

# 4

## LA DEBILIDAD DE LOS SISTEMAS ESTATALES DE PROTECCIÓN CIVIL: EL CASO DEL HURACÁN ODILE EN LOS CABOS, MÉXICO

Jaime Torres Fragoso (\*)

Universidad del Istmo (Oaxaca, México)

### RESUMEN

Tomando como referencia los acontecimientos ocurridos recientemente con relación al huracán Odile en el municipio de Los Cabos, Baja California Sur, este trabajo pretende generar preguntas cuyas respuestas fortalezcan los sistemas de protección civil de México y de América Latina. La revisión de la Ley y el Sistema Nacional de Protección Civil, conformado por una serie de órganos y programas federales, al que se suman los correspondientes a los gobiernos estatales y municipales, así como de la información disponible en torno a este caso, sugiere que en la práctica este sistema opera con algunas deficiencias institucionales. La investigación plantea que las administraciones públicas asociadas a los tres niveles de gobierno tienen importantes áreas de oportunidad en cuanto a la aplicación de los preceptos que sustentan la teoría de *gestión de crisis*, emergencias y desastres que les permita operar como verdaderos sistemas.

### PALABRAS CLAVE:

sistemas de protección civil, gestión de emergencias y desastres, huracán Odile, Los Cabos, México.

### ABSTRACT

The present paper is in reference to Hurricane Odile on the Pacific Ocean Coast, particularly in the zone of Los Cabos, Baja California Sur. It is an attempt to create a series of research questions whose answers could strengthen civil protection systems in Mexico and Latin America. First, there is a review of the Law and the National Civil Protection System, which consists of a number of federal agencies and programs in addition to the corresponding state and municipal governments. The existing information on the matter is also examined. The evidence suggests that this system operates with some institutional weaknesses. The research proposes that the public administrations associated with the three levels of government do not accurately apply the precepts underlying theories on the management of crises, emergencies and disasters, which would allow for an operation worthy of a real system.

### KEY WORDS:

emergency contingency plans, emergency and disaster management, Odile hurricane, Los Cabos, Mexico.

(\*) E-mail: jaimetorres@bianni.unistmo.edu.mx

RECEPCIÓN: 07/04/15

ACEPTACIÓN FINAL: 23/09/15

## 1 INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo presentado en los medios masivos de comunicación, la experiencia a raíz de la travesía del Huracán Odile por las costas mexicanas del océano Pacífico, particularmente en Los Cabos, Baja California Sur, resultó traumática por el nivel de destrucción alcanzado y los actos que sobrevinieron después del paso del fenómeno. Por lo tanto, en primer término este trabajo intenta generar una reflexión acerca de los sistemas de gestión de crisis, emergencias y desastres (GCED) en México y en el resto de Latinoamérica. Los acontecimientos que rodearon esta experiencia muestran que al parecer prevalecen problemáticas al interior de estos sistemas, vinculadas con el nivel general de profesionalización de las organizaciones públicas responsables de su atención y con la capacidad para coordinar la GCED entre los gobiernos nacionales y locales, lo que en buena medida estaría provocando que la realidad difiera con lo que establecen las leyes, reglamentos y programas en la materia.

En tal sentido, el alcance de este documento, con base en la descripción de los acontecimientos en torno a este huracán, es plantear una serie de preguntas de investigación cuya respuesta implicará la realización de estudios complementarios que permitirán confirmar la hipótesis planteada antes. Como adelante se expone, no existen desastres cien por ciento naturales, ya que la acción (o

inacción) humana tolera, propicia o magnifica las condiciones de vulnerabilidad de las personas y sus bienes. Lo anterior conduce a afirmar, coincidiendo con las ideas de la nueva gestión del riesgo, que es vital implementar en la práctica mecanismos rápidos y efectivos de respuesta, así como planes de previsión que consideren los diversos riesgos a los que estamos expuestos. Lo acontecido en este caso de estudio valida esa necesidad, junto a la de profesionalizar a los servidores públicos vinculados a la GCED y la de generar los mecanismos para que la ciudadanía se incorpore decididamente en esa tarea.

Después de un recuento de hechos, la primera parte de esta investigación presenta un breve marco teórico acerca de la GCED. En la segunda, después de presentar algunas ideas sobre el enfoque de sistemas, se explican las leyes federales mexicanas sobre el particular, además de la estructura y programas del Sistema Nacional de Protección Civil. En la tercera sección del trabajo se desarrollan los instrumentos disponibles a nivel regional, fundamentalmente las leyes y programas de protección civil, tomando como referente al estado de Baja California Sur. Finalmente se analizan tales instrumentos a nivel municipal y algunas acciones que ayudan a entender los desafortunados hechos que marcaron a este fenómeno.

- *Día 11 de septiembre de 2014, 4:15 PM:*

La tormenta tropical Odile frente a las costas de Michoacán y Guerrero, se desplaza hacia el oeste-suroeste. Sus bandas nubosas favorecen potencial de lluvias torrenciales en los estados de Guerrero, Michoacán, Colima y Jalisco, así como intensas en Nayarit y Sinaloa (Comisión Nacional del Agua-CNA, Servicio Meteorológico Nacional-SMN, Boletín del 11/09/2014, 16:15 horas del Centro; ver Mapa I para apreciar la trayectoria seguida por el meteoro).

- *Día 12 de septiembre de 2014, 4:15 PM:*

La tormenta tropical Odile se encuentra con características de estacionaria al sur de las costas de Colima y Michoacán. Su amplia circulación favorece desarrollos nubosos con potencial de lluvia en los estados del Pacífico Central (CNA-SMN, Boletín del 12/09/2014, 16:15 horas del Centro).

- *Día 13 de septiembre de 2014, 4:15 PM:*

Odile se mantiene como huracán categoría I en la escala Saffir-Simpson, se localiza al suroeste de las costas de Colima, con desplazamiento hacia el noroeste. Sus bandas nubosas favorecen potencial de lluvias intensas en Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán; lluvias muy fuertes en Guerrero; y lluvias

fuerter en Baja California Sur, Aguascalientes, Guanajuato y Sinaloa (CNA-SMN, Boletín del 13/09/2014, 16:15 horas del Centro).

• *Día 14 de septiembre de 2014, 4:15 PM:*

Odile ahora como huracán categoría III en la escala de Saffir-Simpson, con desplazamiento hacia el nor-noroeste, se mantiene rumbo a las costas de Baja California Sur. Los vientos fuertes comenzarán en las próximas horas en el sur de Baja California Sur. Su circulación provocará potencial para lluvias torrenciales en Baja California Sur; intensas en Colima, Sinaloa, Nayarit y Jalisco; fuertes en Durango y Michoacán (CNA-SMN, Boletín del 14/09/2014, 16:15 horas del Centro).

• *Día 15 de septiembre de 2014, 1:15 AM:*

El huracán Odile tocó tierra aproximadamente a las 23:45 horas en las inmediaciones de Cabo San Lucas, BCS, como un huracán categoría III en la escala de Saffir-Simpson. Su circulación provocará potencial para lluvias torrenciales en Baja California Sur; intensas en Sinaloa; muy fuertes en Baja California, Sonora, Nayarit, Jalisco, Durango y Colima; y fuertes en Chihuahua y Michoacán (CNA-SMN, Boletín del 15/09/2014, 1:15 horas del Centro).

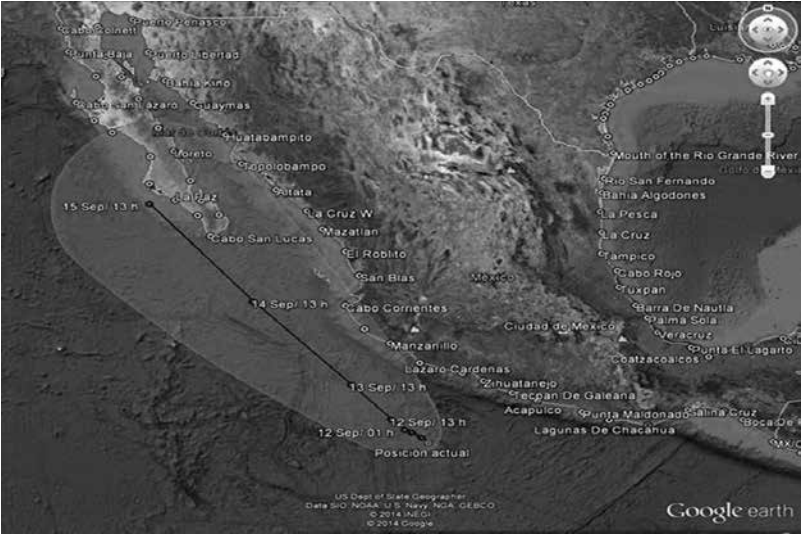
• *Día 16 de septiembre de 2014. Destrucción total en la zona de Los Cabos,<sup>1</sup> Baja California Sur: Resumen de los daños:*

Las colonias populares de Cabo San Lucas y San José del Cabo parecen blanco de un bombardeo, las casas arrasadas y muchos de los hoteles de lujo lucen en ruinas. El edificio del aeropuerto quedó casi destruido. Este municipio, junto a los otros cuatro de la entidad, es declarado zona de desastre por la Secretaría de Gobernación federal. Los aviones militares y algunos vuelos comerciales son el único medio que une a esta región con el resto del país (las pistas no sufrieron afectaciones mayores). Ha empezado a agotarse el agua para beber y la gasolina (las filas para conseguirla son larguísimas en las sólo tres estaciones de servicio en operación), debido principalmente a la falta de energía eléctrica. En las colonias y en la zona hotelera, ladrones se meten a «ordeñar» autos, ya que entran a tratar de robar los coches y quedarse con la gasolina. Más del 92 % de los usuarios, alrededor de 239 mil clientes de la CFE, carece de este servicio. En total, 2,977 postes de electricidad fueron dañados; 2 mil se localizan en Los Cabos. Se estima que habrá electricidad en cuatro días en casi todo el estado, pero en Los Cabos ese tiempo podría extenderse hasta tres semanas. Rápidamente empieza a escasear la comida y

los víveres, lo que da lugar a saqueos generalizados de supermercados, tiendas de conveniencia y todo tipo de establecimientos comerciales. Las pérdidas de las cadenas de auto servicios por estos hechos se estiman en 1,500 millones de pesos, mientras que las de la principal red de tiendas de conveniencia se calculan en 1,200 millones. Siete personas son detenidas por actos de rapiña. Vecinos de zonas residenciales han conformado brigadas de seguridad para protegerse de la llegada de personas armadas que buscan robar sus casas. Algunos vecinos piden que se declare un «toque de queda». Las clínicas y centros de salud públicos y privados también han sido asaltados; la gente busca medicamentos controlados y recetarios. Cálculos preliminares indican que las compañías aseguradoras pagarán más de 12 mil millones de pesos por las destrucciones de Odile en infraestructura gubernamental, viviendas, hoteles, campos de golf, etc. 11 mil personas son atendidas en los albergues habilitados; hay 30 mil turistas varados en este centro turístico. Las clases en todas las escuelas están suspendidas de manera indefinida (El Universal, 2014. Información resumida de las notas periodísticas con relación a este acontecimiento).

