

Revista de Administración Pública

Gestión Integral del Riesgo: Alcance social y normativo en la Administración Pública

Adriana Alejandra Brunner Huitrón*

Introducción

La gestión integral del riesgo se consolida en las directrices sociales y normativas en las que se desarrolla la Administración Pública en México, derivado de un esfuerzo constante por mejorar la seguridad e integridad de las personas en materia de prevención de desastres, a través de políticas públicas, normas y programas que trabajan para aplicar procedimientos y gestiones que permiten evaluar riesgos y actuar ante ellos.

De la necesidad social de prevenir y actuar ante los agentes perturbadores en nuestro país, surgen políticas públicas que encauzan la creación de normas, que establecen los parámetros y elementos necesarios para la gestión integral del riesgo (GIR) ante desastres que aportan a la capacidad resiliente de nuestra sociedad y de nuestros órganos gubernamentales. Es por eso que el objetivo principal de este artículo será desarrollar de forma general e integral elementos que considero centrales para comprender el origen y el desarrollo de la GIR y la forma en la que se ha adherido al quehacer de la Administración Pública.

Antecedentes de la gestión integral del riesgo

La “Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro”, fueron adoptadas en la *Conferencia Mundial sobre Reducción de*

* Licenciada en Derecho, con especialidad en Derecho Corporativo por la Universidad Tecnológica de México, Campus Sur, y pendiente por obtener el grado de Maestra en Derecho por la misma Universidad. Actualmente cursa un diplomado sobre Procuración de Fondos Internacionales en el Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles, A.C. Se desempeñó como Jefa de Departamento a nivel Central en la Dirección de Normatividad y Protección Civil de la Dirección General de Políticas Sociales de la Secretaría de Desarrollo Social. Actualmente es Subdirectora de Coordinación Interinstitucional y Protección Civil, en el Centro Nacional de Prevención de Desastres de la Secretaría de Gobernación.

los Desastres Naturales (mayo 1994, Yokohama, Japón), que si bien es cierto conceptualmente no se hablaba de la GIR como tal, se comenzaba a desarrollar.

La estrategia y Plan de Acción de Yokohama se situó en un espacio temporal de la comunidad internacional para establecer las directrices para prevenir los desastres, mitigarlos y prepararnos ante ellos, cuyo objetivo era reducir los efectos generados por agentes perturbadores para evitar las pérdidas de vida y catástrofes económicas ocasionadas por estos fenómenos.

Ésta determina que la vulnerabilidad resulta ser consecuencia de la actividad humana, por lo que la sociedad debía fortalecer los métodos acostumbrados, estudiando nuevas formas de vivir con los riesgos y tomando medidas para impedir o reducir los efectos de agentes perturbadores.

Los Estados miembros de las Naciones Unidas en acompañamiento con Estados no miembros, organismos no gubernamentales e internacionales, la comunidad científica, industrial y comercial que se reunieron en la *Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales* en la Ciudad de Yokohama, permitió que de manera conjunta se expresaran las situaciones y efectos diversos que impactaban en las comunidades de manera global y con diversos enfoques, esto gracias a la agrupación multidisciplinaria que permitió establecer los principios, puntos del plan de acción y las medidas complementarias que formarían parte de las actividades a desarrollar por las naciones durante ese decenio.

Entre las *actividades* recomendadas para llevar a cabo este plan de acción estaban: Expresar el compromiso político del país para reducir su vulnerabilidad mediante instrumentos legislativos; fomentar los recursos internos para actividades dirigidas a la reducción de desastres; elaborar programas de acción de riesgos y planes de emergencia, así como planes nacionales de manejo de desastres, para la reducción de éstos; determinar las medidas necesarias para aumentar la resistencia de la infraestructura; desarrollar la conciencia social en distintos ámbitos que permita apoyar en la reducción de desastres y responder con eficacia ante ellos.

