



Garantía de derechos y libertad

## 27. Protección civil

— UN PLAN DE TODOS —  
PARA UN FUTURO COMPARTIDO



## Introducción

El tema de la protección civil es para la sociedad y para el gobierno un asunto prioritario. El objetivo es mantener a la población, sus bienes y entorno, protegidos de los riesgos y daños ocasionados por el hombre y los fenómenos naturales. La efectiva mitigación de estos daños puede conseguirse mediante sistemas que ayuden a prevenir y atender situaciones de riesgo. En este caso, el bienestar de las personas se asegura no solo salvaguardando su vida e integridad física, sino también sus bienes materiales.

El diagnóstico de este apartado sugiere la necesidad de involucrar al gobierno y a la sociedad en la difusión de la cultura de la protección civil que posibilite la prevención de riesgos y la atención integral antes, durante y después de las contingencias. Se trata de salvaguardar la vida de

las personas, sus bienes y entorno, objetivo para el cual falta mucho camino por recorrer.

Jalisco tiene características que requieren altos niveles de profesionalización para atender desastres en zonas geográficas diversas e inaccesibles, o en condiciones de alto riesgo y con poco margen de acción, sin embargo, uno de los retos más importantes para el sistema de protección civil es lograr una prevención eficaz contra emergencias que pongan en riesgo a la población.<sup>1</sup>

El presente diagnóstico trata algunos aspectos puntuales de protección civil. La situación identificada se relaciona estrechamente con los objetivos propuestos y las estrategias sectoriales. El plan es lograr la colaboración de la sociedad y el sector productivo y empresarial con las autoridades para promover y establecer un desarrollo ordenado.

---

1. Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) (31 de julio de 2013). Atlas Nacional de Riesgos. En [http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=212](http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=212)

## Diagnóstico de problemas

En la encuesta de percepción del PED 2013-2033, los encuestados señalaron a la prevención y respuesta de desastres naturales (protección civil) como el principal problema de responsabilidad compartida entre el sector económico, el gobierno y los ciudadanos en la dimensión del desarrollo de garantía de derechos y libertad. La población percibe que el problema de la protección civil va desde la falta de conocimiento en el tema hasta la respuesta de las unidades de protección civil antes, durante y después de las situaciones de urgencia.<sup>2</sup>

### Escasa cultura de la protección civil

La cultura de la protección civil busca la disminución del nivel de riesgo aceptable para la población. Para esto, debe disminuir los factores de riesgo interno causados por la interacción social con los fenómenos y propiciar que la toma de decisiones en materia de infraestructura y servicios públicos tome en cuenta la seguridad que brinda el entorno al individuo.<sup>3</sup>

La población corre cada vez más riesgos en su entorno, debido al crecimiento acelerado en zonas vulnerables, a los asentamientos de nuevas industrias que generan riesgos para las zonas habitacionales, a los fenómenos naturales, que van desde terremotos, inundaciones, ciclones, explosiones e incendios forestales, y la falta de cultura de la autoprotección o ignorancia.

Es evidente la falta de conocimiento de estos temas entre la población. Los desastres muestran la falta de preparación que existe entre la población y las carencias del estado para atender adecuadamente los problemas que surgen. Con una cultura de la protección civil, se puede incidir

en una adecuada prevención que coadyuve a una prevención y disminución de los daños.

En la entidad, la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos (UEPCB) promueve la cultura de la prevención mediante las actividades de capacitación, inspecciones y operativos de prevención. A finales del año 2012, la UEPCB realizó 1,108 inspecciones a empresas de alto riesgo y capacitó en protección civil, mediante el programa de brigadistas comunitarios, a 51 mil 500 personas.<sup>4</sup>

### Alta incidencia de desastres naturales y antrópicos<sup>5</sup>

En las últimas décadas, los fenómenos naturales en México han producido daños con un costo promedio anual de cien vidas humanas y cerca de setecientos millones de dólares.<sup>6</sup>

Una de las principales causas de estos fenómenos es el crecimiento urbano desordenado en zonas no aptas para habitar, lo que ha tenido como consecuencia un mayor número de habitantes en situación de vulnerabilidad.<sup>7</sup> La mayoría de la población que se asienta en estos lugares lo hace de modo irregular por la carencia de recursos para habitar en otros espacios, lo que provoca núcleos de población no sólo vulnerable, sino también marginada.

