

Lecciones aprendidas en gestión integral de riesgo de desastres, a nivel local, en el sureste de México

Colorado González, Felipe de Jesús

2021

<https://hdl.handle.net/20.500.11777/5311>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA
Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril 1981



**LECCIONES APRENDIDAS EN GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO DE
DESASTRES, A NIVEL LOCAL, EN EL SUR-ESTE DE MÉXICO**

ESTUDIO DE CASO

Que para obtener el grado de

**MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES EN MEDIO
AMBIENTE Y DESARROLLO**

Presenta:

Felipe de Jesús Colorado González

Directora: Dra. Lorena Cabrera Montiel

Puebla, Puebla 2021

TABLA DEL CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| Lista de abreviaturas | 6 |
| 1. Introducción/Planteamiento del Problema | 7 |
| 1.1. Antecedentes del Caso de Estudio | 7 |
| 1.2. Objetivo del Caso de Estudio..... | 10 |
| 1.3. Perfil de Riesgo de Desastre en el Sur-Sureste México..... | 10 |
| 2. Metodología | 11 |
| 3. Marco de Referencia | 14 |
| 3.1. De la Emergencia a la Gestión Integral de Riesgos | 14 |
| 3.2. La formula del Riesgo (R=A+V) | 16 |
| 3.3. EL Programa de Apoyo a Reducción de Riesgo en México..... | 17 |
| 3.3.1 Estructura Organizativa del PMR | 18 |
| 4. Estudio de Caso de GIRD en el Sur-Sureste México | 22 |
| 4.1. Gestión Comunitaria del Riesgo..... | 23 |
| 4.1.1. Lecciones aprendidas/áreas de oportunidad | 31 |
| 4.2. Gobernanza del Riesgo a nivel Microregión | 32 |
| 4.2.1. Lecciones aprendidas/áreas de oportunidad | 40 |
| 4.3. Planes Municipales de GIRD | 41 |
| 4.3.1 Lecciones aprendidas/área de oportunidad | 49 |
| 5. Conclusiones y Observaciones..... | 50 |
| 6. Anexos..... | 53 |
| Anexo A: Metodología de Recuperación Buenas Prácticas..... | 53 |
| Anexo B: Lista de las personas consultadas | 58 |
| Anexo C: Bibliografía | 59 |
| Lista de Cuadros..... | 62 |
| Lista de Esquemas..... | 62 |
| Lista de Mapas..... | 62 |

Resumen Ejecutivo

En las últimas décadas, la ocurrencia de desastres ha aumentado significativamente a nivel global, sobre todo, debido a los efectos del cambio climático, al aumento de la población mundial y al incremento de la vulnerabilidad de los modelos de desarrollo. Las pérdidas humanas y económicas causadas por los desastres hacen un fuerte llamado a los gobiernos y a la sociedad en general para trabajar en su prevención, al emplear el enfoque de Gestión Integral de Riesgos (GIR) como eje transversal de las políticas públicas a nivel nacional, estatal y municipal.

Dada su ubicación geográfica y estructura geológica, el Sur-Sureste de México está altamente expuesto a varios riesgos de desastres por fenómenos naturales, como son los sismos, huracanes, inundaciones, sequía. Además, se caracteriza por su gran heterogeneidad regional en el desarrollo económico y social, por lo cual diversos grupos, como la población indígena, comunidades rurales, mujeres y niños, resultan no solo altamente expuestos, sino que se encuentran en mayor vulnerabilidad ante dichos desastres.

México ya cuenta con una alta capacidad y recursos para la preparación y respuesta ante desastres, durante los últimos 25 años en México el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) ha logrado mejoras significativas, sobre todo en sus capacidades de planeación (OECD,2013). Adicionalmente, en los últimos años México también ha iniciado el proceso de transición del enfoque de su Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), es decir, de la gestión de emergencias a la Gestión Integral de Riesgos (GIR), reflejado en su marco normativo e institucional actual.

Sin embargo, el monto de los daños y pérdidas económicas continúan siendo significativos y sus impactos se han traducido en interrupciones o retrocesos de los procesos locales de desarrollo, afectando la salud, la seguridad alimentaria, la infraestructura básica, el empleo, los ecosistemas, y el tejido social.

Lo anterior conlleva un compromiso y trabajo a largo plazo para fortalecer la resiliencia del territorio ante los desastres, a través de la planeación, el ordenamiento territorial y el fortalecimiento de la gobernanza. Asimismo, implica una inversión en

medidas estructurales y no estructurales para gestionar los riesgos, pasando por la comprensión de riesgos de los actores de locales, subnacionales, y mejorar la preparación y la recuperación ante desastres.

Ante estos retos, en este Estudio de Caso recupera lecciones aprendidas y buenas prácticas preventivas gestionadas por comunidades y municipios rurales e indígenas de Campeche y Yucatán, que han buscado en los últimos 10 años la disminución de las vulnerabilidades locales y el incremento de la resiliencia territorial, comunitaria e institucional.

Advertencia: El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que suponía utilizar en español la terminación o/a para marcar la existencia de ambos sexos, se optó por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido que todas las menciones en tal genero siempre se refieren a todos/as hombres y mujeres, abarcando ambos sexos.

Listado de abreviaturas

| | | | |
|------------|---|----------|--|
| Art./Arts. | Artículo/ Artículos | MAS | Marco de Acción de Sendai |
| CENAPRED | Centro Nacional de Prevención de Desastres | OCDE | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico |
| CIAC | Colectivo Indígena por el Agua de Calakmul | ONG | Organización No Gubernamental |
| CRRD | Comité de Reducción de Riesgo de Desastres | PMR | Programa de Manejo de Riesgos de Desastres |
| CRED | Centre for Research on Epidemiology of Disasters | PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| CONEVAL | Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social | RRD | Reducción de Riesgo de Desastres |
| ENAPROC | Escuela Nacional de Protección Civil | SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| FONDEN | Fondo de Desastres Naturales | SIAT | Sistema de Alerta Temprana |
| FOPREDEN | Fondo para la Prevención de Desastres Naturales | SINAPROC | Sistema Nacional de Protección Civil |
| GAR-19 | <i>Global Assessment Report 2019- Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastre</i> | UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |
| | | UNISDR | United Nations International Strategy for Disaster Reduct |
| GIRD | Gestión Integral de Riesgo de Desastres | | |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática | | |
| LA RED | La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina | | |

1. Introducción/ Planteamiento del Problema

1.1. Antecedentes del Caso

De acuerdo con datos recientes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR, por sus siglas en inglés), en el período entre 1998 y 2017 (UNISDR,2017), los países que resultaron afectados por un desastre notificaron pérdidas económicas por un monto de \$2,908,000 billones de dólares estadounidenses, de las cuales, los desastres climáticos generaron pérdidas por \$2,245,000 millones; es decir, el 77 por ciento del total. Hoy, el 90 por ciento de los desastres están vinculados a amenazas hidrometeorológicas. Sumado a esto, los desastres causados por peligros naturales desplazan a más personas globalmente que los conflictos bélicos.

Además, en un contexto mundial en donde los desastres han afectado al sesenta y cuatro por ciento de la población del mundo en los últimos veinte años (GNDR, 2013). El 43 por ciento de la población global vive con USD\$2 o menos al día. La mayoría de las personas viven en situaciones de pobreza extrema (1,300 millones de personas que viven con menos de USD\$1 al día) (BM, 2013)

El Informe de Evaluación Global sobre Reducción del Riesgo de Desastre (GAR 19), integrado con insumos de todos los países por la Oficina UNISDR, reportaba que los daños y pérdidas por concepto de desastres en el mundo siguen incrementándose. Entre los factores que podrían influir en la reversión de esta tendencia se mencionan: la información, el compromiso de la sociedad, la disponibilidad de recursos, los sistemas de seguimiento para transversalizar la GIRD en sectores de desarrollo.

En este sentido, una de las causas últimas del alto nivel y rápido crecimiento de los daños y pérdidas por desastres en México, son el crecimiento de la población, sobre todo urbana y los modelos de desarrollo que no toman en cuenta la variable del riesgo, lo cual se traduce en: i) Políticas públicas que no incluyen estándares de baja vulnerabilidad; ii) falta de inversión para el fortalecimiento de capacidades técnicas profesionales a nivel comunitario, gubernamental, en el sector privado y la sociedad civil; iii) ausencia de continuidad institucional y política (dado que la resiliencia se alcanza a través de procesos de mediano y largo plazo), y, iv) el desuso de atlas y análisis de riesgos que ya existen en la toma de decisiones estratégicas y/o diarias de la economía y el gobierno. En tanto, los esfuerzos por reducir la pobreza y generar un desarrollo humano sostenible están amenazados por los desastres, sobre todo climáticos, ligados a la alta vulnerabilidad de algunas zonas urbanas y rurales.

Las comunidades rurales e indígenas del Sur-Sureste de México tienen que hacer frente a las consecuencias de la aplicación de políticas y tendencias nacionales, regionales o globales de un

desarrollo insostenible, que impacta negativamente sobre el ambiente y el hábitat de las personas, incrementando la vulnerabilidad y, por consecuencia, el riesgo de ocurrencia de un desastre.

La realidad nos muestra que las causas de desastres son cada vez más las vulnerabilidades estructurales generadas por aplicar modelos de desarrollo de alto riesgo, que reducen la resiliencia de las comunidades, los ecosistemas, las instituciones, y debilitan el tejido social. Por lo tanto, la Gestión Integral de Riesgo (GIR) tiene como objetivo generar procesos para fortalecer capacidades, reducir el riesgo y avanzar hacia formas de desarrollo más sostenibles y resiliente.

En enero de 2015, la Conferencia de las Naciones Unidas, con más de 4,000 representantes de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), la Cruz Roja, agencias de la ONU, instituciones académicas y el sector privado, adoptó el Marco de Acción de Sendai 2015-2030(MAS), consistente en un conjunto de compromisos y prioridades para tomar medidas para reducir los riesgos de desastres. Como primera prioridad de dicho Marco de Acción se acordó; “comprender el riesgo de desastres sea una prioridad tanto local como nacional”, incluyendo recuperar buenas prácticas, lecciones aprendidas para una adecuada gestión de riesgo.

En la última década, se han registraron avances significativos en la Gestión Integral de Riesgos de desastres (GIRD) a nivel federal, estatal y municipal; se actualizó la Ley General de Protección Civil desde un enfoque GIRD, y la promulgación del correspondiente reglamento de la ley, lo que generó adecuaciones a los marcos normativos a nivel Estatal y Municipal. Al igual, la evolución del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y de sus componentes ilustra un cambio de un enfoque tradicional de preparación y respuesta hacia un marco más contemporáneo de la GIR, vinculando los planes de desarrollo con dicho marco, haciendo énfasis en la prevención.

Sumado a ello, se ha incrementado la profesionalización de buena parte de sus servidores públicos con el establecimiento de Escuela Nacional de Protección Civil (ENAPROC), en sus distintas sedes, y fortalecido los Sistema de Alertas Tempranas, principalmente para ciclones tropicales y sismos. Todo lo cual ha sido efectivo en reducir el número de pérdidas de vidas humanas en la última década, aunque su alcance a nivel de las comunidades locales más vulnerables aun es limitado.

Un actor importante para la Reducción de Riesgos de Desastres(RRD) en territorio local; es el Municipio, ya que tiene atribuciones conferidas, definidas en el Art. 115 de la Constitución, entre las que están: la distribución del agua potable, el alcantarillado, la disposición y el tratamiento de aguas residuales, la recolección de basura, la seguridad pública, la zonificación y la creación de planes urbanos de desarrollo al igual que planes de desarrollo regional, la creación de reservas territoriales, la vigilancia

del uso de suelo, el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, la participación en la creación de zonas de reservas ecológicas y la creación de los bandos de buen gobierno y reglamentos; estos últimos siendo los instrumentos legales del gobierno municipal. Este artículo ha sido empleado en diversas ocasiones para promover una mayor descentralización en México y está vinculado al principio de subsidiariedad del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Es un área de oportunidad, que nos permite generar estrategias de Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), y avanzar en la resiliencia municipal y local.

En México, de manera particular en algunos estados de Sur-Sureste (Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo, Campeche, Yucatán), han venido desarrollándose y aplicado una serie de estrategias importantes en materia de gestión integral riesgos. En su conjunto, suelen presentar buenas prácticas, lecciones aprendidas, que son gestionadas o impulsados por múltiples actores y se desarrollan bajo distintos formatos.

1.2. Objetivo del Caso de Estudio

El principal propósito de este Caso de Estudio es recuperar las lecciones aprendidas, buenas prácticas de las estrategias de GIR que se han implementado a nivel comunitario y municipal por el Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres (PMR). El análisis de tres estrategias implementadas a nivel comunitario o municipal en el Sureste México se trata de determinar si como resultado de los procesos de gestión integral del riesgo de desastres, promovidos o apoyados por el PMR, la comunidad, las instituciones y los ecosistemas avanzan hacia una mayor sostenibilidad o hacia la vulnerabilidad.

El Caso de Estudio describe las fases metodológicas para la implementación de esas estrategias y el proceso de trabajo realizado con la participación de múltiples actores interesados y con un enfoque multinivel, a través del asesoramiento del PMR. El presente Caso de Estudio también proporciona información sobre la Gestión Integral de Riesgo de Desastres (GIRD) en Sur-Sureste de México y busca contribuir a los procesos municipales y locales de GIRD, identificando estas buenas prácticas y lecciones aprendidas para ser compartidas y, de ser posible, reproducirlas en contextos similares.

1.3. Perfil de Riesgo de Desastres en el Sur-Sureste México

Dada la ubicación geográfica y la estructura geológica de la región Sur-Sureste de México, se encuentra expuesta a un alto nivel y gran variedad de peligros de origen natural, tanto geológicos como hidrometeorológicos, como son huracanes, sequías, incendios forestales, deslaves, sismos, erupciones

volcánicas (Cuadro 1). Así mismo, presenta significativas condiciones de vulnerabilidad a nivel territorial como la pobreza y la marginación que presenta más del 50 por ciento de la población. Según los datos oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2015), esta población se encuentra ubicada principalmente en el Sur-Sureste de México, principalmente de origen indígena en contextos rurales y suburbanos.

Cuadro 1: Exposición del territorio de México y de la población a peligros específicos

| Riesgo(s) naturales | Área expuesta | | Población expuesta | |
|---|-----------------|-----------------------|--------------------|-------------------|
| | Km ² | % territorio nacional | Millones | % población total |
| Tormentas, Huracanes, Inundaciones | 815,353 | 41 | 31.3 | 27 |
| Sismos | 540,067 | 27 | 31.0 | 27 |
| Sequía | 573,300 | 29 | 21.2 | 19 |
| Incendio Forestal | 747,574 | 37 | 28.4 | 25 |

Fuente: Banco Mundial, SEGOB (2012), p.14.

De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR), México se encuentra entre los 10 países con más pérdidas económicas por desastres por fenómenos naturales entre 1998 y 2017; junto con China, Japón, USA, India, Italia, Puerto Rico, Alemania, Indonesia, y Francia (UNISDR, 2017). En este periodo se registraron pérdidas económicas por USD 2,908 billones y México tuvo pérdidas por USD 46,000 billones. Entre 1970 y 2009, aproximadamente 60 millones de personas se vieron afectadas por desastres de origen natural en México (UNISDR, 2011). Las estadísticas del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) muestran que, en los últimos 10 años, el 90 por ciento de las pérdidas se generaron por fenómenos hidrometeorológicos, mientras que 9 por ciento por sismos (SINAPROC, 2013). En México, tan sólo en la última década, han muerto 1,750 personas a causa de desastres y las pérdidas materiales han superado los USD 19,970 millones (García-Arróliga, 2019). Además, se considera de manera específica la vulnerabilidad social y económica que enfrentan las mujeres, hombres, niñas y niños de la población indígena del país, que viven de manera diferente los desastres.

2. Metodología

Los proyectos generan prácticas, experiencias o lecciones aprendidas que son potencialmente aplicables o transferibles a otras situaciones y circunstancias. Existe un interés cada vez mayor, por parte de los actores involucrados en GIR, en conocer y compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas en la temática. Que buscan encontrar semejanzas, marcar diferencias, extraer lecciones y

transformar la diversidad de experiencias en propuestas cohesionadas, aprendizajes concretos y prácticas replicables que nos permitan avanzar en la construcción de un futuro sostenible.