Su contexto social derivó del próximo arribo al siglo XXI, que traía a su paso un crecimiento demográfico y la degradación ecológica procedente de la industrialización y los desequilibrios sociales y económicos que implicarían una constante importante en las probabilidades de desastres ocasionados por agentes perturbadores, por lo que dicho instrumento buscaba generar en la humanidad conciencia de la importancia de anticiparse a los siniestros.

El *Marco de Acción de Hyogo* fue aprobado en la *Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres* en el año 2005, cuyo objetivo principal era aumentar la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, esto derivado de su marco de acción antecesor, el *Marco de Acción de Yokohama*, pues de éste se extrajeron las enseñanzas y áreas de oportunidad detectadas en el desarrollo de las acciones durante su decenio de 1994 al 2004, entre las que se encontraban: gobernanza en el ámbito normativo y jurídico de los Estados, alertas tempranas, gestión de los conocimientos y educación, la reducción de los factores de riesgo y la preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva, puntos imprescindibles que permitieron la configuración del *Marco de Acción de Hyogo*, cuyo objetivo primordial buscaba:

“La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.”¹

Las *prioridades* de este marco de acción son consolidar los principios de la *Estrategia de Yokohama* para la reducción de desastres; la cooperación internacional para contribuir en el desarrollo de los conocimientos que permitan la reducción de desastres por la interdependencia global, que derivado del contexto social moderno se comenzaba a desarrollar; incorporar un enfoque de la reducción de desastres que tome en cuenta amenazas variadas en sus planes y programas encausadas en un desarrollo sostenible; incorporar una perspectiva de género en todos los procesos de toma de decisión para la gestión de los riesgos de desastres; considerar la diversidad cultural y los diferentes grupos que conforman a determinada comunidad.

Su *contexto social* deriva de la preocupación mundial por el riesgo de desastres cuyo impacto en una región puede repercutir de manera indirecta en otra, derivado de la conexión internacional generada por el fenómeno de la globalización por la evolución demográfica, tecnológica, económica y social con una urbanización carente de un plan de desarrollo territorial, el cambio climático y el impacto de epidemias son los puntos de partida para promover e impulsar esfuerzos ante la reducción de riesgo de desastres en la comunidad internacional y regional del mundo.

El *Marco de Sendai* es el instrumento sucesor del *Marco de Acción de Hyogo*, este instrumento busca dar continuidad a los trabajos realizados por los Estados en relación con los marcos de acción anteriores, colocando un enfoque especial en la gestión del riesgo de desastres. En sus *principios rectores* se encuentra que cada Estado tiene la responsabilidad de realizar actividades encaminadas a reducir y prevenir desastres, así

¹ Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante desastres, extracto del informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres (A/CONF.206/6) p. 03.

como la participación activa de los gobiernos en sus distintos órdenes y en los sectores que lo integran. En cuanto a las responsabilidades en la materia, la orientación de la gestión del riesgo de desastres se dirigirá a la protección de las personas, bienes y salud, contemplando todo aquello que sea necesario para preservar los derechos humanos de cada individuo. La reducción de desastres necesita de la colaboración de toda la sociedad, la gestión del riesgo de desastres dependerá de la coordinación entre sectores de la sociedad.

“Su objetivo es la reducción sustancial del riesgo de desastres y de 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”².

Sus prioridades de acción son comprender el riesgo de desastres, fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo, invertir en la reducción de riesgo de desastres para la resiliencia y 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.³

México Antecedentes: Memorias de 1985 y el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

El 19 de septiembre de 1985 a las 7:19 horas un sismo de magnitud 8,1 sacudió parte de nuestro país, entre los estados más afectados se encontraban *Colima, Guerrero, Jalisco, Morelos, Michoacán, Veracruz* y el *Distrito Federal*.⁴

La magnitud del desastre, tuvo componentes tales como el predominio poblacional, afectaciones a edificaciones, el rescate de víctimas en las zonas de desastres que se localizó primordialmente en el área de la Ciudad de México en la que existieron daños considerables en la infraestructura de salud —“El terremoto de 1985 en la Ciudad de México golpeó las áreas de la ciudad con mayor concentración de hospitales. Trece edificios de hospitales de seis o más pisos quedaron parcial o totalmente destruidos,...”⁵— y de comunicaciones, que implicó a su vez la movilización y evacuación de personas.

