

42  
1ej.

003996



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ACATLAN

97 MAY 33 PM 6 01

SECRETARIA DE EDUCACION  
Y CULTURA  
Y PROFESIONALES

**LA POLITICA DE PREVENCION DE DESASTRES EN MEXICO: HACIA UNA CULTURA DE PROTECCION CIVIL**

**TRABAJO DE INVESTIGACION QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A : MARIA FABIOLA OLIVAS OLGUIN**

**BAJO LA OPCION: "SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR"**

ASESOR: LIC. MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

JUNIO 1997

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **A DIOS**

*Gracias te doy por haberme permitido llegar a la culminación de mi meta, una de tantas en mi vida.*

## **A MI MADRE: BERTHA OLGUIN ROMERO**

*Agradezco el impulso de cada momento de mi vida, así como el apoyo y disposición en toda mi investigación. Gracias por estar a mi lado e impulsarme a realizar todas las cosas. Asimismo, ser ante todo mi amigo y confidente.*

## **A MI PADRE: JESUS OLIVAS MARTINEZ**

*Te doy gracias por haberme dado uno de los más grandes regalos de mi vida, el brindarme "el estudio", en mis primeras etapas, ya que a ti debo la oportunidad de haberlo realizado.*

## **A MI NOVIO: ABRAHAM ANTONIO ALANIS DE LA ROSA**

*Agradezco tu apoyo, tanto en la revisión de este trabajo como por el impulso que me brindaste en varios momentos de depresión propiciados por la presión de culminar la investigación.*

## **A MIS MAESTROS**

*Gracias a todos mis maestros que tuve durante el trayecto de mi educación, ya que ellos sembraron en mí el conocimiento, lo cual permitió culminar una carrera. Asimismo, a los profesores del Seminario: Martín de Jesús Díaz Vázquez, Araceli Parra Toledo, Juan Montes de Oca Malvaez, José Albino Hernández Escobedo y Enrique Bailleres Helguera.*

## **A MI ASESOR: MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ**

*Gracias por guiarme en la elaboración de este trabajo, así como el tiempo dedicado a la revisión.*

## **A MIS COMPAÑEROS DE LA CARRERA**

*A Beatriz Ordoñez Viquez y Ambrosio Sánchez Cruz, ya que con ellos establecimos un pacto, titularnos en un corto plazo.*

## **A DEBORA ABREGO MEJIA**

*Gracias por el apoyo moral que encontré en ti durante la realización del Seminario, como en la terminación de mi trabajo.*

## **A GIL NOE CIENFUEGOS CARRERA**

*Gracias por su amistad, la cual a permitido impulsarme y apoyarme en forma incondicional, tanto al participar en la selección del Seminario como también en la investigación y consulta de la información.*

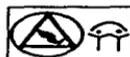
## **A ERNESTO GARCIA AVILES**

*Gracias por el apoyo moral que puedo encontrar en ti, así como auxilio encontrado para la reutilización del este trabajo.*

*Agradezco a todas las personas que han intervenido en el desarrollo de mis estudios, como por el apoyo moral brindado durante éste.*

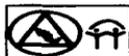
## **A MIS FUTURAS GENERACIONES**

*Quiero que este trabajo, sirva de antecedente a mis hijos e hijos de mis hijos, para culminar todo lo que se propongan en su vida, ya sea en corto o largo plazo, para que no se den por vencidos.*

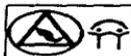


## **CONTENIDO**

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCION</b>	<b>I</b>
<b>1. CONTEXTO GENERAL</b>	<b>1</b>
1.1. Estado	2
1.2. Gobierno	4
1.3. Administración Pública	6
1.4. Reforma del Estado	11
a) Reforma Económica	15
b) Reforma Política	16
c) Reforma Social	16
d) Reforma Administrativa	17
e) Reforma Ideológica	17
1.5. Concepto de Políticas Públicas	19
1.6. Agenda de Gobierno	24
1.6.1. El Factor Tiempo como elemento de la Agenda	26
<b>2. LA PROTECCION CIVIL Y PREVENCION DE DESASTRES EN MEXICO</b>	<b>29</b>
2.1. Origen y clasificación de los desastres	31
a) Agentes Perturbadores	32
b) Agentes Afectables	37
c) Agentes Reguladores	38
2.2. Antecedentes Históricos	39
2.3. El Sistema Nacional de Protección Civil	45
2.3.1. Organización y Funciones	48
2.3.2. Estrategias	52



2.3.3. Líneas de Acción del Sistema Nacional de Protección Civil	55
2.4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	56
2.5. Programa de Protección Civil 1995-2000	58
2.5.1. Prioridades Sectoriales	59
2.5.2. Estrategias y Políticas Específicas	60
<b>3. LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>62</b>
3.1. La cultura de protección civil y el análisis de política	62
3.2. Elementos de análisis del proceso de evaluación de la protección civil	67
3.2.1. Monitoreo y Alerta	74
3.2.2. Análisis de Fenómenos Naturales en México	78
3.2.3. Evaluación de acuerdo a las condiciones de riesgo del país	79
3.3. Impacto Económico, Político y Social de un Desastre	88
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>90</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>96</b>
<b>ANEXOS</b>	

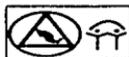


## INTRODUCCION

México es un país expuesto a diversos desastres los cuales pueden ser ocasionados por fenómenos de origen natural o por la mano del hombre, ya sea por accidentes o producto de irresponsabilidad o negligencia. Los accidentes ocurridos en nuestro país, en ocasiones han sido resultado de la falta de conocimiento de las medidas preventivas, asimismo la obsolescencia de la infraestructura con que se cuenta, provocando la pérdida de vidas humanas y afectando los recursos de la naturaleza, cuya renovación requiere de muchos años. Por ello surge la necesidad de contar con una cultura de protección civil a nivel nacional, es impostergable pues lo cual permitirá disminuir, tanto el índice de morbilidad y evitar el deterioro del ecosistema.

Un desastre tanto de carácter natural como humano provoca en ocasiones un gran daño en la sociedad, no sólo por el impacto económico y político, sino también por el deceso de vidas humanas. El contar con una mayor participación de la sociedad en las medidas de prevención es fundamental para el logro de una cultura de protección civil. Saber qué debe hacerse antes, durante y después de un desastre, es parte primordial para la salvación de vidas. El conocimiento básico de algunas medidas de prevención de cierto tipo de fenómenos es necesario dentro de una cultura de protección civil. El individuo como tal tiene que buscar el equilibrio entre la naturaleza y él, implicando con ello un mejor uso de los recursos naturales y logrando así el equilibrio del ecosistema.

Uno de los elementos de una cultura de protección civil es la difusión, es decir, el que la población tenga un mayor acceso al conocimiento de medidas preventivas de acuerdo al tipo de fenómeno que tenga una mayor incidencia en el país, asimismo el proceso que conlleva la planeación e instrumentación de la protección civil a nivel nacional como a nivel internacional. Otra parte imprescindible es que todas las

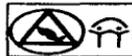


escuelas cuenten con éste tipo de información que a mi parecer es importante, ya que no sólo implica que un individuo conozca, sino también que todos contribuyamos en menor o mayor medida a la prevención, debido a que la protección civil y la prevención son elementos a considerar en nuestra vida cotidiana. De acuerdo a lo antes mencionado, es pertinente hacer el comentario que cabe señalar que durante el desarrollo de la presente investigación me pude encontrar con problemas en cuestión de la obtención de la información aunado a ello la falta de actualización de las fuentes a las cuales me remití, ya que no se cuenta con la información actualizada. Por otra parte, y como suele suceder, el acceso a la información tiene un carácter restringido, imposibilitando su consulta y el conocimiento a ella

El presente trabajo consta de tres capítulos los cuales son: Contexto General, la Protección Civil y Prevención de Desastres en México y, por último, la Prevención de Desastres dentro de una Cultura de Protección Civil: la propuesta de las políticas públicas. En el primer capítulo "Contexto General", se trata de brindar elementos de referencia que permitan dar herramientas en el desarrollo de la investigación, algunos de éstos son: Estado, Gobierno, Administración Pública, Reforma del Estado, Concepto de Políticas Públicas, Agenda de Gobierno y dentro de ésta el factor tiempo como elemento de la agenda.

En el capítulo dos "La Protección Civil y Prevención de Desastres en México", se analizarán el origen y clasificación de los desastres (agentes perturbadores, agentes afectables y agentes reguladores); Antecedentes históricos; el Sistema Nacional de Protección Civil y, dentro de éste, la organización y funciones, estrategias y líneas de acción; el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Protección Civil 1995-2000, el cual se divide en prioridades sectoriales y estratégicas y políticas específicas.

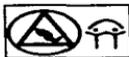
## INTRODUCCION



Por último, "La prevención de desastres dentro de una cultura de protección civil: la propuesta de las políticas públicas". En este capítulo se revisan los siguientes apartados: la cultura de protección civil y el análisis de política; elementos de análisis del proceso de evaluación de la protección civil, monitoreo y alerta, análisis de fenómenos naturales en México, evaluación de acuerdo a las condiciones de riesgo del país y finalmente, el impacto económico, político y social de un desastre.

En los tres capítulos se trata de hacer un análisis de los documentos que dan sustento a la protección civil en el país, así como el proceso de su formación y aunado a lo anterior algunos problemas que son detectables dentro de su instrumentación.

En el apartado de las conclusiones se da una visión genérica de algunos elementos a considerar dentro del proceso de la investigación.

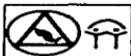


## 1. CONTEXTO GENERAL

En el presente capítulo es necesario considerar varios conceptos que permitirán dar un sustento, teórico y metodológico al trabajo, toda vez que los mismos permitirán abordar un problema complejo como es la cultura de protección civil, la cual contribuye a la prevención de desastres de tipo humano y de carácter natural. Un desastre es difícil de prever y en ocasiones no se cuenta con el conocimiento de medidas preventivas, propiciando con ello un fenómeno de gran magnitud, en otras palabras, algunas veces la falta de conocimiento de las medidas básicas de seguridad favorecen una cadena de eventos causantes de desastres.

Los conceptos Estado, Gobierno y Administración Pública son elementos claves para limitar o en su caso, enmarcar el ámbito de acción a estudiar; asimismo, sustentar el nuevo objetivo del Estado como parte de su reforma permitirá dar pauta a la participación de la ciudadanía en medidas de prevención, de corrección y de seguridad, ya sea en el área de trabajo, en nuestro hogar, y en otros lugares a los que concurrimos que son inherentes a las actividades a desarrollar en la vida cotidiana. Por otra parte, en el caso de una contingencia (sismo, incendio, huracán...) o un problema latente de incertidumbre, por ejemplo la posibilidad de la erupción de un volcán, es indispensable que la población en general tome conciencia real de medidas de seguridad aunado a ello, aquellas que se pueden tomar de acuerdo a la ocurrencia de un fenómeno.

Del mismo modo, los conceptos de políticas públicas y la agenda de gobierno forman parte del presente capítulo. Mediante la agenda el Estado jerarquiza sus actividades y toma en cuenta las características que debe contemplar con la finalidad que un problema o premisa forme parte de ésta.



Es necesario considerar que uno de los objetivos del Estado es brindar la seguridad y promover el bienestar social. Estos aspectos se incluyen entre otras acciones, lo relativo a la conservación de la vida, el mantenimiento de la seguridad en el campo y en las ciudades. El Estado organiza y administra a la sociedad civil en su conjunto en lo que se refiere a: educación, salud, vivienda, abasto, transporte, entre otros rubros que son parte de su quehacer cotidiano.

El Estado funge el carácter de policía cuando actúa en el seno de la seguridad civil, derivado del complejo conjunto de acciones, técnicas y procesos preventivos, correctivos, organizativos y representativos encaminados a fortalecer el Estado por la vía moral e intelectual de la sociedad civil.

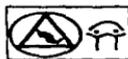
### **1.1. Estado**

Es difícil encontrar algún aspecto de la vida de un país donde no se adviertan ciertas formas de regulación estatal. En la mayoría de los casos, el Estado decide la estrategia de desarrollo, establece las condiciones generales en las que se debe desenvolver el individuo, así como las leyes y principios para su relación con la Administración Pública.

La participación del Estado en los diversos países no siempre se ha dado con la misma intensidad. Todo Estado es producto y expresión de un sistema social determinado, así como de las interrelaciones entre sus principales fuerzas sociales y estructuras. Su existencia y actuación corresponde en última instancia a la situación dominante de ciertas clases y fracciones, cuyos intereses se reconocen plenamente.