Para efectos del análisis de Caso de Estudio se entenderá la sistematización como un proceso de reflexión crítica de las experiencias desarrolladas en GIRD en el Sureste de México; destinado a ordenar, organizar, comprender y reconstruir el proceso práctica y el camino recorrido hasta la fecha, con el fin de generar conocimiento y extraer lecciones aprendidas que sirvan para fortalecer y mejorar las prácticas futuras.

El Estudio de Caso tuvo el apoyo del Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México (PMR), lo que permitió recuperar las experiencias en GIR a nivel local en el Sureste en México.

La investigación, realizada entre enero a diciembre de 2020, incluyó la recopilación y revisión de documentos¹ generados por PMR en los procesos de GIR a nivel municipal y comunitario en el sureste de México, y presenta ejemplos concretos de buenas prácticas y lecciones aprendidas, así como las principales áreas de oportunidad para la GIR nivel local.

Las entrevistas con promotoras y ex-promotoras del PMR fueron fundamentales para revisar la orientación, alcances y avances de las estrategias implementadas en sus regiones, así como representantes de comunidades rurales en riesgo. Las entrevistas se llevaron a cabo usando guías de preguntas y cuestionarios estructurados, adaptados al proceso GIR implementado de cada promotor consultado. Las entrevistas giraron en torno a las fases metodológicas y su aplicación, con un fuerte énfasis en recuperar las buenas prácticas, lecciones aprendidas y las áreas de oportunidad en GIR a nivel comunitario y municipal.

El Estudio de Caso describe las lecciones aprendidas de las experiencias a nivel local con el propósito de recuperar el conocimiento generado por los proyectos del PMR en los municipios de Calakmul, Campeche, Hopelchén, Campeche, Tetiz, Samahil, Kichil de Yucatán. Para lograr esto, se retomó la metodología de sistematización para recuperar buenas prácticas del PMR (Anexo A), y se adecuó para recuperar los procesos/estrategias de GIR a nivel local. Esta metodología permite el análisis, síntesis e interpretación crítica del proceso, es decir, ubicar momentos importantes que marcaron el proceso y realizar una síntesis que permita elaborar una conceptualización a partir de práctica sistematizada.

¹ Documentos de proyecto (PRODOC), reportes de avances de las regiones, informes a los donantes, planes municipales y comunitarios GIRD y productos de las regiones.

También, permite la descripción de éxitos y las áreas de oportunidad; por último, la metodología busca visibilizar el enfoque de la GIRD en las experiencias sistematizadas.



Esquema 1. Hoja de ruta para recuperar buenas prácticas/lecciones aprendidas de las estrategias en GIRD a nivel municipal y Comunitario. Diseño propio, 2021.

Por lo tanto, la sistematización de estas estrategias a nivel local en GIRD no termina con la descripción de la evolución y de los resultados, sino que implicó un análisis profundo sobre cómo fue posible lograr lo que se logró: ¿cómo era la situación y contexto antes de la intervención?, ¿Cuáles fueron los factores claves de éxito?, ¿Qué se podría haber hecho de otra manera y por qué? y ¿Cuáles son las recomendaciones derivadas de la práctica?, son preguntas que guiaron el presente Estudio de Caso.

3. Marco de Referencia

3.1 De la Emergencia a la Gestión Integral de Riesgo

Hasta la década de los noventa el enfoque de los desastres se centraba en una visión vertical, emergencista y homogenizante que los consideraba como eventos sorpresivos atribuidos a la naturaleza, externos, y lo consideran como “desastres naturales”. Las acciones de las instituciones se centraban en prepararse y responder a los desastres de manera cíclica. La prevención y la mitigación no fueron objetos de gran atención por parte de los gobiernos y la sociedad en general. No existía un marco legal que apoyara la prevención de desastres, ni consenso social que avalara (Lavell, Franco,1996).

Durante la década de los noventa y bajo el impulso de varias instancias internacionales y organizaciones no gubernamentales, se promovió el Decenio Internacional para la Reducción de los

Desastres Naturales, fue inicio del análisis de la temática de riesgos y de su reducción a través de intervenciones anteriores al impacto de un desastre. Paralelo a esta campaña, se ponía énfasis en la necesidad de involucrar de los actores comunitarios en el manejo de desastres y la reducción del riesgo.

En 1996, la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), conformada por científicos sociales del continente americano, definen que los “los desastres no son naturales”, son una “construcción social”; ante una amenaza (natural o antropogénica) hay vulnerabilidades socioeconómicas que se han gestado en un territorio exponiendo a la población, por lo tanto, el riesgo de desastre crece ante estos componentes.

Las contribuciones de LA RED han posibilitado nuevas formas de comprender el proceso de riesgo-desastre y su gestión, las cuales se sintetizan en cinco aspectos centrales: **i)** Los desastres no son naturales, sino contruidos socialmente; **ii)** el nexo inherente entre el riesgo de desastres, el modelo de desarrollo y el medioambiente; **iii)** la importancia de los pequeños desastres, así como los riesgos extensivos e intensivos; **iv)** la importancia de la gobernanza local; y **v)** la investigación forense del riesgo (García-Acosta, 2005).

Por lo tanto, el enfoque conceptual basado en el riesgo involucra la participación y hace responsables a todos los actores sociales, puesto que las condiciones de riesgo son prácticas sociales de marginación y desigualdad. El riesgo es definido por Lavell (2004) como; “... un proceso social caracterizado por la coincidencia, en un mismo tiempo y territorio, de eventos físicos potencialmente peligrosos, y elementos socioeconómicos expuestos ante éstos en condición de vulnerabilidad”.

La comprensión del riesgo implica conocer las amenazas, vulnerabilidades, exposición y capacidades en un territorio, así como su vínculo para mayor o menor riesgo de desastre. Para la GIR es necesaria la participación de los diversos estratos, sectores de interés y grupos representativos sociales y culturales. Básicamente, la “gestión del riesgo es un proceso social complejo” (Lavell, 2011), mediante el cual se pretende reducir el riesgo existente en la sociedad, así como fomentar nuevos procesos de desarrollo sostenible en un territorio.

Para entender el vínculo inherente del GIR, desarrollo y medio ambiente, es necesario una revisión de estos criterios. El concepto desarrollo sostenible es el más antiguo, se relaciona con objetivos y metas de las sociedades asociados a un aumento en el bienestar humano sin degradación y depredación de la base de recursos naturales renovables y no renovables. La GIR es un concepto –y una metodología– que surge esencialmente después de 1998, inspirado por la realidad, puesta en evidencia tras el desastre asociado al huracán Mitch y por las reflexiones sobre el conjunto de razones y explicaciones que esa experiencia reveló. Así fue, que se evolucionó de una concepción de manejo o gestión de desastre hacia

una de gestión integral del riesgo de desastre, la cual involucra no sólo conceptos, sino también intenciones fundamentadas en cuanto a reducción y previsión de riesgo en el marco de la planificación del desarrollo sostenible.

La GIR se relaciona con la sostenibilidad, por la necesidad de un desarrollo amigable con el ambiente, respetuoso de su recuperación y renovación. Es necesario reconocer, desde las nociones y la experiencia en GIR, que se trata de estrategias que se dirigen a alcanzar un desarrollo sostenible.

La GIR no sólo tiene que ver con desastres asociados a fenómenos naturales, sino con la capacidad de la sociedad de aprovechar “in situ”, en un territorio determinado, los recursos –sean naturales, materiales, financieros o culturales– garantizando que no se transformen en amenazas.

En síntesis, la gestión integral de riesgos como proceso social complejo, debe sustentarse en el conocimiento de los riesgos del territorio, a partir del cual es posible definir las acciones para evitar generar riesgos en los nuevos espacios a desarrollar.

Considerar la gestión del riesgo como gestión del desarrollo tiene como componente fundamental la construcción de una estrategia que apunte a reducir la vulnerabilidad en todas las dimensiones de un territorio.

3.2 La fórmula del Riesgo (R=A+V)

Para comprender la gestión integral de los riesgos es necesario entender las diferencias que hay entre riesgos, desastre, vulnerabilidad y amenazas para poder conocer y reducir el riesgo y manejar los desastres a nivel local. No se puede confundir las amenazas con desastres, ni las amenazas con los riesgos, esto es la clave para gestionar el riesgo.

De acuerdo con la definición de la UNISDR el riesgo de desastre es la “posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad” (UNISDR,2016). La existencia de riesgos depende de la amenaza en función de la vulnerabilidad y al volverse efectiva la fórmula, ocurre el desastre. El riesgo, o la probabilidad de daños y pérdidas en el futuro, antecede al desastre y lo anuncia. La comprensión del riesgo, desde tal perspectiva hace que éste pueda anticiparse y permite que la sociedad intervenga para evitarlo o reducirlo.

La amenaza es definida por UNISDR como el “proceso, fenómeno o actividad humana que puede ocasionar muertes, lesiones u otros efectos en la salud, daños a los bienes, interrupciones sociales y económicas o daños ambientales” (UNISDR,2016). La amenaza es un factor de riesgo que puede constituir un peligro para la integridad de los seres humanos y sus bienes. Para que exista amenaza

debe existir, consecuentemente, algo o alguien que esté expuesto y que sea vulnerable ante ella. Es decir, si un fenómeno natural potencial en un territorio o una situación antrópica no generan daños sobre la sociedad, el ambiente o la economía, no se debe considerar como amenaza.

La vulnerabilidad la define UNISDR como las “condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad de una persona, una comunidad, los bienes o los sistemas a los efectos de las amenazas” (UNISDR, 2016). La vulnerabilidad es la exposición, la debilidad interior, exclusiva, que afecta a un grupo social, económico, político, físico, ambiental, humano, o a una infraestructura ubicada en un territorio susceptible de ser afectada o de sufrir daño debido a la afectación de un fenómeno amenazante. La vulnerabilidad interactúa con las amenazas para perfilar condiciones amplias de riesgo, dimensionadas de forma diferenciada, social y territorialmente.

Por último, la UNISDR define el desastre como la “disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales” (UNISDR,2016). Por lo tanto, el desastre es la concreción de riesgos no manejados por la sociedad, en el que evento físico sirve de detonador, pero no es la causa única que da origen.

3.3 El Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos en México

Después del impacto del huracán Isidore 2002 en la Península de Yucatán, a propuesta del Gobierno de Yucatán, y del gobierno Federal de México, así como de un colectivo de 21 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's)², se fundó el PMR.

El Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres, cuenta con más de 15 años de experiencia en la reducción de riesgos en las zonas más pobres del país. Actualmente, colabora con 6 gobiernos subnacionales (Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Yucatán, Campeche, Quinta Roo), 43 municipios y 77 comunidades; en las que 45 por ciento es población indígena y 66 por ciento se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, el PMR busca la resiliencia de territorios y sistemas ante los desastres.

El PMR en los últimos años, específicamente en el sur-sureste de México ha enfocado su trabajo en el cumplimiento de las prioridades de acción del Marco de Sendai; centrándose en fortalecer capacidades y alianzas locales, sectoriales e institucionales; procesos de análisis de riesgos e identificación de

² EDUCE AC, MAC, IEPAC, COMADEP AC, UYO'OL-CHÉ AC, AMIGOS DE SIAN-KA'AN AC, CIIT AC., COOX BAXA HA SC, APIS AC, YUM BALAM AC, KANCHÉ A.C., CEQROODE AC, ACADEMIA DE LA LENGUA MAYA AC, MAREA AZUL AC, NATURADA AC, CARITAS AC, KOOKAY, RED OSC'S KOONE'EX T'AAN, UADY, HUM MUCH SC.

medidas preventivas a nivel local y municipal; así como en la incidencia de políticas públicas preventivas, todo esto con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible en los territorios.

Mapa 1. Cobertura del Programa de Manejo de Riesgos de Desastres en el Sur-Sureste de México

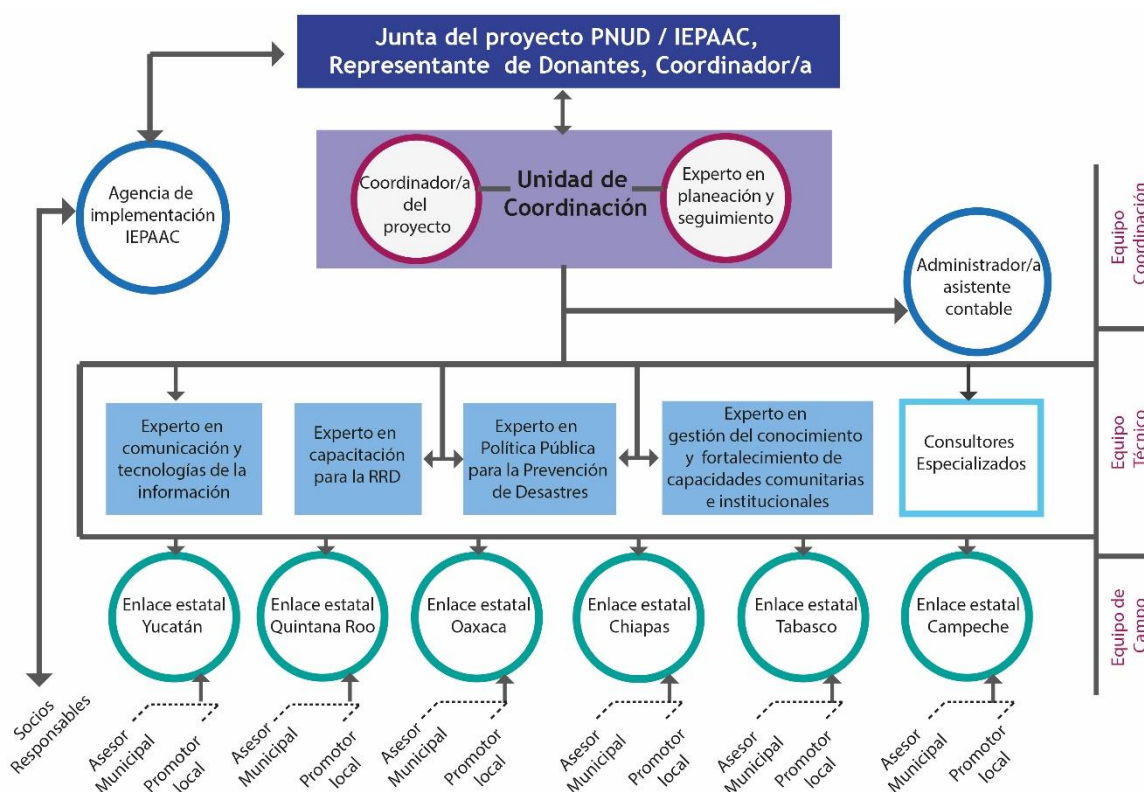


Fuente: PMR, 2019

3.3.1 Estructura Organizativa del PMR

La estructura organizativa del PMR³ está encabezada por la Junta del Proyecto, que está integrada por el PNUD, representantes de Donantes y el/la Coordinador/a de Proyectos. Se representa gráficamente con el organigrama siguiente:

³ PRODOC-Documento de Proyecto 2014-2019.



Esquema 2: **Organigrama del PMR, 2014-2020**

Coordinador/a del proyecto. Es responsable de asegurar y gestionar en tiempo y forma los insumos técnicos y administrativos para las actividades del proyecto. Debido a la complejidad de este proyecto, en temas y en zonas geográficas, se ha diseñado que la Coordinación tome la forma de una Unidad de Coordinación del proyecto (UCP) en la que además de un coordinador/a, existe una persona experta en planeación y seguimiento.

La Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP). Es la instancia coordinadora y supervisora del proyecto cuyo titular es el/la coordinador/a del proyecto que trabaja directamente con un Experto de Planeación y Seguimiento. Esta instancia vinculará las acciones con un Equipo Administrativo, estableciendo las acciones estratégicas desde las que operarán tanto el Equipo Técnico como el Equipo de Campo.