² *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, p. 09, http://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

³ *Ídem.*, p. 14.

⁴ *Crónicas de Desastres Terremoto en México septiembre 19 y 20 de 1985*, Organización Panamericana de la Salud, p. 02.

⁵ ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. DOF, 23 de octubre del 2016.

Estos eventos, fijaron en la comunidad mexicana la búsqueda constante de prevención ante desastres, cómo evitar y prepararnos para que esto no se repita, conscientes de que el camino es largo y que en el encontramos áreas de oportunidad. Los órganos que integran la Administración Pública tienen como premisa principal el proteger a las personas y sus bienes que se encuentran dentro del territorio mexicano.

El Sistema Nacional de Protección Civil fue creado en el año de 1986, derivado de los sismos de 1985 en la Ciudad de México, lo que propició un cambio estructural de las políticas en el país centradas para generar acciones de respuesta ante desastres cuyo objetivo es amplificar las acciones de protección civil.

“...El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población contra los peligros y riesgos que se presenten en la eventualidad de un desastre...”⁶. Esto da certeza sobre las funciones y las responsabilidades de los actores inmersos en la prevención de desastres y protección civil, e identifica las actividades esenciales que desempeñan en la materia, tanto en el ámbito federal, estatal, como municipal ante la ocurrencia de desastres y nuestro papel como ciudadanos.

Alcance social de la gestión integral del riesgo

La trascendencia social en el ámbito de la prevención de desastres y la gestión integral del riesgo (GIR), se encuentra estrechamente vinculada, ya que de acuerdo con distintas teorías de especialistas y con las expectativas físicas desarrolladas en un ámbito territorial se determina como pieza clave al elemento social, que es la estructura de la que preponderantemente el Estado busca el bienestar, sin dejar de lado otros conjuntos que de igual forma resultan importantes, pero que se preponderan de distinta manera, pues el Estado tiene la obligación de buscar primordialmente el bienestar del individuo en grupo, de acuerdo con marco de las leyes que lo rigen.

¿Qué tiene que ver el ámbito social con un desastre? Hewitt Kenneth, determina que el enfoque dominante en el estudio para enfrentar los desastres se concibe como eventos temporal y territorialmente segregados en los cuales la causalidad principal deriva de procesos físico-naturales, con un preponderante elemento para configurarlo como “desastre”: el impacto perjudicial en la sociedad, por lo que podemos concluir que

⁶ *Ídem.*

un agente perturbador aislado, no representa un “desastre”, este se extiende cuando toca conjuntos sociales generando coyunturas en la infraestructura, relaciones humanas y aquellos elementos que configuran la estructura social en determinado territorio, ya que las condicionantes sociológicas son una constante en la manera de abordar el estudio de los desastres naturales y el impacto social que estos conlleven.

El alcance social de la gestión integral del riesgo deriva de la democratización, el desarrollo territorial, el estudio poblacional, el empleo y las distintas formas de organización social, considerando que las causas sociales e históricas establecen parámetros que permiten analizar el estudio de procesos, tendencias y ciclos a través del constante monitoreo y el registro de las manifestaciones de estos agentes. Lo anterior permite realizar un análisis del comportamiento colectivo e individual bajo condiciones de emergencia, información que resulta sustancial para la actividad de la Administración Pública, porque permite generar una estructura de acción entre el gobierno y la sociedad.

Señala que un desastre es resultado de los procesos sociales históricos y territoriales bajo circunstancias extremas en la dinámica social carente de una óptima capacidad resiliente en el individuo.