Estos desastres trastocan la vida de los habitantes, minando sus posibilidades de desarrollo. Ante este tipo de escenarios, en las dependencias, escuelas, hospitales, municipios y aquellos centros de afluencia masiva se han llevado a cabo simulacros que tienen el objetivo de poner en práctica las acciones a realizar en caso de

2. Encuesta de percepción del PED 2013-2033.

3. Gobierno del Estado de Jalisco. PED 2030. Programas sectoriales y especiales: protección civil, p. 16.

4. Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos (UEPCB) de la Secretaría General de Gobierno (SGG). Gobierno del Estado de Jalisco (7 de octubre de 2013). Subprograma "Cultura de la prevención y la protección civil". En <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/table/panelCiudadano>

5. El CENAPRED define cinco tipos de riesgos: geológicos, hidrometeorológicos, químico-tecnológicos, sanitario-ecológicos y socio-organizativos. Jalisco es uno de los pocos estados que tiene vulnerabilidad en las cinco áreas. Aportación de la UEPCB.

6. CENAPRED, Secretaría de Gobernación (SEGOB) y Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC) (2001). Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México, p. 4.

7. Mesas sectoriales: protección civil.

emergencia.<sup>8</sup> La ley señala la obligación que tienen las empresas e instituciones de llevar a cabo este tipo de ejercicios.<sup>9</sup>

Otra de las causas de desastres, y que debe atenderse con la cultura de la prevención, es la elevada proliferación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.<sup>10</sup> Jalisco es una de las entidades de la República Mexicana con mayor extensión territorial, y dentro de su geografía se registran fenómenos geológicos e hidrometeorológicos diversos, tales como sismos, actividad volcánica, deslizamientos de laderas, maremotos, ciclones, lluvia extrema e inundaciones. Dichos fenómenos son la fuente de múltiples desastres para la población en un gran número de localidades, consideradas por ello como zonas de alto riesgo.<sup>11</sup>

En ese sentido, el Atlas Estatal de Riesgos de Jalisco (AER-Jalisco, 2009) incluye información de 6 mil 220 situaciones de peligro en los diferentes municipios de la entidad. La Zona Metropolitana de Guadalajara es una de las que más riesgos implican para sus habitantes (mil 200 riesgos: entre los cuales destacan inundaciones, hundimientos, desplazamientos de tierra y sismos), además de la zona costera, que suele ser afectada por sismos, desplazamientos de tierra, huracanes e inundaciones. Estos fenómenos hidrometeorológicos suponen riesgos contra la salud y el patrimonio de los habitantes.

De acuerdo con información del AER-Jalisco, 45.6% de esos fenómenos ocurren en las regiones Centro, Ciénega y Sur, mientras que en las regiones Costa Norte, Sierra Occidental y Sureste ocurre 11.2%. Esas cifras coinciden con el número de incidentes registrados históricamente, tanto naturales como antrópicos.<sup>12</sup> Debe mencionarse que los asentamientos humanos irregulares proliferan cada vez más cerca de laderas, costas, zonas volcánicas, zonas industriales y ríos propensos a desbordarse.

La entidad tiene un alto grado de incidencia de fenómenos naturales y antrópicos (provocados por el hombre), los cuales son fuentes potenciales de

riesgos hidrológicos, químicos, geológicos, entre otros, para los asentamientos humanos. A raíz de los desastres que han provocado esos fenómenos se han puesto en marcha diversas acciones para mitigar esos riesgos.

Una de esas acciones dio como resultado la creación del AER-Jalisco, herramienta que permite tener conocimiento de los peligros y amenazas a los que está expuesta la población. A partir de ella, pueden estudiarse fenómenos e identificar zonas de riesgo, conocer el grado de exposición a situaciones de peligro, así como la vulnerabilidad que puede llegar a afectar a la población.<sup>13</sup>

La información que se encuentra en el AER-Jalisco es actualizada constantemente por la UEPCB, sin embargo, la información de cada uno de los ayuntamientos es injerencia de las unidades municipales ya que cuentan con un conocimiento cercano de los riesgos y son responsables de la emisión de las licencias y permisos municipales.

Aunque desde el año 2007, la UEPCB en conjunto con el Instituto de Información Territorial (IIT) de Jalisco entregaron a 125 municipios la licencia para el manejo del software y a pesar de los avances que esta herramienta ha generado, los municipios no han tenido el cuidado de utilizar el Atlas. Al carecer de esta herramienta o tenerla desactualizada, desconocen los riesgos que pueden atender contra el bienestar, patrimonio y vida de sus habitantes poniendo en riesgo la prevención y la protección civil de sus ciudadanos. El AER-Jalisco es fundamental para la conformación de los planes municipales de desarrollo.<sup>14</sup>

Por otro lado, además de no contar con su propio atlas de riesgos, algunos municipios carecen de unidades de protección civil. Actualmente, 14 ayuntamientos no cuentan con unidades para atender a la ciudadanía ante algún desastre natural o antrópico. Cabe señalar que la mayoría de estos municipios están ubicados en las regiones Norte, Sur, Ciénega y Altos.<sup>15</sup>

8. Se considera "centro de afluencia masiva" cuando se reúnen más de 80 personas. Aportación de la UEPCB.

9. Capítulo VII. De las unidades internas de protección civil. Artículos 45 y 46. *Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco*.