Experto en Planeación y Seguimiento. Es responsable de diseñar e implementar sistemas para monitorear el nivel de avance en la planeación del PMR; facilitar la vinculación técnica-administrativa, evitando retrasos en la implementación del proyecto.

Administrador/a. Tiene a su cargo la asesoría financiera y presupuestal que permitan operar las actividades de los equipos zonales. Para realizar su función, se apoyará de dos asistentes

administrativos; uno para la Península de Yucatán y Tabasco (zona sureste), y otro para Chiapas y Oaxaca (zona sur).

Equipo Técnico. Está compuesto por dos o tres expertos técnicos, con conocimientos y capacidades para enfrentar los retos del Proyecto. Se integra desde el inicio del proyecto para intervenir en el diseño de estrategias al interior (sistematización, documentación, planeación, etc.), y estrategias con los principales gobiernos contraparte (análisis, estudios, capacitación y asesoría). Deberá contar con habilidades y experiencia en la gestión de conocimiento (elaboración de guías, informes, etc.), y en procesos de incidencia en políticas públicas. El Equipo Técnico también auxiliará a la coordinación para llevar la vinculación con los gobiernos estatales, y con ello, la identificación de oportunidades para el mismo proyecto.

Experto/a en Políticas Públicas de Prevención de Desastres. Sus responsabilidades principales: analiza leyes y programas, formula propuestas de mejora, coordina el diseño de propuestas de nuevos programas, leyes y reglamentos que contribuyan a la transversalización de la gestión de riesgos; evalúa y aprende de las experiencias de incidencia para innovar en las propuestas de política pública.

Experto/a en Gestión del Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidades Comunitarias e Institucionales. Diseña estrategias y herramientas formativas, aporta el enfoque pedagógico de las estrategias para el fortalecimiento de capacidades locales (institucionales y comunitarias). Apoya al resto del equipo técnico y de campo en el diseño e implementación de herramientas para medir aprendizajes y su aplicación práctica en todas las capacitaciones del proyecto. Diseña, pilotea, implementa herramientas y de las estrategias de preparación, respuesta y recuperación ante Desastres. Genera un acervo actualizado y disponible de las metodologías y herramientas generadas, y otras instituciones, y las coloca a disposición de distintos tipos de usuarios. Realiza recomendaciones en función de la replicabilidad de las metodologías disponibles.

Experto/a en Comunicación y Tecnologías de la Información. Diseña, administra y mantiene el sistema de comunicación interna y la plataforma de difusión del proyecto, en la página web y redes sociales; y también se encarga del diseño de herramientas de análisis territorial para el análisis de riesgos generando mapas y otros instrumentos de planeación territorial (p. ej. ordenamientos o planes), permitiendo que las actividades del Proyecto estén geo posicionadas.

Equipos de Campo (Estatales/Municipales). Estos equipos están conformados por Enlaces Estatales, Asesores Municipales y Promotores Locales, y se ubican directamente en las capitales de los estados y en los municipios de trabajo del proyecto. Los colaboradores de los equipos zonales retroalimentan a partir de sus funciones el quehacer del PMR y las áreas de necesidad que reportan los territorios, a

través de vincularse con los funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y grupos locales.

Enlace Estatal. Responsabilidades principales: Coordinar los análisis territoriales de riesgos, dar seguimiento y fortalecer el trabajo de los promotores locales con comunidades y municipios del estado a su cargo; fungir como enlace de la Coordinación y al Equipo Técnico con el gobierno estatal respectivo; identificar oportunidades de futuros financiamientos y alianzas con actores dentro del estado a su cargo. Responden directamente al Equipo Técnico y a la Unidad de Coordinación del Proyecto.

Asesores municipales. Se trata de promotores locales que han acumulado una gran experiencia y conocimientos con base en su trabajo y las capacitaciones recibidas, o bien de profesionistas previamente formados en los campos de la reducción de riesgos de desastre, o la adaptación al cambio climático, que realizarán tareas de capacitación, asesoría y acompañamiento para lograr las metas del proyecto a uno o más municipios según el tamaño del mismo y la complejidad de la asesoría brindada. A su vez, los asesores/as municipales se integrarán al equipo del PMR de su estado para efectos de facilitar tanto su seguimiento como la integración de su trabajo con otros niveles de asesoría brindados por el proyecto, por ejemplo, al nivel local y el estatal o sectorial de política pública. Estos equipos serán coordinados directamente por el Enlace Estatal respectivo.

Promotores locales. Se trata de líderes locales o de la sociedad civil, capacitados en Gestión de Riesgos por el PMR. La intervención del proyecto se concentrará en microrregiones o territorios compactos, y en cada microrregión se contará con uno o más promotores, de acuerdo con el número de comunidades asesoradas. A su vez, los promotores locales se integrarán al equipo del PMR de su estado para efectos de facilitar tanto su seguimiento como la integración de su trabajo con otros niveles de asesoría brindados por el proyecto, por ejemplo, al nivel municipal y el estatal o sectorial de política pública. Estos equipos serán coordinados directamente por el Enlace Estatal respectivo.

4. Estudio de Caso de GIRD en Sur- Sureste México

A continuación, se presentan Casos de una adecuada gestión del riesgo a nivel territorial, como experiencias, cuyo objetivo fue reducir las vulnerabilidades estructurales de las comunidades y municipios para avanzar en alcanzar un desarrollo resiliente en el sureste de México.

Estas experiencias llevan por lo menos diez años implementado estrategias de reducción de riesgo de desastres a nivel local y municipal con abordajes diferentes, pero con el mismo objetivo de reducir las vulnerabilidades sociales, económicas y de infraestructura de los territorios en el Sur-Sureste de México.

Se presentan tres casos de gestión integral de riesgo de desastres; el primero es de gestión comunitaria, en donde la participación de los comités comunitarios de GIRD ha permitido avanzar en la organización e implementar estrategias para reducir los riesgos de desastres a nivel micro regional, el proceso empezó con fortalecer capacidades de las comunidades desde el enfoque de preparación y respuesta, protección civil, que permitió que las comunidades realizarán sus planes de RRD ante fenómenos hidrometeorológicos. Sin embargo, las vulnerabilidades sociales -económicas en las comunidades aumentaban año con año, los comités comunitarios GIRD actualizaron análisis de riesgos enfocando en las vulnerabilidades, y en el cómo reducirlas. En esta estrategia de GIR se generaron buenas prácticas y lecciones aprendidas en temas de capacitación, participación de los actores comunitarios y municipales en la gestión de sus propios riesgos, y en generar redes comunitarias para alcanzar resiliencia territorial.

La segunda estrategia es sobre gobernanza del riesgo a nivel municipal, en donde las comunidades, se organizan para exigir su derecho a estar informadas, y su participación en las obras publicas que se realizan en su territorio. A través de esta estrategia se recupera la importancia de una adecuada gobernanza de riesgo, de cómo lograr incidir en los programas del gobierno municipal, y en la organización interna de las comunidades; así como iniciar con la construcción de canales y espacios para la participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en el municipio.

Por último, la estrategia de planes municipales en GIRD, se recupera las lecciones aprendidas del proceso de fortalecimiento de capacidades, análisis de riesgos, acciones de RRD para generar municipios resilientes. Los actores gubernamentales generaron los planes municipales de GIRD con la participación incluyente de todos los actores del municipio, en donde se reconoce las necesidades de la población, y se generan estrategias diferenciadas por género, edad y etnia, tanto en los momentos de preparación y respuesta ante desastres, como en los procesos de planeación y operación de proyectos y programas de desarrollo sostenible.

4.1. Gestión Comunitaria del Riesgo

Calakmul es un municipio ubicado en el estado de Campeche, creado en diciembre de 1996. Originalmente, el municipio estuvo conformado por localidades rurales con muchas carencias como escasez de agua para uso humano, doméstico y agropecuario, nula infraestructura hidráulica, insuficiente acceso a los servicios de salud, educación, telecomunicaciones, así como caminos intransitables. En este municipio también se ubica la Reserva de la Biosfera Calakmul, razón por la que diferentes organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, académicas y de investigación llegaron a la zona, donde algunas aún permanecen para realizar trabajos comunitarios, así como de investigación. La creciente población de Calakmul genera un aumento en las actividades agropecuarias,

un incremento en los desmontes y la presencia de incendios forestales, lo que se convierte en una amenaza latente y constante en la región junto a los huracanes.

Cuadro 2. Datos sociodemográficos del municipio Calakmul, Campeche

| | |
|---|----------|
| Población total: 31,714 | |
| Masculino | Femenino |
| 16,101 | 15,613 |
| Población de 12 años y más: 22485 | |
| Masculino | Femenino |
| 11,305 | 11,180 |
| Población de 60 años y más: 2560 | |
| Masculino | Femenino |
| 1,452 | 1,108 |
| Personas discapacitadas: 1,714 | |
| Total de viviendas: 10,343 | |
| Grado promedio de escolaridad: 7.43 | |
| Grado de rezago social de CONEVAL: Alto | |
| Población en situación de pobreza CONEVAL: 74.3% | |
| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena: 7,562 | |
| Lengua: Maya, Tzeltal, Chol, Totonaco | |

Fuente: INEGI; Censo de Población 2020⁴; CONEVAL, 2015⁵.

En consecuencia, el PMR llega en el 2004, con el fin de ofrecer sus servicios de asesoría y acompañamiento en temas de gestión integral de riesgos. El objetivo inicial fue coordinarse con la dirección de Protección Civil Municipal de Calakmul, para el trabajo comunitario.

En los primeros años, de 2005 a 2007, se comenzó a difundir el Sistema de Alerta Temprana (SIAT) ante fenómenos hidrometeorológicos dentro de las comunidades; se identificaron en cada localidad ciertos espacios comunitarios que pudieran servir como albergues en caso necesario y las acciones se enfocaron en integrar Comités Locales de Gestión de Riesgo con sus respectivas brigadas de respuesta, como de albergues, de alimentos, de evaluación de daños, entre otras.

Durante la fase del proyecto 2014-2018, el enfoque consistió en desarrollar el concepto de Gobernanza del Agua y en fortalecer el vínculo comunitario e intercomunitario mediante diagnósticos participativos con el fin de que las comunidades ubicaran sus principales vulnerabilidades y necesidades. Algunas de las problemáticas que surgieron son: los altos costos de la energía eléctrica, los costos del agua, las condiciones existentes e ineficientes de la infraestructura hidráulica, entre otros. El

⁴Consultado desde: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

⁵ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=04&m=04010&sg=5&g=27>

⁶ Consultado desde:

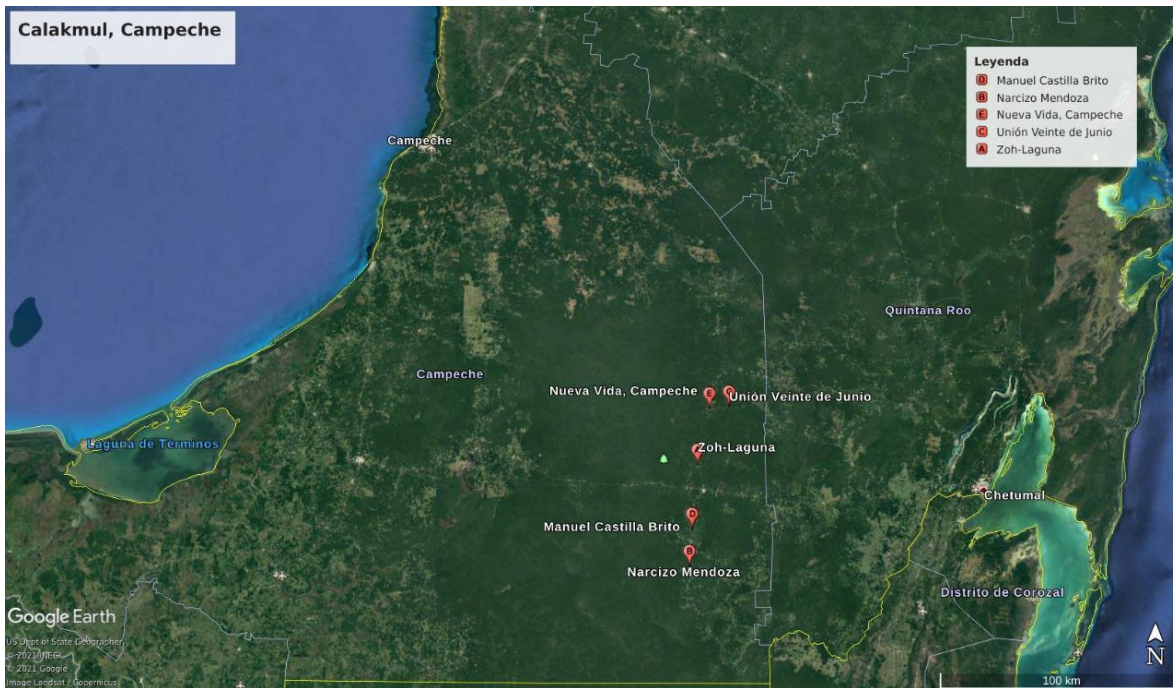
<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=04&m=04010&sg=4&g=26>

mayor riesgo compartido fue la escasez y mala calidad del agua, lo cual fue confirmado en las asambleas comunitarias.

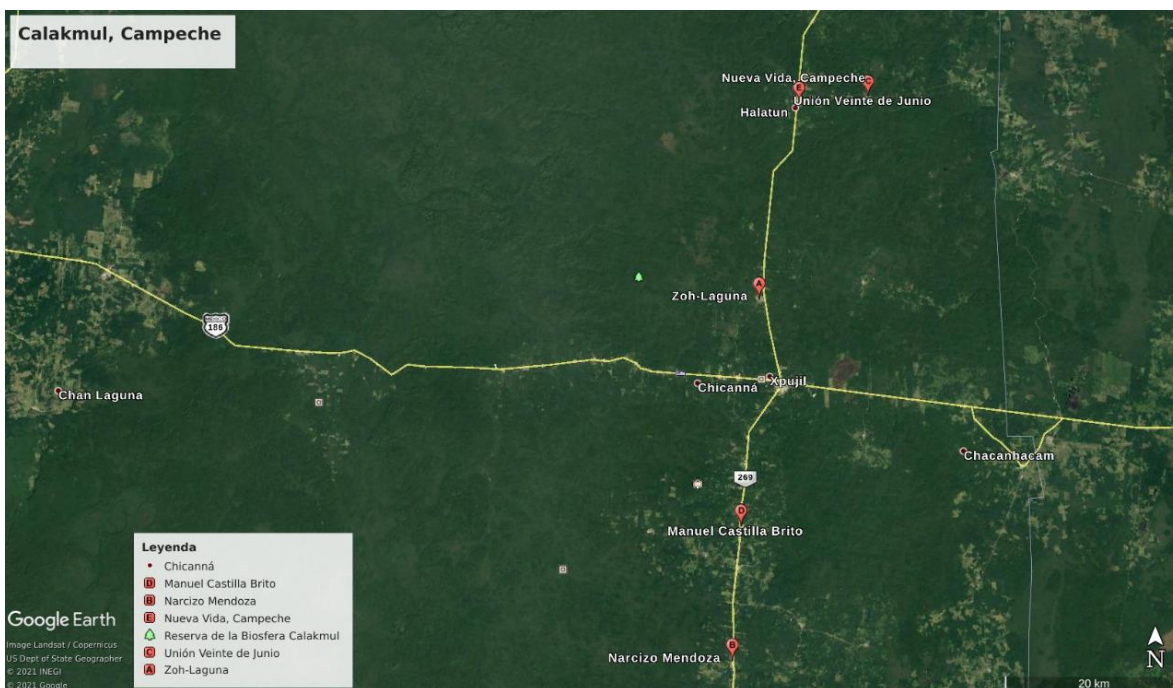
El CIAC fue una propuesta que surgió por parte de las promotoras que coordinaban el proceso en el territorio, y tuvo una respuesta e interés de la población positiva. Para que el Colectivo pudiera ser posible, se les pidió a las comunidades que seleccionaran a dos personas por comunidad para que fungieran como voceros del proceso, encargadas de asistir a las reuniones dos veces al mes del CIAC coordinadas por el PMR, a las capacitaciones y espacios de representación (Esquema 2), para posteriormente llevar estos conocimientos y experiencias al resto de las personas en su comunidad.