**Mapa 1.**

Trayectoria seguida por Odile en aguas del Pacífico mexicano



Fuente: CNA-SMN (2014. Boletín del 10 de septiembre, 16:15 hs).

## 2 GESTIÓN DE CRISIS, EMERGENCIAS Y DESASTRES

La protección civil constituye la afirmación de una amplia política de seguridad que encuentra actualmente su fundamento jurídico en la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y a la integridad física, como primero y más importante de todos los derechos fundamentales y en las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa (Velázquez López, 2007). Para tener una aproximación inicial al tema conviene revisar qué se entiende por desastre natural:

Los desastres son alteraciones intensas de las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, causadas por un suceso natural, que exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Están los generados por procesos dinámicos en el interior de la tierra: sismos, tsunamis, erupciones volcánicas; los generados por procesos dinámicos en la superficie de la tierra: derrumbes, aluviones, etc.; los generados por fenómenos meteorológicos: inundaciones, sequías, huracanes, etc.; y los de origen biológico: plagas, epidemias etc. Estos tipo de acontecimientos (como los huracanes) pueden causar efectos perversos en las finanzas públicas y otras condiciones macroeconómicas de los países afectados (Rasmussen, 2006, citado por Mussio, 2011:2).

84

Varios estudiosos han adoptado como línea de investigación los elementos que definen la GCED; la siguiente caracterización resume acertadamente sus componentes:

- Muchas GCED, como las originadas por terremotos, erupciones y huracanes, son imprevisibles con exactitud, sin embargo, la mayoría son esperables con un adecuado conocimiento de las características geográficas y ambientales del lugar.
- Pretende sistematizar para evitar crisis, o al menos administrar los principales acontecimientos derivados de ellas cuando inevitablemente se presenten.
- Se ve sensiblemente afectada por la tecnología, ya que si ésta funciona a la perfección, puede ser sumamente útil, pero si falla cuando más se requiere, puede agudizar la crisis.
- Para la administración pública constituye uno de los mayores desafíos por enfrentar de cara a la opinión pública, por lo que resulta determinante para evaluar al gobierno.
- Deberá estudiar las lecciones de la crisis con el fin de determinar oportu-

tunidades de mejora, de tal forma que en un futuro los nuevos trabajos de GCED sean mejores.

- En suma, una GCED exitosa requiere definir mecanismos rápidos de respuesta y un plan de previsión que contemple riesgos a las personas e infraestructura del territorio (adecuado con base en Delgado, 2011).

No obstante, el concepto moderno de gestión de riesgos no considera el desastre como algo inevitable. Más bien plantea que no existen los desastres naturales, ya que el desastre se considera una derivación de la intervención del hombre, lo cual elimina la condición de natural (Solano, 2011). De acuerdo con esta perspectiva por desastre se debe entender una «situación (...) como resultado de un proceso peligroso de origen natural, socio natural o antropogénico que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad (...) causa alteraciones intensas, graves y extendidas» (Lavell, 2006, citado por Solano, 2011:2). Descripción que guarda correspondencia con Moreno (2011), quien apunta que los peligros medioambientales son construcciones sociales, ya que son desenlaces indirectos de decisiones tomadas por un grupo de distintos agentes sociales. En tal sentido, los desastres no son únicamente consecuencia de amenazas naturales, ya que los estados de vulnerabilidad propicios para desencadenar el desastre son generados por la especie humana, lo cual permite definir muchas alternativas de acción anticipada ante los desastres. Así, la gestión del riesgo es definida como:

Un proceso social cuyo fin último es la reducción y atención, o la previsión o control permanente del riesgo de desastres en la sociedad (...). Comprende los procesos de planificación, de formulación e implementación de políticas y estrategias, acciones e instrumentos concretos de reducción y control. (Lavell, 2006, citado por Solano, 2011:2)

A pesar de que como bien se advierte, en el ámbito institucional la previsión no ha sido una actividad normal en la práctica, ésta se puede entender como un proceso de acciones que contemplan la:

- Realización de auditorías de riesgo para identificar áreas con mayor probabilidad de ocurrencia de crisis, emergencias o desastres, y que puedan afectar a la institución o la población que atiende.
- Estimación de la probabilidad de materialización de los riesgos, tanto en el corto, como el mediano y largo plazo.

- Identificación de antecedentes de crisis similares, de los cuales se pueden extraer lecciones para su mejor atención.
- Definición de posibles respuestas ante la ocurrencia de cada crisis, emergencia o desastre.
- Definición de los protocolos de previsión, alerta, reacción y recuperación.
- Preparación de estrategias alternas de comunicación (Delgado, 2011:12).

Uno de los expertos en el tema (Velázquez, 2007), desde tiempo atrás ha señalado la necesidad de transitar hacia otro modelo de protección civil dado que, tomando como referencia lo sucedido en España, el esquema actual presenta, entre otras, las siguientes distorsiones:

- a) Contradicciones entre la normativa vigente y la realidad.
- b) Disimilitudes entre la planificación estatal y la autonómica (regional o local).
- c) Los órganos de colaboración se deterioran.<sup>2</sup>
- d) Incumplimiento en la declaración de los niveles de riesgo.

Con base en lo anterior, se plantea un modelo novedoso, cuyo fundamento es que todas las administraciones públicas aporten recursos para evitar catástrofes, además de prevenir riesgos y mitigar sus daños en la ciudadanía y en su patrimonio. Este modelo se conforma a partir de los siguientes ejes:

- a) Todas las emergencias de gravedad requieren la colaboración de los diferentes niveles de gobierno.
- b) Los ciudadanos exigen eficacia.<sup>3</sup>
- c) Los ciudadanos exigen colaboración (entre las diversas administraciones públicas).
- d) Los nuevos riesgos tecnológicos exigen inversiones cuantiosas y sofisticadas.
- e) La complejidad y globalización de los riesgos exige soluciones diferentes (mecanismos de ayuda mutua inmediata y fuerzas de intervención común).
- f) Canales de comunicación operativos y seguros.
- g) Colaboración en la prevención.
- h) Formación de cuadros (Velázquez, 2007).

Asimismo, autores como Moreno (2011) advierten con certeza que los principios de la administración clásica de riesgo, inspirados en el modelo burocrático weberiano (donde la dicotomía entre política y administración se traduce en que el proceso de evaluación recaiga en un grupo de expertos científicos y



la gestión del riesgo en la burocracia pública y en los gobernantes), resultan poco funcionales en la prevención de los riesgos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas.

En el mismo sentido (Solano, 2011), plantea que los errores más frecuentes en la gestión de riesgos son los que aparecen a continuación:

- 1) Privilegiar la infraestructura sobre los otros aspectos. Relegando la generación de capacidades personales e institucionales, es decir, priorizando los aspectos económicos a los sociales, ambientales e institucionales.
- 2) No entender la importancia de que la población se sienta parte de los procesos de gestión de riesgos.
- 3) Reducir la acción en gestión de riesgos a lo asistencial. Además de entender las necesidades sociales mediante infraestructura y recursos financieros, es vital generar capacidades humanas.
- 4) No elevar las capacidades humanas en el sector público.
- 5) Desconocer el verdadero papel de la educación en la gestión de riesgos. Ésta no se puede limitar a simulacros y charlas, más bien se debe enfocar a que los diversos actores identifiquen sus necesidades, tomen sus decisiones y actúen en consecuencia.
- 6) Considerar que una sola institución puede asumir un tema transversal como la gestión de riesgos. Tanto el Estado como la sociedad deben tener una visión común en este tópico, además se requiere que todas las dependencias públicas incorporen este tema como eje de trabajo.

Como una alternativa al modelo clásico, el paradigma de la nueva gestión pública del riesgo asume los siguientes como sus referentes teóricos: 1. Los arquetipos posburocráticos, donde destacan las ideas en torno a la gobernanza, principalmente la participación ciudadana en los procesos de gestión del riesgo. 2. La sociología del riesgo. 3. El derecho ambiental. 4. Dada la existencia de crisis, emergencias y desastres ambientales y tecnológicos desde mediados del siglo pasado, se empieza a poner en tela de duda la infalibilidad de la ciencia y la tecnología; sus desarrollos ya no se consideran como verdades absolutas (Moreno, 2011). En suma, el modelo posburocrático para la gestión de riesgos incorpora entre sus ideas sustantivas las siguientes:

- Este nuevo modelo debe sustentarse en una nueva racionalidad, esto es, en la racionalidad de la incertidumbre y la intangibilidad
- En segundo lugar, es preciso señalar como otro referente principal la

participación de la sociedad no solamente en la evaluación del riesgo, sino en la etapa de adopción de medidas precautorias

- En este contexto, este modelo posburocrático también se sustenta en la noción de lo público como un espacio de diálogo y de encuentro entre la sociedad, el Estado y la comunidad científica
- También es importante señalar que el nuevo modelo requiere de la integración de un proceso de gestión donde las fases de evaluación y de adopción de decisiones se consideran como etapas interdependientes y complementarias y no como procesos separados

Establecer un fondo general de reparaciones y compensaciones (...) para garantizar la reparación del daño, cuando esto sea posible, y compensar monetariamente a las víctimas (Moreno, 2011:28-29).