La condición resiliente en un individuo se conforma por la capacidad emocional y cognitiva que le permite actuar ante un desastre o bien evitarlo, ya que este concepto muchas veces se encuentra fuera del conjunto esquemático en el que se desarrolla el individuo, y en el momento que este concepto irrumpe en su esquema de vida, carece de la capacidad para recibirlo y dar una respuesta adecuada ante la situación que se desencadena. En este sentido, podemos considerar la importancia que tiene por parte de la Administración Pública, en los tres ámbitos de gobierno, difundir y proporcionar información que permita crear una conciencia resiliente en los ciudadanos, y sensibilizar a los grupos sociales con el objetivo de salvaguardar sus vidas, ya que la prevención de desastres y protección civil, son elementos que deben coexistir de manera permanente en los distintos ámbitos de la sociedad.

La Administración Pública debe emitir las líneas que dirijan la acción social en este sentido, que se podrá lograr fijando las problemáticas específicas, que permitirán a su vez evaluar para modificar y mejorar las situaciones.

Los sectores gubernamentales deben contemplar los diversos tipos de vulnerabilidad que configuran un desastre: vulnerabilidad física, económica, social, política, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional, esto con la finalidad de combatirla mediante programas y actividades que coadyuven al mejor desarrollo del país.

Un desastre es una actividad producida de manera natural que se identifica en cierto tiempo y espacio en el que “toca” a un grupo social, afecta su funcionamiento, obstruye el desarrollo de sus actividades cotidianas y se despliega con dos factores: *riesgo* y *vulnerabilidad*. *El riesgo es cualquier fenómeno de origen natural y humano que signifique un cambio en el medio que ocupa cierta comunidad, y la vulnerabilidad es la falta de capacidad del grupo social para repeler los efectos generados por este riesgo.*⁷

El reflejo social debe servir para crear herramientas de trabajo desde las instituciones de gobierno o las organizaciones no gubernamentales, para promover la dignificación de la vida de los seres vivos, así como fortalecer la autonomía comunitaria como estrategia para concretar ese propósito.⁸

El manejo de los desastres en los países más desarrollados constituye un problema fundamentalmente logístico⁹: la rapidez y la respuesta juntas ya que este elemento constituye un factor esencial para la atención de las emergencias.

Durante los desastres se agudizan las amenazas contra la vida, bienes y servicios, así como las oportunidades de los miembros de las comunidades afectadas. Un programa de prevención del desastre debe satisfacer parcialmente esas aspiraciones como prioritarias.

La Administración Pública deberá instaurar en sus programas el componente de prevención de los posibles desastres. El establecer nuestra ocupación como agentes en las comunidades para las que trabajamos y como actores de las crisis que afectan a nuestras comunidades. La dinámica de nexos que conforman las relaciones en conjunto y que configuran el sistema, relaciones que a su vez conforman elementos del sistema definiendo las condiciones de existencia de todos los elementos y del sistema como una totalidad.

La interacción de la comunidad como sistema con el medio ambiente materializa la realidad de la comunidad en un momento histórico determinado, cuando la comunidad es incapaz de transformar sus estructuras, adecuarse y redefinirse con respuestas ágiles y flexibles de forma oportuna a los cambios del medio ambiente, cuando los diseños sociales no corresponden adecuadamente a la realidad del momento que les exige una respuesta, surge el desastre.

⁷ Gustavo Wilches-Chaux, *La vulnerabilidad global*, en: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>

⁸ *Ídem*, “... desarrolla la teoría sobre los desastres como fenómeno social que puede ser utilizada como una herramienta de trabajo...”

⁹ *Ídem*, “... establece como un elemento preponderante para repeler riesgos y prevenir desastres el concepto *logístico* como “...*factor esencial para la atención de emergencias*...”