La participación dentro del Colectivo ha sido mayoritariamente integrada por hombres de la comunidad. Si bien, se han construido esfuerzos por integrar más mujeres y otros sectores, como jóvenes y tercera edad, ha habido resistencia, posiblemente debido a los usos y costumbres de la comunidad o desinterés de estos sectores. De igual modo, el ejercicio de socialización de los procesos, así como información que debe ser regresada a la comunidad se ha visto limitado en los ejercicios de vocería, esto debido al posible desinterés comunitario o la falta de herramientas para compartir la información a la comunidad.

La poca participación comunitaria también se ha visto reflejada en otros cargos y representaciones comunitarias, como la integración e involucramiento en otros comités y los puestos de comisariado/a ejidal y municipal, cargos que, en la mayoría de las ocasiones, ante el poco involucramiento comunitario, son designados mediante mayoría de votos o seleccionados por intereses políticos desde las esferas municipales o estatales.



Mapa 2. Intervención PMR en el municipio de Calakmul: (1)Álvaro Obregón(Zoh Laguna), (2)Unión 20 de junio(La Mancolona), (3) Nueva Vida, (4) Manuel Castilla Brito y (5) Narciso Mendoza.



Mapa 3. Intervención PMR en el municipio de Calakmul: (1)Álvaro Obregón(Zoh Laguna), (2)Unión 20 de junio(La Mancolona), (3) Nueva Vida, (4) Manuel Castilla Brito y (5) Narciso Mendoza.

EL PROCESO DE PLANEACION LOCAL DE LA GIRD

FASE I. SENSIBILIZACIÓN

La clave para que funcione todo el proceso de manejo local de riesgos es contar con la participación activa y convencida de la población local.



FASE II. ESTABLECER COMITÉ GIRD

El plan local de manejo de riesgos debe realizarlo un grupo de pobladores.

- Formar el comité
- Establecer un plan de trabajo

FASE III: IDENTIFICAR LOS RIESGOS

- Organización del trabajo comunitario
- Discusión de los riesgos (Amenaza + Vulnerabilidad/Capacidades)
- Preparación de una guía para la observación
- Elaboración del mapa de riesgos
- Reunión con grupos externos



FASE IV: DESARROLLAR EL PLAN/ESTRATEGIA DE GIRD

La implementación significa actuar sobre recomendaciones hechas durante el análisis de vulnerabilidad, integrar el plan a las operaciones de la comunidad, entrenar a sus miembros y evaluar el plan.

La planificación de GIRD debe llegar a ser parte de la cultura comunitaria.

- Realizar sesiones de orientación y capacitación
- Evalúe y modifique plan/ estrategia GIRD
- El periodo para desarrollar/elaborar la estrategia GIRD es entre 6 a 8 meses

Esquema 2: Elaboración propia. 2021

En el período que lleva el PMR en la región de Xpujil, ha habido tres espacios de inactividad del mismo programa, por falta de financiamiento. Estos espacios han sido de 6 meses a un año. Posteriormente, se

han retomado los trabajos contratando a nuevas promotoras con la consecuente capacitación y preparación del mismo personal.

El proceso, desde que se comenzó el trabajo en el territorio a la actualidad, ha conformado y fortalecido Comités de Gestión Integral de Riesgo de Desastre (Esquema 3), y comités de aguas en la mayoría de las comunidades del municipio, así como la creación y fortalecimiento del CIAC. A la par de estas acciones y seguimiento, se han construido tres documentos de investigación y análisis a través de metodologías participativas exponiendo el contexto sociopolítico y ambiental que se vive en el territorio, uno de estos documentos es el Acta Constitutiva de los Comités, la cual engloba los derechos, obligaciones y funciones a las que se comprometen desde estas agrupaciones; otro documento, son los cinco Planes Comunitarios de Gestión Integral de Riesgo de Desastres y el tercero es la Agenda Comunitaria del Agua, que muestra los intereses y necesidades comunitarias desde la visión del Colectivo.



Esquema 3. Elaboración propia. 2021

A través de los Planes Comunitarios de Gestión Integral de Riesgos de Desastres y la Agenda del Agua, que plasman las vulnerabilidades, amenazas y riesgos de las comunidades con relación al acceso, manejo y abastecimiento del agua, en cantidad y calidad, incluyendo en ellos las amenazas hidrometeorológicas y su relación con los medios de vida de las comunidades; los grupos comunitarios de las cinco localidades cuentan con una guía para continuar analizando su realidad y organizándose para gestionar ante autoridades gubernamentales, privados y sociales acciones que detonen mejores condiciones de vida para sus comunidades.

El PMR generó un acompañamiento dirigido a la capacitación y la promoción de la participación consciente de quienes integran el Colectivo y sus comunidades. Se ha insistido en el valor de la prevención; conocer las vulnerabilidades y estar preparados ante las diversas amenazas que la comunidad enfrenta.

El análisis de riesgo que se ha realizado en cada una de estas cinco localidades ha permitido plasmar las vulnerabilidades comunitarias en un documento denominado “Plan Comunitario Gestión Integral de Riesgo de Desastres”, sin embargo, este documento aún continúa en construcción, puesto que las necesidades y el contexto de las comunidades se modifican con el paso del tiempo.

Los voceros de las cinco localidades han fortalecido habilidades con relación a cómo exigir sus derechos, y sistematizar sus necesidades y posibles soluciones. Esta enseñanza la han compartido con otras comunidades y dado a conocer a representantes de otras instituciones que tienen su Agenda del Agua y su Plan de Gestión Integral de Riesgo de Desastres. Es necesario reconocer que aún falta un proceso de gestión adecuado para ir haciendo realidad lo escrito en estos documentos comunitarios.



Colectivo Indígena por el Agua de Calakmul

Agenda del agua

Propuesta de gobernanza de agua de nuestras comunidades indígenas: Unión 20 de Junio (La Mancolona), Nueva Vida, Álvaro Obregón (Zoh-Laguna), Narciso Mendoza y Manuel Castilla Brito

Documento Elaborado PMR-2017



Fotografía 01. Reuniones con las/os integrantes del Colectivo Indígena por el Agua de Calakmul (CIAC)



Fotos. Proceso GIRD en Calakmul, Campeche

4.1.1 Lecciones aprendidas/áreas de oportunidad

Con relación a las condiciones políticas, institucionales, organizativas, recursos humanos, técnicos y financieros que pudieran garantizar que los resultados del proceso tuvieran efectos duraderos, la ex-promotora considera que las acciones no son suficientes, puesto que aún “nos gana lo urgente”. Todavía es necesario atender las necesidades inmediatas, como los cambios de representantes comunitarios, las mismas autoridades locales y/o municipales, puesto que cada quién aplica nuevas acciones, por lo que no existe continuidad en los procesos.

Por otro lado, el equipo técnico del PNUD es muy escaso, una promotora, lo que se ha traducido en una atención reducida a pocas localidades. Hasta el momento no se ha logrado una fuerte incidencia a nivel municipal. La ex-promotora consideran hace falta divulgación de los trabajos y procesos.

Algunos de los principales efectos que han surgido como resultado de la intervención en personas, instituciones y ambiente es el manejo y la comprensión del concepto “gestión de riesgos”, esto ha generado que las personas reflexionen y analicen su entorno, a nivel de recursos naturales y aspectos socioambientales, económicos y políticos; así como la presencia del programa en las cinco localidades en donde se desarrolla el proceso. Sin embargo, en términos generales, ha habido un limitado acercamiento y asesoría a nivel municipal.

Un sector poblacional que ha sido poco trabajado desde un enfoque de riesgos es el de las personas jóvenes, puesto que son ellos quienes están más expuestos a riesgos relacionados con la falta de empleo, bajo nivel educativo y consumo de sustancias nocivas. Este tipo de comportamientos son cada vez más frecuentes en algunas localidades del municipio de Calakmul donde los jóvenes desde muy corta edad comienzan a incidir en el alcoholismo y el consumo drogas, además de que se integran o conforman en pandillas para delinquir, por lo que es necesario fortalecer las herramientas en materia de seguridad familiar y comunitaria; medidas eficaces para la prevención.

En conclusión, se puede observar que la intervención y el proceso desarrollado ha contribuido a mejorar la calidad de vida de los grupos meta debido a que algunas autoridades han realizado gestión de obras a diferentes niveles de gobierno utilizando la 'Agenda del Agua' que construyeron en la organización con el Colectivo. Otro logro obtenido ha sido que ahora su narrativa del discurso de la necesidad el agua la construyen desde una visión de derecho humano al acceso al agua en cantidad y calidad. El proceso ocasionó que las personas involucradas ahora logran comprender y gestionar las necesidades de sus localidades, pueden compartir sus experiencias con otras localidades y comprenden que un riesgo tiene una causa, un efecto y que puede tener solución o puede prevenirse.

4.2 Gobernanza del Riesgo a nivel Microrregión

La microrregión de los Chenes está ubicada en el municipio de Hopelchén, el que fue fundado en el siglo XVII y se encuentra en el estado de Campeche. Esta región cuenta con 37 comisarías y agencias municipales, además de más de 15 campos menonitas, así como con una superficie mayor a las 700 mil hectáreas y una población de 42,140 habitantes según el conteo de población del INEGI en 2020.

Las principales actividades económicas en los Chenes son la agricultura, la apicultura y la ganadería. La acelerada transformación de la agricultura hacia un sistema agroindustrial también trajo muchos riesgos a la población de los Chenes, ya que los programas gubernamentales como SAGARPA o la Secretaría de Desarrollo Rural del estado, ofertan a los campesinos la implementación de paquetes tecnológicos de agroquímicos para la producción de monocultivos como la soya, el sorgo y el maíz, porque en la región de Hopelchén se cuenta con terrenos aptos para la agroindustria, que deforesta la selva por la siembra de grandes extensiones de "mecanizados", y que tiene al gobierno como inversor de los proyectos de siembra agroindustrial, perforación de pozos y sistemas de riego a menonitas y empresarios.

Todo esto comenzó desde la década de los ochenta, cuando llegaron los menonitas a la región. Poco a poco fueron estableciéndose más colonias menonitas, lo que ocasionó deforestación en grandes áreas. La Secretaría de Medio Ambiente del estado de Campeche calculó recientemente que en los últimos 5

años se perdieron 60 mil hectáreas de terrenos forestales. Esto genera una amenaza a la sobrevivencia de la apicultura como una actividad económica muy importante para la población.

Ya desde entonces se encontraban en la región empresarios agroindustriales, quienes han promovido la renta de las tierras. En algunos ejidos se han firmado contratos para la renta de tierras hasta por 30 años, aunque la mayoría rentan por un año o dos. Más recientemente, se comienzan a ver casos de venta de tierras ejidales, aunque esto sólo ha sucedido en tres ejidos. El modelo de agricultura industrial de los menonitas es el que ahora predomina, y también los campesinos mayas en las comunidades han adoptado muchas de estas prácticas productivas.

Cuadro 3. Datos sociodemográficos del municipio Hopelchén, Campeche

| | |
|--|----------|
| Población total: 42,140 | |
| Masculino | Femenino |
| 21,328 | 20,812 |
| Población de 12 años y más: 31631 | |
| Masculino | Femenino |
| 15,994 | 15,637 |
| Población de 60 años y más: 4331 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,301 | 2,030 |
| Personas discapacitadas: 1,912 | |
| Total de viviendas: 10,343 | |
| Grado promedio de escolaridad: 7.5 | |
| Grado de rezago social de CONEVAL: Medio | |
| Población en situación de pobreza CONEVAL: 69 % | |
| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena: 14,561 | |
| Lengua: Maya | |

Fuente: INEGI; Censo de Población 2020⁷, CONEVAL, 2015^{8,9}.

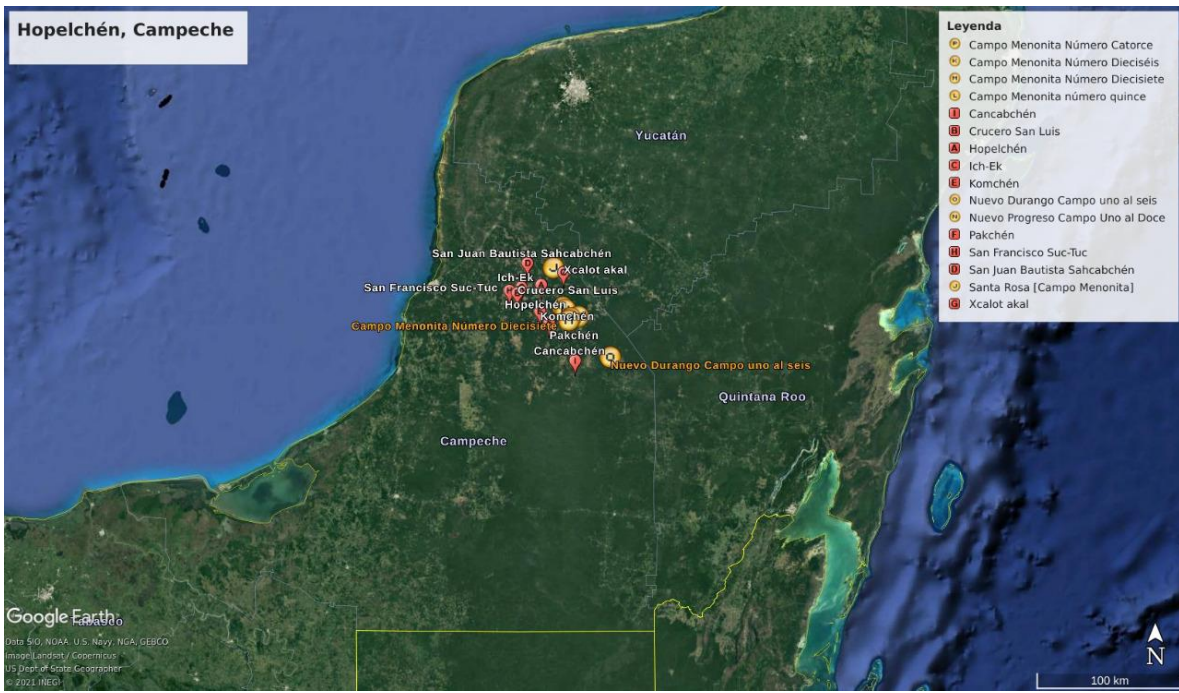
⁷Consultado desde: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

⁸ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=04&m=04006&sg=5&g=27>

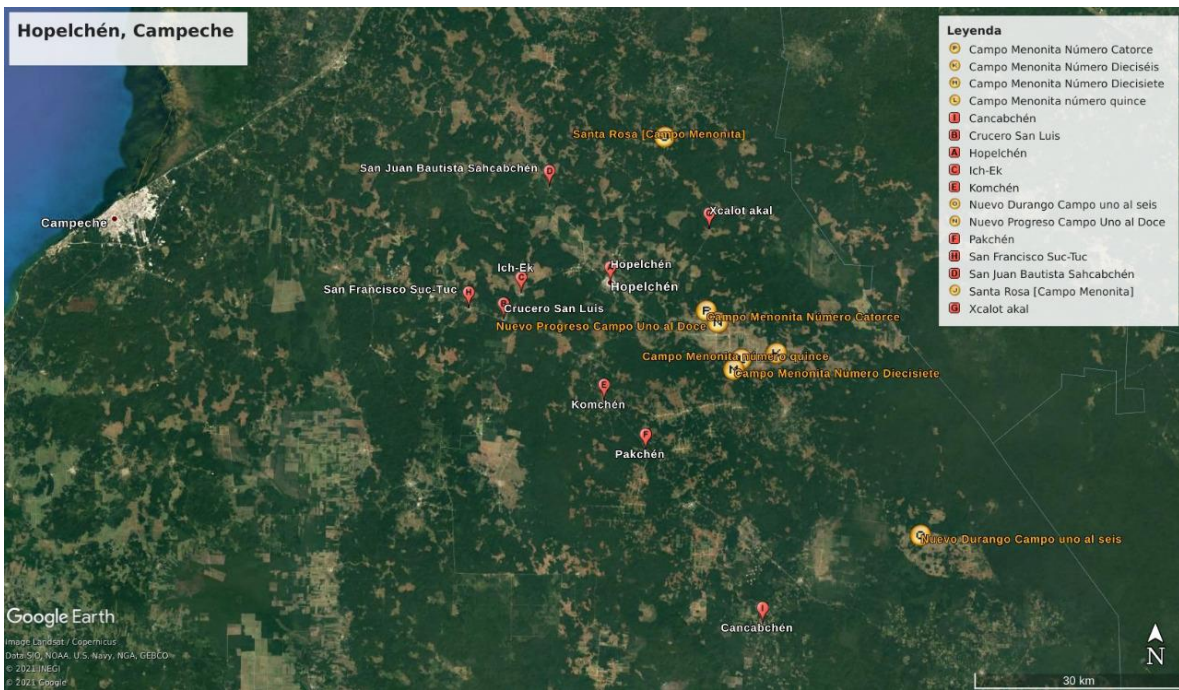
⁹ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=04&m=04006&sg=4&g=26>



Mapa 4.

