Autorizada. Los recursos se desembolsarán conforme al Programa de Actividades, Plazos y Costos que resulten aplicables a cada Proyecto Preventivo.



La Instancia Autorizada, será la responsable de sustanciar los procedimientos de contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas y adquisiciones, así como de los servicios relacionados con las mismas, conforme a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, sus respectivos reglamentos y demás disposiciones aplicables en la materia.

Será responsabilidad de las Instancias Autorizadas prever en sus proyectos de presupuesto, los montos necesarios para cumplir con su coparticipación, así como el aseguramiento y mantenimiento de las Acciones Preventivas autorizadas.

La ejecución de los Proyectos Preventivos deberá cumplir con el Programa de Actividades, Plazos y Costos; y en lo general, con lo establecido en el convenio marco de coordinación previsto en las Reglas.

Las Instancias Autorizadas y las Instancias Ejecutoras deberán dar acceso a la información y documentación a los funcionarios de la Coordinación, respecto de todo aquello relacionado con la ejecución del Proyecto Preventivo, para lo cual la Coordinación deberá solicitarlo previamente.

A más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes de haberse recibido la notificación de la autorización de los recursos, las Instancias Autorizadas deberán ratificar a la Coordinación, a través de la Dirección General del FONDEN, el contenido del Programa de Actividades, Plazos y Costos.

Las Instancias Ejecutoras deberán presentar a la Dirección General del FONDEN, el Informe Trimestral de cada Proyecto Preventivo que tenga autorizado hasta su total conclusión,

el cual deberá estar debidamente validado por la Instancia Autorizada correspondiente y de acuerdo al formato dispuesto para ese fin por la Dirección General del FONDEN.

Los Proyectos Preventivos autorizados por el Comité Técnico podrán ser modificados únicamente en casos extraordinarios en donde medien eventos o situaciones supervenientes o desconocidos al momento de la autorización.

La solicitud de modificación deberá ser presentada por la Instancia Autorizada, debidamente fundada y motivada, para revisión y, en su caso, autorización del Comité Técnico.

En el supuesto que se justifique la modificación de ese Proyecto Preventivo, deberán presentar una propuesta de modificación, la que se resolverá conforme a los criterios establecidos en el artículo 40 de las Reglas, pero en todo caso se informará a la Fiduciaria para que ésta proceda de conformidad con el artículo 32 de las Reglas, lo que se notificará a la brevedad a la Instancia Autorizada.

En el caso de que se requiera modificar el Programa de Actividades, Plazos y Costos, así como cualquier otro aspecto del Proyecto Preventivo, deberán enviar la petición correspondiente a la Coordinación, a través de la Dirección General de Gestión del Riesgo, previo conocimiento de sus respectivos órganos de control, con los argumentos que motiven la necesidad de esa modificación, acompañando para ello la documentación que sustente dicha situación; y en el entendido de que las modificaciones propuestas, deberán estar claramente vinculadas con las Acciones Preventivas autorizadas. Una vez revisado ese planteamiento, la Dirección General podrá requerir información adicional.

La Dirección General podrá desechar la solicitud de modificación cuando ésta sea contraria a los fines del FORTAGR D y en su caso del Proyecto Preventivo originalmente autorizado, en los términos de las Reglas, o bien, resolverá esa petición directamente si la modificación planteada no afecta sustancialmente los objetivos, metas y productos esperados del Proyecto Preventivo o los aspectos técnicos, o cuando la solución se encuentre en las Reglas. De todo lo anterior, informará puntualmente al Comité Técnico en una siguiente sesión.

Si las modificaciones propuestas son de carácter administrativo, y afectan los objetivos, metas y productos esperados del Proyecto Preventivo, la Coordinación, a través de la Dirección General, presentará la propuesta y la someterá a consideración del Comité Técnico para su aprobación.

Si la modificación es de orden técnico, la Coordinación a través de la Dirección General de podrá remitirla al Consejo Científico Asesor, para que éste lo analice y emita su recomendación a la Coordinación, para que esta última presente la propuesta para ser sometida a la aprobación del Comité Técnico.

La resolución tomada por el Comité Técnico, se notificará de inmediato al peticionario, a través de la Dirección General.

Las Instancias Autorizadas deberán informar a la Dirección General del FONDEN y al Fiduciario sobre la renuncia a los recursos autorizados parcial o totalmente, indicando las causas que originaron su cancelación, a efecto de que con toda oportunidad la Dirección General informe al Comité Técnico sobre tales cancelaciones, se liberen los recursos comprometidos

respectivos y se cuente con la disponibilidad en el patrimonio del Fideicomiso Preventivo para nuevas autorizaciones.

El Fiduciario deberá reintegrar al Solicitante, los recursos derivados de la coparticipación con los respectivos intereses generados por la inversión de dichos recursos.

Dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, el Fiduciario deberá retirar de la subcuenta de que se trate y poner en disponibilidad para nuevas autorizaciones los rendimientos financieros que se generen sobre los recursos de la coparticipación con cargo al FORTAGR, descontando proporcionalmente con respecto a dicha coparticipación los conceptos inherentes a gastos y honorarios del Fiduciario.

Asimismo, deberán ponerse a disposición del patrimonio, los remanentes derivados de la coparticipación con cargo al FORTAGR, determinados por la disminución de metas o cancelación parcial o total de acciones respecto de un Proyecto Preventivo, siendo facultad del Comité Técnico autorizar la utilización de los Ahorros para mejorar o ampliar los alcances iniciales del proyecto y la modificación del Proyecto Preventivo en los términos establecidos en el artículo 40 de las Reglas.

Se entienden por Proyectos Preventivos Estratégicos a los proyectos presentados por o a través de la Coordinación, que planteen Acciones Preventivas que se consideren estratégicas y/o prioritarias, y que cumplan con alguno de los siguientes supuestos:

I. En el caso de que algún riesgo potencial o presente atente directamente contra la Seguridad Nacional;

- II. En el caso de que por su dimensión o gravedad, algún riesgo afecte a más de una Entidad Federativa ya sea por su ubicación o por sus posibles efectos;
- III. Que tengan como propósito el diseño de Proyectos Preventivos que sirvan de prototipos o modelos a replicar;
- IV. Que planteen la realización de estudios, análisis e investigación sobre temas relativos a la Gestión Integral del Riesgo, o bien, que sean referidos a algún riesgo en particular o un conjunto de éstos;
- V. Estudios e investigaciones para transferir el conocimiento, fomentar la capacitación y formulación de políticas públicas y programas sociales de la Gestión Integral del Riesgo a las autoridades competentes;
- VI. Proyectos que contribuyan a una mayor eficacia y utilidad del FORTAGR, sus instrumentos financieros y su marco normativo, y
- VII. Aquéllos propuestos por dos o más instancias públicas de orden federal o dos o más Entidades Federativas, o bien, entre una o varias instancias públicas de orden federal con una o varias Entidades Federativas que, dado su ámbito espacial y material de aplicación, y dada también la necesidad de involucrar competencias y jurisdicciones, requieran de un proyecto en común.

El Comité Técnico podrá autorizar el financiamiento de los Proyectos Preventivos Estratégicos, siguiendo en lo conducente el procedimiento que establece el Capítulo IV, los cuales deberán contar con la opinión técnica favorable por parte del Consejo Científico Asesor.

Los Proyectos Preventivos Estratégicos que resulten autorizados por el Comité Técnico, serán financiados en un 100% con cargo al FORTAGRД.

Los recursos en la subcuenta de investigación para la prevención se destinarán a promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión Integral del Riesgo para fomentar y apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de Fenómenos Naturales Perturbadores.

Al inicio del ejercicio fiscal el Fiduciario deberá transferir a la subcuenta de investigación para la prevención un monto específico que podrá corresponder hasta el diez por ciento del monto aprobado para el Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho porcentaje será determinado por el Comité Técnico.

Tomando como base la prioridad que tengan los Fenómenos Naturales Perturbadores en función de su impacto en las diferentes regiones, la subcuenta proporcionará financiamiento para:

- I. Estudios o investigaciones orientados a generar y mejorar el conocimiento sobre los Fenómenos Naturales Perturbadores;
- II. Estudios o investigaciones orientados al diagnóstico, evaluación, modelación y reducción de la vulnerabilidad física y social;
- III. Estudios o investigaciones orientados al diagnóstico, evaluación y modelación de riesgos;

- IV. Desarrollo de metodologías para la evaluación de Peligros, Vulnerabilidad y Riesgos;
- V. Estudios o investigaciones orientadas a identificar acciones históricas de prevención y mitigación de riesgos;
- VI. Investigaciones aplicadas al desarrollo y mejoramiento de tecnologías para la prevención y mitigación de riesgos;
- VII. Estudios o investigaciones para analizar y modelar el comportamiento y las capacidades sociales de Resiliencia frente a fenómenos naturales;
- VIII. Desarrollo de estrategias para la toma de decisiones a fin de establecer de manera óptima las medidas preventivas y de mitigación más adecuadas;
- IX. Diagnosticar sobre las necesidades y definir estrategias de capacitación y difusión;
- X. Desarrollo de metodologías novedosas para la promoción de la cultura de prevención y autoprotección;
- XI. Estudios socioeconómicos del impacto de los desastres orientados a la prevención;
- XII. Estudios sobre percepción del riesgo;
- XIII. Estudios para reubicación de la población vulnerable ubicada en zona de alto riesgo;

XIV. Estudios de riesgo enfocados al desarrollo urbano y ordenamiento territorial;

XV. Estudios para transferir el conocimiento, fomentar la capacitación y formulación de políticas públicas y programas sociales de la Gestión Integral del Riesgo a las autoridades competentes, y

XVI. Desarrollo y aplicación de metodologías, normas, estándares e instrumentos jurídicos para prevenir y mitigar los riesgos.