### **3 EL CASO DE MÉXICO:**

#### **LAS LEYES EN LA MATERIA Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

##### **3.1. EL ENFOQUE DE SISTEMAS Y SU RELACIÓN CON EL FEDERALISMO**

Con la intención de que la explicación de los rasgos del Sistema Nacional de Protección Civil sea más clara, conviene desarrollar algunas ideas en torno a la teoría de sistemas y su vinculación con el federalismo. En tal sentido, un sistema se puede concebir como «un conjunto de elementos dinámicamente relacionados entre sí, que realizan una actividad para alcanzar un objetivo, operando sobre entradas (datos, energía o materia) y proveyendo salidas (información, energía o materia) procesadas» (Chiavenato, 2000:705). En complemento a lo anterior, es oportuno considerar la distinción que importantes autores (Kast y Rosenzweig, 1988; Jones y George, 2006) realizan entre sistemas cerrados y sistemas abiertos. Aunque en estricto sentido no existen los sistemas cerrados (aquellos que son herméticos a cualquier influencia medio ambiental), pueden ser considerados como tales los sistemas mecánicos. Mientras que los sistemas abiertos están en constante interacción con el medio que los rodea, tales como los sistemas biológicos y sociales. Así, toda organización pública o empresa privada toma recursos del exterior y los transforma en bienes y servicios que son consumidos por el entorno.

De acuerdo con su naturaleza, un sistema puede ser simple, complejo o muy complejo. Además puede ser determinista, cuando sus partes interactúan de una manera totalmente previsible o probabilístico, cuando no es posible hacer

una previsión detallada, ya que sólo es posible prever en términos probabilísticos lo que sucederá en él en ciertas circunstancias (Chiavenato, 2000). Tal como lo exponen Kast y Rosenzweig (1988), el conjunto de aproximaciones y conocimientos desde el que se deberán analizar todos los tipos de sistemas se aglutinan en la teoría general de sistemas, idea compartida por Van Gigch (1987), quien refiere que con ese nombre se puede identificar al enfoque de sistemas. De acuerdo con Chiavenato (2000), la teoría general de sistemas se sustenta en tres postulados básicos: 1. Los sistemas existen dentro de sistemas, 2. Los sistemas son abiertos y 3. Las funciones de un sistema dependen de su estructura. Con base en lo anterior, se puede entender al Sistema Nacional de Protección Civil como un gran sistema integrado por una amplia red de subsistemas representados por organismos de carácter federal, estatal (que incluye los 32 sistemas estatales de protección civil) y municipal (2,456 sistemas municipales en la materia, que a la vez forman parte de los sistemas estatales), con una gran diversidad de actividades en función de sus múltiples estructuras. Sus rasgos lo hacen ser un sistema abierto, ya que tiene una vinculación dinámica con el medio ambiente que le rodea, del cual recibe información e insumos, los cuales procesa y devuelve convertidos en programas y acciones. Asimismo e independientemente de que se inserta en la esfera pública, por su carácter social se puede catalogar como un sistema muy complejo y probabilístico.

Por otra parte, el federalismo se puede definir como una forma de estructurar el Estado, que para su organización política y administrativa, y en contraposición al modelo de gobierno unitario, incorpora varios (al menos dos) niveles de gobierno, cada uno con una serie de atribuciones y responsabilidades públicas. Por consiguiente, el federalismo constituye una estructura dual de distribución del poder Estado, en la que las partes que lo conforman, es decir, niveles u órdenes de gobierno, establecen relaciones cuya naturaleza política se caracteriza por su independencia y no por su subordinación (Guillén, 2001). Como lo refiere Agranoff (1997) un gran número de responsables de instituciones gubernamentales mantiene contactos permanentes con funcionarios de diferentes gobiernos para tratar temas de diversa índole, lo que las vuelve más interdependientes, a la vez exige de estos funcionarios el dominio de las relaciones intergubernamentales. Para Rose (1985, citado por Agranoff, 1997:126), en las democracias contemporáneas las unidades integrantes se vuelven parte de un sistema nacional de gobierno, sistemas que se distinguen por:

- 1) Los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de programas.

- 2) Las múltiples instituciones (públicas y privadas) que intervienen en los mismos programas.
- 3) La autoridad legal y la responsabilidad financiera del gobierno central, que necesitan combinarse con la prestación de servicios locales.
- 4) La participación de los gobiernos subnacionales en programas nacionales promovida por el deseo de permitir que las comunidades intervengan en el proceso de adopción y adaptación de decisiones (Agranoff, 1997:126).

Sin embargo y como lo argumenta Rojo (2013), en el caso de México el federalismo no ha seguido cabalmente esos postulados, ubicando entre sus causas los siguientes hechos: históricamente estuvo definido por una clara tendencia al centralismo, las relaciones intergubernamentales no han construido espacios de cooperación ni de concurrencia, las finanzas de los gobiernos municipales son débiles y dependientes de las transferencias de la federación, además de que durante mucho tiempo el gobierno local tuvo pocas atribuciones dependientes de la gestión estatal o federal. Para que el gobierno local cumpla con la amplia agenda de compromisos inherentes a su función (principalmente con la ciudadanía) y sea un verdadero nivel de gobierno, Rojo (2013) sugiere dotarlo de facultades legales más robustas, de periodos de gestión más amplios, de un cuerpo administrativo más profesional, de un presupuesto mayor y de otro modelo de relaciones intergubernamentales. La propuesta de este autor coincide en buena medida con la planteada por Gordon (2000), quien propone un nuevo paradigma del federalismo en los Estados Unidos, el cual debe:

- 1) Reconocer el papel del federalismo como valor instrumental en un proceso dinámico, prestando más atención explícita al resultado deseado que al proceso formal o a la relación de poder.
- 2) En este contexto, entender de manera más realista el papel instrumental de los estados en el sistema federal.
- 3) Reflejar el grado en que los gobiernos locales pueden satisfacer valores del federalismo que se suelen atribuir a los estados.
- 4) Considerar directamente el papel de los ciudadanos en el análisis (Gordon, 2000:65).

Por consiguiente, podemos entender el federalismo como un gran sistema de índole política y administrativa compuesto por determinados subsistemas que, en el caso concreto de México, son los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, los cuales deben establecer relaciones horizontales de cooperación

para gestionar programas, políticas y servicios públicos. Como se ha visto, el federalismo mexicano (al igual que lo ocurrido en varias naciones latinoamericanas) presenta un desempeño particular, definido por la debilidad del ámbito municipal de gobierno. Es importante tomar en cuenta estas consideraciones para entender los rasgos del Sistema Nacional de Protección Civil.

### 3.2. LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL<sup>4</sup>

Esta ley pretende establecer los lineamientos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil, sustentados en un enfoque de gestión integral del riesgo,<sup>5</sup> además de fomentar la participación de los sectores privado y social en ella. Como lo señala su artículo 9, el diseño e implantación de la política pública correspondiente es responsabilidad del Estado por medio de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, De acuerdo con sus ámbitos de competencia. Asimismo, el Artículo 4 indica que las políticas públicas en materia de protección civil se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, incorporando, entre otras, las prioridades siguientes:

- I) La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación.
- II) Promoción de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección.
- III) Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables.
- IV) El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria.
- V) Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país.
- VI) El establecimiento de un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2012).

### 3.3. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (SINAPROC)<sup>6</sup>

Tal como lo señala la misma Ley en su artículo 14, la figura responsable de coordinar la información y gestión de emergencias y desastres, a partir del macro sismo de 1985, es el Sistema Nacional de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación (encargada de la coordinación ejecutiva del

sistema), y cuya misión es la de ofrecer prevención, auxilio y recuperación ante los desastres a toda la población, sus bienes y el entorno, a través de programas y acciones» (SINAPROC, 2014). El Sistema Nacional de Protección Civil se encuentra integrado por todas las instituciones de la administración pública federal, por los sistemas de protección civil de las entidades federativas y de los municipios, por los grupos voluntarios y organizaciones de la sociedad civil, los cuerpos de bomberos, representantes de los sectores privado y social, medios de comunicación, así como centros educativos y de investigación. De acuerdo con sus propias palabras, el SINAPROC

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 contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre. (SINAPROC, 2014)

La coordinación ejecutiva del SINAPROC recaerá en la Secretaría de Gobernación por medio de la Coordinación Nacional de Protección Civil. Entre sus obligaciones aparecen el garantizar el correcto funcionamiento del sistema a través de la supervisión y la coordinación de acciones de protección civil que ejecuten los diferentes niveles de gobierno, así como verificar el cumplimiento del Programa Nacional de Protección Civil Ante la presencia de una emergencia. El mismo documento indica que el auxilio a la población debe representar una función primordial de la protección civil y que las instancias de coordinación deberán accionar de manera conjunta y ordenada. El primer órgano de autoridad que tome conocimiento de la emergencia deberá prestar de manera inmediata la ayuda requerida y notificar, con la mayor rapidez posible, a las unidades especializadas de protección civil. La primera unidad de actuación especializada corresponde a la autoridad municipal que tenga conocimiento del estado de emergencia. Si ésta supera la capacidad de respuesta municipal, esta autoridad acudirá a la unidad estatal que corresponda. En caso de que la instancia estatal resultara insuficiente, se notificará a las unidades federales correspondientes, quienes intervendrán siguiendo los programas y protocolos acordados para ello. México cuenta con Unidades Estatales de Protección Civil divididas en cinco regiones: noroeste (que incluye a Baja California Sur y cuatro estados más), noreste, occidente, centro y sureste.