Intervención PMR en el municipio de Hopelchén en color rojo, y campos Menonitas en color amarillo.



Mapa 3.

Intervención PMR en el municipio de Hopelchén en color rojo, y campos Menonitas color amarillo.

En Hopelchén, la mayoría de las comunidades son consideradas de media marginación (CONEVAL, 2015). Las familias campesinas no perciben precios de garantía por sus principales productos, como el maíz. Los precios bajos de sus productos y los costos de producción elevados hacen que la producción sea poco rentable, lo que los hace dependientes de programas asistenciales. El problema de la baja rentabilidad en la producción, junto con la gran demanda de tierra que existe por parte de la población menonita, ha hecho que se incremente la renta de tierras ejidales.

Antes de la implementación del proyecto PMR, durante el período 2005-2006, los funcionarios del Ayuntamiento de Hopelchén decidían sobre las obras a ejecutar en las comunidades sin tomar en cuenta la opinión de las autoridades locales y de la gente. Sin tener una política de transparencia por parte del Ayuntamiento, la comunidad no contaba con información sobre los recursos que maneja el ayuntamiento para ejercer cada año. Se carecía de información sobre las obras que se realizaban en las comunidades y sobre el costo de cada obra, por lo que era imposible vigilar que las obras se ejecutaran de manera correcta. Carecían de información sobre las funciones del comité de obras, y las funciones de los comisarios no sabían cómo hacer algunas solicitudes sencillas o como dar seguimiento a las gestiones para la rehabilitación o mantenimiento de las calles.

En Hopelchén hay una clara relación de poder; los partidos políticos, especialmente el PRI, ejercen un control sobre la ciudadanía. En el municipio, solo el PAN ha sido el único partido político que ha gobernado aparte del PRI, y lo hizo únicamente por dos períodos. Es importante señalar que el control que ejercen estos partidos es derivado de la forma en que manejan y condicionan los programas asistencialistas creados por el gobierno. Además de los partidos políticos, las empresas distribuidoras de agroquímicos y semillas son un grupo de poder muy importante. Estos grupos pactan con los gobiernos locales para que se estimule el uso de estos productos a través de la distribución de apoyos en especie, quitando a los campesinos la posibilidad de elegir otros modelos productivos.

Entre 2007 y 2008 se empezó a trabajar un proceso de capacitación intensa a promotoras de salud, líderes comunitarios, comisarios municipales y ejidales, sobre gestión integral de riesgos en las comunidades de San Francisco Suc-Tuc, Crucero San Luis, Ich-Ek, San Juan Bautista Sahcabchén, Komchén, Pakchén, Xcalot-Akal y Cancabchén. Estas son comunidades de Hopelchén en la que trabajaron talleres de capacitación impartidas por asesoras y promotoras del PMR sobre las funciones de los comités y de los comisarios sobre estructura del ayuntamiento, programas y sus alcances, por ejemplo, el ramo 33 y otros.

En 2008 se trabajó sobre todo en la preparación y respuesta ante los fenómenos hidrometeorológicos y las vulnerabilidades de las comunidades ante esos peligros, por lo que se incluyeron temas de recuperación, evaluación de daños y reducción de riesgos, mediante el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los comités comunitarios de gestión integral de riesgos. Principalmente, se abordaron las amenazas más relevantes que se consideraban eran los huracanes y los incendios.

En ese momento, no se habían analizado las vulnerabilidades que las acciones de la población o el gobierno podían provocar. No se vigilaban las obras públicas que se construían en las comunidades. Se

conformaban comités de obras, pero sólo con el fin de cubrir los requisitos de autorización. Los constructores y autoridades municipales no tomaban en cuenta las sugerencias de los comisarios y líderes para la construcción de obras.

Asimismo, se capacitó a los comités Comunitarios de Gestión Integral de Riesgos en la forma de obtener información sobre los proyectos que entran al ayuntamiento y en cómo deben ser distribuidos los recursos en el municipio de Hopelchén. En 2010, se conformaron Comités Comunitarios de Gestión de Riesgos por el PMR. Estos comités, junto a sus comunidades, elaboraron un diagnóstico sobre la situación de la población con especial atención en el análisis de los riesgos existentes. Se encontró que la problemática relacionada con las obras públicas ocasionaba más vulnerabilidades en territorio que prevención o mitigación de riesgo, fue considerada una de las más importantes en todas las comunidades por lo que se decidió, mediante un consenso, trabajar sobre la agenda de obras públicas.

Además de las reuniones comunitarias y con los comités, se realizaron talleres municipales a los que asistían personas de todos los comités. En ese espacio se identificaron las problemáticas comunes a todas las comunidades: vulnerabilidad provocada por las obras públicas y afectaciones a la apicultura por el impacto ambiental de la agricultura industrial.

De igual manera, se ampliaron las actividades y áreas de trabajo con el apoyo de los representantes y comisarios de las comunidades y se organizaron para solicitar información al Ayuntamiento en acceso a la información sobre los proyectos que se autorizan en las comunidades. Vieron la importancia de que los comisarios se integren en los comités para respaldar las gestiones y solicitudes de información que se realizaron en este proceso.

Para este proceso se vio la importancia de que se capacitaran a los integrantes de comités mediante talleres de capacitación en la práctica y gestiones de necesidades más urgentes de las comunidades. Para poder llegar a eso, se tomaron en cuenta los resultados del diagnóstico de análisis de riesgos para organizar las actividades y se aprovecharon los diferentes recursos con los que cuentan en la comunidad, ubicando los servicios de los que disponen, haciéndose responsables ellos mismos de dar seguimiento a las funciones que tenían como integrantes del comité.

Para que el proceso pudiera avanzar, fue necesario hacer alianzas con actores claves; desde el involucramiento de los representantes de otras comunidades, tener reuniones con los responsables de programas de gobierno municipal, estatal y federal, quienes informaban sobre sus programas, reglas de operación y alcances, así como el apoyo de asesores, investigadores e instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Los actores se fueron involucrando poco a poco en el proceso, con el apoyo de las

autoridades comunitarias y de los otros participantes. Con el resultado y la sistematización de dichos diagnósticos se regresó a las comunidades y por medio de asambleas comunitarias y ejidales, se mostraron los resultados y se propuso dar continuidad a la reflexión y definir algunas acciones en coordinación con el PMR.

En la organización del proyecto, el trabajo intenso de los comités con el acompañamiento y asesoría permitió un análisis amplio que dio pie a la organización, no solo en las comunidades, sino también con los comités y representantes de otras comunidades, como la solicitud y gestión de proyectos y obras urgentes, el mantenimiento a los principales servicios con los que cuenta la comunidad y mantenimiento a las comisarías.

También surgieron algunas dificultades, como que las autoridades de comunidades no participantes en el proceso calificaban de conflictivos a los integrantes del comité de gestión integral de riesgos porque pensaban que estos les estaban usurpando su lugar como autoridad, ya que estos empezaron a solicitar los proyectos de obras aprobadas en las comunidades, a exigir sus derechos de acceso a la información y a vigilar que se apliquen los recursos y materiales comprometidos en los proyectos.

Un factor externo que afectó el desarrollo del proceso fue la organización de los comités con las autoridades comunitarias. El gobierno municipal siempre trataba de romper la organización de los comités y no reconocía al comité de gestión integral de riesgos. Tampoco reconocía la gestión de los comités junto con autoridades comunitarias para la rehabilitación de comisarías, centros de salud, escuelas y casas de salud con programas de gobierno estatal. Otro factor fueron los partidos políticos que dividen a las comunidades y generan conflictos.

Sin embargo, se generó conciencia sobre la gestión integral del riesgo como elemento transversal del desarrollo local por medio del análisis sobre las diferentes riesgos que visualizaron los comités con diagnósticos participativos; así como, la facilitación de talleres y reuniones, donde los comités y comisarios vieron la importancia de trabajar de manera organizada para iniciar con la gestión de pequeños proyectos que ayudaron a la disminución de los problemas más tangibles, como la falta de servicios básicos y urgentes para resolver los problemas de inundaciones en zonas de riesgo en temporada de huracanes o lluvias fuertes. Los participantes iniciaron su trabajo por medio de la solicitud de obras como drenajes, puentes, vados o emparrillados para canalizar el agua fuera de la zona urbana.



Esquema 5. Proceso de la Gobernanza del Riesgo a nivel Microrregión, Hopelchén, Campeche. Elaboración propia 2021



Fotos: Proceso GIRD en Hopelchén, Campeche.

Con la implementación de capacitación y talleres participativos, los participantes lograron trabajar dos agendas. Una de ellas fue la de obras públicas y otra una agenda apícola, que se ha ido modificando durante el proceso para hacer una agenda más grande en la que se incluyen más de 25 comunidades de los Chenes. Asimismo, se plantearon las principales problemáticas y sus posibles soluciones en defensa

del territorio, así como la gestión de estas agendas con funcionarios y autoridades municipales, estatales y federales, ya que se considera que la incidencia política es parte importante para que este proceso siga caminando.

Dentro de los efectos generados por el proceso, está que la organización que se ha logrado con más de 25 comunidades para la realización de petitorios o quejas administrativas que se presentan a las autoridades correspondientes. Esto con el fin de que haya mitigación y disminución de riesgos, porque los representantes y comités de gestión integral de riesgos se han apropiado de su proceso, dando seguimiento a las gestiones ante las instituciones de gobierno, informando a la gente de sus comunidades sobre el proceso y la capacidad de participar en ruedas de prensa para hacer visible el proceso.

4.2.1. Lecciones aprendidas/ áreas de oportunidad

Es importante para la realización de cualquier proyecto, actividad o plan de desarrollo a ejecutar en las comunidades rurales e indígenas, tomar en cuenta el contexto de la población, involucrar a los líderes y autoridades, así como la población en general, capacitar y formar a nuevos gestores, voceros, líderes y autoridades para el seguimiento de los trabajos ya iniciados en las comunidades para que se apropien del proceso. De igual manera, es importante aprovechar los recursos naturales con los que se cuentan, su cuidado y conservación, lo que se deberá analizar en reuniones o asambleas comunitarias.

Es relevante destacar el trabajo sobre monitoreo de riesgos, vulnerabilidades, visualización de problemas urgentes en la comunidad, así como también en las oportunidades y capacidades locales para iniciar con las posibles soluciones. De igual forma, el diseño de estrategias, herramientas y metodologías adecuadas a la población, pueblo originario o cultura de la población seleccionada. Asimismo, es importante dar seguimiento a los trabajos iniciados con el colectivo de comunidades mayas de los Chenes y con otras instituciones o asociaciones para la defensa de territorio.

4.3 Planes Municipales de GIRD

La zona Costa Poniente de Yucatán reúne a varios pequeños municipios (Tetiz, Samahil, Kinchil) que integran la zona en el proyecto del PMR. Dicha zona fue impactada por el huracán “Isidoro”, de categoría 3, en el año 2002, lo que generó pérdidas económicas en varios sectores productivos: pesca, turismo, apicultura, citricultura, pequeños ganadería. Para las mujeres las afectaciones se dieron principalmente

en las hortalizas y actividades de traspatio, aunado a diversos daños a los servicios básicos como electricidad, agua, caminos, escuelas, entre otros. Por lo tanto, Yucatán fue declarado zona de desastre.

Cuadro 5. Datos sociodemográficos del Municipio Tetiz, Yucatán

| | |
|---|----------|
| Población total: 5,464 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,784 | 2,680 |
| Población de 12 años y más: 4,225 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,120 | 2,105 |
| Población de 60 años y más: 580 | |
| Masculino | Femenino |
| 305 | 275 |
| Personas discapacitadas: 370 | |
| Total de viviendas: 1,901 | |
| Grado promedio de escolaridad: 6.44 | |
| Grado de rezago social de CONEVAL: Medio | |
| Población en situación de pobreza CONEVAL: 64% | |
| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena: 1,616 | |
| Lengua: Maya | |

Fuente: INEGI; Censo de Población 2020¹⁰, CONEVAL^{11,12}.

Cuadro 6. Datos sociodemográficos del municipio Samahil, Yucatán

| | |
|---|----------|
| Población total: 5,631 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,835 | 2,796 |
| Población de 12 años y más: 4,463 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,240 | 2,223 |
| Población de 60 años y más: 608 | |
| Masculino | Femenino |
| 313 | 295 |
| Personas discapacitadas: 306 | |
| Total de viviendas: 1,667 | |
| Grado promedio de escolaridad: 7.99 | |
| Grado de rezago social de CONEVAL: Bajo | |
| Población en situación de pobreza CONEVAL: 49.9% | |
| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena: 1,733 | |
| Lengua: Maya | |

Fuente: INEGI; Censo de Población 2020¹³, CONEVAL^{14,15}.

¹⁰Consultado desde: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

¹¹ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31087&sg=5&g=27>

¹² Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31087&sg=4&g=26>

¹³Consultado desde: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

¹⁴ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31063&sg=5&g=27>

¹⁵ Consultado desde:

<http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31063&sg=4&g=26>

Cuadro 7. Datos sociodemográficos del municipio Kinchil, Yucatán

| | |
|---|----------|
| Población total: 7,530 | |
| Masculino | Femenino |
| 3,792 | 3,738 |
| Población de 12 años y más: 5,884 | |
| Masculino | Femenino |
| 2,969 | 2,915 |
| Población de 60 años y más: 817 | |
| Masculino | Femenino |
| 393 | 424 |
| Personas discapacitadas: 568 | |
| Total de viviendas: 1,667 | |
| Grado promedio de escolaridad: 7.45 | |
| Grado de rezago social de CONEVAL: Medio | |
| Población en situación de pobreza CONEVAL: 65.1% | |
| Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena: 1,821 | |
| Lengua: Maya | |

Fuente: INEGI; Censo de Población 2020¹⁶, CONEVAL¹⁷¹⁸.

Este fue el primer resultado de un diagnóstico que se realizó antes de la intervención comunitaria, cuya respuesta fue idónea para que la zona poniente fuera considerada por el Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres como zona altamente vulnerable ante las amenazas hidrometeorológicas. En ese entonces, las instituciones municipales no disponían de mecanismos y recursos suficientes para responder a la demanda de asistencia a nivel local, asimismo carecían de recursos humanos y materiales.

La toma de decisiones únicamente la ejercían los ayuntamientos con autoridades en turno, dado que no había una articulación organizada entre población, instancias y gobierno, ni propuestas de espacios para discutir sobre la importancia de organizarse ante los impactos de los huracanes. En la zona de la costa poniente ha prevalecido una dinámica de conformismo y paternalismo por parte de las comunidades con una dependencia muy marcada hacia los gobiernos y programas asistenciales.

En el año 2005, la zona fue impactada nuevamente por el huracán “Wilma”, de categoría 5. Este evento, sumado al recuerdo del impacto del huracán Isidoro, en algunas comunidades, sembró incertidumbre y temor entre los pobladores, debido a que varias familias se sentían vulnerables ante

¹⁶Consultado desde: https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Datos_abiertos

¹⁷ Consultado desde: <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31087&sg=5&g=27>

¹⁸ Consultado desde: <http://sistemas.coneval.org.mx/DATAMUN/dato-actualizado?e=31&m=31087&sg=4&g=26>

las condiciones de sus viviendas. Nuevamente, las autoridades municipales carecían de mecanismos eficientes ante este tipo de eventos adversos, lo que propició que hubiera pérdidas económicas muy importantes en la región.