El Estado es la organización por excelencia generadora de instituciones, reglas, normas y leyes, a partir de las cuales se crean y se articulan las relaciones entre los

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



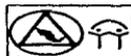
subsistemas. Con base a lo anterior, se puede considerar a éste como: un actor autónomo dotado de iniciativa para regular al sistema, asimismo como una organización institucional compleja que fija las redes de comunicación entre la esfera pública y la privada, por otra parte, "es la arena de confrontación y lucha, pero también simultáneamente negociadora y encargada del compromiso de los grupos de interés".<sup>1</sup> Podemos señalar que "existen dos tipos de acciones del Estado, por un lado las de regulación y, por el otro, las actividades públicas de producción de bienes y servicios."<sup>2</sup>

El Estado nace como una necesidad de un grupo social, es decir, surge de una vida política producto de la interrelación de los individuos. Mediante ésta interrelación emerge una correspondencia entre gobernados y gobernantes dándose así, un fenómeno de autoridad implícita en manos de una persona o grupo de personas, a las cuales se les encomienda la salvaguarda del bien común. El nacimiento y existencia del Estado se explica y se justifica por ser el medio que tienen los hombres para la mejor realización de su bienestar común. En consecuencia, la primer misión del Estado debe ser la consecución del bien común, el bien de todos y cada uno en particular.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ayala Espino, José Luis. *Limites del Mercado. Limites del Estado*. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP, A. C. 1er. Ed. Julio 1992 México D. F. p 141.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Cabe señalar que para el propósito de la investigación, las acciones de producción de bienes y servicios, son parte inherente a la naturaleza del Estado, mismo que tiene bajo su responsabilidad la prestación de ciertos servicios generales relacionados con la organización y funcionamiento de la comunidad y del propio Gobierno.

<sup>3</sup> *Ibidem*. Dos son los fines que tiene que cumplir el Estado para lograr su misión, uno de carácter general y otro de carácter particular. Los primeros son la consecución del bien común y la protección a la persona humana. Los segundos son múltiples y varían con las condiciones de cada país y de cada región. Para el objetivo del trabajo será necesario retomar el primer fin, debido a que el Programa de Protección Civil, así como otros programas de carácter preventivo, los cuales tienen como propósito común brindar un bien a la sociedad en su conjunto, la protección de la persona, el ser individual, asimismo de sus bienes.



Podemos señalar que el Estado es la manifestación de la vida en sociedad, engendrada como una necesidad del grupo humano, en él se encuadran todo tipo de relaciones sociales como son: familia, municipio, iglesia, sindicatos, asociaciones, entre otras.

En México, es mediante la Constitución de 1917, que se da facultad al Estado, en la intervención de los procesos de la vida social, económica y política del país. En cuanto a nuestra legislación, el Estado debe cumplir sus funciones como son orientación y regulación de las relaciones sociales y económicas, así como de la vida política. Para que el Estado pueda realizar sus fines es necesario contar con determinados medios, y es mediante la integración de ciertos órganos apropiados como se efectúan dichas actividades, la actividad de éste, reside en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Con base en la dinámica del Estado Moderno, la sociedad requiere que éste sea eficiente y eficaz,<sup>4</sup> asimismo, que cuente con un sustento legal y una gran coordinación entre las instituciones y la sociedad.<sup>5</sup> El Estado mediante el Gobierno realiza diferentes actividades, ya sean de carácter ejecutivo, legislativo y judicial.

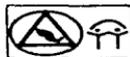
## 1.2. Gobierno

Para la autora María del Carmen Pardo, gobernar significa dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico (conjunto de instituciones del Estado); asimismo, es un conglomerado de organizaciones con sus líderes formales

<sup>4</sup> Eficacia: Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles y en un tiempo determinado. Eficiencia: Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles, logrando la optimización de los mismos. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Glosario para el Proceso de Planeación*, México 1985, p. 68

<sup>5</sup> En la actualidad nuestra sociedad requiere de un Estado organizado, con la responsabilidad de servicio, así como de una gran capacidad de brindar seguridad general en todos los ámbitos de la vida. Reflexiones efectuadas durante las clases del Seminario Extracurricular de Políticas Públicas.

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



que los presiden, ya que éstos son elementos de la autoridad del Estado. Los gobiernos perciben los problemas, definen alternativas y estiman resultados por medio de las rutinas que las organizaciones ejecutan, éstas son el aspecto central del Gobierno, son ellas las que garantizan la persistencia de los programas públicos e institucionalizan las actividades del gobierno.<sup>6</sup>

Cabe señalar que en nuestro país se han dado diversas formas de Gobierno, las cuales han sido acordes al momento coyuntural de México, ejemplos de sus formas fueron: monarquía, república, dictadura, entre otros. A medida que la Administración Pública se vuelve más compleja, se fragmentan las áreas administrativas del Gobierno, se descentraliza, se crean más organismos cuasi gubernamentales y se transfieren más funciones a otros niveles de gobierno: estatal y municipal. Las organizaciones gubernamentales son las encargadas de elaborar productos, bienes y servicios públicos considerados necesarios para la sociedad.

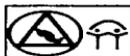
El Artículo 40 de la Constitución señala que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a un régimen interior; pero unidos en una Federación, establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>7</sup>

El Gobierno mexicano tiene establecidas sus prioridades económicas, políticas y sociales en su Plan Nacional de Desarrollo. En él se definen todas las acciones de los diferentes sectores: educación, salud, seguridad social, entre otras. Las

<sup>6</sup> Pardo, María del Carmen. *Teoría y práctica de la Administración Pública en México. Lecturas Básicas*. INAP. México, D.F. 1992

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F. 1995, p. 43



actividades básicas del Gobierno incluyen programas cuya realización es indispensable para la existencia del Estado-Nación, en donde están destinados a mantener el orden social interno y la seguridad nacional. Los programas incluidos en actividades básicas del Gobierno son: defensa nacional, seguridad pública, administración de justicia, el poder legislativo, administración fiscal y administración general del Gobierno.

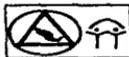
El Gobierno para lograr sus objetivos hace uso de diferentes técnicas, tanto en el diseño, formulación, instrumentación y evaluación de políticas como en la misma toma de decisiones. Mediante las "políticas públicas"<sup>8</sup> se determina un tipo de medidas a seguir con el propósito de dar solución a diferentes problemas; una política pública debe ser capaz de responder al nivel de contingencia e incertidumbre que se presente, por ejemplo, la posibilidad de un desastre, el cual causa en la población pánico y descontrol y que varía de acuerdo al nivel de magnitud esperada del fenómeno. Contar con instancias adecuadas para responder a las necesidades de una contingencia es parte fundamental para una buena coordinación intergubernamental. En ese sentido, a través de la Administración Pública que el Gobierno se encarga de efectuar actividades de seguridad, salud, educación, abasto, entre otras, con el propósito de cubrir los objetivos previstos en la Constitución.

### 1.3. Administración Pública

Diversas catástrofes ocurridas en México han demostrado que es necesario tener una planeación de políticas de prevención de desastres, las cuales deben ser acordes a una cultura de protección civil. Una mayor información y difusión de

<sup>8</sup> Cabe hacer mención, que este concepto se analizará en apartados posteriores.

## CAPÍTULO 1: CONTEXTO GENERAL



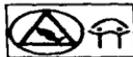
medidas preventivas entre la población permitirá agilizar y aplicar programas de auxilio de acuerdo a las necesidades reales de un desastre.

La construcción de un modelo de protección civil facilita la comunicación y coordinación en casos de desastres, entre las instancias encargadas y la ciudadanía en general. En dicho modelo un aspecto totalmente incontrolable e impredecible, son los llamados "agentes perturbadores",\* cuyo control no está en manos del gobernante de un país o en su caso, de la ciudadanía. No obstante, se pueden llevar a cabo acciones de prevención antes, durante y después de un desastre, sirviendo como elementos preventivos, disminuyendo con ello la magnitud de un fenómeno, no sólo por el impacto social que ocasiona sino también el impacto económico que genera.

Las necesidades colectivas son cada día más numerosas y, cada vez mayores, por lo que requieren de una acción unificadora que se logre por medio de la organización administrativa. Así, le corresponde a la Administración Pública llevar a cabo la administración de las cosas (recursos financieros y materiales), así como de las personas que forman parte de la esfera del Gobierno. Podemos señalar que la Administración Pública, se relaciona con las actividades del sector público y asimismo, le son inherentes, tanto la ejecución de la ley, los medios y formas de consecución del desarrollo.

\* Son fenómenos que pueden alterar el funcionamiento normal de los asentamientos humanos o sistemas afectables y producir en ellos un estado de desastre, los cuales pueden ser de origen natural o humano. Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Fascículo No. 1, *La Prevención de Desastres en México*. Protección Civil un plan común para protegernos. 3a. reimpresión 1995, México, D.F., p. 2

## CAPÍTULO 1: CONTEXTO GENERAL



Desde un punto de vista formal, la Administración Pública se considera como: "un complejo orgánico, encuadrado en el poder ejecutivo, dichos órganos realizan funciones legislativas, jurídicas y ejecutivas".<sup>10</sup>

Leonard D. White, señala: "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional".<sup>11</sup> Para el autor J. M. Pfiffner, "la Administración Pública consiste en llevar a cabo la obra del Gobierno, coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado".<sup>12</sup> Pierre Escoube nos da un concepto más amplio de la Administración Pública, él señala que: "es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación".<sup>13</sup> Es decir, todas las instituciones administrativas tienen que tener en forma expresa su competencia.

Cabe rememorar que según el Glosario para el Proceso de Planeación de la Secretaría de Programación y Presupuesto la Administración Pública es un "conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos

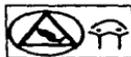
<sup>10</sup> Entrena Cuesta, Rafael *El concepto de Administración Pública en la doctrina y el derecho positivo español*. Revista de Administración y Presupuesto la Administración Pública, Madrid. IEP. Núm. 32, mayo-agosto de 1960, p 55

<sup>11</sup> Leonard D., White, *Introduction to the study of public administration* 4 Ed. 1946. The Ronald Press. Co. New York, 1er. Volumen. pp. 616

<sup>12</sup> M. Pfiffner, John and R. Vanco Presthus, *Public Administration*. Third Ed.

<sup>13</sup> Escoube, Pierre. *Introducción a la Administración Pública*. Material de Trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1954.

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno".<sup>14</sup>

No podemos olvidar la acepción constitucional, ya que ésta señala que, es el elemento normativo de nuestra sociedad, debido a que la Administración Pública es una estructura política del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley, es decir, es una actividad que forma parte del Estado, además que cuenta con una estructura política jurídica y con un carácter constitucional.

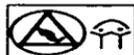
En el Artículo 69 de nuestra Constitución se suscribe que, corresponde al Presidente de la República rendir al Congreso de la Unión un informe por escrito sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país.<sup>15</sup>

Como hemos mencionado con anterioridad la Administración Pública es considerada como una organización, debido al carácter social, encaminada a realizar con medios jurídicos, técnicos y materiales los fines del poder público en forma concreta, continua y en estrecha relación con la vida social. A su vez, en sentido restringido, tiene ciertas funciones encomendadas, unas son en provecho directo de la colectividad, tal es el caso de la atención de los servicios públicos, la policía, la defensa, entre otros, asimismo los que se refieren al uso interno de la administración, es el caso del manejo de las personas, desde un punto de vista administrativo, de la misma forma se encuentra la contabilidad, la presupuestación, programación que son parte inherentes para su funcionamiento y desarrollo de toda institución.

<sup>14</sup> Glosario para el Proceso de Planeación, op cit. p. 33

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Marzo de 1995. Talleres Gráficos de México, p. 57.

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL

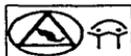


Cabe destacar que el autor Bernard Gournay distingue cuatro categorías de funciones: las funciones de soberanía, en las que reside la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información; las funciones económicas, como son ingresos y egresos del Estado, crédito, productividad, agricultura, industria; las funciones sociales, salubridad y asistencia, alojamiento y urbanismo, derecho social, redistribución de la renta, y; funciones educativas y culturales, la investigación, la enseñanza general, técnica, artística, deportiva y el fomento a la cultura.<sup>16</sup>

La modernización del sector público es condición necesaria para lograr de manera eficiente los objetivos estatales, por consiguiente alcanzar una racionalidad pública. La eficacia del sector público depende del marco institucional que organiza jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de intervención del sector público; el grado de burocratización y el tipo de liderazgo burocrático, así como la descentralización del sector público; la calidad de información y diagnóstico; la mayor o menor disponibilidad de recursos de todo tipo; el consenso político y la participación de los agentes que las intervenciones logran concertar. La modernización de la administración pública implica cambios estructurales, los cuales son parte del proceso mismo de la reforma del Estado. Brindar una mejor calidad de servicio en la población, es parte del mismo crecimiento del Estado, así como la madurez de la instancias encargadas de brindar apoyo a la población.