El desastre es el resultado de la convergencia en un momento y lugar determinado, de dos factores *riesgo y vulnerabilidad*. Gustavo Wilches-Chaux, conceptualiza la vulnerabilidad global integrada por 9 vulnerabilidades que son la natural, la física, la económica, la social, la política, la técnica, la ideológica, cultural y educativa, que derivan de procesos específicos de transformación de la naturaleza y la actividad humana. Muchas veces los riesgos de origen humano, como ejemplo, tenemos la indebida explotación de bosques, genera riesgo de origen natural, es decir, respuestas de la naturaleza a la agresión de la que ha sido víctima, produciendo deslizamientos, inundaciones y sequías.

La prevención, reducción o eliminación del fenómeno, se puede afirmar que en la mayoría de los casos se encuentra en estado completamente experimental. Es posible la reducción de desastres a través de elementos tales como la prevención y la mitigación de los fenómenos, en este caso existen medidas estructurales y no estructurales. En el caso del primer concepto podemos decir que establece cuestiones físicas y materiales, como ejemplo tenemos el tipo de construcciones sismorresistentes, en el caso de las no estructurales podemos decir que son aquellas que se encuentran plasmadas en alguna norma o reglamento.¹⁰

La mitigación equivale a la reducción de la vulnerabilidad en cierto sector social de una comunidad para eliminar la incapacidad de la sociedad para soportar de manera satisfactoria los efectos de determinado agente.

El alcance social de la GIR es completamente vinculante ya que del individuo derivará la correcta operación de esta gestión.

La resiliencia es un elemento estratégico que forma parte esencial de la GIR, en la que debemos considerar la organización y coordinación de percibir y reducir el riesgo ante desastres, los grupos sociales deben crear coaliciones entre las localidades, con el fin de comprender su papel en la GIR y de esta forma prepararse.

Los sujetos que conforman la Administración Pública deben mantener actualizada la información referente a las amenazas y vulnerabilidades, preparando evaluaciones de riesgo fomentando el uso de los planes y el óptimo de desarrollo urbano.

Realizar un análisis de la seguridad en infraestructura considerada estratégica como escuelas y los centros de salud, que cumplan con los reglamentos de construcción y desarrollo urbano, identificar las zonas seguras para las personas que forman parte de un sector de la población más vulnerable con el fin de reducir asentamientos informales, a través del

¹⁰ *La vulnerabilidad global*, Gustavo Wilches-Chaux página de internet: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/dnsn/html/cap2.htm>

desarrollo de programas de educación y capacitación sobre la reducción del riesgo de desastres, la instalación de sistemas de alerta temprana, desarrollar las capacidades de gestión de emergencias en sus localidades practicando continuamente simulacros de preparación pública.

Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y Programa Nacional de Protección Civil

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamenta la integración del Plan Nacional de Desarrollo del país; el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y del 27 al 42 de la Ley de Planeación, contienen los principios rectores que son el fortalecer la soberanía, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida del ciudadano, que garantice el adecuado desarrollo de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) precisa los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contiene las previsiones sobre los recursos que se asignan a estos fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales y el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En este sentido, es de considerarse que para la aplicación de una figura tan preponderante como la GIR, el Estado tiene la facultad y la obligación de establecerla en sus instrumentos de operación, que le permiten fijar los ejes rectores en los que se dirigirá la Administración Pública para dar cumplimiento al concepto. En el PND, como el instrumento donde se establecen las bases de las políticas públicas y las acciones de temas prioritarios para el desarrollo del país, bajo el cual se desenvuelve la actividad de la Administración Pública. En el PND se fijan las metas nacionales y las estrategias transversales, que son democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno con perspectiva de género, se crea el Programa Nacional de Protección Civil, que se alinea a las metas establecidas en el PND, consolida sus objetivos, que son principalmente fomentar la acción preventiva en la Gestión Integral de Riesgos para disminuir los efectos naturales perturbadores, fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional, mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres, generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil, fomentar la adopción y el uso de innovación tecnológica aplicable a la protección civil así como la eficiencia en la asignación y distribución de

recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, constituyen la pauta para efectuar un soporte metodológico para realizar la GIR.