### 3.4. ÓRGANOS, ESTRUCTURAS Y PROGRAMAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL<sup>7</sup>

El Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil.<sup>8</sup> Entre sus atribuciones figuran el proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar su cumplimiento; sugerir instrumentos y políticas públicas tendientes a cumplir los fines de la protección civil; fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del gobierno federal y de las entidades federativas para la consecución del objetivo del SINAPROC; además de coordinar la participación de los estados y municipios, y de los diversos grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones que acuerde realizar en cuanto a protección civil.

- *El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)*. Es la entidad técnica-científica de la Coordinación Nacional de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación, responsable de crear, gestionar y promover políticas públicas en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos por medio de la investigación, el monitoreo, la capacitación y la difusión. Entre sus facultades figuran el apoyo técnico al SINAPROC, la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos, la gestión de la Escuela Nacional de protección Civil y la coordinación del monitoreo de fenómenos perturbadores.

- *El Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil*. También dependiente de la Secretaría de Gobernación, es la institución operativa de comunicación, alertamiento, información, apoyo permanente y enlace entre los miembros del SINAPROC en las tareas de preparación, auxilio y recuperación. Es responsable de integrar sistemas, equipos y documentos que faciliten a los integrantes del sistema nacional, la oportuna y efectiva toma de decisiones.

- *El Comité Nacional de Emergencias y Desastres de Protección Civil*. Es presidido por el Secretario de Gobernación y representa el mecanismo de coordinación de las acciones en situaciones de emergencia y desastre que pongan en riesgo a las personas, sus bienes y el entorno. Se conforma por los titulares o un representante de alto rango de las dependencias de la administración pública federal, que asume la responsabilidad de asesorar, apoyar y aportar, dentro de sus atribuciones, planes de emergencia y sus recursos humanos y materiales, al SINAPROC, además del representante que designe el o los gobernadores de los estados afectados.

• *El Programa Nacional de Protección Civil*. Este programa representa el conjunto de objetivos, políticas, estrategias líneas de acción y metas para cumplir con las metas del SINAPROC. Cabe destacar que en el diseño de los programas de protección civil de los estados y municipios, deberán considerarse las líneas generales que establezca el programa nacional (DOF, 2012).

• *Programa Nacional de Protección Civil 2014–2018*

Este instrumento parte de reconocer la gran cantidad de riesgos y potenciales desastres a los que se enfrenta México, destacando la presencia de sismos, volcanes activos, ciclones tropicales y abundantes lluvias (o la ausencia de ellas). Se señala que en el ciclo 2000–2012, un millón 169 mil viviendas resultaron afectadas, además de 23 mil 935 escuelas, mil 939 unidades de salud y miles de kilómetros de carreteras. De manera complementaria se presenta un diagnóstico bastante agudo con relación al estado que guarda la protección civil en México; entre las problemáticas identificadas figuran: 1. Limitado enfoque preventivo en las acciones de protección civil,<sup>9</sup> 2. Limitada vinculación con la sociedad y escasa promoción de la cultura de protección civil. Que incluye una baja vinculación con organismos nacionales e internacionales y con centros educativos y de investigación), 3. Limitada coordinación del SINAPROC en emergencias y desastres. Reflejada, por ejemplo, en la inadecuada correspondencia de los planes de protección civil de los estados con el gobierno de la República; también en la insuficiente capacidad de las unidades operativas de comunicación, de alertamiento, información, apoyo permanente y enlace entre los integrantes del sistema),<sup>10</sup> 4. Marco jurídico desactualizado y heterogéneo. Los instrumentos jurídicos complementarios a la Ley General de Protección Civil no fueron actualizados y, al momento de implementar esta ley, se comprobó su inoperabilidad y la falta de sustento a la actuación de las autoridades del SINAPROC), 5. Insuficiente adopción y uso de innovación tecnológica en materia de protección civil y 6. Distribución inadecuada de los instrumentos financieros de gestión de riesgos. Esta problemática ha originado que los recursos federales se destinen a acciones de atención y remedio de los desastres después de ocurridos<sup>11</sup> (DOF, 2014b). Con base en el anterior diagnóstico fueron formulados los objetivos, estrategias (que aparecen en la Tabla 1) y líneas de acción del Programa Nacional de Protección Civil 2014–2018, con el que se busca revertir la indeseable situación en que se ubica México en la materia.



**Tabla 1.****Objetivos y estrategias del Programa Nacional de Protección Civil 2014–2018**

| <b>Objetivos</b>  | <b>Estrategias</b>  |
|---|---|
| <b>1.</b> Fomentar la acción preventiva en la gestión integral de riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores | <b>1.1.</b> Inducir el enfoque preventivo en las actividades de los integrantes del SINAPROC.<br><b>1.2.</b> Analizar el impacto de los desastres para una efectiva toma de decisiones en materia preventiva.<br><b>1.3.</b> Generar lineamientos para los procesos de elaboración, evaluación y seguimiento de planes de continuidad de operaciones.   |
| <b>2.</b> Fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional                                   | <b>2.1.</b> Instrumentar campañas para el fomento de la cultura de la protección civil.<br><b>2.2.</b> Desarrollar acciones que impulsen la participación social y sectorial en protección civil.<br><b>2.3.</b> Formar y acreditar recursos humanos para el servicio de la población en la gestión integral de riesgos.<br><b>2.4.</b> Evaluar las competencias del personal dedicado a la protección civil.<br><b>2.5.</b> Incrementar la participación de México en el plano internacional en materia de protección civil. |
| <b>3.</b> Mejorar la coordinación de los integrantes del SINAPROC en emergencias y desastres  | <b>3.1.</b> Fortalecer el enfoque estratégico del SINAPROC en emergencias y desastres.<br><b>3.2.</b> Eficientar la administración de emergencias y desastres a cargo del SINAPROC.<br><b>3.3.</b> Gestionar la información recibida por el Sistema Nacional de Alertas y el Centro Nacional de Emergencias.  |
| <b>4.</b> Generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil        | <b>4.1.</b> Consolidar la actuación y creación de ordenamientos jurídicos complementarios de la Ley General de Protección Civil.<br><b>4.2.</b> Promover la homologación de la normatividad federal, estatal y municipal incorporando la gestión integral del riesgo.<br><b>4.3.</b> Fomentar el cumplimiento de la normatividad en materia de protección civil y de asentamientos humanos.   |
| <b>5.</b> Fomentar la adopción y el uso de innovación tecnológica aplicable a la protección civil   | <b>5.1.</b> Promover la investigación aplicada, la ciencia y la tecnología para la gestión integral de riesgos.<br><b>5.2.</b> Mantener actualizado el Atlas Nacional de Riesgos para convertirlo en una herramienta útil para el desarrollo y el ordenamiento del territorio.<br><b>5.3.</b> Consolidar el Sistema Nacional de Alertas como herramienta gestora de la información al Sistema Nacional de Protección Civil.   |
| <b>6.</b> Fomentar la eficiencia en la asignación y distribución de recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos        | <b>6.1.</b> Impulsar que los instrumentos preventivos de gestión de riesgo cuenten con mayores recursos para asegurar el financiamiento de proyectos preventivos.<br><b>6.2.</b> Fomentar el acceso a los recursos de carácter preventivo para privilegiar acciones que mitiguen el impacto de fenómenos naturales perturbadores.<br><b>6.3.</b> Eficientar la asignación de recursos para atención de emergencias y desastres para garantizar apoyo a la población e infraestructura dañada.                                 |

**Fuente:** DOF, 2014b.

## 4 LOS INSTRUMENTOS A NIVEL REGIONAL

### 4.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

La administración pública de esta entidad se compone de la administración pública centralizada (que podrá contar con órganos desconcentrados) y la administración pública paraestatal. La primera de ellas se integra por las Secretarías de Despacho, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia y la Contraloría General del Estado; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y los patronatos, entre otros, conforman la administración paraestatal. Las Secretarías que conforman la administración pública del gobierno del Estado de Baja California Sur son las siguientes: General de Gobierno; de Finanzas; de Planeación Urbana, Infraestructura y Ecología; de Educación Pública; de Promoción y Desarrollo Económico; de Salud; de Seguridad Pública; de Turismo; de Pesca y Acuacultura; y del Trabajo y Previsión Social. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar las actividades de los sectores público, social y privado en materia de protección civil que implementen la federación, el estado y los municipios (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2008a).

### 4.2. LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR<sup>13</sup>

Como por lo general ocurre en México con las leyes locales, este instrumento, con las adecuaciones correspondientes, es una copia casi literal de la ley federal. En él se estipula que el Sistema Estatal de Protección Civil se compone por I. El gobernador del estado, II. El Consejo Estatal de Protección Civil. Integrado nuevamente por el gobernador (quien lo preside<sup>14</sup>), el secretario general de gobierno (quien será el Secretario Ejecutivo del Consejo), el director general de gobierno (quien se desempeñará como Secretario Técnico del Consejo y coordinador de la Unidad Estatal de Protección Civil) y los consejeros (quienes serán los representantes de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo del gobierno de Baja California Sur; autoridades municipales; un representante del Poder Legislativo; representantes de los sectores social y privado; de instituciones educativas y de salud; además de dependencias del gobierno federal y de instituciones militares destacadas en el estado). III. La Unidad Estatal de Protección Civil (organismo responsable de la operación del Sistema Estatal de Protección Civil, que deberá operar de manera coordinada con la Dirección General del SINAPROC). IV. Los Sistemas Municipales de Protección Civil. V. Los grupos voluntarios (formados por personas físicas o morales que, adecuadamente preparadas y organizadas, pueden participar con

eficacia en la prevención y auxilio de riesgos y siniestros. VI. Los sectores social y privado (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2005).