Con base en los conceptos señalados con anterioridad, podemos mencionar que la Administración Pública tiene como fin la realización del interés general. Reformar para cambiar, hacer un mejor uso de los recursos con que se cuenta es parte del mismo proceso de modernización de la administración pública federal.

<sup>16</sup> Gournay, Bernard. *L'Administration*. Presses Universitaires de France. 1962. Núm. 104. 1er. Volumen, pp. 126 p. 9.



#### 1.4. Reforma del Estado

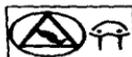
La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del Estado, en la medida en que éste se volvió inestable propició a su vez en el tiempo, una restricción para el crecimiento y desarrollo de éste. Los cambios que actualmente operan, se conciben bajo la idea distinta a la del Estado paternalista y propietario, cuyo carácter demostraba la creciente incapacidad para atender las demandas de una población cambiante y en expansión. En nuestro país la reforma pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en el que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, política y social.

La Reforma del Estado implica cambios en los diferentes sectores: económico, político, social, administrativo e ideológico totalmente debatidos en nuestra actualidad debido a lo que conllevan. Podría decirse que los cambios por los que atraviesa el Estado y, al mismo tiempo la necesidad de su reforma, responden a una necesidad "estructural" y de modificaciones a fondo, que trascienden con mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o "redimensionamiento", y presiones de grupos o instituciones. La Reforma del Estado es concebida generalmente para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad global, ampliar la democracia y garantizar la justicia social.<sup>17</sup>

Cabe señalar que son tres aspectos donde se ha destacado esta reforma:

- a) El Estado generó fallas en sus intervenciones, las cuales se expresaron en ineficiencias tanto de carácter económico como incumplimiento de la justicia social.

<sup>17</sup> Ayala Espino, José Luis. *Limites del Mercado. Limites del Estado*. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP, A. C. 1er. Ed. Julio 1992. México D. F., p. 141.



- b) El Estado acumuló una "sobrecarga" de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en déficit, crisis de gobernabilidad, hiperinflación, entre otros.
- c) Se da un nuevo entorno internacional, más global donde existe un mayor competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica.<sup>18</sup>

La globalización es un proceso que obliga a los diversos agentes (económicos, políticos, sociales e ideológicos) de un país, a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales las cuales están definidas por las necesidades internas.<sup>19</sup> Los cambios afectan a la organización institucional, así como el proceso de regulación y funciones de las esferas pública y privada.<sup>20</sup> La reforma del Estado es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la política económica internacional. La globalización y la interdependencia, implican la ampliación de las actividades y de las esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura y la inserción financiera, comercial o productiva y en la economía mundial y en los nuevos bloques.

Como parte de esta reforma, el Estado debe cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales, es decir, su obligación de ser rector en un sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional. En un sentido amplio la reforma del Estado es una estrategia orientada a la redefinición de las reglas del juego y las instituciones, y

---

<sup>18</sup> Llevando con ello una reestructuración económica, política, social e ideológica, asimismo una reorganización institucional frente a las necesidades administrativas

<sup>19</sup> Ayala Espino, José Luis, op cit p 143

<sup>20</sup> Podemos señalar que involucra no sólo el plano normativo e institucional sino también los instrumentos para implantar la reforma económica y política

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



así como al cambio en las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales.<sup>21</sup>

La reforma se puede dar en los siguientes niveles: el sistema político, la administración pública, el sector público y/o paraestatal y el pacto social. Asimismo, es una transformación que exhibe elementos tanto creativos como destructivos, el Estado es, a su vez, objeto y sujeto de la reestructuración económica y social.

La reforma del Estado mexicano parte de un reconocimiento crítico de aspectos como son:

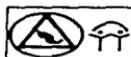
- a) Los excesos del Estado propietario y la frecuente carencia de racionalidad de las empresas públicas.
- b) Los excesos y la ineficiencia de mercados sobre regulados.
- c) El montaje de un Estado proteccionista.
- d) La administración del considerable gasto social del Estado paternalista.<sup>22</sup>

Todo esto implica una redefinición de áreas y mecanismos de intervención, en las cuales:

- a) El estado delimita sus ámbitos y funciones como agente económico, como regulador del mercado y como propietario.
- b) Enfoca su actuación como complementario, sustitutiva del mercado.
- c) El éxito de las políticas públicas (económicas y sociales) dependen de que éstas partan de problemas y actores reales, donde la concertación social y la

<sup>21</sup> Aysla Espino, José Luis. op. cit. p. 144.

<sup>22</sup> Villarreal, Rene. *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. Ed. Nacional Financiera y FCE, México, D.F. 1era. Ed. 1993, p. 395



participación actúan como mecanismos básicos para su diseño e implantación.<sup>23</sup>

- d) La sola intervención del estado no garantiza la solución o el arreglo de los problemas y fallas del mercado, donde la concertación se eleva a la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental.<sup>24</sup>

Cabe señalar que entre los propósitos fundamentales es de recuperar en un marco de nuevas exigencias y condiciones, la tesis de que el Estado debe cumplir con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos fundamentales; adecuar los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos de justicia social, libertad y soberanía en un marco de crecimiento democrático; modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción, los cuales deben de ser adecuados a la situación actual.<sup>25</sup>

"La reforma de las instituciones debe tocar desde los sistemas de información y comunicación hasta la creación de una cultura participativa en los funcionarios, y abrir y promover el aprendizaje organizacional continuo, a partir de experiencias concretas".<sup>26</sup>

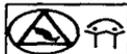
<sup>23</sup> La participación social es considerada como un recurso y un procedimiento para la ejecución de los programas. Partiendo de esta idea, se da sustento a la cultura de protección civil en México

<sup>24</sup> Villarreal, Rene. op. cit. p 218

<sup>25</sup> Instituto Nacional de Solidaridad. *Reforma del Estado: El camino de los hechos*. México, D. F. p 6  
Cabe señalar que el trabajo retomará aspectos pertinentes de la reforma social, debido para que se cuente con un verdadero sustento una cultura de protección civil es necesario una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, donde se sinteticen nuevas actitudes y comportamientos a los programas de prevención. La reforma social esta encaminada a un cambio no sólo de estructuras administrativas y burocráticas del gobierno, sino a nuevos métodos de trabajo y mentalidad.

<sup>26</sup> González Tiburcio, Ennque. *Reforma del Estado y Política Social Aspectos Teóricos y Prácticos*. INAP, A. C. 2a. Edición. México D.F. 1993, p 113

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



De acuerdo con el proceso de reforma podemos señalar algunos cambios, los cuales se explicarán a continuación en forma breve:

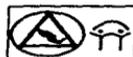
- a) Reforma Económica
- b) Reforma Política
- c) Reforma Social
- d) Reforma Administrativa
- e) Reforma Ideológica<sup>27</sup>

### a) Reforma Económica

En lo económico, se inició un proceso acelerado que incluyó tanto al sector público como privado, el cual estuvo acompañado de una reforma fiscal y procesos de privatización de empresas públicas, la desregulación y apertura a la competencia externa a través de la política de diversificación de nuestros socios comerciales, al exterior mediante la firma de tratados comerciales, como ejemplos de éstos procesos se pueden citar: las privatizaciones de varias compañías de origen estatal, las cuales fueron vendidas; por otra parte, la firma del TLC, en donde participó U.S.A. y Canadá, así como convenios de cooperación con países de América Latina. Con base en estas medidas se logró una mayor participación de diversos sectores económicos en nuestro país.

---

<sup>27</sup> Apuntes del Seminario Extracurricular de Política Social, 1994. Sánchez González, José Juan. *Das Estrategias de Bienestar en México* (Cfr).



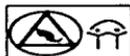
### b) Reforma Política

En el plano político, se dio una mayor participación de los partidos políticos, se crearon del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE), produciendo con ello una oferta política del régimen, y la concurrencia de la ciudadanía en el proceso mismo del IFE. Como parte de la apertura se efectuó un debate de candidatos de la presidencia a la república, se logró a un consenso en torno a los topes financieros de los partidos, con una reglamentación, tanto al interior como al exterior de ellos, ejemplo de ello son los "ajustes" a los gastos de campañas. Por otra parte, la apertura de los medios de comunicación antes, durante y después de las elecciones, propició avances en la "democracia".<sup>29</sup>

### c) Reforma Social

En relación a lo social, se creó el "Programa Nacional de Solidaridad" (PRONASOL), en el cual se definió la reforma política con la finalidad de ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público. Mediante Solidaridad se proporcionaron amplios recursos a la sociedad, y elemento donde incidía la sociedad y gobierno en el marco del PRONASOL. Asimismo se crearon el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), se realizaron modificaciones al IMSS e INFONAVIT, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se conformaron de los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Indígena, el Registro Agrario Nacional, los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación de la Productividad y la Calidad, entre otros.

<sup>29</sup> La democracia es un proceso perfectible e inacabado, que responde a necesidades histórico-políticas del grupo gobernante. Apuntes del Seminario Extracurricular de Política Social, 1994. Sánchez González, José Juan. *Das Estrategias de Bienestar en México* (Cfr)



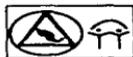
Cabe señalar que la reforma social tuvo el sustento ideológico del liberalismo social, el cual se basa en la "justicia social" en donde se presupone una estabilidad económica y libertad para que sean las propias comunidades las que decidan como enfrentar sus problemas y retos, sin un Estado paternalista, ni populista como sucedía en el Estado de Bienestar.

**d) Reforma Administrativa**

En la esfera administrativa, se ha dado un redimensionamiento estructural, tanto en materia de funciones como desconcentraciones de instancias gubernamentales, en el cual ha permitido un redimensionamiento del aparato gubernamental en órganos, funciones, atribuciones y personal, lo que a su vez, ha propiciado una reducción al número de personas que laboran, en el gobierno, el cual había crecido en gran escala propiciando un ensanchamiento del aparato administrativo al servicio del Estado. Por otra parte, la creación de programas como es el caso del Programa General de Simplificación Administrativa, el cual tiene un objetivo en común la agilización de trámites gubernamentales, así como mejorar los servicios que presta a la ciudadanía, las dependencias y entidades

**e) Reforma Ideológica**

Para abordar la reforma ideológica es necesario retomar la reforma social: En ese sentido, y como se mencionaría anteriormente la bandera política que le dió sustento ideológico a la reforma social fue el "liberalismo social", el cual permitió una dinámica entre la sociedad y el gobierno. Al respecto, la reforma ideológica refleja diversos avances en las reformas económica, política, social y administrativa. La reforma ideológica "liberalismo social" se constituyó como una reforma del estado mexicano. La reforma del Estado lleva consigo una reforma social, en donde la población en un

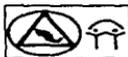


ente activo en la toma de decisiones y, a su vez participativo en las actividades del Gobierno.

Por otra parte, debido al crecimiento demográfico, el vasto proceso de urbanización, el agotamiento del modelo general de desarrollo seguido y el cambio de las fuerzas sociales básicas es imprescindible que la sociedad cuente con una cultura de protección civil, en donde la participación ciudadana es el centro de un nuevo arreglo institucional, como parte de una nueva gestión estatal. Uno de los elementos esenciales para la prevención social, no sólo es la ejecución de los proyectos específicos, sino también es el diseño general y la fiscalización de la medidas de prevención, donde la cooperación comunitaria es un ingrediente indispensable del Programa de Protección Civil. Crear mecanismos donde incida la participación de la ciudadanía es parte preponderante del papel del Estado, así como los mecanismos más adecuados para la intervención social de la población, el alentar la participación social en las acciones de prevención y mitigación de fenómenos ya sean de origen natural o humanos, los cuales son parte del crecimiento tecnológico y humano.