En el marco de la emergencia por el impacto del huracán “Wilma”, se dio la llegada del PMR a esta zona, con el fin de proponer espacios de discusión en los temas de Gestión Local del Riesgo. Es así como mujeres y hombres interesados en participar, se fueron sumando y poco a poco fue cobrando relevancia e integrando a los actores; tomando en cuenta que la comunicación y participaron era de total beneficio para la organización de la comunidades y municipios.

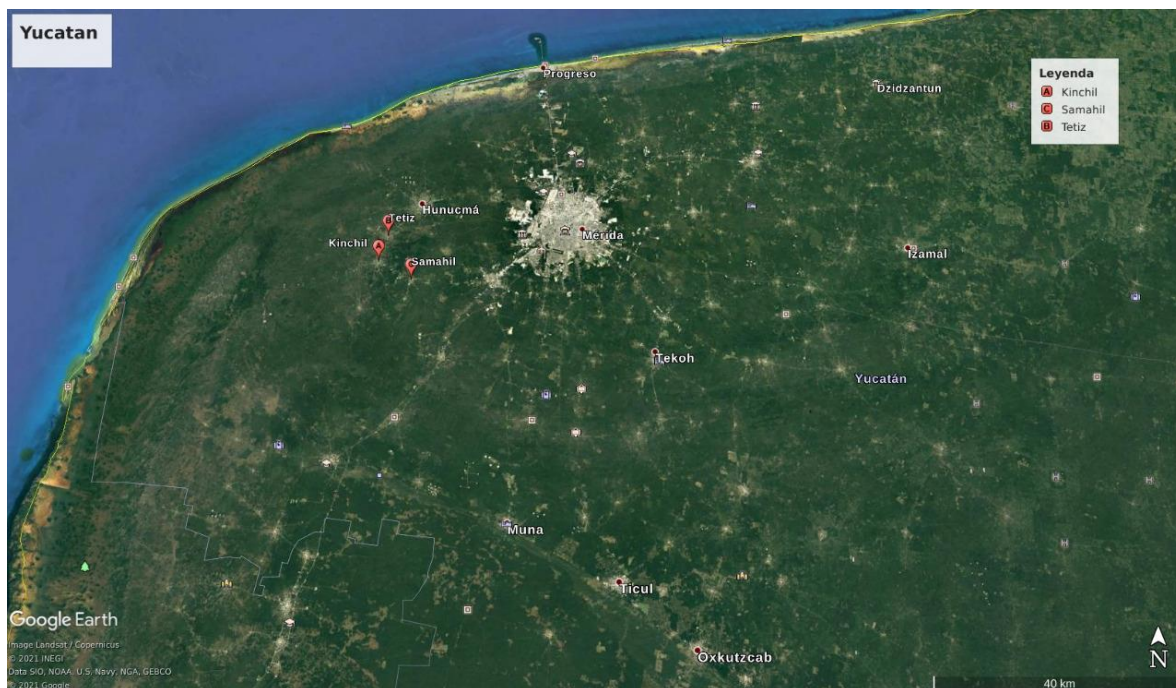
A partir de ello, se dio un punto de inflexión para fomentar la seguridad ante futuras contingencias principalmente hidrometeorológicas. Aun estando en proceso de consolidación, los comités comunitarios pudieron constatar la efectividad de la organización, ante la amenaza del huracán “Stan”. Ya que los comités realizaron en tiempo y forma las medidas de autoprotección de acuerdo con el sistema de alerta temprana de manera interna, es decir, desde las comunidades.

A medida que el proceso siguió avanzando, también surgieron cambios en la estrategia. Las comunidades demandaban otros riesgos que no partían desde las amenazas de origen natural, sino desde las vulnerabilidades -sociales, económicas, medioambientales, política-, por lo que la metodología se fue adaptando, dando pie a una nueva propuesta de análisis, con una visión más amplia del análisis de riesgo de desarrollo.

Durante los siguientes años se adopta el enfoque denominado “El fortalecimiento municipal”, que permitió abordar a mayor escala, desde lo regional, la reducción de riesgos de desastres, incluyendo la relación directa con autoridades municipales y la unidad de protección civil. Paralelamente, se continuó con el proceso organizativo, fortaleciendo capacidades a los “Comités Comunitarios de GIRD”. El proceso hacia la incidencia a nivel municipal propició el acercamiento de las autoridades de los Ayuntamientos, consolidado a través de una propuesta ciudadana, con una visión de desarrollo sostenible.

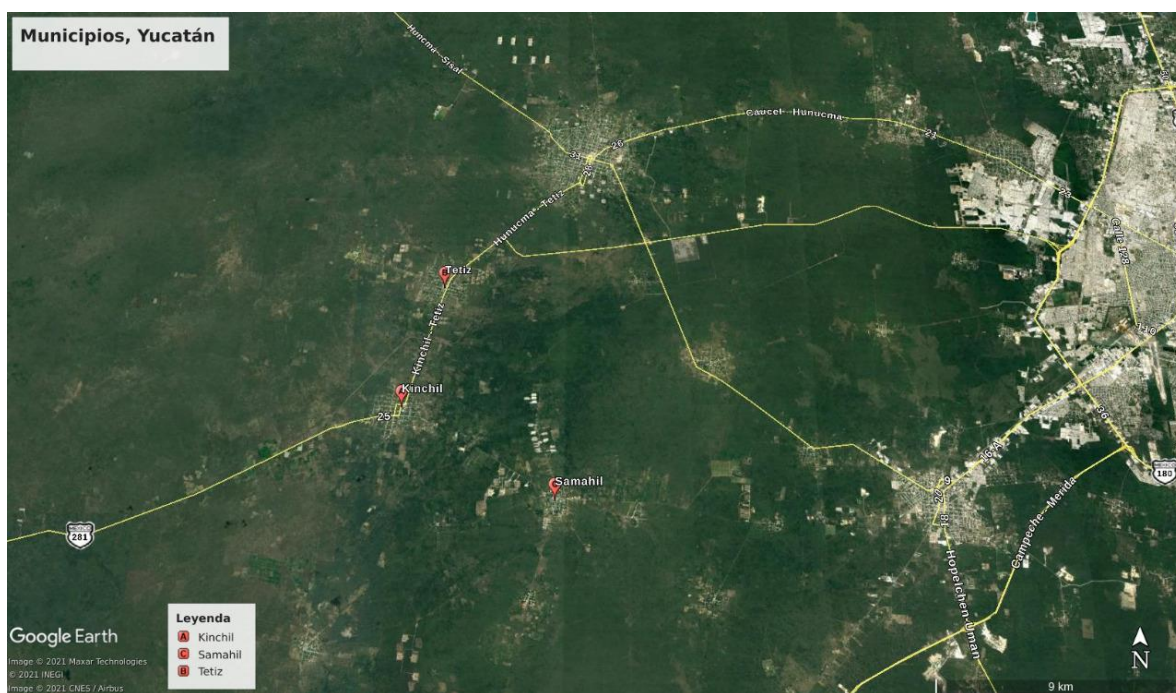
El primer acercamiento del PMR a la comunidad fue a través de recorridos comunitarios de la Costa Poniente (Tetiz, Samahil, Kinchil) y visitas domiciliarias, donde se realizó un mapeo de organizaciones civiles, grupos productivos y cooperativas existentes en dicha zona, con el fin de ubicar actores sociales clave que pudieran contribuir a la facilitación del proceso de intervención. Esto permitió tener un panorama general de las necesidades de cada comunidad y así determinar en qué comunidades se podía conformar comités. También se realizaron reuniones de carácter informativo con el propósito de

presentar objetivos, funciones y metodología del programa PMR a la población y a autoridades locales. Las mujeres de las comunidades fueron quienes mostraron mayor interés; además, se buscaba involucrar a las autoridades locales y municipales en las reuniones, así como cualquier actor social clave, para sensibilizar acerca de los temas de amenazas y vulnerabilidades.



Mapa 6.

Intervención del PMR en los municipios de Tetiz, Kinchil y Samahil.



Mapa 7.

Intervención del PMR en los municipios de Tetiz, Kinchil y Samahil.

Los talleres participativos fueron una forma de elaborar los planes de GIRD a nivel comunitario, donde el propósito era analizar el contexto de sus comunidades. La información recabada sirvió como guía para posteriores talleres participativos donde las y los habitantes elaborarían un plan de GIRD de acuerdo con el análisis de riesgos de sus comunidades. La reflexión de la población poco a poco se trasladó a otras amenazas diferentes, que anteriormente no habían sido consideradas en el análisis de sus contextos; ya no se partía únicamente desde las amenazas de origen natural, sino que ahora el análisis también surgía desde las vulnerabilidades, lo cual permitió considerar aspectos diferentes y realizar estrategias de reducción de riesgos comunitario.

Fue a través de talleres participativos que se capacitó a los miembros de cada comité comunitario en temas de reducción de riesgos, así como actualizaciones en el análisis de riesgos de desastres, antecedentes y generalidades de la comunidad, y análisis de las debilidades y fortalezas de los comités ya conformados. Asimismo, se organizaron encuentros de intercambio de conocimientos y experiencias con otros comités de diferentes comunidades. A lo largo de este proceso se aplicó, en dos ocasiones, el protocolo de preparación y respuesta, elaborado por el comité ante la amenaza real de la llegada de un huracán, resultando en una acción preventiva exitosa ya que siguió todas las indicaciones en el tiempo y orden establecidos en los Planes Comunitarios GIRD.

El fortalecimiento municipal llegó varios años después a partir del proceso de elaboración de los planes de GIRD comunitaria y del avance en la reflexión y análisis de los contextos comunitarios desde un enfoque de vulnerabilidad. Estos comités comunitarios consideraron pertinente que las necesidades sentidas por las comunidades tenían que ser abordadas desde la cabecera con funcionarios municipales. De igual manera, la comunidad también consideró importante incorporar a los sectores salud y productivo, y a las direcciones municipales, para una mayor articulación de acciones y esfuerzos. A partir de esto, se emprendió por primera vez un movimiento ciudadano impulsado por un comité comunitario de GIRD. Este paso fue de gran importancia pues fue la primera vez que los municipios trabajaban bajo el enfoque de prevención para la reducción de riesgos de desastres; anteriormente los municipios únicamente actuaban bajo una dinámica de preparación y respuesta sin una planeación de acciones preventivas.

El fortalecimiento municipal permitió contribuir a que las comunidades, gobiernos y organizaciones sociales contaran con información, capacidades y herramientas para minimizar los efectos negativos de las contingencias, así como reducir las desigualdades de género, contemplar la interculturalidad en todos los procesos y fomentar las oportunidades de desarrollo.

El comité elaboró un documento de propuesta con los ejes temáticos de la comunidad a partir de los análisis de las vulnerabilidades de su contexto bajo un enfoque de desarrollo sostenible, para luego presentarlo a los presidentes municipales, con el propósito de hacer incidencia en los planes de desarrollo municipal.

La evolución del proceso a lo largo de los años ha llevado a que las comunidades continúen en constante reflexión y análisis de las necesidades o problemas que se presentan en sus contextos. De este proceso-incidencia se derivó la política pública con los gobiernos municipales para elaborar reglamentos en RRD, especialmente en el uso del suelo. El avance de este proceso se ve reflejado en la dinámica que actualmente están desarrollando, haciendo gestiones que tienen que ver con procesos legales, de litigio, e información mediática con el fin de reducir el impacto negativo de los riesgos existentes, principalmente la defensa del agua de la región costal poniente de Yucatán.

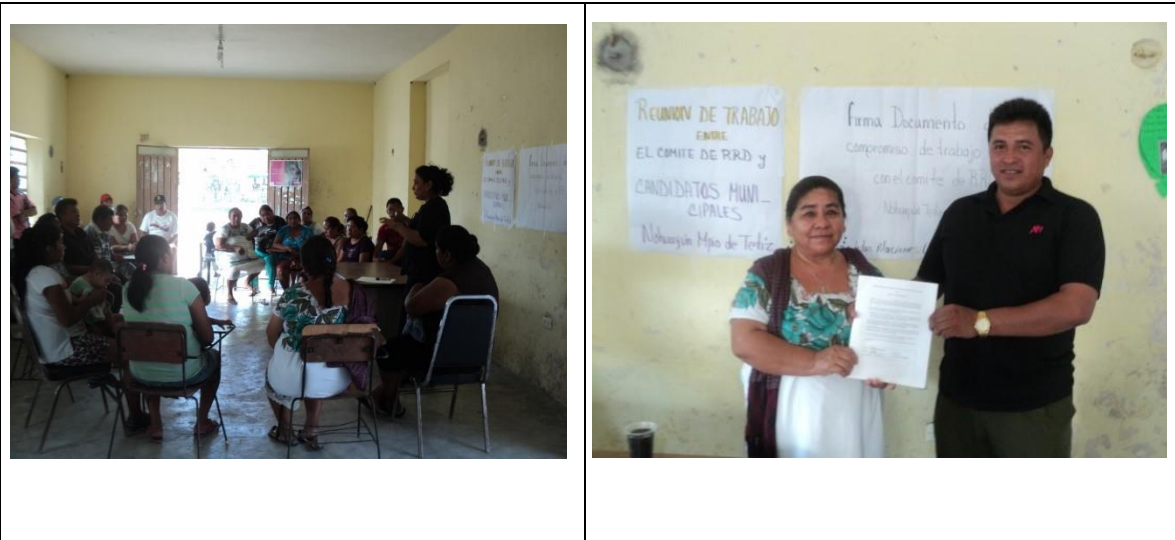
A través de las actualizaciones de los planes comunitarios y municipales de GIRD a lo largo del proceso de intervención comunitaria, el PMR ha contribuido a articular numerosos puntos de unión entre los programas de las organizaciones comunitarias, locales y municipales, organizaciones civiles, sistemas productivos, instancias de salud, autoridades municipales y ejidales fortaleciendo la estrategia de incidencia. El espacio de análisis y reflexión fue un detonante clave para la articulación y opinión de los líderes, actores claves, instancias, comités comunitarios.

De este proceso nace un consejo regional de la zona poniente de Yucatán denominado “CHIK’IN JA”, que tiene como objetivo ser un grupo organizado de personas comprometidas con su comunidad y municipio, para desarrollar acciones relacionadas con la identificación, análisis y gestión integral de riesgos de desastres; en busca de un desarrollo sostenible para proteger de manera más eficaz a las comunidades, reforzando así su resiliencia, desde la perspectiva del derecho de los pueblos originarios mayas.

Cuadro 8. Importancia de los Planes Municipales de GIRD

| Municipios sin planes de GIRD/ sin mapa de riesgos | Municipios con planes de GIRD/ con mapas de riesgos |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Alerta informada solo hasta cabeceras municipales. • Evacuación a veces < 50% de la población. • Cerca de la mitad de la infraestructura y equipo en actividades generadoras de ingresos son destruidos. • Evaluación Preliminar de Daños lenta, inexacta y “generalizante”. | <ul style="list-style-type: none"> • Aviso oportuno a todas las comunidades, con mensajes diferenciados por género y grupo étnico. • Evacuación voluntaria del 97% de la población. • Protección del 98% de embarcaciones y proyectos eco-turísticos, 80% de medios de vida en tierra. • Autoevaluación rápida de daños y necesidades, con propuestas desagregadas. |

Fuente: PMR



Fotos. Proceso GIRD de los Municipios de Samahil, Kinchil, Tetiz de Yucatán

4.3.1 lecciones aprendidas/ áreas de oportunidad

Existen diversos desafíos para la incidencia de la reducción de riesgos; el facilitador debe procurar la participación ciudadana como una estrategia esencial en toda la intervención comunitaria. Los espacios de diálogos y talleres realizados conforman un aporte considerable a la difusión de las diferentes temáticas (contaminación de agua, tierra, aire, suelo). Se logró una cobertura importante tanto en términos de representatividad geográfica de los municipios aledaños de la región costa poniente, como de sectores y actores involucrados en la problemática, y se abrió un espacio de diálogo entre otros responsables de las políticas públicas como los Ayuntamientos y la propuesta de incluir a más sectores a nivel regional. También se propiciaron nuevos interrogantes que ayudarán a orientar y encauzar la agenda para incorporar la prevención, desde la gestión prospectiva de la GIRD, en los planes municipales de desarrollo.