Asimismo, se establece que los administradores, poseedores, arrendatarios o propietarios de edificaciones públicas o privadas, que por su uso reciban afluencia masiva de personas, están obligadas a celebrar y cumplir un programa específico de protección civil (para lo cual contarán, si la hubiere, con la asesoría técnica de la unidad municipal y, en su caso de la unidad estatal). En el caso específico de la Unidad Estatal de Protección Civil, le corresponden, entre otros, los siguientes asuntos:

- a) Identificar las zonas y tipos de riesgo a la que está expuesta la población del Estado de Baja California Sur, y elaborar el Atlas Estatal de Riesgos.
- b) Elaborar, actualizar y proponer al Consejo Estatal para su aprobación el Programa Estatal de Protección Civil.
- c) Ejecutar dicho programa.
- d) Establecer y mantener coordinación con las unidades municipales, con las dependencias y entidades estatales y federales, instituciones y demás organismos sociales y privados involucrados en tareas de protección civil.
- e) Promover el establecimiento y operación de las unidades y programas de protección civil de las entidades y dependencias públicas del estado; de las instituciones y organismos de los sectores social y privado (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2005).

Por otra parte, la propia Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur establece que, con la finalidad de lograr una adecuada coordinación entre los sistemas nacional, estatal y municipales, el Coordinador del Consejo Estatal informará periódicamente a la Secretaría de Gobernación del estado y a los Ayuntamientos sobre la condición que guarda esta entidad en lo que respecta a riesgos por catástrofes que puedan afectar a la población. Asimismo, se estipula que el Programa Estatal de Protección Civil, los subprogramas y los programas operativos anuales, plantearán los objetivos, estrategias, recursos requeridos y responsabilidades de los participantes en el sistema estatal, para el cumplimiento de las metas establecidas, todo ello De acuerdo con los lineamientos emanados del sistema nacional. Este programa deberá integrarse con los subprogramas de prevención (que aglutina las acciones tendientes a evitar o disminuir los riesgos y efectos de los desastres), auxilio (integra las actividades destinadas a rescatar y salvaguardar a las personas, su integridad física, sus bienes y al medio ambiente en caso de riesgo o desastre) y apoyo

(conjunto de acciones encaminadas a sustentar los subprogramas anteriores, por medio de la capacitación, la comunicación y participación social, y la tecnología necesarias para el control del fenómeno). Asimismo, las Unidades Internas de Protección Civil de las entidades y dependencias del gobierno estatal y municipal deberán elaborar sus programas internos con base en las directrices emanadas del sistema estatal.

#### 4.3. EL PROGRAMA ESTATAL DE PROTECCIÓN CIVIL 2011–2015 DE BAJA CALIFORNIA SUR

De acuerdo con el gobierno del estado, este programa (que forma parte a la vez del eje de Seguridad Pública e Identidad Sudcaliforniana del Plan Estatal de Desarrollo 2011–2015) guiará las funciones que habrá de ejecutar la Unidad Estatal de Protección Civil a lo largo de la presente administración. Aunque el documento parte de aseverar en forma un tanto aventurada que, en contraste con lo acontecido en décadas pasadas, en donde la desorganización, la espontaneidad, la improvisación y la inexistencia de políticas por un mal diseño institucional eran los rasgos imperantes con los que se atendían emergencias y amenazas como los ciclones tropicales, hoy en día Baja California Sur está a la vanguardia en materia de protección civil gracias a la eficacia en la ejecución de los programas especializados. También aclara que es indispensable que esté bien preparada para hacer frente a los fenómenos destructivos, sean de origen natural o antropogénico, que pudieran impactar su territorio (Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2012).

Asimismo, identifica acciones sustantivas desarrolladas en los últimos diez años por la citada Unidad Estatal de Protección Civil, tales como la gestión y coordinación de los programas de protección civil implementados por la federación, el estado de Baja California Sur y los municipios, contando con la participación de los sectores público, social y privado, además de la identificación de las zonas y los tipos de riesgo a los que se enfrenta la población del estado, los cursos de capacitación y la realización de simulacros para mejorar la capacidad de respuesta de los participantes. También señala que en las visitas de inspección a diversos establecimientos públicos y privados, en donde hay una importante afluencia de personas, se ha constatado que cumplen en forma satisfactoria las disposiciones en cuanto a protección civil, y que se ha logrado que, ante situaciones de emergencia, la ciudadanía manifieste solidaridad, cultura de salvaguarda de la vida de las personas, sus bienes y el entorno, junto a la voluntad de colaborar en acciones de prevención de desastres (Ibíd.). Finalmente, el documento reconoce la necesidad de reforzar la coordinación institucional, de instrumentar el programa de la

Unidad Estatal de Protección Civil, de actualizar el atlas estatal de riesgos, de suscribir acuerdos de colaboración con las diversas dependencias y con las unidades municipales de protección civil, de fortalecer la participación formal de los grupos de voluntarios, además de avanzar en la concientización de la población a través de jornadas sociales. Para alcanzar el objetivo general de este programa, el cual es «proteger a la población y a su patrimonio de riesgos y emergencias por desastres naturales y ocasionadas por el hombre, con medidas preventivas y de respuesta institucional inmediata» (Ibíd.: 127), se definieron las estrategias siguientes (de las cuales se desprenden las líneas de acción contenidas en la Tabla 2):

- Fomentar una cultura de prevención de desastres que fortalezca la capacidad de la población de superar fenómenos naturales y accidentes de impacto comunitario.
- Modernizar el ordenamiento en materia de vigilancia e inspección para la prevención de riesgos y protección a la población en caso de desastres.
- Multiplicar la actividad y cobertura de los centros de atención de emergencias, con acciones de infraestructura (sic), capacitación y participación social (Ib).

**Tabla 2.**  
Líneas de acción del Programa Estatal de Protección Civil 2011–2015 de Baja California Sur

| N° | Línea de acción  |
|----|--|
| 1  | Implementar el programa estatal de protección civil.   |
| 2  | Aplicar los instrumentos de alerta temprana para el monitoreo e información en tiempo real del estatus de las contingencias por fenómenos naturales.   |
| 3  | Actualizar y difundir los manuales de prevención y de protección a la población con criterios de participación social, integración de unidades de protección civil, brigadas y simulacros.                           |
| 4  | Fomentar la participación ciudadana en la organización de sistemas de prevención, advertencia y atención de emergencias.   |
| 5  | Homologar con las unidades municipales de protección civil, la normatividad de inspección, control y vigilancia de establecimientos que por la naturaleza del giro de su actividad represente un riesgo comunitario. |
| 6  | Actualizar las políticas y figuras de organización de protección civil para la inspección, vigilancia y auxilio en las instalaciones y establecimientos públicos y privados.   |

(continúa en la página siguiente)

- 
- 7 Promover con los órdenes de gobierno la instrumentación de proyectos integrales para la reubicación de las familias que habitan en zonas de alto riesgo.

---

  - 8 Impulsar la actividad de los centros de atención de emergencias con programas de cobertura y participación social.

---

  - 9 Consolidar la operación de los centros regionales de atención de emergencias con acciones de modernización y equipamiento.

---

  - 10 Fortalecer la capacitación del personal de protección civil mediante la impartición de cursos certificados, a fin de propiciar un efecto multiplicador en apoyo de las brigadas de voluntarios.
- 

**Fuente:** Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2012.

## 5 LOS INSTRUMENTOS Y LA REALIDAD PREVALECIENTE A NIVEL LOCAL

### 5.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Guardando analogía con lo ocurrido a nivel estatal, la administración pública municipal de Baja California Sur se conforma de órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados, cuyos titulares serán designados por el Ayuntamiento respectivo a propuesta del presidente municipal. La administración pública centralizada de todos los municipios se conforma por la Secretaría General, la Tesorería, la Contraloría y la Oficialía Mayor, así como con al menos las siguientes Direcciones Generales: Obras Públicas y Asentamientos Urbanos; Servicios Públicos; Desarrollo Social y Económico; Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal; Desarrollo Urbano y Ecología; Registro Civil; Registro Público de la Propiedad y Comercio.

En correspondencia a lo anterior, los municipios son responsables de los siguientes servicios: 1. Agua Potable, drenaje y alcantarillado, 2. Alumbrado público, 3. Limpia, recolección y disposición de residuos, 4. Mercados y centrales de abasto, 5. Rastro, 6. Calles, parques y jardines, 7. Seguridad pública, 8. Tránsito y vialidad, 9. Transporte urbano, 10. Estacionamientos públicos, 11. Panteones, 12. Educación, 13. Bibliotecas públicas, 14. Asistencia y salud pública, 15. Protección civil y 16. Desarrollo urbano y rural. Para tal efecto, el ayuntamiento prestará estos servicios de manera directa, por medio de las direcciones generales señaladas antes u organismos desconcentrados e indirecta, a través de las instituciones descentralizadas, del régimen de concesión (excepto seguridad pública y tránsito) y de convenios de coordinación ejecutados con otros Ayuntamientos o con el gobierno estatal (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2011).

## 5.2. LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL DE BAJA CALIFORNIA SUR

Como ya se ha dicho, otra estructura fundamental en los sistemas estatales de protección civil son los sistemas municipales de protección civil, los cuales representan el primer nivel de respuesta ante cualquier desastre que afecte a la población. En el caso de Baja California Sur, como en todo el país, cada Ayuntamiento integrará el suyo, el cual dispondrá de un consejo consultivo coordinador de la participación social, además de una unidad de ejecución y operación. Para tal fin, habrán de incorporar a los sectores sociales y privados, además de los grupos voluntarios que puedan ayudar a cumplir los objetivos del Sistema Municipal de Protección Civil. Las Unidades Municipales de Protección Civil (órganos ejecutivos y operativos del sistema) identificarán los riesgos prevalecientes en la zona y ejecutarán las medidas pertinentes para prevenir su ocurrencia y aminorar los efectos sobre la población. En su calidad de integrante del mismo, el presidente municipal fungirá como Presidente del Consejo Municipal de Protección Civil, siendo el responsable de prevenir tales fenómenos y de prestar de inmediato, si fuera el caso, el apoyo necesario. En los términos de la Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur, los sistemas municipales formarán parte del Sistema Estatal de Protección Civil, estando obligados a desarrollar sus programas en coordinación con éste; cuando los efectos de un desastre superen la capacidad de respuesta del sistema municipal, se solicitará apoyo del sistema estatal.