10. Cuestionario a organizaciones: UEPCB.

11. Gobierno del Estado de Jalisco. PED 2030. Programas sectoriales y especiales: protección civil, p. 23.

12. Aportación de la UEPCB.

13. Gobierno del Estado de Jalisco, UEPCB, U de G e ITEJ. Atlas Estatal de Riesgos del Estado de Jalisco.

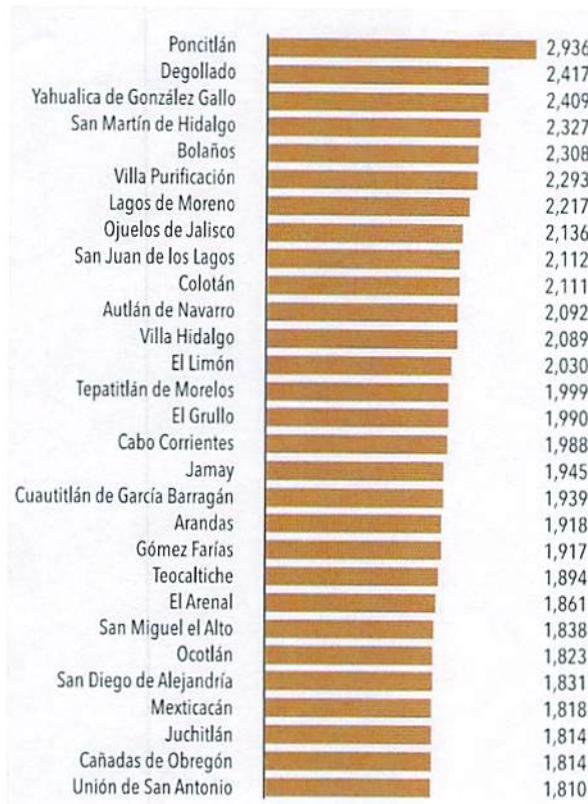
14. Aportación de la UEPCB.

15. Datos de la UEPCB de la SGG. Gobierno del Estado de Jalisco. Actualmente se encuentran analizados 7 mil 89 peligros en el referido atlas.

Además, muchas de las Unidades Municipales de Protección Civil (UMPC) no cuentan con capacitación, adiestramiento adecuado, especialización, equipamiento específico, un padrón necesario para cualquier contingencia, infraestructura, y en muchos de los casos, no tienen el conocimiento de la Ley de Protección Civil.<sup>16</sup>

Como cabría esperar, la falta de estas herramientas impide que se preste un servicio de calidad en urgencias o desastres, tanto por los peligros que generan los fenómenos naturales como por los que causa la actividad humana y que potencialmente pueden presentarse en cualquier localidad y que provocan con ello pérdidas humanas y materiales.

**Gráfico 27.1. Municipios con mayor número de brigadistas comunitarios capacitados, Jalisco, 2008-2012**



Fuente: Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos de Jalisco (UEPCBJ).

16. Cuestionario a organizaciones: UEPCB.

## Áreas de oportunidad

### Divulgar una cultura de protección civil

- Promover la cultura de protección civil en los organismos gubernamentales.
- Fomentar la cultura de protección civil entre la ciudadanía.
- Impulsar las estructuras de brigadistas con capacitación y formación.
- Reforzar el sistema de capacitación aplicado por la UEPCB de Jalisco.<sup>18</sup>
- Desarrollar el Programa Nacional de Brigadistas Comunitarios.<sup>19</sup>

### Fortalecer los organismos públicos de protección civil

- Potenciar el personal y las bases regionales de protección civil para tener una adecuada cobertura que permita mitigar los desastres.<sup>17</sup>

---

17. *Ibid.*

18. Gobierno del Estado de Jalisco. PED 2030. Programas sectoriales y especiales: protección civil, p. 17.

19. UEPCB. Coordinación de enseñanza y capacitación. En <http://www.jalisco.gob.mx>

## Objetivos y estrategias

### Objetivo de desarrollo

OD27. Salvaguardar a las personas, sus bienes y su entorno, mediante un sistema de protección civil que posibilite el manejo preventivo de riesgos y la atención integral de contingencias en corresponsabilidad con la sociedad.