El Estado es el encargado de brindar los medios para la prevención social, asimismo crear las condiciones adecuadas para la participación de la ciudadanía, crear conciencia, tanto en el diseño como en la implementación de los programas es parte importante para una mejor coordinación entre el Gobierno y la sociedad. La mejora de los canales de comunicación es parte inherente del nuevo papel del Estado, así como de la misma sociedad en su conjunto. Prevenir a la población en cualquier tipo de contingencia es uno de los objetivos que acompañan a la relación del Estado y sociedad, ahí encuadra la parte social.<sup>29</sup> La participación de la sociedad civil ha

<sup>29</sup> La participación de los ciudadanos en las diferentes fases del proceso de formación de políticas es un principio deseable y conveniente. Álvarez, Eduardo. *Análisis de las Políticas Públicas: Sene temas de Coyuntura en Gestión Pública CLAD (CDA)*



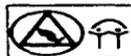
cobrado una gran relevancia, tanto en la práctica política como en la reflexiones de los analistas.

Hablar de una reforma es hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, supresiones y otros cambios que conducen a una readaptación, es decir reorganización, redistribución y reordenamiento en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Por otra parte, es necesario analizar qué son las políticas públicas, toda vez que a través de éstas se solucionen problemas que responden en especial a un carácter de contingencialidad, y es mediante ellas que se pueden prevenir desastres, de menor o mayor intensidad (disminución del índice de pérdidas humanas). En ese sentido, una política pública de prevención y protección civil tiene como tarea fundamental prevenir a tiempo un desastre. Para ello, es indispensable retomar algunos conceptos que intervienen en la formulación de una política pública como son: contingencialidad, riesgo, certidumbre e incertidumbre, ya que forman parte del contenido de una agenda de gobierno, y, un desastre en sí.

### **1.5. Concepto de Políticas Públicas**

Antes de conceptualizar ¿Qué es la política pública?, es necesario partir de la premisa de que todo tipo de problema tiene una oportunidad de mejora o solución. En ese sentido, la solución de un problema se tiene que ver como la oportunidad de mejorar, una vez identificado o definido, la resolución poner en marcha a través de la ejecución de los poderes públicos, los cuales con base en las atribuciones que les son conferidas por Ley, y básicamente en la Constitución, canalizan y dan seguimiento al conflicto con el propósito de solucionarlo, lo que conlleva la acción directa o indirecta del gobierno, según sea el caso, el cual puede ser de controversia



o no. Es decir, las políticas públicas son medios para generar soluciones factibles a las demandas sociales.

La toma de decisiones implica una serie de valores, acciones y hechos en las relaciones que se establecen entre el gobierno y la sociedad. Las acciones específicas de la política pública se dirigen a la realización de problemas sociales y colectivos. Sin embargo, en el escenario social los poderes públicos deben de considerar su relación con el sector privado, debido al tipo de problema a solucionar y del tipo de interés afectado.

Tres aspectos orientan la acción de lo público: a) es el espacio en que los privados a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos, representados por organizaciones, ejercen opinión, acción, comunicación, debaten, proyectan por unanimidad y mayoría asuntos de interés general; b) lo público se manifiesta en el principio del libre acceso a la transparencia y a la apertura y, c) se tienen que considerar los recursos públicos y las recaudaciones fiscales.<sup>30</sup>

Para el autor Aguilar Villanueva el enfoque de Políticas Públicas intenta introducir una mayor racionalidad a las decisiones del gobierno el cual ha adquirido un mayor significado a partir de la reforma del Estado, debido a que le corresponde al gobierno instrumentar programas y acciones en un ámbito más restringido, definido por las nuevas directrices de lo público y privado, es decir, "gobemar de acuerdo a la política pública, incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos y actores políticos".<sup>31</sup> Asimismo, es "el (re) descubrimiento del componente costo de oportunidad y de operación de la decisión pública"<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, Ed. Porrúa, México 1992, pp 33-36.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 36.

## CAPITULO 1: CONTEXTO GENERAL



El enfoque de políticas públicas tiene un carácter teórico y otro práctico; el carácter teórico tiene como sustento la exigencia de la racionalidad máxima en la formulación y decisión de la política; mientras tanto, en el aspecto práctico, tiene cabida la visión negociadora, concertadora y pragmática de la política <sup>33</sup>

Para Omar Guerrero las políticas públicas son "un modelo teórico que descansa en una iniciativa gubernamental, programa de acción diseñado dentro de la capacidad humana; es, en síntesis, un conjunto de teorías aptas para alcanzar acciones humanas específicas hacia resultados periféricos".<sup>34</sup>

Tomas Dye puntualiza que la política pública es "como un proceso de análisis... enseñan a entender, en primer término, cuándo es factible que el Gobierno asuma una política pública, ya que en ocasiones es conveniente... representa un instrumento prospectivo que significa una ciencia de la acción y de la antifatalidad, y conduce a tener un panorama amplio del entorno social y varias alternativas relacionadas entre sí".<sup>35</sup> Con base en lo anterior, podemos señalar que las políticas públicas son herramientas útiles para la toma de decisiones del gobierno.

Para J. F. Sorauf son: "el corazón mismo del sistema político está la hechura de la política pública: aquellas decisiones positivas que llevan adelante y hacen obligatorio

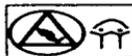
---

<sup>33</sup> Cabe señalar que para llevar a cabo una cultura de protección civil, con el sustento de una política de prevención de desastres, es indispensable para la formulación de esta política tomar en cuenta ambos enfoques para tener un amplio alcance, así como cubrir el objetivo primordial de la política, el cual es proteger la vida de la población mexicana, así como sus bienes materiales.

<sup>34</sup> Guerrero, Omar. *Política, Policy Pública y Administración Pública*. Revista de Estudios Políticos. Núm. 1, octubre-diciembre de 1993, p.102

<sup>35</sup> Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. Florida State, U.S.A., 1984, pp. 4-5. Citado por Garza Salinas, Mario A., *Diseño de una Política Pública para la Prevención de Desastres*. Reflexiones sobre Administración Pública INAP. No. 89. México, 1995, p. 204.

## CAPÍTULO 1: CONTEXTO GENERAL



el cumplimiento de los deseos de quienes influyen en el sistema político<sup>34</sup>. De la misma forma, se definen como acciones concretas de gobierno que buscan resolver problemas específicos, debido a la particularidad y circunstancias de cada caso, es necesario una específica atención tanto en los objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos, tal es el caso de la política de prevención de desastres en México, lo que propiciaría crear en la conciencia de los mexicanos una cultura de protección civil, la cual estaría encaminada a la prevención y mitigación durante una contingencia y con posterioridad a ésta.

Las políticas públicas tienen el carácter de dar solución a problemas específicos, los cuales están caracterizados en ocasiones por la rapidez con que ocurre un hecho, así como la pronta solución, en todos los niveles de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal.

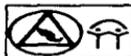
Como hemos mencionado, las políticas públicas son prácticas gubernamentales que tienen un carácter en ocasiones contingencial se abocan a resolver casos de incertidumbre; como son los siniestros naturales o los ocasionados por fallas humanas o técnicas. Un ejemplo de las fallas humanas es la falta de medidas de seguridad e higiene, las cuales deben ser más rigurosas de acuerdo al tipo de trabajo, es decir al nivel de peligrosidad a que este expuesto el individuo.

Para el autor Fred Frohock los principios básicos del funcionamiento de una política pública son los siguientes:

- ⇒ Reguladora
- ⇒ Distributiva

---

<sup>34</sup> J. Francis Sorauf. *Ciencia Política. Una sencilla visión general*. Manuales UTEHA, No. 351, 1967, p. 72.



- ⇒ Redistributiva
- ⇒ Capitalizable
- ⇒ Etica

Reguladora.- Debido a que se puede medir, concertar, ajustar acciones, intereses y conductas de la sociedad o de los que participan.

Distributiva.- Tomando el carácter que los bienes y servicios deben ser repartidos a la población.

Redistributiva.- Debe repartir, dividir los bienes y servicios a la población.

Capitalizable.- Tiene que reeditar, producir y rendir beneficios a la sociedad, es decir, obtener el máximo de beneficios al menor costo posible.

Etica.- Un punto neurálgico, lo que significa tener una correcta práctica o criterio al desarrollar y aplicar una política pública.<sup>37</sup>

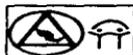
Para Omar Guerrero la política pública es "un incentivo de gobernabilidad de "Buen Gobierno"... por que requiere de ser formulada con criterio de conocimiento, de cálculo y previsibilidad, reeditando saldos de calidad gubernamental".<sup>38</sup>

Como parte de la solución de los problemas el Estado prioriza el tipo de acción a cubrir mediante su agenda de gobierno, la cual da cierto tratamiento y aplicación de las políticas públicas. En el proceso de una política pública tienen cabida diferentes

---

<sup>37</sup> Garza Salinas, Mario A. Op. Cit. p. 204. Cita a Frohock, Fred M. *Public Policy, Scope and Logic*. Englewood New Jersey, U.S.A. 1979.

<sup>38</sup> Guerrero, Omar. *Políticas Públicas para la reforma del Estado Moderno*. Colección Política y Administración Pública. Tomo II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. pp. 43-62



sectores (privados, públicos e independientes), de acuerdo a su carácter gubernamental o no gubernamentales.<sup>39</sup>

Cabe hacer notar que para que el Gobierno agende un problema, es imperioso considerar el factor tiempo, debido en ocasiones a la prontitud de dar solución a un hecho, así como para la aplicación o prevención de un desastre. Por otra parte, también juegan un papel importante las medidas adecuadas para el conocimiento de la ciudadanía tanto antes, durante y después de un desastre.

En resumen, es necesario no descartar el factor tiempo en el análisis de políticas públicas, debido a las implicaciones que puede tener el no considerarlo como parte de una política de prevención, y en particular de una política de protección civil, la cual tiene como objetivos fundamentales salvar vidas humanas y garantizar los bienes de la sociedad y del individuo.

Toda política pública tiene un contenido, un proceso, así como un cierto efecto dentro de una perspectiva temporal. El tiempo es un instrumento regulador de gran potencial durante ésta.<sup>40</sup>

## 1.6. Agenda de Gobierno

Con base en el nuevo marco de la Reforma del Estado, el Gobierno mexicano tiene sustentado su actuar, "política nacional" en el Plan Nacional de Desarrollo y, es mediante éste que se indican los objetivos, estrategias y líneas de acción en el orden

<sup>39</sup> Reflexiones efectuadas durante el transcurso del Seminario de Análisis de Políticas Públicas. (Cfr. Módulos).

<sup>40</sup> Hoogerwerf, Andries. *Política y Tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de la Ciencia Administrativa, Vol. 57, No. 4, diciembre 1990, España, p. 98.



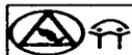
federal, estatal o municipal, es decir, se generan planes estatales y municipales, los cuales tienen sustento de acuerdo a la Ley de Planeación. En el Plan se dan cabida a los programas sectoriales los cuales reflejan aspectos estratégicos y se cubren a nivel nacional. Con base en éste documento se jerarquiza un proyecto de nación, así como se da un orden y se delimita la acción del Gobierno.<sup>41</sup> De acuerdo con los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan, se efectúa la jerarquización de las actividades a cubrir.

La Agenda de Gobierno representa la actuación de los poderes públicos, la cual está vinculada con el número de gente afectada por el problema, el grado de agregación de los intereses afectados, el nivel y tipo de organización, entre otras características. Con base en éstas se dan posibles medidas de solución al problema o problemas que pueden ser ocasionados, como producto de una toma de decisión o decisiones. En ocasiones la solución de un problema trae consigo repercusiones no consideradas en el diseño de la política pública. Por otra parte, una política pública debe responder a un carácter mediato e inmediato. El acceso al programa o agenda depende del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema o cuestión planteada.<sup>42</sup>

Es necesario señalar que para que un problema entre a la Agenda de Gobierno debe cubrir tres características generales:

<sup>41</sup> El Plan Nacional no puede volverse nunca un plan de acción estricto con metas e instrumentos claros, que con claridad distribuye responsabilidades, papeles y rendimientos entre las diversas organizaciones sociales que componen la nación. Aguilar Villanueva, Luis, *Política Pública y Gobierno del Estado* Revista del Colegio, Año II, No. 4, México, 7 octubre 1990, p. 241.

<sup>42</sup> Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 55.



- ♣ Valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar, es decir, el impacto general que tiene en la población.
- ♣ El nivel de impacto sobre la realidad social.
- ♣ La viabilidad de la solución anticipada o previsible.<sup>43</sup>

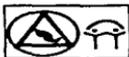
Por lo anterior, es preciso recordar y hacer énfasis en las políticas públicas pretenden dar solución a los problemas contemplados en la Agenda de Gobierno, del mismo modo ésta tiene un carácter de contingencialidad, riesgo e incertidumbre. Tal es el caso de la cultura de protección civil debido a que un desastre o calamidad puede presentarse en cualquier momento y circunstancia imprevisible, y en ocasiones no controlable por el hombre, para lo cual es indispensable considerar a la cultura de protección civil como parte de la prevención de desastres. Para la elaboración de una política pública el factor tiempo implica una toma de decisión o decisiones.