## 5.3. EL REGLAMENTO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE LOS CABOS, BAJA CALIFORNIA SUR

Este documento reconoce la creación del sistema municipal de protección civil como un instrumento de participación ciudadana para la prevención y atención de desastres en la localidad. Como objetivo central de este sistema figura:

ser el instrumento de información en materia de protección civil, que reúna un conjunto de principios, normas, políticas, procedimientos y acciones que en esa materia se hayan vertido, así como la información relativa a la estructura orgánica de los cuerpos de protección civil de los sectores público, privado o social que se operen (sic) en el municipio, su rango de operación, personal, equipo y capacidad de auxilio que permita prevenir riesgos y altos riesgo (sic) desarrollar mecanismos de respuesta de desastres o emergencias, y planificar la logística operativa de respuesta a ellos. (Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2008b: 3)

Para el cabal cumplimiento de esa meta, el sistema municipal de protección civil dispondrá de las estructuras siguientes:

- El Consejo Municipal de Protección Civil
- La Dirección Municipal de Protección Civil (unidad municipal ejecutora en la materia)
- El H. Cuerpo de Bomberos
- Los comités comunitarios de protección civil
- Los grupos voluntarios internos y externos, así como representantes de los sectores público, privado y social.
- El Centro Municipal de Operaciones (Ibíd.:4)

El Consejo Municipal de Protección Civil tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: 1. Constituirse como un organismo auxiliar de consulta del gobierno municipal en materia de protección civil, además de ser el vehículo de integración y coordinación de los diversos sectores para la prevención de emergencias y desastres, 2. Organizar la participación ciudadana en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades presentes y futuras de la población en materia de protección civil, 3. Elaborar y presentar para su aprobación, al Ayuntamiento, el Programa Municipal de Protección Civil, 4. Integrar y mantener actualizado el Atlas Municipal de Riesgos sobre desastres factibles en el municipio y las posibles consecuencias que pudieran originarse de cada uno de ellos y 5. Coordinar las acciones de salvamento y prestar auxilio cuando se originen fenómenos que causen emergencias o desastres. De forma complementaria, el presidente del Consejo deberá vincularse y, de ser necesario, solicitar apoyo al sistema estatal y/o nacional de protección civil para garantizar la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población civil y su entorno ante algún riesgo, emergencia o desastre; además deberá ordenar la integración de los equipos de trabajo para dar una pronta y adecuada respuesta ante la presencia de estos fenómenos, así como hacer la declaratoria formal de alguna emergencia.

Cuando una situación de alto riesgo, emergencia o desastre se presente en Los Cabos, el Consejo Municipal de Protección Civil se erigirá en el Centro Municipal de Operaciones, al que se podrán incorporar los responsables de las dependencias de la administración pública municipal, además de la estatal y federal asentadas en el municipio, junto a representantes de los sectores social y privado, y grupos de voluntarios. Este centro tendrá que dirigir la atención de la emergencia o desastre; realizar la planeación de los recursos necesarios, su



aplicación y acciones a seguir; así como aplicar el plan de emergencias a los programas aprobados por el consejo.

Por su parte, la Dirección Municipal de Protección Civil es responsable de proponer, dirigir, presupuestar y vigilar la protección civil en Los Cabos, además del control operativo de las acciones implementadas en la materia, siempre en coordinación con los organismos públicos y privados vinculados, grupos de voluntarios y la población en general, y en apoyo a las directrices que señale el Consejo Municipal de Protección Civil o el Centro Municipal de Operaciones. Esta oficina se integra por un director municipal, un subdirector, un coordinador operativo, un coordinador de planeación y capacitación, un jefe del departamento de monitoreo y alertamiento, un jefe del departamento de inspección, inspectores y/o supervisores, notificadores y personal administrativo. Asimismo, la Dirección Municipal de Protección Civil deberá promover, asesorar, coordinar y certificar que los establecimientos a los que hace mención el reglamento (edificios, escuelas, oficinas públicas, empresas, viviendas para cinco familias o más, hoteles, hospitales, cinemas, estadios, centros comerciales, etc.), habiliten sus propias unidades internas de protección civil. En caso de que una emergencia haga necesaria la presencia simultánea de las autoridades municipales y estatales de protección civil, esta unidad será la que coordine los trabajos de respuesta en el lugar de los hechos.

El artículo 47 del reglamento señala que el Programa Municipal de Protección Civil constituye el instrumento de ejecución de los planes de protección en Los Cabos, en el que se deberá especificar las acciones a realizar, los responsables y los plazos para su cumplimiento, esto con base en los recursos disponibles y considerando las disposiciones incluidas en la Ley de Protección Civil del Estado de Baja California Sur, en el Programa Estatal de Protección Civil de este estado y en el Programa Nacional de Protección Civil. El Programa Municipal de Protección Civil de Los Cabos debe conformarse a partir de los subprogramas de prevención (que aglutinará las acciones tendientes a evitar o a disminuir la ocurrencia de altos riesgos, emergencias o desastres, incluyendo la identificación de los criterios para integrar el mapa de riesgos), de auxilio (que incluirá las actividades previstas para rescatar y salvaguardar, en caso de emergencias o desastres, la integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente) y de recuperación y vuelta a la normalidad (que definirá las estrategias requeridas para el restablecimiento de la tranquilidad y la vida cotidiana una vez presentada la emergencia). Además de sus objetivos, el programa deberá incluir los antecedentes históricos de los riesgos, emergencias o desastres en Los Cabos; la identificación de los riesgos a que el municipio está

expuesto; las metas, estrategias y líneas de acción de los subprogramas; un estimado de los recursos financieros requeridos; además de los mecanismos para su control y evaluación.

#### 5.4. PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN CIVIL DE LOS CABOS<sup>15</sup>

El apartado denominado seguridad frente a riesgos naturales, incluido en el eje Municipio Seguro del Plan de Desarrollo Municipal 2011–2015 de Los Cabos, parte de reconocer que la vulnerabilidad de este lugar ante estos fenómenos se ha incrementado debido a que al hecho de que las zonas costeras de Baja California Sur son ruta directa del paso de huracanes (como Juliette, que en 2001 dejó 8 mil damnificados), se suma el desmedido crecimiento poblacional originado por la actividad turística y del número de edificaciones a lo largo de la costa en zonas de riesgo en los últimos años. Además se acepta que en lo general la población no está bien preparada para enfrentar este tipo de contingencias, y que la constante rotación del personal de protección civil en los tres niveles de gobierno, ha impedido su especialización y el diseño, implementación y evaluación de programas a largo plazo. Por lo anterior, este plan pretende, entre otras cosas, reducir el riesgo de desastre por los efectos de un huracán mediante la reducción tanto del grado de exposición a las amenazas como de la vulnerabilidad de las personas y las propiedades, junto al mejoramiento de la capacidad de reacción ante la presencia de fenómenos meteorológicos. El resumen de estos objetivos y sus correspondientes líneas de acción y metas se aprecian en la Tabla 3.

**Tabla 3.**

Objetivos, líneas de acción y metas en materia de protección civil del gobierno de Los Cabos

| <b>Objetivos</b>   | <b>Líneas de acción</b>  | <b>Metas</b>  |
|--|--|---|
| Establecer un plan para la reducción de riesgo de desastre con acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de intervención del gobierno municipal y la sociedad en la prevención, respuesta y recuperación ante la amenaza de un huracán | Diseñar un programa de prevención y respuesta ante desastres, atendiendo a los estándares nacionales e internacionales | Incrementar la capacidad del sistema municipal de protección civil para la consolidación de la cultura de la prevención |

(continúa en la página siguiente)

|   |   |  |
|---|---|--|
| Contener y reubicar los asentamientos humanos situados en zonas de alta peligrosidad  | En coordinación con las autoridades estatales y federales, impulsar acciones de reordenamiento territorial y programas de vivienda para reubicar a los asentamientos humanos ubicados en zonas de alta peligrosidad         | Realizar, al menos anualmente y a partir del primer semestre del 2012, jornadas y ferias regionales de protección civil con la finalidad de difundir las acciones en la materia y promover la autoprotección           |
| Fortalecer las estructuras y mecanismos de operación del sistema estatal de protección civil  | Fortalecer la participación social en el Consejo Municipal de Protección Civil para capacitar a las familias con la finalidad de que cuenten con un plan de acción ante desastres   | Otorgar, de ser procedente, los vistos buenos para la realización de obras de protección y defensa, así como de rectificación y encauzamiento de arroyos federales   |
| Consolidar e incrementar la participación de los sectores social y privado en el esfuerzo conjunto de buscar reducir los impactos de los desastres de origen natural o humano | Actualizar el Atlas de Riesgo Hidrometeorológico Municipal  | Al iniciar el año 2012, identificar y emitir dictámenes respecto de las obras de drenaje pluvial, tanto en los centros de población como en las zonas rurales  |
| Afianzar la normatividad, planeación y coordinación entre la federación, el estado y los municipios   | Elaborar el Plan Municipal de Reducción de Riesgos de Desastre que estipule la ejecución de acciones preventivas y de auxilio en eventos masivos, contingencias mayores, temporadas de lluvia, huracanes, sismos y tsunamis | A partir del segundo semestre de 2012, potenciar programas preventivos como: seguridad y emergencia escolar, brigadas comunitarias, integración de unidades internas de protección civil y plan de protección familiar |
|   | Concertar acciones en materia de protección civil con los gobiernos federal y estatal, y con las organizaciones sociales, públicas y privadas   | Iniciar un proyecto de revisión y actualización del Reglamento Municipal de Protección Civil de Los Cabos y elaborar manuales de organización y de procedimientos de la Dirección antes de concluir el 2012            |
|   | Generar nuevos esquemas para la promoción de la cultura de la protección civil, con el propósito de fomentar la cultura de la auto-protección en los sectores público, social y privado                                     | Impulsar, durante el primer semestre de 2013, la creación de un área de planeación estratégica y capacitación, tanto para el propio personal como para la ciudadanía y agrupaciones que así lo requieran               |
|   | Actualizar el marco normativo y manuales de organización y procedimientos de protección civil   | Implementar un programa anual de revisión del Atlas de Riesgo Hidrometeorológico Municipal para tener actualizados los puntos de riesgo  |

**Fuente:** H. XI Ayuntamiento de Los Cabos (2011).

#### 5.5. LA DESFAVORABLE REALIDAD: ACCIONES QUE NO SE DEBEN VOLVER A REPETIR

Además de la escena de destrucción generalizada en Los Cabos, el agotamiento de agua, víveres y combustibles, además de los posteriores actos de robos y saqueos comentados en la introducción de este trabajo, se presentaron actos antes y después de Odile que ayudan a comprender los resultados de la tragedia, y que no se pueden tolerar de un gobierno contemporáneo.