Marco normativo de la gestión integral del riesgo en México

“...Las leyes mexicanas de protección civil a nivel federal y estatal han sido logros importantes en el proceso progresivo de crear un sistema nacional para la gestión integral de riesgos. Estipulan un fundamento jurídico para dejar el enfoque tradicional de preparación, respuesta y recuperación, lo que exige medidas para prevenir y reducir los riesgos de desastres basadas en directrices comunes para la evaluación de riesgos.”¹¹

La GIR es un concepto alineado con la estructura estatal, derivado de la legislación aplicable en la materia, con una relación dirigida a la “seguridad del ciudadano”, en conjunto con la estructura estatal que establece las competencias para cada uno de los órganos que lo conforman en la materia. Es decir, por un lado, tenemos los órganos centralizados y los descentralizados, elementos que conforman la actividad estatal.

La influencia del desarrollo estatal y la estructura de sus funciones como sistema se crea con los grados de centralización y descentralización en el trabajo del Estado, incluyendo en éste la gestión de municipios y localidades territoriales que, en el ámbito de sus atribuciones, y la permeabilidad de los elementos y recursos generados en la ciencia, se crean las normas cuya principal función es el prevenir desastres contemplando en ello las estructuras demográficas, territoriales y económicas del país.

Las comunidades cuentan con normas que permiten regular la conducta de los individuos derivado de una causa o resultado social. En materia de prevención de desastres y protección civil, en México son reguladas a través de la Ley General de Protección Civil, y la normatividad local de cada estado y municipio, que nacen de una realidad histórica que se ha desarrollado en el país y también a nivel internacional, pues existen ejemplos de buenas prácticas en la comunidad global; derivado del derecho que tienen todas las personas a la protección de su integridad física, bienes y servicios para desarrollar una vida digna frente a las emergencias.

La Gestión Integral del Riesgo se conceptualiza por la Ley como “... 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

¹¹ OCDE (2013). Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>

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...¹²

Se destaca la importancia de la participación de los tres ámbitos de gobierno en los programas y estrategias que se dirigen al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil, con la finalidad de que se sustenten en un enfoque de GIR, que permita incorporar como elemento fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos en el ámbito local y regional, estableciendo políticas y estrategias basadas en el análisis de riesgos.

La Ley General de Protección Civil (LGPC) observa que el Ejecutivo Federal deberá promover la incorporación de la Gestión Integral de Riesgos en el desarrollo local y regional, estableciendo estrategias y políticas basadas en el análisis de los riesgos, con el fin de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir los existentes.

La LGPC observa las siguientes fases¹³ para la Gestión Integral de Riesgos anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador:

- Conocimiento del origen y naturaleza de los riesgos, además, de los procesos de construcción social de los mismos;
- Identificación de peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios;
- Análisis y evaluación de los posibles efectos;
- Revisión de controles para la mitigación del impacto;
- Acciones y mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos;
- Desarrollo de una mayor comprensión y concientización de los riesgos, y
- Fortalecimiento de la resiliencia de la sociedad.

Las entidades federativas, municipios y delegaciones, deberán considerar estas etapas, en la elaboración de los Programas Internos de Protección Civil, así como los Programas Especiales de Protección Civil, así como en el desarrollo general de las actividades gubernamentales.

En el Atlas Nacional de Riesgos y en los Atlas estatales y municipales de Riesgos, se deberán establecer los diferentes niveles de peligro y riesgo,

¹² *Ley General de Protección Civil*, art. 2, frac. XXVIII, DOF, 03-06-2014.

¹³ *Ídem.*, art. 10, DOF, 03-06-2014.

para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas. Dichos instrumentos deberán considerarse por las autoridades competentes, para la autorización de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos ya que constituyen una herramienta preponderante para el fortalecimiento de la GIR.