Por otra parte, es indiscutible que el tiempo, dentro del proceso de integración de la Agenda de Gobierno, es un elemento implícito en el diseño de ésta, así como de la formulación, implementación y evaluación. La política de prevención de desastres es fundamental para la cultura de protección civil en México, no sólo por el carácter preventivo sino también dentro del momento de la ocurrencia del fenómeno.

### **1.6.1. El Factor Tiempo como elemento de la Agenda**

Para abordar este tema, debemos retomar el hecho de que las políticas públicas están asociadas a la elección del momento oportuno y, como parte de una política de prevención de desastres, es imprescindible considerarlo, tanto en la prevención

<sup>43</sup> Subirats, Joan, op. cit p. 55



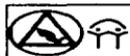
de desastres como en el fomento de una cultura de protección civil, ya que mediante la previsión de casos de desastres (de diferente índole) la sociedad puede participar en forma activa en la salvación de vidas humanas, así como cooperar y coordinar acciones con las instituciones.

El tiempo es un elemento intrínseco en el diseño, formulación, implementación y evaluación de una cultura de protección civil, debido al complejo sistema de predicción en que se basa una política de prevención.

El ser humano debe ser capaz de contemplar diversos factores que inciden antes, durante o después de un desastre, tener un conocimiento real de las medidas de seguridad a seguir antes o después de que se presente un fenómeno, la secuencia, ritmo y orden de un acontecimiento es ineludible para la orientación misma del comportamiento humano. Por otra parte, tener el pleno conocimiento de las fases que integran la formulación, la implementación de una política de prevención y de la cultura de protección civil, son elementos que deben estar presentes en todo momento.

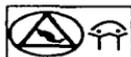
Cabe señalar que existen dos formas de considerar al tiempo en el marco de las políticas públicas: diacrónica y sincrónica.<sup>44</sup> Diacrónica - Existe una secuencia de los fenómenos. Sincrónica - La posibilidad de que diversos procesos u otros fenómenos coincidan en el tiempo.

<sup>44</sup> Hoogerwerf, Andries. *Política y Tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de la Ciencias Administrativas, España, Vol 57, No. 4, diciembre 1990, p. 96. Es necesario retomar estas características para que se logre una cultura de protección civil, es fundamental en la interacción de la gente, así como la coordinación o sincronización de acciones, (ya sea por parte de la ciudadanía o en su caso de las instituciones) en acontecimientos tanto de carácter naturales como humano



Un claro ejemplo del tiempo ha sido y será el mismo papel del Estado, el cual ha ido madurando de acuerdo a diversos factores, tanto de carácter interno como externo. Por otra parte, el proceso de modernización de la Administración Pública, de la misma forma el concepto de política pública así como del proceso que conlleva ésta tanto en el diseño, formulación, implementación, control y evaluación. Durante el mismo proceso de elaboración de una política de prevención, como de una cultura de protección civil, es indispensable considerar las tres zonas temporales que son determinantes del mismo tiempo (pasado, presente y futuro), las cuales pueden contribuir para hacer eficiente y eficaz la política, del mismo modo lograr dar una coherencia y continuidad a la política planteada.

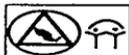
Debido a la diversidad de zonas geográficas que imperan en nuestro país, así como la variedad de climas, entre otros factores, es necesario considerar una perspectiva temporal la que se refiere a lo cíclico o lineal de acontecimientos, ya que existen ciertos acontecimientos meteorológicos que se repiten en la misma estación del año o por factores convergentes en cierto período.



## **2. LA PROTECCION CIVIL Y PREVENCION DE DESASTRES EN MEXICO**

Desde el inicio de la civilizaciones la humanidad se ha visto afectada por desastres, como son: sismos, huracanes, inundaciones, guerras y pestes. En la actualidad, y como consecuencia del desarrollo industrial y humano, se han presentado problemas como contaminación ambiental, explosiones, radioactividad y lluvia ácida entre otras. En este contexto, México no ha sido excluido de este tipo de catástrofes, las cuales han dejado en la sociedad gran huella, no sólo por los daños que han ocasionado, de carácter ya sean físico, moral y psicológico, sino también por las repercusiones de carácter económico, político y social.

Las experiencias históricas y recientes así lo confirman: el derrame de hidrocarburos provocados por el Pozo Ixtoc I en la Sonda de Campeche en 1979, la erupción del Volcán Chinchón en 1982, las explosiones ocurridas en San Juan Ixhuatepec en 1984 y en 1996, los sismos de 1985, el impacto del Huracán Gilberto en 1988, el incendio forestal de 1989 en Quintana Roo, la erupción del Volcán Colima en 1991, las explosiones en el Sector Guadalajara en 1992, el Huracán Gert en 1993, las erupciones del Popocatepetl desde 1994 hasta la actualidad. En 1995 los huracanes Henriette, Opal, Ismael y Roxanne, así como los sismos ocurridos durante los meses de septiembre y octubre de ese año que afectaron a las poblaciones de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y el segundo, de Colima y Jalisco al igual que otro tipo de fenómenos perturbadores que han afectado el territorio de nacional en todos los años, como las frecuentes inundaciones en las cuencas de los ríos Pánuco, Papaloapan y Grijalva, así como el incremento de la temperatura en algunas zonas

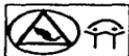


de la República, provocando la pérdida de toneladas de cosechas como la pérdida de ganado, son algunos ejemplos que han afectado a la población.<sup>45</sup>

De la necesidad de proteger a la población ante las eventualidades surge un conjunto de acciones englobadas en la noción de Protección Civil, la cual constituye un conjunto de demandas estrechamente ligadas a las condiciones de vida de la sociedad, a las exigencias de seguridad de la población frente a los azares de la vida y a las condiciones que en ella se generen en forma natural o derivados del desarrollo integral del conglomerado humano y de la convivencia que éste representa. Con base en lo anterior, se puede mencionar que la Protección Civil es un elemento importante del modo de organización y de la congruencia social, lo cual constituye una tarea indispensable, consciente, deliberada, global y planificada para la protección y conservación del individuo y de la sociedad en su conjunto. La Protección Civil hace efectivo el derecho que cada mexicano tiene a la vida, a la seguridad, a la educación, a la salud y al trabajo, y, por ende, un mayor bienestar. Es por eso que el Gobierno tiene como propósito fundamental hacer de la Protección Civil una acción que provea seguridad hacia el futuro, permitiendo con ello un desarrollo urbano e industrial en mejores condiciones.

En el presente capítulo se retomará el origen y la clasificación de desastres de acuerdo a la clasificación del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), ya que con en él se planea, se organiza y se dirige, cómo se llevará a cabo la Protección Civil en México, aunada a ella la prevención de desastres. Asimismo, se indica la estructura y funciones con que se cuenta, ya sea a nivel nacional, en los tres niveles de gobierno el federal, el estatal y el municipal. Por otra parte, las estrategia y líneas de acción en las cuales se desarrollan las actividades de

<sup>45</sup> Datos mencionados en el *Programa de Protección Civil 1995-2000*. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1996, p. 3



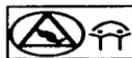
Protección. Asimismo, se analizará el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el cual da sustento en nuestra actualidad al Programa de Protección Civil, de acuerdo a su concepción de los Programas Sectoriales, ya que el Programa de Protección Civil es englobado dentro de éstos programas, lo cuales son parte de atender ciertas situaciones inherentes al Estado, asimismo, para el desarrollo de México. Es decir, en el Programa de Protección Civil, se reflejan los objetivos, estrategias y líneas de acción en cuanto a la protección, prevención, y, como parte de estas estrategias ésta reflejada la cultura de protección civil, la cual como hemos señalado es parte indispensable en la prevención de contingencias.

### **2.1. Origen y clasificación de los desastres**

Las características diversas del territorio nacional hacen que se encuentre expuesto a los efectos devastadores de los agentes perturbadores, los cuales pueden generar desastres de origen natural o bien, provocados por la acción del hombre. Los de origen natural provienen de la naturaleza misma, los cuales son causados por los cambios en las condiciones ambientales, por otra parte, los provocados por la acción del hombre, se deben a la interacción de éste con el medio y al grado de desarrollo alcanzado con respecto a dicha relación.<sup>46</sup>

Un desastre es "un evento concentrado en tiempo y en espacio, resultado del impacto de un agente perturbador o calamidad en un agente o sistema afectable, y cuyos efectos pueden ser prevenidos, mitigados o evitados por un agente

<sup>46</sup> Coordinación de Capacitación, Centro Nacional de Prevención de Desastres. *Curso Básico del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). Manual del Participante 1993*. Sin número de páginas.



regulador”,<sup>47</sup> durante el proceso de un desastre interactúan un conjunto de elementos que pueden o no ser simultáneos.

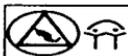
Bajo la concepción señalada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) se clasifican en tres tipos de agentes: perturbadores (fenómenos naturales o humanos); los agentes afectables (asentamientos humanos); y los agentes reguladores (instituciones encargadas de la prevención y la protección civil).

#### **a) Agentes Perturbadores:**

Los agentes perturbadores son el conjunto de fenómenos que pueden alterar el funcionamiento normal de un agente afectable y producir un estado de desastre.<sup>48</sup> Las calamidades difieren en varias formas por su origen, por la naturaleza del agente, por su grado de predictibilidad, probabilidad y control, por la velocidad con que aparecen, por su alcance y por sus efectos destructivos en la población, en los bienes materiales y en la naturaleza. De acuerdo al Subcomité de Detección y Prevención de Catástrofes, se consideran dos conceptos sobre las calamidades; en primera instancia, la referida a los mecanismos de generación o producción y aquellos que entrelazan varios desastres entre sí, llamados mecanismos de encadenamiento; en segunda instancia, los mecanismos de producción de calamidades, entendiéndose como el proceso a través del cual se genera un agente perturbador y que consta de las siguientes fases: preparación, iniciación, desarrollo, traslado y producción de impactos

<sup>47</sup> Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Prevención de Desastres, Sistema Nacional de Protección Civil *La Prevención de Desastres en México*, Protección Civil un plan común para protegernos, Fascículo No. 1, México, D.F. 3a. Edición 1995, p. 2

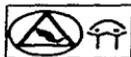
<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 2



A continuación se esquematiza en forma genérica la clasificación que se tiene contemplada en las Bases para establecer un Sistema Nacional de Protección Civil:

<b>AGENTES PERTURBADORES</b>		
<b>FENOMENO</b>	<b>ORIGEN</b>	<b>FENOMENO QUE PRODUCE</b>
<b>Geológico</b>	Actividad de las placas tectónicas, fallas continentales y regionales	Sismos, vulcanismos, deslizamientos, colapsos de suelos, hundimiento regional, agrietamiento de suelos, maremotos, flujos de lodo, etc.
<b>Hidrometeorológicos</b>	Derivan de la acción violenta de los agentes atmosféricos.	Huracanes, ciclones tropicales, inundaciones fluviales y pluviales, costeras y lacustres, tormentas de nieve, granizo, sequías, lluvias torrenciales, tormentas eléctricas, mareas de tempestad, inversiones térmicas (temperaturas extremas).
<b>Químicos</b>	Uso de diversas formas de energía como parte del desarrollo industrial y tecnológico	Incendios, tanto urbanos -domésticos e industriales- como forestales; las explosiones derivadas del uso, transporte y comercialización de combustibles de alto potencial explosivo. Radiaciones, fugas tóxicas y envenenamientos masivos.
<b>Sanitarios</b>	Se ubica como parte de las grandes concentraciones humanas y vehiculares	Contaminación de aire, suelo y agua, desertificación, epidemias y plagas, lluvia ácida.
<b>Socio-organizativos</b>	Las actividades de concentraciones humanas, y el mal funcionamiento de algún sistema de subsistencia que proporcione servicios básicos	Destacan los desplazamientos tumultuarios, las concentraciones masivas de personas en locales o áreas poco idóneas, accidentes terrestres, aéreos, fluviales y marítimos que llegan a producirse por fallas, ya sean de carácter técnico o humano afectando por su magnitud a una parte de la sociedad.