- *Antes de la tragedia*

En octubre de 2013 un medio de comunicación local había advertido, poniendo como ejemplo una contingencia imperante en ese momento, que la página electrónica de protección civil del gobierno federal tiene desactualizada la información correspondiente a boletines y alertas, lo que ponía en riesgo los programas de prevención en Baja California Sur. Además, acusaban lentitud en la oficina municipal en cuanto al análisis de este tipo de medidas (Noticabos, 2013). Un mes después, un inspector de la Coordinación de Protección Civil de Cabo San Lucas manifestó, en mensaje público, que por falta de recursos materiales indispensables como papelería, equipo de cómputo e impresoras, han dejado de brindar el adecuadamente el servicio a la ciudadanía, por lo que la situación se volvió insostenible (Noticabos, 2013b).

- *Después de la tragedia*

La Procuraduría General de Justicia de Baja California Sur informó que entre 16 personas detenidas por los actos de rapiña suscitados a raíz del paso de Odile, figura el coordinador de la oficina de protección civil municipal en Cabo San Lucas; la policía ministerial encontró en su domicilio diversos objetos (como una motocicleta, llantas de autos, artículos electrónicos, etc.) que fueron sustraídos de manera ilegal de diferentes establecimientos comerciales (León, 2014).

Por si lo anterior no bastara, en medio de la tragedia elementos de la policía estatal participaron en los actos de saqueo, aprovechando el caos generalizado para llenar sus patrullas con aparatos electrodomésticos (Ojeda, 2014).

La serie de omisiones que se han comentado nos indican, sin asomo de duda, una evidente debilidad institucional de los sistemas de protección civil mexicanos, así como un insuficiente nivel de coordinación. Como bien se apuntó:

La miopía de muchos impidió que se viera desde los primeros momentos la gravedad de los daños ocasionados por el huracán Odilia en Baja California Sur (...). Poco a poco las imágenes y las historias recogidas por los medios fueron llegando y se hizo evidente que el gobierno del estado fue rebasado

por completo por su imprevisión y descuido (...). Esta fue la razón por la cual durante varios días en Baja California Sur y, en especial, Los Cabos hubo estado (sic) fallido, donde las autoridades locales fueron incapaces de garantizar seguridad a sus habitantes (...) la llegada de las fuerzas federales fue tardía frente a una situación de ausencia de gobierno local y municipal. (Ojeda, 2014)

## 6 CONCLUSIONES

Lo revisado en este trabajo permite entrever la presencia de ciertas debilidades institucionales que dificultan logro del objetivo central de la Ley General de Protección Civil, es decir, la gestión integral del riesgo. Lo anterior tiene sentido ya que el mismo Programa Nacional de Protección Civil reconoce el limitado enfoque preventivo en la materia, la poca vinculación con la sociedad, la débil coordinación del SINAPROC y el uso inadecuado de la tecnología. Esto origina, como en el caso de estudio, que los recursos se empleen más en remediar y atender desastres, no en prevenirlos. Además, el mismo programa define una serie de acertadas estrategias para atender tales problemáticas, no obstante, se advierte que su implementación ha sido muy lenta.

Aunque el alcance de la investigación no permite por el momento generar conclusiones categóricas, la experiencia sugiere, De acuerdo con las evidencias disponibles, además de la carencia de una cultura de protección civil y solidaridad de la sociedad (observada en asentamientos irregulares y precarios en lugares riesgosos, junto a actos de rapiña posteriores al paso de Odile), una gestión insatisfactoria de las organizaciones estatales responsables, antes (no prevenir, no informar y no evacuar oportunamente), durante (insuficiente información y soporte) y después del desastre (inseguridad, inadecuada organización en el restablecimiento de la normalidad, así como tolerancia y participación en actos de saqueo).

Por lo tanto, la primera pregunta de investigación que este trabajo deja abierta es la siguiente: ¿por qué prevalece una cultura de respuesta ineficaz cuando el diseño del sistema propuesto para la GCED es de lo más avanzado en América Latina?, de manera complementaria: ¿cuáles son las limitaciones para ejercer una gestión del riesgo integral, tal como lo indican las disposiciones normativas e institucionales del país? Su análisis es vital ya que además del soporte que brindan las leyes, reglamentos y planes, el talante de la gestión del riesgo es, antes que todo, de carácter técnico-operativo.

Si bien es necesario reconocer la magnitud del fenómeno, en un plano más específico se debe analizar el rol desempeñado tanto por el Comité Nacional de Emergencias y Desastres en la atención de este desastre, como el de la Unidad Estatal de Protección Civil de Baja California Sur y el del Consejo Municipal de Protección Civil de Los Cabos. ¿El primero tuvo una respuesta rápida y acertada? ¿Los segundos coadyuvaron en la instalación de los programas de protección civil de las edificaciones públicas y privadas con afluencia masiva de personas? ¿Este último recomendó, organizó y coordinó acciones acertadamente bajo la figura del centro municipal de operaciones?

Al respecto, el Programa Estatal de Protección Civil 2011–2015 de Baja California Sur parece ser presuntuoso cuando señala que este estado está a la vanguardia en materia de protección civil y que la ciudadanía despliega solidaridad y colaboración en acciones de prevención. La información disponible genera dudas respecto de esas aseveraciones y obliga a investigar el funcionamiento de los mecanismos de alerta temprana, de prevención con participación ciudadana y, especialmente, de reubicación de familias en zonas de riesgo, que el propio programa plantea.

No obstante y sin el menor afán de justificar el desempeño de las instituciones involucradas en el caso de estudio, se debe considerar que el SINAPROC en un sistema sumamente complejo, cuyos resultados son de carácter probabilístico, además de que se conforma de subsistemas con capacidades organizacionales y operativas muy heterogéneas. Esto es más evidente si se repara en las características particulares del federalismo mexicano, en el que el subsistema compuesto por el gobierno municipal presenta debilidades financieras y de gestión muy marcadas. Por ende, una de las asignaturas pendientes en el mejoramiento del SINAPROC es el dotar a los gobiernos locales de mejores herramientas técnicas.

Como insumo para la generación de próximas políticas de GCED, se deberá incorporar la valoración de la actuación de las organizaciones responsables, de los tres niveles de gobierno, en el caso estudiado. Por ejemplo, estudiar si la Dirección Municipal de Protección Civil de Los Cabos asumió eficazmente la coordinación y control operativo durante la contingencia, de tal forma que se vigilara celosamente la protección civil, además de indagar sobre el paradero del Programa Municipal de Protección Civil de este municipio y el tratamiento que se le da a los subprogramas que estipula la normatividad. Esto porque a pesar de que la información contenida en el plan de desarrollo municipal admite el número desmedido de edificaciones en zonas de riesgo y la falta de preparación tanto de la población como del personal público involucrado en la atención de

estas emergencias, la evidencia indica que no se observaron en la práctica las medidas activas para su atención, las cuales sí aparecen en dicho plan.

Asimismo se debe rescatar la idea de que lo público no es un ámbito exclusivo del gobierno, sino que debe constituir un espacio de diálogo entre la sociedad y el Estado. En tal sentido y para ser un interlocutor válido, la ciudadanía deberá participar decididamente en el diseño de planes de prevención y atención de emergencias; por su parte, el ente estatal deberá lograr que su compleja red de organismos responsables de la protección civil se convierta en una estructura profesional. Lo anterior implica por una parte generar verdadera pericia técnica y capacidad de regulación de tal forma que los desastres naturales no se vean potenciados por la acción del hombre. Como complemento deberá combatirse rigurosamente la presencia de actos de corrupción como los vistos en la experiencia, generados tanto por la sociedad como por el gobierno, y que provocan que la tragedia se magnifique. La creación de la Agencia Mexicana de Huracanes parece reconocer y atender esta situación.

#### AGRADECIMIENTOS

El autor expresa su agradecimiento a la maestra Nicole Mercier Cléroux, de la Universidad del Istmo, por su ayuda en la traducción del resumen del artículo al inglés.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Los Cabos es uno de los cinco municipios del estado de Baja California Sur, México, cuya capital es la ciudad de La Paz. Las localidades más importantes de este municipio son San José del Cabo (cabecera municipal) y, fundamentalmente, Cabo San Lucas, gracias a su muy importante actividad turística; su población en 2010 ascendía a 238,487 personas (INEGI, 2010), distribuidas en 3,751 km<sup>2</sup>. Aunque Odile impactó en todos los municipios de Baja California Sur, el análisis se centra en Los Cabos en virtud de que fue claramente el más afectado.

<sup>2</sup> Con relación a este punto, se indicaba que los órmanos de colaboración existentes a nivel nacional y regional se reunían con poca frecuencia y no cumplían las funciones requeridas para

una auténtica política de evaluación de riesgos y preparación de emergencias. Asimismo, se apuntaba que sólo tenían lugar cuando las emergencias se presentaban, siendo casi inexistentes los mecanismos de colaboración en la prevención de riesgos (Velázquez, 2007).

<sup>3</sup> El autor pone como ejemplo de lo indeseable lo ocurrido con el huracán Katrina en los Estados Unidos, en donde en medio del desastre fue evidente la ineficacia en los ámbitos locales, estatales y federales.

<sup>4</sup> Publicada en junio de 2012, con lo que se abrogó la del año 2000 y sus respectivas reformas.