Por otro lado, uno de los factores que ha promovido la creación de nuevas vulnerabilidades y riesgos, principalmente de tipo ambiental, es el establecimiento de megaproyectos que promueven actividades humanas que no corresponden al contexto local de las comunidades mayas.

Los cambios administrativos municipales, entorpecen los logros avanzados, así como el temperamento y conocimiento del político para sumar el enfoque de GIRD en sus planes municipales. La inversión pública municipal-estatal se hace visible, únicamente en la respuesta y no contempla las etapas prospectivas de la prevención. Para esto, el facilitador PMR debe tener la habilidad de conectar con las nuevas administraciones para introducir enfoques de GIRD, ya que no es la prioridad del político cuando emprende su mandato, hay que engancharlo en estos temas.

La metodología del PMR invita a la reducción de la vulnerabilidad, es por eso que la participación de cada uno de los actores es fundamental para la incidencia en cada etapa de la gestión integral de riesgo. Por este motivo, las comunidades están en el entendido que tienen que aliarse para frenar procesos que amenazan y comprometen los recursos naturales para las futuras generaciones.

5. Conclusiones/Observaciones

Derivado del análisis realizado en este Estudio de Caso se puede concluir que la GIRD a nivel local-municipal es una tarea enorme y compleja, que requiere, entre otros factores, de voluntad política definida, asesoría técnica, información actualizada y coordinación eficiente entre todos los actores involucrados. La GIRD son procesos de intervención de mediano y largo plazo en los territorios.

Tener presencia en el campo produce alianzas y sinergias que se utilizan para generar procesos de incidencia desde una visión de desarrollo de capacidades. Este es uno de los distintivos del trabajo del PMR que no solo busca alcanzar las metas del proyecto, sino que también privilegia el proceso.

En general, las estrategias GIRD implementadas a nivel comunitario/municipal en Calakmul, Hopelchén en Campeche, y Tetiz, Samahil, Kinchil en Yucatán por el PMR parten del fortalecimiento de capacidades donde el desarrollo sostenible, la gobernanza y la resiliencia han sido los principios rectores. Privilegiar enfoques de GIR y desarrollo sostenible significó un acercamiento entre los diversos actores involucrados en la solución de problemas y permitió al gobierno municipal abrirse a actores comunitarios que pueden opinar y contribuir a las soluciones requeridas, además de incentivar un ejercicio de corresponsabilidad de estos actores en problemas públicos.

A continuación se enumeran en forma conclusiva las buenas prácticas y lecciones aprendidas encontradas a lo largo de las estrategias GIRD implementadas a nivel comunitario y municipal, y que están vinculadas a la asesoría- acompañamiento del PMR a los diferentes actores, y ser consideradas en procesos similares en otros contextos, que han incluido; 1) fortalecimiento de capacidades locales e institucionales, 2) Agendas de incidencia en políticas públicas de desarrollo a nivel municipal, 3) Planes municipales y comunitarios GIRD, con el objetivo de generar acciones de impacto en la disminución de las vulnerabilidades locales y el incremento de la resiliencia territorial, comunitaria e institucional.

-
- Se debe partir en toda intervención del análisis del riesgo crónico¹⁹ que viven las comunidades rurales e indígenas, para generar proyectos y acciones que permiten reducir la vulnerabilidad estructural y fortalecer la resiliencia comunitaria.
 - A nivel territorial, los contextos post-desastre son oportunidades para la integración de la gestión integral de riesgo y la resiliencia en los procesos de desarrollo local/ municipal.
 - La comprensión de los riesgos parte de incrementar las capacidades municipales, comunitarias e institucionales para la gestión integral de riesgo de desastres. Se debe partir de recuperar el conocimiento local de los actores, trazar una hoja de ruta e identificar puntos de entrada en las comunidades rurales e indígenas.
 - El análisis de riesgos a nivel comunitario y municipal ha permitido a los actores la identificación de las vulnerabilidades, sus causas, su grado de exposición frente a las amenazas, así como la planificación y ejecución de procesos para reducir las condiciones de vulnerabilidad ante los riesgos y los efectos del cambio climático.
 - Promover la participación de los diferentes sectores del municipio que generen agendas en GIRD para reducir las vulnerabilidades económicas y sociales de las comunidades.
 - Las planeaciones municipales deben incluir la gestión prospectiva del riesgo, que anticipe el riesgo que podría generarse en el futuro en las comunidades, por ejemplo, con la inversión en la construcción de infraestructura que garantice la minimización de riesgo.
 - La generación de redes y alianzas estratégicas dan sostenibilidad a las agendas de cambio. Los vínculos con sectores de la academia, y organizaciones de la sociedad civil contribuyen a sostener procesos ante los cambios administrativos a nivel municipal.
 - La reducción de riesgo es un componente en la agenda de desarrollo (ODS) es, por lo tanto, la única manera de asegurar que los desastres no obstaculicen el propio desarrollo.
 - La propuesta del fortalecimiento de capacidades en Gestión Integral de Riesgos de Desastres del PMR en los últimos 10 años en el Sur-Sureste de México radica en un proceso que busca el desarrollo de competencias, y habilidades de las organizaciones de la sociedad civil, comunidades rurales e

¹⁹ Un componente en la definición de “subdesarrollo”, pobreza e insostenibilidad. Una condición que propicia la construcción social de condiciones de riesgo de desastre, tanto con referencia a la construcción social de amenazas como en la construcción de la vulnerabilidad. Un punto importante de considerarse y un componente en el proceso de construcción de riesgo de desastre para cientos de millones de pobladores en el mundo. (Lavell, A.2011)

indígenas, de los gobiernos locales y estatales, con el fin de que estos sean los actores de sus propios procesos de gestión de sus riesgos, rescatando las capacidades existentes y conectando con múltiples fuentes de conocimiento técnico, con el fin de generar cambios endógenos, en búsqueda de resultados concretos y duraderos, que abonen a los procesos de desarrollo local.

- En conclusión, la transversalización de la GIR a nivel local requiere un proceso de fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y actores empoderados, y construyendo puentes diálogos entre los tomadores decisión a nivel municipal para la construcción de soluciones.

6. Anexos

Anexo A: Metodología de Recuperación de Buenas Prácticas

Anexo B: Lista de las personas consultadas

Anexo C: Bibliografía

Lecciones y Buenas prácticas: Hoja de Ruta para la sistematización de experiencias para la gestión del conocimiento en la reducción de riesgos de desastres

Felipe Colorado
PMR-2019

Introducción

Esta Hoja de Ruta representa una propuesta práctica y flexible para capitalizar experiencias de trabajo a nivel comunitario, municipal e institucional que permitan contribuir en la construcción de territorios resilientes.

Existe un interés cada vez mayor, por parte de los actores involucrados en la Reducción de Riesgos de Desastres (RRD), en conocer y compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas en la temática. Se busca encontrar semejanzas, marcar diferencias, extraer lecciones y transformar la diversidad de experiencias en propuestas cohesionadas, aprendizajes concretos y prácticas replicables que nos permitan avanzar en la construcción de un futuro sostenible.

Este proceso se basa en la premisa que las organizaciones inteligentes son aquellas que aprenden de su entorno y hacen del conocimiento su principal capital.

1. La Hoja de Ruta

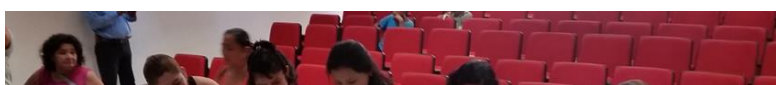
Muchas veces nos hemos encontrado ante la práctica habitual de sistematizar experiencias posteriormente a la finalización de nuestros proyectos, ya sea por un interés en un aprendizaje legítimo o por cumplimiento de los requisitos de la fuente de financiación.

En tal sentido, una labor de inventariado de experiencias y sistematización de buenas prácticas "sobre la marcha" del proyecto, permitirá, entre otros aspectos:

1) Relevar, rescatar y visibilizar las distintas iniciativas, en términos de demostrar la factibilidad y pertinencia de promover la gestión integral del riesgo y la adaptación al cambio climático;

2) Poner a disposición de diversos actores, información ágil y fácilmente accesible sobre el "quién es quién" y el "cómo" de las acciones de reducción de riesgo en los niveles locales e institucionales;

3) Ofrecer insumos para la producción de información y de materiales de divulgación encaminados al mejoramiento de la



práctica en materia de preparativos de desastres, de la gestión integral del riesgo en general, y de la adaptación al cambio climático; así como a la búsqueda del cómo incidir en los tomadores de decisión para que los incorporen en la práctica y políticas públicas del desarrollo sostenible.

4) Realizar una autoevaluación crítica acerca de los procesos en los cuales se participa, con vistas a tomar decisiones sobre el rumbo, los resultados y efectos esperados del proceso

2. Importancia de las lecciones y buenas prácticas para aprender

Una organización basada en prácticas de aprendizaje está preparada para progresar y adaptarse a los cambios. Analizar los procesos y hacer una reflexión crítica; extraer lecciones y nuevos conocimientos e identificar buenas prácticas que mejoren las acciones actuales y futuras, y faciliten su replicabilidad, son algunas de las características deseables. Una organización que no invierte en tomar medidas para analizar, sistematizar y compartir los conocimientos adquiridos en sus programas perderá fácilmente la memoria institucional, tenderá a cometer los mismos errores una y otra vez; no dará a conocer sus éxitos y dejará pasar la oportunidad de mejorar su quehacer. Es importante comprender que una organización puede convertir el conocimiento en acción a través del intercambio de conocimientos y la sistematización de lecciones y buenas prácticas.

Recuerda que... las acciones tendientes al aprendizaje no son tarea adicional al trabajo, es una forma de trabajar efectiva.

| Lecciones aprendidas | Buenas Prácticas |
|---|---|
| Es el conocimiento adquirido mediante análisis y reflexión colectiva acerca de una experiencia, proceso o ambos. Se caracterizan por ser positivas o negativas, útiles, resultado de participación de las partes interesadas, requieren mecanismos de disseminación y son la base para la identificación de buenas prácticas. | Es una actividad que se implementa repetida o cotidianamente, que funciona bien y produce buenos resultados. Por tanto, es considerada exitosa, siempre y cuando su éxito se haya demostrado. Finalmente, merece ser compartida a fin de ser adoptada en el proceso de trabajo que se lleva adelante, y si es el caso, también puede ser adoptada por otras personas u organizaciones, en contextos o para objetivos similares. |

3. Criterios para la identificación de buenas prácticas

En el Programa de Apoyo a la Reducción de Desastres en México (PMR) del PNUD, la recuperación de las prácticas locales e institucionales, y su sistematización para considerarlas "buenas prácticas preventivas" tiene una doble finalidad:

- Identificar soluciones locales que sean replicables en otros lugares en donde se enfrenten problemas y se tengan contextos similares.
- Reconocer soluciones probadas, que funcionan en uno o varios contextos, para que informen las propuestas de "mejoras a instrumentos de política pública" que el mismo programa elabore. Dichas propuestas tienen otros insumos y elementos, pero uno de sus usos es el fundamentar mejor cualquier cambio propuesto a grandes escalas a través de la política pública en cuestión.

Las siguientes características tienen la finalidad de ayudar a la reflexión en torno a la definición de buenas prácticas en el desarrollo de las actividades o proyecto de la comunidad o institución. Podrás complementar el análisis de tu experiencia, y eventual buena práctica, verificando los siguientes aspectos:

La experiencia:

- Tiene carácter demostrativo:** es técnicamente posible, demostrable y corresponde a una práctica desarrollada a través de un proyecto, en una localidad e institución y con una población meta establecida
- Es efectiva y exitosa:** ha tenido un impacto positivo en la población involucrada y ha contribuido al logro eficaz de los objetivos
- Es innovadora:** aporta nuevos conocimientos o prácticas
- Es sostenible:** satisface las necesidades actuales comprometiendo positivamente las necesidades futuras
- Es replicable:** tiene potencial de repetición o adaptabilidad ante objetivos similares. El proceso y productos pueden ser reutilizados o adaptados por otros
- Es el resultado de un proceso de reflexión participativa**

Categorías y ámbitos temáticos de las Prácticas Preventivas:

| CATEGORÍAS | ÁMBITOS TEMÁTICOS O ENFOQUES DE LA BP DE LA GIRD |
|-------------------------|--|
| DESARROLLO LOCAL | <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la resiliencia de los medios de vida de las comunidades, como milpa u otras formas de agricultura tradicional, apicultura, café, forestería y agroforestería, manejo del traspatio, turismo, pesca, acuicultura, artesanía, (entre otros que contribuyan a las economías locales). Agua y sistemas hídricos (uso sustentable del agua, prevención de inundaciones y sequías). Salud y alimentación (seguridad y soberanía alimentaria). |

| | |
|---------------------------------------|--|
| FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL | <ul style="list-style-type: none"> • Obra pública de bajo riesgo y obras preventivas (infraestructura). • Vivienda y desarrollo urbano. • Educación formal y no formal: Currículas, investigación, escuelas. • Inversiones públicas y privadas de bajo riesgo (créditos, subsidios, donaciones). |
| INCIDENCIA EN POLITICA PÚBLICA | <ul style="list-style-type: none"> • Medio ambiente: Manejo adecuado de recursos naturales, conservación de la biodiversidad, mitigación del cambio climático, conservación de suelos y agua. • Organización comunitaria, empoderamiento, autogobierno y gobernanza del riesgo. |

4. Sistematización de lecciones aprendidas/ buenas prácticas

“La sistematización es una herramienta de aprendizaje que posibilita una comprensión amplia de una experiencia positiva o no, la misma que es reconstruida, comprendida, aprendida y reproducida con el ánimo de mejorarla y afinar el diseño de nuevas propuestas” (DIPECHO). Así, sistematizar supone recuperar las experiencias (recolectar la información); recuperar el conocimiento (identificación y extracción), facilitar el acceso al conocimiento identificado y reflexionar en torno a él (análisis del conocimiento identificado) y compartir información con grupos de interés (difusión) y contribuir a superar dificultades presentes y futuras con base en experiencias concretas (incorporación).

Recuerda que la sistematización...

- Se basa en una reflexión crítica
- Promueve la participación de las partes interesadas
- Recoge lecciones y buenas prácticas de experiencias esperadas e inesperadas
- Es importante esclarecer qué es lo que se va a sistematizar y a qué período corresponde la capitalización (uno, varios o todos los componentes del proyecto o experiencia).
- No es lo mismo que una evaluación intermedia o final

Es importante que tengamos muy claro cuál es el objetivo de este ejercicio de análisis, es decir, la identificación de experiencias de las cuales podamos extraer lecciones, sistematizar y recuperar buenas prácticas. No se trata de una evaluación de proyectos o de experiencias. De hecho, la mayor parte de las prácticas son parte ya de la vida cotidiana de las comunidades y/o de las instituciones, independientemente de que exista un proyecto o no.

Por otro lado, no sólo es un proceso de descripción de la experiencia y análisis de información, sino más bien hablamos de un proceso de reflexión que busca extraer lecciones, compartirlas y mejorar prácticas futuras.

Los proyectos de desarrollo están adaptados al contexto local por definición. Es conocido que copias exactas de proyectos no funcionan en contextos diferentes. De tal manera que, una de las fortalezas de proyectos y programas, es aprender de las prácticas preexistentes y contribuir a su mejora, difusión ó escalamiento. A su vez, los proyectos comúnmente generan prácticas, experiencias o lecciones que son potencialmente aplicables o transferibles a otras situaciones y circunstancias. Encontrar la esencia de éstos es el propósito de identificar, documentar y analizar experiencias y prácticas. Este proceso deber ser idealmente parte de cualquier proyecto ó programa, aunque también se puede llevar a cabo en forma paralela y especializada, por ejemplo, apoyándose en algún consultor ó en personal de alguna universidad. A este proceso se le conoce también como un estudio de caso.