Elaborada con base en el Fascículo *La prevención de desastres en México*,  
Secretaría de Gobernación, p. 4



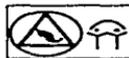
Con base al anterior cuadro, podemos señalar que entre los fenómenos perturbadores de carácter geológico se encuentran -entre los más importantes- los sismos y las erupciones volcánicas. La sismicidad en el territorio nacional se debe principalmente a la actividad de las placas y fallas continentales, distinguiéndose la placa de Cocos, frente a las costas del Pacífico y las fallas de San Andrés y Clarión, que corren de norte a sur y de este a oeste. Los estados con mayor incidencia de sismos se extienden desde la franja que va del estado de Chiapas hasta el estado de Jalisco, incluyendo los estados de Oaxaca, porciones de Veracruz, Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, México, Morelos, Puebla y el Distrito Federal. En la costa del pacífico la República Mexicana tiene una zona considerada pensmística que se extiende por los estados de Nayarit, Sinaloa y parcialmente Sonora, Chihuahua y Baja California.

En relación al respecto al aspecto geológico, México se encuentra ubicado en el Cinturón de Fuego del Pacífico lo que es causa de gran actividad volcánica. Existen en el territorio nacional numerosos volcanes, los cuales han tenido actividad en tiempos históricos. En los últimos cinco años el Popocatepetl, el Colima, el Tacaná y el Everman han tenido actividad.

De acuerdo con la información emitida por el Centro Nacional de Prevención de Desastres se tiene la siguiente distribución de los principales volcanes activos en México: Tres Virgenes, Sangangüey, Ceboruco, Colima, Popocatepetl, Pico de Orizaba, San Martín Tuxtla, El Chinchón, Tacaná, Barcena, Everman, Parcutín, Jorullo y Xitle.\*\*

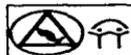
---

\*\* Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Fascículo Volcanes 1995. p 7



Los huracanes e inundaciones constituyen dos de los fenómenos hidrometeorológicos cuya incidencia es más frecuente en la República Mexicana. Las zonas más vulnerables corresponden a la península de Yucatán y a las regiones costeras del océano Pacífico y del golfo de México. Los estados más afectados por huracanes, en el litoral del Pacífico son: Michoacán, Guerrero, Jalisco, Colima, Oaxaca y Sinaloa. En la zona del Golfo, lo fueron Veracruz y Tamaulipas. Con respecto a las inundaciones en el territorio nacional se encuentran los estados de Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. Por inundaciones pluviales los centros de población más afectados son: Guanajuato, Morelos, Ciudad Madero, Ciudad Victoria, Coatzacoalcos, Pánuco y Veracruz, y por inundaciones fluviales, Ciudad Valles, Tampico, Ciudad Madero, León, Irapuato, Cárdenas, Minatitlán, Reynosa y Poza Rica.

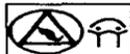
La complejidad de la vida en sociedad, el desarrollo industrial y con ellos el uso amplio de distintas sustancias susceptibles de provocar incendios, explosiones y contaminaciones ha crecido de manera acelerada. Cabe señalar que los fenómenos causados por origen químico, se encuentran asociados a los asentamientos humanos, a la actividad industrial y al uso de diversas formas de energía. En la actualidad las entidades más propensas a estos fenómenos por el mismo desarrollo industrial son los estados: México, Nuevo León, Puebla, Guanajuato, Jalisco y el Distrito Federal. A éstos estados se pueden agregar los que llevan a cabo procesos de refinación y de transformación de productos petroquímicos como: Veracruz, Tabasco, Morelos, Tamaulipas e Hidalgo. Otro elemento de riesgo lo constituyen los ductos de transportadores de productos combustibles de alto potencial explosivo como son los gasoductos y oleoductos, siendo Veracruz, Tabasco, Tamaulipas, Nuevo León, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, México, el Distrito Federal, los más vulnerables a este fenómeno. Respecto a las radiaciones, el manejo del material radioactivo en la República Mexicana, se ha presentado en la frontera Norte, donde



existen convenios en cuestión de este tipo de fenómeno. Otro tipo de fenómeno que tiene incidencia son los incendios forestales, destacando el Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Baja California Norte y Sonora.

Producto en parte del crecimiento de la población y del desarrollo industrial, la contaminación ambiental constituye un importante factor de riesgo para la comunidad. Entre las zonas más expuestas a los fenómenos sanitarios lo constituyen los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y fuerte densidad de población como son las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, los corredores industriales de Toluca-Lerma, Puebla, Huejotzingo, Coatzacoalcos-Minatitlán, El Bajío y el complejo industrial de Cuernavaca. Entre los elementos más expuestos son los ríos, ya que sirven de cuerpos receptores de desechos como es el caso del Pánuco, San Juan, Lerma y Santiago, Coatzacoalcos, Nazas, Balsas, Culiacán y el Fuerte.

Otro grupo de fenómenos que producen desastres son los originados tanto en las actividades de las crecientes concentraciones humanas como el mal funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre. Entre los fenómenos socio-organizativos se encuentran los catástrofes asociadas a desplazamientos tumultuosos que concentran, en un lugar y en un momento, a cantidades considerables de individuos. Bajo este rubro se encuentran los accidentes terrestres, aéreos, fluviales o marítimos que llegan a producirse por fallas técnicas o humanas, provocando con ello, una secuela de damnificados y desastres en términos de vidas humanas y daños materiales. Por último, los desastres producto de los malos sistemas implantados, ya sea por objetivos equivocados, negligencia o instrumentación limitada, falta de conocimientos, y ausencia de información.



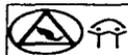
**b) Agentes Afectables:**

Se trata del sistema compuesto por el hombre y su entorno físico -incluye a la población, los servicios y los elementos básicos de subsistencia; los bienes materiales y la naturaleza- en donde se puede presentar un agente perturbador, es decir un sistema afectable que puede ser cualquier comunidad o asentamiento, área productiva o ambiente humano.

El impacto puede provocar diversos daños: humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales, traduciéndose éstos generalmente por pérdidas parciales o totales en cada una de estas áreas. Se consideran daños humanos los que sufren los individuos en su integridad física y social y la muerte; los daños materiales son los daños físicos que se encausan a los bienes materiales como la infraestructura, los edificios, los equipos, etc.; los daños productivos son aquellos que ocasionan alteraciones en las actividades económicas de producción, consumo y distribución y en la suspensión de la generación de servicios; son daños ecológicos los causados al equilibrio ecológico, como la contaminación, la deforestación, la desertificación, la erosión; los daños sociales son los que sufre la sociedad en forma de interrupción de todas o algunas de sus funciones esenciales.

El CENAPRED señala que existen tres tipos de interrelaciones de los diversos subsistemas las cuales son las siguientes: dependencia, efectos negativos y peligrosidad.

A continuación se esquematiza, en forma general el tipo de interrelaciones entre los diversos subsistemas:



<b>Dependencia</b>	Cuando un sistema de subsistencia es capaz de dislocar el funcionamiento normal de otro, convierte al primero en agente perturbador provocando una calamidad	En el caso de la industria por la falla del suministro de energía eléctrica el sistema productivo se paraliza
<b>Efectos Negativos</b>	Es necesario determinar y localizar los efectos negativos de los sistemas de subsistencia, para impedir que se conviertan en desastre y disminuir su capacidad de aumentar los efectos de otros desastres.	El hundimiento del suelo de la ciudad de México por la sobre-explotación de los mantos acuíferos, la contaminación del aire que genera el sistema de transporte, las plagas y epidemias que producen los tiraderos de basura, la contaminación de aire, agua y suelo que ocasionan los desechos del sistema industrial, entre otros
<b>Peligrosidad</b>	Se presenta cuando alguno de los sistemas de subsistencia incluye materiales o equipo que pueda provocar un desastre en caso de un accidente	Los almacenes y depósitos de energéticos capaces de provocar incendios, explosiones, intoxicaciones y desastres en otros sistemas, el sistema de abasto que, en caso de distribuir alimentos en estado de descomposición puede producir intoxicaciones masivas, fábricas y laboratorios, capaces de dar lugar a desastres sanitarios o químicos entre otros
Elaborada con base en el Fascículo <i>La prevención de desastres en México</i> . Secretaría de Gobernación. p. 5-6		

**c) Agentes Reguladores:**

Está constituido por la organización de instituciones, además de las acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger a los agentes o sistemas afectables, y a prevenir y controlar los efectos destructivos de los fenómenos o agentes perturbadores. Como agentes reguladores se tiene el marco jurídico, el marco administrativo-político, el de los recursos disponibles y las bases de monitoreo

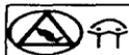


y pronóstico de calamidades. El marco jurídico, es un instrumento del desarrollo institucional del país, contempla de manera genérica los aspectos jurídicos relacionados con la atención de la población mexicana en caso de desastres; en ámbito administrativo-político la generalidad jurídica de la protección civil, se ha traducido en acciones de protección y ayuda, en los niveles federal, estatal y municipal, evitando con ello la disminución de pérdidas humanas y daños materiales considerables; los recursos financieros y materiales de las dependencias y entidades paraestatales de Administración Pública Federal destinados a la prevención y auxilio para casos de desastres; las bases del monitoreo y pronóstico de calamidades, implica un proceso la toma de decisiones y en la planeación frente a desastres.

En México, distintas dependencias y organismos son las encargadas de prevenir, auxiliar y apoyar a la población en situaciones de desastres, como son: la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, ambos dependientes de la Secretaría de Gobernación, por otra parte la Secretaría de Marina, el Ejército, bomberos, policía, Comunicaciones, Conasupo, entre otras dependencias tanto de carácter privado y público.

## **2. 2. Antecedentes Históricos**

Como parte de la geografía de México, el país y la ciudadanía han sido testigos de grandes hechos de carácter catastrófico que han dejado una huella en muchas de las familias mexicanas, tal es el caso de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, los cuales fueron sentidos en varias regiones del país, pero principalmente en la Ciudad de México, en donde se vivieron grandes momentos de angustia en la sociedad. Ese hecho trajo consigo una crisis no sólo económica sino psicológica, producto de ese fenómeno. Cabe señalar que en ese momento el país no contaba con un Sistema de Protección Civil en forma institucionalizada donde participaran



tanto autoridades como sociedad civil, para dar respuesta a siniestros de gran magnitud, como fueron los casos de esos sismos. Y como parte de ese hecho lamentable fue creado el 9 de octubre de 1985 la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el fin de:

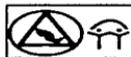
Dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otro desastre, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales y privadas, de la comunidad científica y de la población en general.<sup>50</sup>

La Comisión se estructuró en seis comités, uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil, cuyas atribuciones son las siguientes:

- ⇒ Diagnosticar los riesgos previsible.
- ⇒ Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil
- ⇒ Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación.
- ⇒ Coordinarse con las acciones de estados y municipios.
- ⇒ Organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Fascículo *La Prevención de Desastres en México*, op. cit. p. 20

<sup>51</sup> *Ibidem*.



El Comité de Prevención de Seguridad Civil funge como "órgano de consulta y participación ciudadana, con el objeto de realizar los estudios que llevarían a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil".<sup>52</sup>

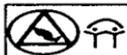
El Comité quedó integrado por el C. Presidente de la República, quien lo presidió, y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, por los C. Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos (actualmente Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural), Comunicaciones y Transportes, SEDUE (actualmente SEDESOL), Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Estudios Municipales (Centro Nacional de Desarrollo Municipal), el Secretario General del Consejo de Población (Consejo Nacional de Población) y el Subsecretario de Gobernación (Subsecretario de Protección Civil de Prevención y Readaptación Social) como secretario técnico.

La Secretaría Técnica propuso la formación de los siguientes nueve subcomités:

- Investigación en materia de protección civil
- Detección y prevención de catástrofes
- Desarrollo Tecnológico
- Organización y participación social
- Educación y capacitación
- Marco jurídico.

---

<sup>52</sup> *Ibidem*.