Podrán acceder a los recursos de esta subcuenta las instituciones académicas y de investigación con carácter público o privado, a través de las convocatorias que para tal efecto se establezcan a propuesta del CENAPRED o los comités científicos asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil en función de las necesidades y prioridades del propio Sistema y de la Coordinación.

Las propuestas de proyectos deberán ajustarse a los términos de referencia y a los formatos que para tal efecto se publiquen en las páginas Web de la SSPC y del CENAPRED. En ellas se establecerán las temáticas en particular, fechas, requisitos y condiciones.

El CENAPRED y los comités científicos asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil, podrán proponer proyectos que puedan ser apoyados por esta subcuenta.

La evaluación de los proyectos será llevada a cabo por un comité interno integrado por personal del CENAPRED, el que podrá ser apoyado por el Consejo Científico Asesor del



FORTAGRД y por los comités científicos asesores de Riesgos Geológicos, Hidrometeorológicos y Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil.

Las Instancias Autorizadas tendrán que establecer, con base en las disposiciones aplicables, procedimientos y mecanismos de control, seguimiento y registro de las operaciones realizadas; debiendo integrar documentación comprobatoria original que sirva de respaldo para acreditar los desembolsos con cargo a los recursos del Fideicomiso Preventivo.

La Función Pública, directamente o a través de los órganos internos de control de las dependencias podrán realizar, de acuerdo a las disposiciones legales y administrativas aplicables, la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FORTAGRД, incluyendo la revisión programática-presupuestal y la inspección física de los proyectos de competencia federal, así como atender las quejas y denuncias que se presenten sobre su manejo.

De igual manera, para los proyectos ejecutados por las autoridades estatales y municipales, la Función Pública actuará en coordinación con las contralorías estatales. Para tal efecto, los ejecutores del gasto conservarán en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria original del ejercicio del gasto y los actos y contratos que realicen conforme a las disposiciones aplicables. Asimismo, llevarán el registro de las operaciones programáticas y presupuestarias que se generen con motivo del uso de los recursos destinados a las Acciones Preventivas.

En el caso de que se detecten manejos inadecuados de recursos e incumplimiento al marco normativo aplicable, los sujetos obligados a su cumplimiento se harán acreedores a las sanciones procedentes en los términos de la legislación aplicable.

Lo anterior sin menoscabo de las acciones que en el ámbito de su competencia le corresponda a la Auditoría Superior de la Federación.

Los proyectos y acciones que se apoyen con los recursos federales del FORTAGR, deberán considerar indicadores de desempeño que permitan medir los resultados alcanzados.

Las Entidades Federativas se coordinarán con la SSPC para la evaluación de los resultados alcanzados con la aplicación de los recursos federales del FORTAGR, en los términos de las disposiciones aplicables y las que emita la Secretaría.

Se deberán generar indicadores de desempeño que deberán utilizar las Entidades Federativas y municipios para evaluar el ejercicio de los recursos federales del FORTAGR, para Informar sobre el ejercicio destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

La información de seguimiento y los indicadores de desempeño deberán ser reportados por las Entidades Federativas y a través de éstas por los municipios mediante el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado de la Secretaría, de conformidad con los Lineamientos para Informar sobre el ejercicio destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

Las Entidades Federativas, y a través de éstas los municipios, deberán enviar a la Secretaría los informes correspondientes al ejercicio, destino, los subejercicios que en su caso se presenten, así como resultados obtenidos con los recursos federales del FORTAGRД que les hayan sido ministrados, en términos del artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como del numeral noveno de los Lineamientos para Informar sobre el ejercicio –destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

Para efectos de la transparencia y la rendición de cuentas, las Entidades Federativas y los municipios incluirán en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados mediante el FORTAGRД.

Las Entidades Federativas y municipios publicarán la información técnica de los proyectos, obras y acciones apoyados, incluyendo resultados alcanzados, así como los avances físicos y financieros, en su respectiva página de Web, así como en otros medios asequibles al ciudadano, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su similar estatal, y las demás disposiciones aplicables. Por su parte, el Gobierno Federal incluirá, en los informes al Congreso de la Unión que corresponda, los recursos entregados a las Entidades Federativas por medio del FORTAGRД.

Con el propósito de conformar la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan con motivo de la autorización, transferencia y aplicación de recursos del FORTAGRД, las Instancias Autorizadas, responsables del ejercicio directo de estos recursos,

integrarán un libro blanco para cada uno de los proyectos aprobados, el cual se deberá remitir a la Coordinación a los 90 días hábiles posteriores a la conclusión de las Acciones Preventivas.