Los estudios de caso tienen los siguientes parámetros o componentes:

- **Análisis, síntesis e interpretación crítica del proceso:** para realizar esta reflexión será necesario penetrar por partes en la experiencia, es decir, hacer un ejercicio analítico, ubicar tensiones y contradicciones que marcaron el proceso y realizar una síntesis que permite elaborar una conceptualización a partir de la práctica sistematizada.
- **Descripción de éxitos y fallas:** Los casos de estudios no son relatos de logros. Su propósito es la transferencia del conocimiento en cómo traer cambios en el campo del desarrollo humano; por lo mismo deben incluir experiencias exitosas y fallas. Aprender de fallas es tan importante como aprender de éxitos.
- **Enfoque de por qué y cómo:** Los casos de estudios se centran en el por qué y el cómo es que cierta iniciativa se convirtió en un éxito o en falla. Es más que sólo describir el éxito o la falla en sí.

- **Unidad flexible de análisis:** La unidad de análisis normalmente no es el proyecto, sino una experiencia local o institucional vinculada a nuestro quehacer. Hemos explicado que puede ser pre-existente, o bien un componente/s del proyecto que lograron ya sea por éxito o porque fallaron, contribuir a la reducción de los riesgos y en general a la resiliencia.

5. Sistematización del proceso

El ¿Cómo hacerlo? podemos diferenciarlo en cinco grandes etapas o momentos, marcado por una serie de acciones o “pasos” propios de cada etapa.

Etapas o Momentos del Proceso:

1. Levantamiento de un inventario ó “mapeo” de experiencias o de prácticas preventivas en reducción de riesgo en el ámbito local ó en el institucional, ya sea en marcha o concluidas durante los últimos 2 años. En este momento se espera recabar una información sucinta sobre las experiencias, que sea de utilidad para distintos actores sociales dentro o fuera de la región. Para ello, utilizamos la siguiente tabla:

| Nombre de la Práctica / Fecha | ¿Dónde se hace? | ¿Quién la hace? | ¿Qué problema / riesgo querían resolver? | ¿Qué hacen y cómo lo hacen? | ¿Para qué sirve en cuanto a prevención de desastres? | Observaciones |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|--|-----------------------------|--|---------------|
| | | | | • | | • |

2. Inventario de Actores clave, partícipes en los procesos de configuración (o construcción) del riesgo y en los procesos de gestión del riesgo. Se buscará levantar información referida o relativa al conjunto de actores sociales en función de su participación o responsabilidad en configuración de riesgos o en gestión de riesgos. Se debe intentar sistematizar de forma valorativa, información sobre estos actores en cada experiencia o PP. Esta información debe incluir entre otras cosas:

- Antecedentes en el tema.
- Objetivos (intereses legítimos) manifiestos en cuanto a la promoción del desarrollo y gestión local.
- Nivel y participación en los procesos de configuración de riesgos.
- Nivel de compromiso con la promoción de la gestión de riesgos.
- Áreas y zonas de intervención principal.

3. Selección de un número limitado de experiencias como estudios de caso para sistematizar, de modo que podamos llegar a relatar no solo la experiencia, sino que aporten herramientas de buenas prácticas y lecciones que permitan mejorar la práctica e intervención futura.

a) **Lectura y análisis de documentos base de la experiencia y/o su contexto,** que permitan completar la información inicialmente recabada en el proceso de inventario ó “mapeo” de esta experiencia.

b) **Preparar índice de referencia para el proceso** de análisis de las experiencias o PP, con base en las guías, criterios o baterías de preguntas que se incluyen como anexos al documento.

c) **Entrevistas con auspiciadores, ejecutores y apoyos del proyecto.** Contactar a las personas que participarán en la consulta reflexiva y aquellas que serán entrevistadas en el proceso de sistematización. Entrevistas con las partes involucradas (contrapartes ejecutoras, beneficiarios, afectados, socios, etc.). Con la finalidad de obtener una visión equilibrada de los resultados del proyecto, es cuando esto corresponda) sean directamente consultados por los sistematizadores. La composición de los participantes y entrevistados debería ser equilibrada en cuanto a responsabilidades, estrato social, nivel de autoridad y decisión, origen étnico, sexo, etc.

d) **Sesiones tipo grupo focal con participantes, instituciones, organizaciones o grupos de apoyo.**

f) **Redacción del informe final.** Resumir los principales resultados y formular las principales conclusiones. Anexo formato de informe de sistematización.

Entre otros aspectos, tomar en cuenta:

- Informaciones resumidas sobre el perfil socioeconómico del municipio, comunidad en cuestión.
- Informes relativos a la vulnerabilidad, amenazas-riesgo en las áreas de intervención.

-Planes, estrategias y políticas nacionales, regionales o locales sobre reducción y gestión del riesgo relacionadas con el ámbito local, municipal.

-El proceso de sistematización de experiencias se espera que brinde información que permita validar HIPÓTESIS, desechar o construir nuevas, sobre Gestión de riesgos.

-Finalmente se completará información referida a REFLEXIONES, pero esta vez proporcionada o vistas a la luz de las entrevistas con distintos actores y contrapartes involucradas en la experiencia o iniciativa.

4. Preparación de materiales de apoyo al desarrollo y difusión de prácticas preventivas, en reducción de riesgos de desastres es el objetivo final de la etapa de sistematización de experiencias del PMR-PNUD.

5. Talleres y otros métodos de Divulgación: Se presentaría resultados de un catálogo de Prácticas Preventivas en Foros, Congresos, Talleres, así como en plataformas electrónicas o impresas que faciliten su difusión a grupos en contextos similares, así como a tomares/as de decisiones. Preparación de talleres en función de la devolución de la experiencia.

Anexos:

ANEXO 1: BATERIA DE PROPUESTA DE PREGUNTAS PARA REFLEXIÓN

ANEXO 2. FORMATO DE PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO DE BUENA PRÁCTICA, LECCIONES APRENDIDAS

ANEXO 1: BATERIA DE PROPUESTA DE PREGUNTAS PARA REFLEXIÓN

PREPARACIÓN

- a) ¿Qué experiencia/s, BP queremos sistematizar? (determinar el objeto a sistematizar)
- b) ¿Qué aspectos centrales de esas experiencias nos podría interesar sistematizar? (definir el eje de sistematización, puedes crear una Lista de verificación de los aspectos que deseas analizar periódicamente)
- c) ¿Qué fuentes de información vamos a utilizar?
- d) ¿Qué herramientas y medios vamos a aplicar en cada Etapa?
- e) ¿A quiénes vamos a involucrar en el proceso?
- f) ¿A quién se quiere la información transmitir y con qué propósito?
- g) ¿Qué recursos necesitaremos?
- h) ¿Quién hace qué?
- i) ¿Cuándo será nuestra próxima reunión?
- j) ¿Se ha establecido los espacios de reflexión y aprendizaje que se desarrollarán durante el proceso?

RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

- a) ¿Cuáles son las evidencias?
- b) ¿Se ha reunido los datos cuantitativos y cualitativos suficientes?

EXTRACCIÓN Y ANALISIS DEL CONOCIMIENTO

Pregúntense en cada punto ¿Qué pasó? ¿Qué se supone que debía pasar? ¿Por qué pasó lo que pasó?
¿Por qué ha ocurrido de esa manera? ¿Qué efectos ha producido?

Analicen cada componente de la experiencia por separado y luego relacionen los componentes

- a) Pregúntense también ¿por qué no pasó de otro modo? ¿Por qué hubo diferencias?
- b) Confronten los resultados con los de otras experiencias y comprueben o descarten relaciones
- c) ¿Qué funcionó?
- d) ¿Qué no?

¿Por qué?

- e) ¿Qué salió bien y por qué?
- f) ¿Qué pudo haber salido mejor?
- g) ¿Qué recomendación se daría uno a sí mismo si fuera a retroceder a donde uno estaba al principio del proyecto o BP?
- h) ¿Cuáles son las dos o tres lecciones que uno compartiría con otros?
- i) ¿Qué sigue para uno en términos de este proyecto?
- j) ¿Puede uno pensar en una historia que sintetice su experiencia de trabajo en este proyecto?
- k) ¿Qué deberíamos haber aprendido de este proyecto, proceso, BP en un año?
- l) ¿Hay alguna lección para uno personalmente?
- m) ¿Participan los socios del proyecto, BP en la reflexión?
- n) ¿De qué forma esta lección o buena práctica complementa el conocimiento existente o es novedoso para el conocimiento existente?
- o) ¿Cuáles son las razones por las que consideras que este conocimiento es pertinente?

DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO

- a) ¿A quiénes dentro y fuera de la organización se comunicarán los conocimientos adquiridos?
- b) ¿A través de qué medios (publicaciones, documentos, CD, video Página Web)
- c) ¿Mediante qué canales (talleres, seminarios, Pagina <http://www.pmrMexico.org.mx/index.html>)?

INCORPORACIÓN DEL CONOCIMIENTO (aprovechar errores y éxitos para aplicar su conocimiento a nuevas situaciones).

- a) ¿Qué ha aprendido en el período X?
- b) ¿Qué se haría de diferente manera la próxima vez?
- c) ¿Qué se propuso alcanzar? ¿Cuál es su plan para alcanzarlo la próxima vez?
- d) ¿Cómo podríamos beneficiarnos de las lecciones y buenas prácticas del proyecto o del programa para el desarrollo a largo plazo?

ANEXO 2. FORMATO DE PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO DE BUENA PRÁCTICA, LECCIONES APRENDIDAS

INTRODUCCIÓN/PRESENTACIÓN

1. Contexto de la Buena Práctica
¿Cómo era antes de la intervención?

2. Panorama de los Riegos
Vulnerabilidades construidas en el desarrollo

3. Crónica de la Experiencia
¿Cómo fue al momento de la intervención?
¿Cómo se desarrolló la experiencia?
¿Quiénes participaron? Actores y vínculos
A través de la experiencia ¿Qué se logró?
¿Qué problemas tuvieron?

4. Algunas herramientas

5. Lecciones aprendidas
Reflexione a la luz de la experiencia

Anexo B: Lista de las personas consultadas

Promotoras Comunitarias/Comunidad

- Pilar Ruiz Asesora-promotora del PMR en la microrregión Costa Poniente de Yucatán (2005-2020)
- Carmen Salgado Asesora-promotora del PMR en la microrregión Calakmul, Campeche (2005-2018)
- Andrea Pech Asesora-promotora del PMR en la macrorregional Hopelchén, Campeche (2007-2019)

Anexo C: Bibliografía

- Banco Mundial, SEGOB (2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña.
http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/469/1/images/LibroFonden_versionEsp.pdf
- Banco Mundial (2013) Informe sobre el desarrollo mundial 2014. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo.
https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16092?cid=EXT_WBPubsAlerts_P_EXT&locale-attribute=es
- CENAPRED (2012). Características e impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en la república mexicana en el año 2010. México: SEGOB, CENAPRED.
- CINU (2012). Convocatoria para la identificación y sistematización de experiencias significativas sobre reducción del riesgo en las Américas ,III Sesión de la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, Argentina, 29 y 31 de octubre de 2012. <http://www.cinu.mx/noticias/la/convocatoria-para-la-identific/>
- CONEVAL (2015). Pobreza en México. CONEVAL. Sitio web:
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 05-02-1917, última reforma 19-07-2013.
- García-Acosta, V. (2005). El riesgo como construcción social y la construcción de riesgos. *Desacatos*, 19, 11-24. <https://www.redalyc.org/pdf/139/13901902.pdf>
- García-Arróliga, N. (2019), “Impacto socioeconómico de los desastres en México y procesos de emergencia: cambio climático o necesidad de adaptación en Seminario

de Políticas Públicas y Desastres: Cambio Climático en México. México: CEMEFI, UNIRED INDESOL.

- INEGI (2020). Principales Resultados de la Encuesta intercensal 2020. México.
- La Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (GNDR por sus siglas en inglés) (2013) Visión de Primera Línea: Más Allá del 2015. <https://www.gndr.org/es/programas/vision-de-primera-linea/vpl-2013.html>
- Lavell, A., & Franco, E. (1996). Estado, Sociedad y Gestión de los Desastres en América Latina. La Red. https://www.desenredando.org/public/libros/1996/esyg/esyg_todo_dic-18-2002.pdf
- Lavell, A. (2004). Antecedentes, Formación y Contribución al Desarrollo de los Conceptos, Estudios y la Práctica en el tema de los Riesgos y Desastres en América Latina: 1980-2004. La Red. https://www.desenredando.org/public/varios/2004/LARED-AFCDCEPTRDAM/LARED-AFCDCEPTRDAM_nov-26-2004.pdf
- Lavell, A. (2011). Desempacando la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo: Buscando las relaciones y diferencias: Una crítica y construcción conceptual y epistemológica. FLACSO y La Red. https://www.desenredando.org/public/varios/2011/2011_UICN-FLACSO_Lavell_Adaptacion_Cambio_Climatico.pdf
- Naciones Unidas (2006). Resolución aprobada por la Asamblea General, 60/195. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, <http://www.unisdr.org/files/resolutions/N0549933.pdf>
- OCDE (2013). Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México 2013. <http://www.oecd.org/gov/risk/Mexico-proteccion-civil-resumen-ejecutivo.pdf>
- SINAPROC (2009). Boletín del Programa Municipio Seguro: Resiliente a Desastres. México: Gobierno Federal Mexicano, Secretaría de Gobernación.
- SINAPROC (2013a). Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2011-2013): México. http://www.preventionweb.net/files/31057_mex_NationalHFAprograss_2011-13.pdf
- SINAPROC (2013b), UNISDR (2011a). Desinventar Disaster Information System (Bases de datos). <http://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?countrycode=mex>
- UNISDR (2011b). Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Revelar el Riesgo replantear el desarrollo.

http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/GAR-2011/SP_GAR2011_Report_Frontmatter.pdf

- UNISDR (2013) GAR-13 - From Shared Risk to Shared Value –The Business Case for Disaster Risk Reduction. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). <http://www.unisdr.org/we/inform/gar>
- UNISDR (2016). Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres. http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf
- UNISDR, CRED (2017). Pérdidas Económicas, Pobreza y Desastres 1998-2017. <https://eird.org/americas/docs/perdidas-economicas-pobreza-y-desastres.pdf>
- UNISDR (2019). GAR-19- Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Geneva, Switzerland: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Exposición del territorio de México y de la población a peligros Específicos (página 11).

Cuadro 2. Datos sociodemográficos del municipio Calakmul, Campeche (página 24).

Cuadro 3. Datos sociodemográficos del municipio Hopelchén, Campeche (página 33).

Cuadro 5. Datos sociodemográficos del Municipio Tetiz, Yucatán (página 41).

Cuadro 6. Datos sociodemográficos del municipio Samahil, Yucatán (página 42).

Cuadro 7. Datos sociodemográficos del municipio Kinchil, Yucatán (página 42).

Cuadro 8. Importancia de los Planes Municipales de GIRD (página 48)

Lista de Esquemas

Esquema 1. Hoja de ruta para recupera buenas prácticas/lecciones aprendidas de las estrategias GIRD municipal/comunitario (página 13).

Esquema 2. Organigrama del PMR, 2014-2020 (página 19).

Esquema 3. El proceso de planeación local de la GIRD (página 27).

Esquema 4. Comité comunitario GIRD (página 28).

Esquema 5. Proceso de la Gobernanza del Riesgo a nivel Microrregión, Hopelchén, Campeche (página 39).

Lista de Mapas

Mapa 1. Cobertura del PMR en el Sur-Sureste de México (página 18)

Mapa 2 y 3. Intervención PMR en el municipio de Calakmul: (1) Álvaro Obregón (Zoh Laguna), (2) Unión 20 de junio (La Mancolona), (3) Nueva Vida, (4) Manuel Castilla Brito y (5) Narciso Mendoza. (Página 26)

Mapa 4 y 5. Intervención PMR en el municipio de Hopelchén, y campos Menonitas (página 34).

Mapa 6 y 7. Intervención del PMR en los municipios de Tetz, Kinchil y Samahil (página 45).

Fotografías. PMR