- Planeación, organización y ejecución de acciones inmediatas tanto al interior de las entidades del Gobierno Federal como en lo referente a su intervención en todo tipo de desastre.
- Integración de la Federación, Estados y Municipios en materia de Protección Civil, y;
- Comunicación Social.<sup>33</sup>

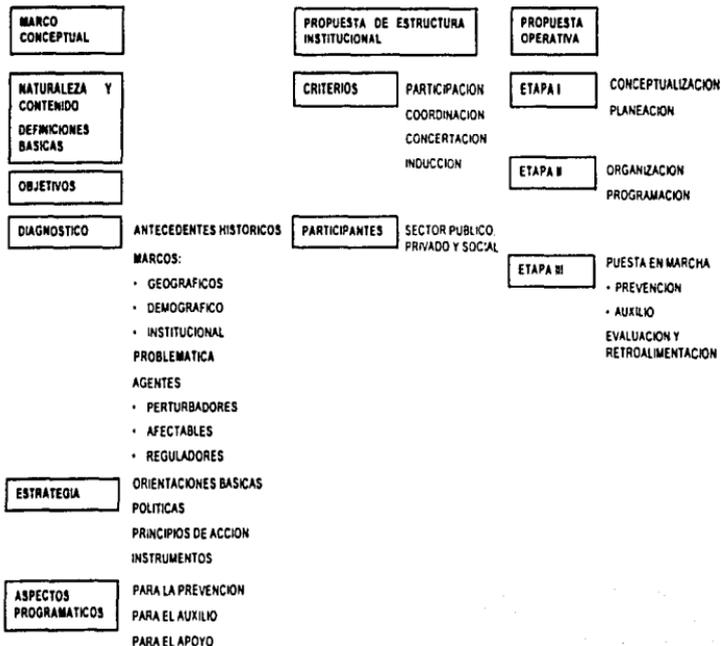
Con la creación de los subcomités se logró la intervención de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados; asociaciones, institutos de investigación y docencia; colegios de profesionales, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con el tema, así como de ciudadanos.

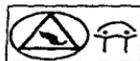
A continuación se esquematiza, en forma general las Bases de Sistema Nacional de Protección Civil:

---

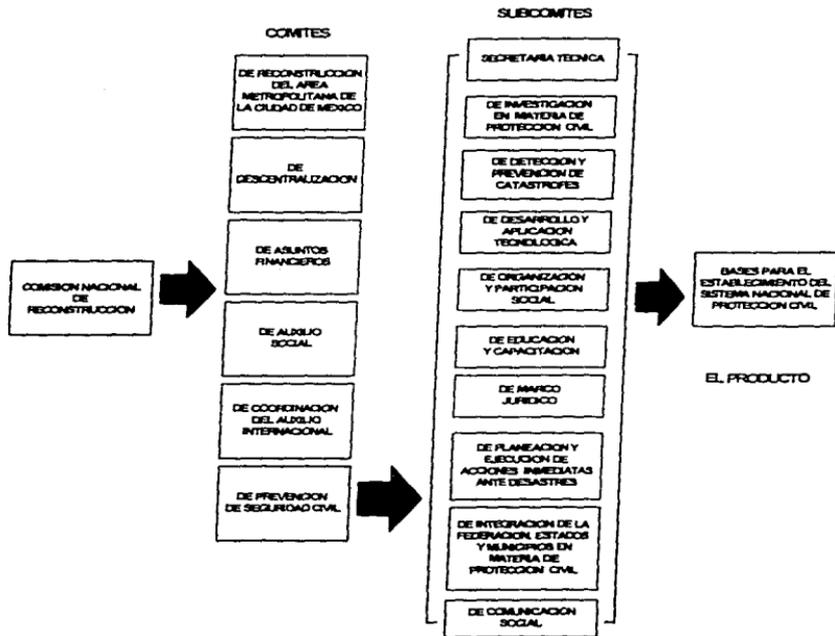
<sup>33</sup> *Ibídem.* p. 21

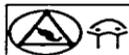
## BASES PARA EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL





A continuación se esquematiza como está integrada la Comisión Nacional de Reconstrucción con sus Comités y Subcomités, respectivamente, de acuerdo a las Bases del establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil:





### 2.3. El Sistema Nacional de Protección Civil

El 29 de noviembre de 1985, se sentaron las bases para conformar el Sistema Nacional de Protección Civil, definiéndose así:

El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos privados y sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.<sup>14</sup>

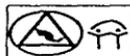
El Sistema Nacional de Protección Civil involucra a todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal (especialmente las que realizan actividades afines a la protección civil tanto de carácter normativo como operativo), asimismo a través de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la prevención y atención de desastres; por otra parte, la participación de la comunidad académica, científica y los grupos voluntarios.

Es importante hacer mención que el Sistema Nacional de Protección Civil se sostiene de los planes DN-III E, correspondiente a la Secretaría de la Defensa Nacional, y del SM-A de la Secretaría de Marina, así como de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Nacional del Agua en materia de prevención, pronóstico y seguimiento de desastres hidrometeorológicos; la Secretaría de Salud con el Programa Nacional de Atención a

---

<sup>14</sup> Ibidem p. 22.

**CAPITULO 2: LA PROTECCION CIVIL Y PREVENCION DE DESASTRES EN MEXICO**



la Salud en casos de desastres en coordinación con el IMSS y el ISSSTE, la Secretaría de Desarrollo Social, que es la encargada de la planeación del desarrollo urbano y la regulación de los problemas ecológicos; la Secretaría de Educación Pública, a través del Programa Nacional de Seguridad y Emergencia Escolar, entre otros.

A continuación se muestran dos matrices donde se esquematizan tanto la función de prevención como la de auxilio, entre las diferentes dependencias y organismos públicos, de acuerdo a la planeación y coordinación en el SINAPROC.

**DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE PREVENCION ENTRE DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS**

DEPENDENCIAS Y ORG. OFICIALES	FENOMENOS				
	GEOLOGICOS	HIDROMETEOROLOGICOS	QUIMICOS	SANITARIOS	SOCIO- ORGANIZATIVOS
S.G.					
SEDENA					
S. MARINA					
SEMP *					
SECOFI					
SARH **					
SCT					
SEDESOL					
SEP					
SSA ***					
STPS					
S. PESCA ****					
PEMEX					
CFE					
IMSS					
ISSSTE					

FUENTE: ORGANIZACION-ORGANO EJECUTIVO Y COMPROMISOS DE PARTICIPACION-SEGOB, 1987.  
 [REDACTED] COORDINACION TECNICO DEL PROGRAMA

[REDACTED] CORRESPONSABLES

1997

\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE ENERGIA

\*\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO RURAL

\*\*\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE SALUD

\*\*\*\* ACTUALMENTE SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

## DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE AUXILIO ENTRE DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS

DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS OFICIALES	FUNCIONES										
	ALERTAMIENTO	EVALUACION DE DAÑOS	PLANES DE EMERGENCIA	COORDINACION DE EMERGENCIA	SEGURIDAD	BUSQUEDA SALVAMENTO Y ASISTENCIA	SERVICIOS ESTRATEGICOS EQUIPAMIENTO Y BIENES	SALUD	APROVISIONAMIENTO	COMUNICACION SOCIAL DE EMERGENCIA	RECONSTRUCCION INICIAL Y VUELTA A LA NORMALIDAD
CNO											
SG											
SRE											
SEDENA											
S. MARINA											
SHCP											
SECDDAM											
SEMIP *											
SECOFI											
SARH **											
SCT											
SEDESOL											
SEP											
SSA ***											
PGR											
PEMEX											
CFE											
IMSS											
ISSSTE											
CONASUPO											
TELMEX +											
DIF											

\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE ENERGIA

\*\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y PESQUERIAS

\*\*\* ACTUALMENTE SECRETARIA DE SALUD

+ ACTUALMENTE NO ES ORGANISMO OFICIAL

□ CENDI NACIONAL DE OPERACIONES

■ CORRESPONDIBLES

■ COORDINADOR DE PROGRAMAS



### 2. 3. 1. Organización y Funciones

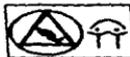
El Sistema Nacional de Protección Civil de acuerdo a su organización descansa en tres estructuras fundamentales: consultiva, ejecutiva y participativa. En la parte consultiva, tienen cabida los consejos nacional, estatales y municipales de protección civil; la ejecutiva, descansa en el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación -suple en ausencia del Jefe del Ejecutivo-, asimismo los órganos de la administración pública a que de acuerdo a sus funciones y objetivos corresponden en el ámbito de protección civil; en la participativa, tienen incidencia grupos y personas vinculados con la protección civil "voluntarios".

Las "Unidades de Protección Civil" son elementos de coordinación y ejecución del Sistema, y tienen cabida en los tres niveles de gobierno, así como en las estructuras social y privada.

CORRESPONSABILIDAD DEL CONSEJO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO				
AUTORIDADES AMBITOS	PRESIDENTE	SECRETARIO EJECUTIVO	SECRETARIO TECNICO	CUERPO DEL CONSEJO
FEDERAL	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	SECRETARIO DE GOBERNACION	SECRETARIO DE PROTECCION CIVIL	COMISION NACIONAL DE PROY. CIVIL
ESTATAL	GOBERNADOR DEL ESTADO	SECRETARIO DE GOBIERNO	TITULAR DE LA UNIDAD DE PROY. CIVIL	COMISION ESTADAL DE PROY. CIVIL
MUNICIPAL	PRESIDENTE MUNICIPAL	SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO	TITULAR DE LA UNIDAD DE PROY. CIVIL	COMISION MUNICIPAL DE PROY. CIVIL

FUENTE: PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL 1988-2000. p. 13  
SECRETARIA DE GOBERNACION





Aunado a lo anterior, le corresponde a la Secretaría de Gobernación integrar y operar el Sistema, y se ejerce a través de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, la cual está apoyada por la Dirección General de Protección Civil para las funciones de coordinación y operación y, por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), este órgano, es el instrumento técnico para las funciones de investigación, capacitación y difusión. **(ANEXO A)**

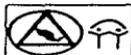
El Art. 27, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación las siguientes atribuciones:

Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.<sup>35</sup>

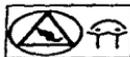
Las líneas que orientan la acción institucional se condensan en tres subprogramas básicos, los cuales integran el programa "tipo" de Protección Civil, los cuales son: prevención, auxilio y apoyo

A continuación se describirá en forma breve en qué consiste cada subprograma, así como el tipo de fenómenos que atiende o da cabida:

<sup>35</sup> Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se aprueba el Programa de Protección Civil 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1996, p. 19.



<p><b>Subprograma de Prevención</b></p>	<p>Fija las normas y orientaciones mínimas indispensables para la preparación y organización de las acciones, operativos y tareas destinadas a defender a la población de desastres y calamidades</p>	<p>Este subprograma esta dividido con base al origen de los fenómenos (geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos)</p>
<p><b>Subprograma de Auxilio</b></p>	<p>Sus funciones son de caracter ejecutivas, es decir, realizan las labores de protección civil en el sitio afectado por el desastre</p>	<p>Incluyen funciones que pueden ser agrupadas de la siguiente forma alerta, evaluación de daños, planes de emergencia, coordinación de emergencia, seguridad, protección, salvamento y asistencia, servicios estratégicos, equipamiento y bienes, salud, aprovisionamiento, comunicación social de emergencia, y reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad</p>
<p><b>Subprograma de Apoyo</b></p>	<p>Fortalecen la eficiencia de los recursos asignados para la protección civil, con respecto a servicios para la población, la calidad y oportunidad</p>	<p>Se realizan las siguientes actividades planeación, coordinación, marco jurídico, organización, recursos financieros recursos materiales, recursos humanos, educación y capacitación, participación social, investigación y nuevas tecnologías, comunicación social, mantenimiento, conservación y creación de instalaciones de protección civil, realización de la protección civil, control y evaluación</p>
<p>Cuadro elaborado en base al Fascículo <i>La Prevención de Desastres en Mexico</i></p>		



### **2. 3. 2. Estrategias**

El Sistema Nacional de Protección Civil señala como estrategias tres líneas de acción:

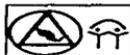
Coadyuvar en la instrumentación y puesta en marcha de las instancias normativas y operativas y de los programas que, en el ámbito federal, estatal y municipal, promuevan la operación del Sistema... que garantice de manera real y efectiva la seguridad de las personas, de su patrimonio y su medio.

Promover, mediante la elaboración de las metodologías respectivas, y a través de la más amplia difusión a toda la población, la generación de conductas de autocuidado y autopreparación ante los desastres, que constituyan la base de una cultura de protección civil, y

Procurar el establecimiento del marco normativo que regule la participación de los tres niveles de gobierno en todo el país, y el que corresponda a la concurrencia de los sectores social, privado, académico, científico y voluntario, en las tareas de protección civil, así como definir los mecanismos que permitan una más activa participación de México en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, promovido por la ONU.<sup>56</sup>

Con base en lo anterior, podemos señalar que las actividades que compartirán los órganos del Ejecutivo Federal son: instrumentación, equipamiento, difusión y capacitación, de intercambio científico y técnico, normatividad.

<sup>56</sup> Secretaría de Gobernación, Fascículo *La Prevención de Desastres en México*, op. cit. p. 27.