<sup>5</sup> La que agrupa, de acuerdo con el artículo 10, acciones como el cono el conocimiento del origen y tipo de los riesgos; la identificación de

peligros, vulnerabilidades y riesgos, así como sus escenarios; desarrollo de mecanismos para la prevención y mitigación de riesgos.

<sup>6</sup> Como se señala en el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, el emblema que identifica a este sistema se compone de un triángulo equilátero dentro de un círculo, con un escudo azteca llamado chimalli alrededor del círculo, al calce el nombre completo del sistema y debajo la palabra México (DOF, 2014).

<sup>7</sup> Aunque se había anunciado a principios de 2014 por el presidente de la República, el 11 de noviembre del mismo año la Comisión Nacional del Agua (Conagua) confirmó la creación de la Agencia Mexicana de Huracanes, la cual se estima inicie operaciones en agosto de 2015 (Moguel, 2014).

<sup>8</sup> Está integrado por el presidente del país (quien lo encabeza), los titulares de las Secretarías de Estado, los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal (quienes podrán ser suplidos por servidores públicos que ostenten cargos con nivel inferior. En el caso del presidente de la República, lo suplirá el Secretario de Gobernación, quien a su vez será suplido por el Coordinador Nacional de Protección Civil), y la mesa directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados. Sesionará ordinariamente en pleno por lo menos una vez al año y extraordinariamente cuando sea convocado por el presidente de la República.

<sup>9</sup> Para contrarrestar esta situación, el 28 de mayo de 2013 la Presidencia de la República giró instrucciones al Consejo Nacional de Protección Civil para el desarrollo de la estrategia «México Seguro Frente a Desastres», con la que cada dependencia pública federal contribuirá a mejorar la resiliencia de la infraestructura y servicios públicos ante eventos catastróficos en cuatro aspectos: 1. Ubicación geoespacial, 2. Seguridad estructural, 3. Aspectos integrales de riesgo y 4. Aspectos funcionales en la respuesta a emergencias (DOF, 2014b).

<sup>10</sup> Esta debilidad se procuró atender, mediante la creación en el año 2012, del ya comentado Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil, cuyo propósito es el de fungir como una entidad de vinculación entre los inte-

grantes del sistema en las tareas de preparación, auxilio y recuperación.

<sup>11</sup> Como muestra de ello tenemos que entre 2004 y 2012 se canalizaron 89 mil 411 millones de pesos al Fondo de Desastres Naturales, en cambio, al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales y Fideicomiso Preventivo, solamente 681 millones de pesos.

<sup>12</sup> Al respecto, cabe destacar la creación de la Escuela Nacional de Protección Civil (dependiente de la Coordinación Nacional de Protección Civil por medio del Centro Nacional de Prevención de Desastres), cuyo primer plan de estudios, correspondiente al programa de Técnico Básico en Gestión Integral del Riesgo, se anuncia está quedará listo en este 2014 (CENAPRED, 2014).

<sup>13</sup> Como antes se señaló, los 31 sistemas estatales de protección civil (con sus respectivos sistemas municipales) más el correspondiente al Distrito Federal, son parte integrante del SINAPROC.

<sup>14</sup> De acuerdo con el artículo 12 de esta ley, corresponde al presidente del Consejo, entre otros asuntos, declarar el estado de desastre, previo acuerdo del propio órgano y de acuerdo lineamientos que aparecen enseguida: I. La declaratoria se publicará en el boletín oficial del gobierno del estado y recibirá difusión por medio de los medios masivos de comunicación existentes, II. Deberá contener, entre otras cosas, lo siguiente: 1. La identificación geográfica del desastre, 2. La zona o zonas afectadas, 3. Las acciones que habrán de ejecutar las diferentes áreas y unidades administrativas del gobierno estatal, 4. Las instrucciones dirigidas a la población.

<sup>15</sup> A pesar de haber realizado muchos esfuerzos de búsqueda, no fue posible ubicar este programa. La página electrónica del gobierno municipal de Los Cabos (<http://loscabos.gob.mx/>), aunque tiene un bloque destinado a leyes y reglamentos, dentro del apartado de gobierno, no presenta este instrumento; lo mismo ocurre en la sección de transparencia que se ha habilitado. Tanto en la página principal como en esta última sección se hizo la petición del programa (26/11/2014) sin obtener alguna respuesta, por consiguiente, se analiza la información contenida en el Plan de Desarrollo Municipal 2011–2015 que sí se incluye en el referido medio electrónico.



## BIBLIOGRAFÍA

**Agranoff, Robert (1997).** Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. *La nueva administración pública*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 125–170.

**Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2005).** Decreto de creación de la Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur, 10 de noviembre.

**Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2008a).** Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California Sur, 29 de septiembre.

**Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2008b).** Reglamento Municipal de Protección Civil del Municipio de Los Cabos, 20 de mayo.

**Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur (2011).** Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur, 19 de abril.

**Centro Nacional de Prevención de Desastres–CENAPRED (2014).** Escuela Nacional de Protección Civil, <http://www.cenapred.unam.mx/es/dirCapacitacion/>, 30–09–2014.

**Chiavenato, Idalberto (2000).** *Introducción a la teoría general de la administración* (5ª Ed.). México: McGraw–Hill Interamericana.

**Comisión Nacional del Agua – Servicio Meteorológico Nacional (2014).** Boletines del 10 al 15 de septiembre respecto al seguimiento del huracán Odile, [http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&layout=edit&id=268](http://smn.cna.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=268), 17–09–2014.

**Delgado Paniagua, Alberto (2011).** Cuando la administración pública es cuestión de vida o muerte. Documento presentado en el XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, *Gestión de Crisis, Emergencias y Desastres*. Caracas.

**Diario Oficial de la Federación–DOF (2012).** Decreto por el que se expide la Ley General de Protección Civil, 06 de junio.

**Diario Oficial de la Federación–DOF (2014).** Nuevo Reglamento de la Ley General de Protección Civil, 13 de mayo.

**Diario Oficial de la Federación–DOF (2014b).** Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección Civil 2014–2018, 30 de abril.

**El Universal (2014).** Notas periodísticas respecto a la cobertura del huracán Odile, <http://historico.eluniversal.com.mx/search/index.php?q=odile&mes=9>, 17–22 de septiembre.

**Gobierno del Estado de Baja California Sur (2012).** Plan Estatal de Desarrollo 2011–2015. Actualización de las Líneas de Acción 2012.

**Gordon, Mark (2000).** Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos. *Revista de Economía Institucional*, 2 (3), pp. 44–79.

**Guillén, Tonatiuh (2001).** *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 17. México: Instituto Federal Electoral.

**Guzmán, Noelia Selva (2011).** El Estado moderno en la era de la globalización y nuevos paradigmas: gestión de crisis, emergencias y desastres, con especial referencia a los países latinoamericanos. Documento presentado en el XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, *Gestión de Crisis, Emergencias y Desastres*. Caracas.

**H. XI Ayuntamiento de Los Cabos (2011).** Plan de Desarrollo Municipal 2011–2015.

**Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2010).** Censo Nacional de Población y Vivienda.

**Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED (s.f.).** Guías técnicas y manuales: Prevención y atención de contingencias a nivel municipal, [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Preencion\\_y\\_atencion\\_de\\_contingencias\\_a\\_nive](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Preencion_y_atencion_de_contingencias_a_nive), 12/11/2014.

**Jones, Gareth R. y George, Jennifer M. (2006).** *Administración contemporánea* (4ª Ed.). México: McGraw–Hill Interamericana.

**Kast, Freemont E. y Rosenzweig, James E. (1988).** *Administración en las organizaciones. Enfoque de sistemas y de contingencias* (4ª Ed.). Naucalpan: McGraw–Hill Interamericana de México.

**León, R. (2014, 28 de septiembre).** Detienen por rapiña a coordinador de Protección Civil en BCS. *La Jornada*. Estados.

**Moguel, Y. (2014, 11 de noviembre).** Agencia Mexicana de Huracanes iniciará operaciones en 2015. *El Financiero*, Sociedad.

**Moreno Plata, Miguel (2011).** El agotamiento del modelo burocrático en la gestión de los riesgos contemporáneos. Documento presentado en el XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, *Gestión de Crisis, Emergencias y Desastres*. Caracas.

**Mussio, Verónica Fernanda (2011).** Bonos catástrofes: una herramienta para desastres. Documento presentado en el XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, *Gestión de Crisis, Emergencias y Desastres*. Caracas.

**Noticabos Noticias (2013, 13 de octubre).** Protección Civil no actualiza sus Alertas y pone en riesgo la Prevención en BCS. *Noticabos. Noticias desde Los Cabos*. Alerta.

**Noticabos Noticias (2013b, 12 de noviembre).** Inspector de Protección Civil de Cabo San Lucas pide donaciones para poder trabajar. *Noticabos. Noticias desde Los Cabos*. Alerta.

**Ojeda, N. (2014, 21 de septiembre).** Los Cabos, «Odila» y un gobierno ausente. *Milenio*. Firmas.

**Rojo, Pablo (2013).** Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI. *Reforma y Democracia*, 56, pp. 99–122.

**Sistema Nacional de Protección Civil – SINAPROC (2014).** Conoce el SINAPROC, [http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Conce\\_el\\_SINAPROC](http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/Conce_el_SINAPROC), 26–09–2014.

**Solano Cornejo, David Ricardo F. (2011).** Modelo para la participación ciudadana sostenible en los procesos de gestión de riesgos de desastres. Documento presentado en el XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, *Gestión de Crisis, Emergencias y Desastres*. Caracas.

**Van Gigch, John P. (1987).** *Teoría general de sistemas* (2ª Ed.). México: Trillas.

**Velázquez López, Francisco Javier (2007).** Cooperación entre instituciones en situaciones de riesgo. Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 02 de noviembre.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Torres Fragoso, J. (2015). «La debilidad de los sistemas estatales de protección civil: el caso del huracán Odile en Los Cabos, México», *DAAPGE*, año 15, N° 25, 2015, pp. 79–113. Santa Fe, Argentina: UNL.

---