### Objetivos sectoriales y estrategias

#### OD27O1. Fortalecer la prevención y cultura ciudadana ante una contingencia

- O1E1. Difundir las normas de seguridad en protección civil.<sup>20</sup>
- O1E2. Capacitar y preparar a la sociedad para enfrentar una urgencia o desastre.
- O1E3. Identificar los escenarios de riesgo y necesidades regionales mediante la participación científica, técnica y social.<sup>21</sup>
- O1E4. Complementar el Atlas de Riesgos con los fenómenos de alto impacto.<sup>22</sup>
- O1E5. Desarrollar el modelo de comunidades resilientes en zonas vulnerables.<sup>23</sup>

- O1E6. Reducir y controlar los asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo.
- O1E7. Integrar proyectos de normas técnicas de procedimiento en materia de protección civil.<sup>24</sup>

#### OD27O2. Atención oportuna a desastres naturales y antrópicos

- O2E1. Consolidar las unidades de protección civil
- O2E2. Sensibilizar a las autoridades municipales acerca del impacto que tiene en su municipio las acciones en materia de protección civil.<sup>25</sup>
- O2E3. Aplicar las tecnologías para la detección de problemas o alteraciones naturales posterior a los eventos de desastre.<sup>26</sup>
- O2E4. Fortalecer los grupos comunitarios en protección civil.<sup>27</sup>
- O2E5. Fortalecer la Ley de Protección Civil y generar su reglamento para garantizar la eficiencia de la protección civil.<sup>28</sup>

20. Cuestionario a organizaciones: UEPCB; Talleres intergubernamentales: Protección civil.

21. Agenda de Gobierno.

22. *Ibíd.*

23. *Ibíd.*

24. Agenda de Gobierno.

25. Cuestionario a organizaciones: UEPC. B Talleres intergubernamentales: Protección civil.

26. Talleres intergubernamentales.

27. *Ibíd.*

28. Mesas sectoriales: Protección civil.

## Tabla de alineación de objetivos

Objetivos Sectoriales del Plan Estatal de Desarrollo	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos de la Política de Bienestar	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OD2701. Fortalecer la prevención y cultura ciudadana ante una contingencia.	Objetivo 1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano.	Objetivo específico 14. Dar certeza jurídica y procesal sobre sus bienes y derechos a todos los ciudadanos en el acceso a la justicia para salvaguardar su integridad física y patrimonial.	N/A*
OD2702. Atención oportuna a desastres naturales y antrópicos.	Objetivo 1.6. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano.	Objetivo específico 14. Dar certeza jurídica y procesal sobre sus bienes y derechos a todos los ciudadanos en el acceso a la justicia para salvaguardar su integridad física y patrimonial.	N/A

\*No aplica

## Tabla resumen

OD27. Salvaguardar a las personas, sus bienes y su entorno, mediante un sistema de protección civil que posibilite el manejo preventivo de riesgos y la atención integral de contingencias en corresponsabilidad con la sociedad.

Problemática	Objetivo sectorial	Estrategias
Escasa cultura de la protección civil.	O1. Fortalecer la prevención y cultura ciudadana ante una contingencia.	E1. Difundir las normas de seguridad en protección civil.
		E2. Capacitar y preparar a la sociedad para enfrentar una urgencia o desastre.
		E3. Identificar los escenarios de riesgo y necesidades regionales mediante la participación científica, técnica y social.
		E4. Complementar el Atlas de Riesgos con los fenómenos de alto impacto.
		E5. Desarrollar el modelo de comunidades resilientes en zonas vulnerables.
		E6. Reducir y controlar los asentamientos humanos irregulares en zonas de riesgo.
		E7. Integrar proyectos de normas técnicas de procedimiento en materia de protección civil.
Alta incidencia de desastres naturales y antrópicos.	O2. Atención oportuna a desastres naturales y antrópicos.	E1. Consolidar las unidades de protección civil.
		E2. Sensibilizar a las autoridades municipales acerca del impacto que tiene en su municipio las acciones en materia de protección civil.
		E3. Aplicar las tecnologías para la detección de problemas o alteraciones naturales posterior a los eventos de desastre.
		E4. Fortalecer los grupos comunitarios en protección civil.
		E5. Fortalecer la Ley de Protección Civil y generar su reglamento para garantizar la eficiencia de la protección civil.

## Metas e indicadores

Nombre del indicador	Unidad de medida	Fuente	Valor nacional	Línea base	Meta 2015	Meta 2018	Meta 2033	Tendencia deseable*
Brigadistas comunitarios nuevos capacitados	Brigadista	Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	48,574	58,530	63,825	90,300	Ascendente
Incendios forestales atendidos	Incendios	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Gobierno de Jalisco, 2013.	ND	601	550	530	500	Descendente
Situaciones de urgencia por desastres naturales	Situación de urgencia	Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos, Gobierno de Jalisco, 2012.	ND	20	19	16	6	Descendente

\* De acuerdo al comportamiento de la unidad de medida, la tendencia deseable del indicador puede ser descendente (si disminuye, mejor) o ascendente (si aumenta, mejor).