Los libros blancos se integrarán en disco compacto, o cualquier otro medio magnético, organizados con un menú interactivo, y deberán contener en lo que resulte aplicable:

I. Síntesis ejecutiva del proceso, que deberá incluir una breve descripción cronológica de las principales operaciones y trámites efectuados por las Instancias Autorizadas, que dieron lugar a la transferencia de recursos del FORTAGR D y un resumen sobre la aplicación de los mismos, y de la conclusión de las obras y acciones;

II. Solicitud a la SSPC para acceder a los recursos del FORTAGR D y la documentación que en términos de las Reglas deba anexarse;

III. En cuanto a las autorizaciones de recursos, en lo que resulte aplicable:

a) Determinaciones del Comité Técnico en las que se aprueba el proyecto y se distribuyen los recursos correspondientes con cargo al FORTAGR D, y

b) Relación de las pólizas—cheque firmadas;

IV. Respecto de la aplicación de recursos, en lo procedente:

a) Calendario de ejecución del presupuesto autorizado y programa de acciones, en lo que resulte aplicable;

b) Oficio de designación de las áreas responsables ejecutoras del gasto;

c) Las cartas de disposición de fondos bancarios o documentos equivalentes, que certifiquen que los recursos de los responsables designados y/o ejecutores de gasto, y

d) Relación de la documentación soporte de la aplicación de los recursos por parte de las Instancias Autorizadas, y

V. Informes y dictámenes:

a) Informes financieros, contables, presupuestales y de resultados de la aplicación de los recursos, debidamente firmados por los responsables facultados;

b) Informes trimestrales de los avances físicos y financieros del Proyecto Preventivo, desde el inicio de las acciones hasta su conclusión, debidamente firmados por los responsables facultados;

c) Informes y seguimiento de observaciones del órgano interno de control en la Instancia Autorizada de que se trate, o en su caso el oficio que contenga el visto bueno de la debida integración del libro blanco, e

d) Informe del cumplimiento de los objetivos y metas de la acción preventiva autorizada, anexando la documentación que lo acredite.

El original del libro blanco integrado, se mantendrá bajo el resguardo de la unidad administrativa responsable de la Instancia Ejecutora.

Quedará bajo la responsabilidad de los titulares de las áreas o unidades administrativas o responsables del gasto, la custodia y resguardo de la documentación original comprobatoria y de

los informes relativos a las actividades realizadas, la que podrá ser solicitada, revisada o consultada por la Coordinación, y por las diversas instancias fiscalizadoras.

La custodia y resguardo de la documentación original comprobatoria y justificatoria del ingreso y del gasto público, se deberá ajustar a las disposiciones relativas a la guarda, custodia y plazo de conservación del Archivo Contable Gubernamental, vigentes a la fecha, así como lo que estipule la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

Tanto el libro blanco como sus relaciones correspondientes, deberán contar con el visto bueno del órgano interno de control o, en su caso, del órgano estatal de control, respecto de la forma en que deben integrarse los mismos, además de verificar que las acciones realizadas estén debidamente clasificadas y resguardadas; que tanto el libro blanco como la información sustento son verificables y auditables.

Cumplido lo anterior, a los cinco días hábiles siguientes, el área responsable de la integración del libro blanco deberá notificar por escrito tanto al Fiduciario como a la Coordinación, del cumplimiento de la obligación de elaborar y contar con el visto bueno del libro blanco.

La interpretación de las Reglas, estará a cargo de la SSPC en términos de las disposiciones aplicables y de la Secretaría, por conducto de la Unidad de Política, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La modificación de los Anexos de las Reglas estará a cargo de la Coordinación y de la Unidad de Política.

La Coordinación, como unidad responsable del Fideicomiso Preventivo, en coordinación con la Secretaría llevarán a cabo las acciones necesarias para efectuar las modificaciones al contrato del Fideicomiso Preventivo, cuya finalidad será realizar las acciones y erogaciones que, de acuerdo con lo previsto en las Reglas, instruya el Comité Técnico o, en su caso, la Coordinación.

Lo dispuesto en las Reglas podrá aplicarse en tanto se modifica el Fideicomiso Preventivo, de acuerdo con lo que instruya el Comité Técnico o, en su caso, la Coordinación en términos de las disposiciones aplicables, sin que el Fiduciario sea responsable por la ejecución de las decisiones que aquéllos tomen.

Las modificaciones al contrato de fideicomiso invariablemente deberán ajustarse al modelo de contrato de fideicomiso público de administración y pago publicado en la página web de la secretaría y a las disposiciones presupuestarias aplicables a este tipo de instrumentos.