Conclusión

Los puntos claves para lograr una GIR de desastres de manera imponderable es complementándola con los conceptos de gobernanza y de resiliencia como factores determinantes ante la prevención de desastres.

Un elemento primordial para la prevención de desastres es la inclusión de la Gestión Integral de Riesgos en los programas gubernamentales y educativos que permitirán concretar el establecimiento de la protección civil como una constante en la vida diaria de nuestra sociedad, generando una capacidad resiliente ante el caso de emergencias.

Derivado de los escenarios existentes, la continua interacción entre el impacto de los desastres en la sociedad y su economía se deben considerar las condiciones de vulnerabilidad y competencias gubernamentales locales y federales; identificar primordialmente las características territoriales; fomentar los sistemas de alerta, proyectos de capacitación de las instancias encargadas de salvaguardar la seguridad de la ciudadanía ante el emergente riesgo de desastres; clasificar las zonas, derivado de las experiencias vividas por desastres; generar en la sociedad una conciencia de riesgo en los ámbitos donde se desarrolla el individuo, con un enfoque preventivo más que reactivo. Crear una visión social compartida sobre el riesgo y los componentes que lo constituyen, fortaleciendo y dando unidad a los intereses políticos en materia de gestión del riesgo, involucrándonos como representantes sectoriales en los distintos niveles, tanto en el sector público como privado.

Generar diálogos continuos entre grupos comunitarios sobre reducción de vulnerabilidades locales, que nos permitan definir y redefinir acciones en el marco de la ley que la actualicen, derivado de los constantes cambios en el contexto social que en el paso de la historia se construyen.

Organizándonos y preguntándonos a quien proteger primero, el rol que tenemos como integrantes en la sociedad, que podemos aportar a la Gestión Integral de Riesgos de Desastres, clarificar nuestras responsabilidades y promover la organización de las familias en materia de Gestión del Riesgo, ya que como el núcleo preponderante de la sociedad es la base en la que se constituye la educación y cultura de autoprotección del individuo en más de un ámbito, para aumentar la resiliencia en nuestro actuar social.

Concluyendo con la premisa de que la prevención de desastres y atención a emergencias es un trabajo que se debe realizar de manera conjunta; sociedad y Estado, como un trabajo continuo que se debe desempeñar en equipo.

Bibliografía

- ¡Podemos actuar! Guía de uso, Kit de Comunicación para la Gestión de Riesgo de Desastres. *Por su salud por la vida Organización Panamericana de la Salud*, Save de Children UNFPA, UNICEF, Impresos Computarizados, S.A.
- Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, DOF, 23 de octubre del 2016.
- Allan Lavell, Thomas. *Ciencias Sociales y Desastres Naturales en América Latina: Un Encuentro Inconcluso*, <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap7.htm>
- Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama para un Mundo más Seguro. Marco de Acción de Hyogo para 2005- 2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.*
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.*
- Sánchez del Valle, M. SC. Rosa (versión final a publicar). *Lecciones aprendidas en la Gestión Local de Riesgo, Proyecto de Fortalecimiento de Estructuras Locales para la Mitigación de Desastres –FEMID.*
- Teresa Carbó, Víctor Franco; Rodrigo de la Torre, Gabriela Coronado, “Una Lectura del sismo en la prensa capitalina”, *Cuadernos de la Casa Chata* 147 de la página 01 a 151.
- Varios Autores. *Crónicas de Desastres*, No. 3, Terremoto en México septiembre 19 y 20 de 1985, Organización Panamericana de la Salud páginas de la 01 a la 84.
- Varios Autores. *Gestión del Riesgo Prevención, Mitigación, Preparación*, Vol. 8: Lecciones Aprendidas en la Planificación para la Gestión del Riesgo por Inundaciones, impreso en Bolivia primera edición 2003, páginas de la 01 a 33.
- Wilches-Chaux, Gustavo. *La vulnerabilidad global*, página de internet: <http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/html/cap2.htm>