- **Instrumentación**

En base a los lineamientos determinados por el Consejo Nacional de Protección Civil, se promoverá la instrumentación del Sistema mediante "acciones de concertación y coordinación que deriven en la instalación o reactivación de los Consejos Locales de Protección Civil y en el establecimiento y dotación de los recursos necesarios para mantener activas y nacionalmente enlazadas a las unidades de protección civil, en las entidades federativas y el Distrito Federal".<sup>57</sup>

- **Equipamiento**

De acuerdo a las acciones de concertación que sean necesarias, propiciarán la aplicación de guías metodológicas con el propósito de la "estructuración, equipamiento y puesta en marcha de los comités y programas internos de protección civil, con arreglo a las necesidades planteadas por cada tipo de fenómenos, en el ámbito de las dependencias del Gobierno Federal, que integran los sectores central, paraestatal y financiero, y en los tres niveles de gobierno en todo el país".<sup>58</sup>

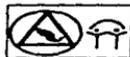
- **Difusión y Capacitación**

Como parte de los objetivos del Sistema es el aspecto de desarrollo de tecnologías, así como las acciones de concertación e inducción en las comunidades científicas a nivel nacional, mediante "la suscripción de convenios de colaboración y

---

<sup>57</sup> *ibidem*.

<sup>58</sup> *ibidem*, p. 28



coordinación, la definición, estructuración y desarrollo de investigaciones e impartición de cursos, seminarios y simposium".<sup>89</sup>

- Intercambio Científico y Técnico

Es necesario retomar el hecho de que en un mundo globalizado, México no es un país aislado y por tal motivo requiere promover e intensificar el intercambio de conocimientos y experiencias en los diversos tipos de fenómenos, mediante "la negociación y suscripción de convenios de cooperación científico-técnica en el ámbito de la protección civil a nivel internacional, tanto por relaciones establecidas directamente con los países, como por la participación activa y comprometida en los trabajos... organizados por las Naciones Unidas para la reducción de los desastres naturales".<sup>90</sup>

- Normatividad

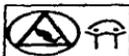
Como parte del proceso de estructuración e integración de los sectores de la sociedad y ante la posibilidad, ocurrencia y consecuencia de calamidades, se logrará la adecuación de la normatividad de acuerdo al tipo de fenómeno.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem. p. 29

<sup>91</sup> Ibidem.



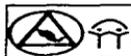
### **2.3.3. Líneas de Acción del Sistema Nacional de Protección Civil**

Como parte del proceso que se dio para la integración de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil se consideraron las siguientes líneas de acción:

- ▲ Instalación y/o reactivación de los Consejos Estatales de Protección Civil, de la totalidad de las entidades federativas.
- ▲ Constitución y puesta en marcha de unidades de protección civil.
- ▲ Elaboración de los Atlas Locales de Riesgos.
- ▲ Elaboración de directorios de personas y organizaciones.
- ▲ Levantamiento de inventarios.
- ▲ Organización de sistemas de comunicación.
- ▲ Jornadas Locales de Protección Civil.
- ▲ Campañas Locales de Comunicación Social.
- ▲ Definición de interrelaciones y responsabilidades en caso de desastre.
- ▲ Actividad Internacional (Apoyo al Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales establecido por la ONU).
- ▲ Actualización del Marco Normativo.<sup>42</sup>

Por otra parte, cabe señalar que la protección civil ha ido evolucionando como parte del proceso de planeación, y es mediante el Programa Nacional de Desarrollo que el Estado refleja sus objetivos, estrategias y líneas de acción como parte de las

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 30 (Cfr) *Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, Estrategias y Líneas de Acción del Sistema Nacional de Protección Civil*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1991.



aspiraciones sociales. Considerar el Plan como parte de análisis es elemental, ya que en él se da cabida a ciertas situaciones de protección civil y de prevención de desastres.

#### **2. 4. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

El Plan tiene su sustento normativo e indicativo de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, entre otras. Asimismo, con base en las normas anteriores y los procesos de consulta para la integración de éste, se enmarcan los objetivos a cumplirse durante un cierto período.<sup>63</sup>

De acuerdo al Artículo Segundo del Decreto por el que se aprueba el Plan se indica lo siguiente:

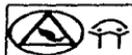
- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ajustarán sus acciones a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y serán responsables en el ámbito de sus respectivas competencias de su discusión y ejecución.<sup>64</sup>

Asimismo el Artículo Tercero indica:

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la

<sup>63</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995, p. 2. (Cfr)

<sup>64</sup> Ibidem.



elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho Plan <sup>65</sup>

Por otra parte, el Artículo Cuarto precisa:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los mecanismos necesarios para la coordinación con los distintos órdenes de gobierno y la concertación con los sectores social y privado, con la finalidad de promover su participación amplia y responsable en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán ajustarse a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la aplicación de los instrumentos de política económica y social que promuevan la inducción de acciones de los sectores social y privado <sup>66</sup>

Cabe señalar que uno de los objetivos del Plan es fomentar un nuevo federalismo, el cual se sustenta "a través de la redistribución de funciones, responsabilidades, capacidades y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, respetando su ambiente de competencia". <sup>67</sup>

Por otra parte, el Plan hace mención al marco de la modernización de la administración pública, en el sentido de que sus acciones pretenden ofrecer

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* p. 3

<sup>66</sup> *Ibidem.*

<sup>67</sup> (Cfr) Plan Nacional de Desarrollo y Programa de Protección Civil 1995-2000.



respuesta a las necesidades e intereses de la comunidad, así como un adecuado uso de recursos públicos, promoviendo la descentralización administrativa.

Dentro de uno de los apartados del Plan se enmarcan ciertos planes sectoriales, los cuales tienen el propósito de dar respuesta a ciertas acciones como parte del desarrollo, aunado a su vez, a la agenda de gobierno de dar respuesta a problemas específicos.

En el Plan se señala: "las políticas sectoriales son para reconocer y abordar problemas específicos y actúan reforzando la acción de los instrumentos generales, articulándolos entre sí y complementándolos con programas de acciones particulares".<sup>66</sup>

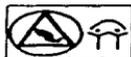
Podemos señalar que el Programa de Protección Civil se enmarca también dentro de la política social del Plan al reconocer la necesidad de conciencia y la cultura del pueblo ante la eventualidad de situaciones.

## **2. 5. Programa de Protección Civil 1995-2000**

El Programa de Protección Civil cuenta con sustento normativo marcado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, entre las principales.

Entre los objetivos del Programa se encuentra el de contribuir al logro de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como impulsar un nuevo federalismo, con el propósito de fortalecer los estados y municipios.

<sup>66</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto por el que se aprueba el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1995, p. 93



fomentar la descentralización y el desarrollo regional y alentar la participación ciudadana, teniendo un sustento normativo e indicativo de acuerdo a las Bases del Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

El Programa de Protección Civil plantea el siguiente objetivo:

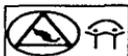
Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas sus instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de desastres de origen natural o humano. \*\*

De acuerdo al objetivo planteado con anterioridad se desmembran las prioridades sectoriales, estrategias y políticas específicas.

### **2.5.1. Prioridades Sectoriales**

- El Sistema Nacional de Protección Civil deberá fortalecer de manera particular su marco normativo, la coordinación y concertación entre sus diversos niveles e integrantes, y la planeación de actividades de prevención, auxilio y recuperación.
- Una adecuada cultura en materia de protección civil, por lo que se hace necesario desarrollar en el corto plazo, un fuerte programa de comunicación social que incida de manera masiva en este ámbito y, en el largo plazo, una

\*\* Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se aprueba el Programa de Protección Civil 1995-2000. Diario Oficial de la Federación 17 de julio de 1996, p. 18



inserción ordenada y sistemática de conocimientos y orientaciones en el proceso educativo nacional.

- Instrumentar acciones que permitan hacer frente al crecimiento acelerado de la población.
- Apoyar acciones en materia de capacitación y adiestramiento en todos los niveles del Sistema, al igual que la formación de profesionales en la materia.
- Desarrollar la capacidad operativa del Sistema para la pronta y eficaz administración de emergencias.
- Fomentar la cooperación internacional dentro de las normas marcadas por la política exterior del país.
- Estimular las actividades de investigación para la prevención de riesgos y mitigación de daños, así como su desarrollo tecnológico.<sup>70</sup>

### **2.5.2. Estrategias y Políticas Específicas**

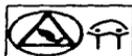
La estrategia global del Programa consiste en:

Fortalecer la operación de las unidades de protección civil estatales y municipales y de las unidades internas de las dependencias y entidades federales, con el concurso de instituciones educativas y de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conforman el Sistema, y la participación de organizaciones privadas y sociales.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ibidem p. 18

<sup>71</sup> Ibidem.



Las políticas tendrán que adaptarse a circunstancias cambiantes, internas y externas al Sistema. Entre las internas se cuentan los avances y carencias propias del Sistema, que llevan a plantear acciones que permitan su consolidación. Entre las externas destacan la dinámica de los riesgos, determinada por la cambiante relación de individuo y sociedad con el medio ambiente, y las transformaciones sociales, económicas y demográficas del país.<sup>72</sup>

De acuerdo al Programa de Protección Civil se plantean las siguientes políticas:

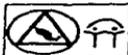
- ♣ Consolidar la normatividad, planeación, coordinación y concertación
- ♣ Fortalecer la comunicación social y fomentar la cultura de protección civil.
- ♣ Reducir la vulnerabilidad de sistemas afectables.
- ♣ Capacitar, adiestrar y fomentar personal directivo, técnico y operativo.
- ♣ Mejorar la administración de emergencias.
- ♣ Ampliar la cooperación internacional
- ♣ Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico<sup>73</sup>

Con base en lo anterior podemos señalar que entre las políticas está contemplado el fomento a la cultura de protección civil, la cual implica un conjunto de conocimientos, valores y actitudes preventivas que permitan al individuo protegerse, asimismo, proteger a sus semejantes, implicando un período de largo plazo.

---

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> *Ibidem.* p. 19



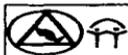
### **3. LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En éste último capítulo se analizarán algunos elementos de las políticas públicas que pudieran ser considerados como parte de una cultura de protección civil, así como el proceso de evaluación de la protección civil de acuerdo diversos criterios, el monitoreo y la alerta como parte de la evaluación. Por otra parte, se abordará el análisis de algunos fenómenos naturales en nuestro país, las condiciones geográficas de México, producto de la evaluación y, por último, el impacto económico, político y social que causa un desastre.

Como ya se ha mencionado con anterioridad las políticas públicas son instrumentos en la toma de decisiones y como tales se pueden aplicar a una cultura de protección civil.

#### **3.1. La cultura de protección civil y el análisis de política**

Una política pública representa un elemento prospectivo, en donde se incluyen acciones de actuación y no actuación. Como parte de ello, una política de prevención de desastres tiene una dimensión nacional e internacional, implicando con ello un gran esfuerzo "predictivo" (en el sentido de qué va a suceder sobre la población). Para la formulación de una cultura de protección civil es indispensable considerar razones de carácter científico, profesional y político. Las razones científicas "buscan entender las causas y consecuencias de la aplicación de una política en función del entorno social"; las profesionales "buscan encontrar soluciones prácticas a los problemas de la sociedad" y finalmente las razones



políticas "van encaminadas a atender lo verdaderamente relevante y no lo intrascendente"<sup>74</sup>

Una cultura de protección civil debe reflejar tres aspectos principales: área, población y evento. Por lo que ella debe de ser adaptable a cualquier circunstancia o situación. El área se refiere al medio rural o urbano; la población incluye a todos los sectores de la sociedad y, el evento comprende todo tipo de escenarios, tanto naturales como humanos, por ejemplo: incendios, sismos, huracanes, nevadas, sequías, inundaciones, manifestación de plagas, deslizamientos, erupciones volcánicas, derrames químicos, incendios, entre otros.<sup>75</sup>

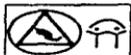
Por lo anterior, es indispensable desarrollar una cultura social, política y económica, cuyos lineamientos contemplen, tanto la ocurrencia de desastres naturales y, en consecuencia, asignen los recursos económicos destinados a la vigilancia y monitoreo en caso de fenómenos naturales y desastres humanos, en cuyo caso, desarrollen programas locales y nacionales con el propósito de mitigar los efectos de un agente perturbador.

Una cultura de protección civil debe ser capaz de vencer el saqueo de la biosfera, el crecimiento desmedido en zonas ecológicas, las cuales son producto del proceso de desarrollo o el progreso. Una cultura de protección civil implica la cabida de las

---

<sup>74</sup> Garza Salinas, Mario A, *Diseño de una Política Pública para la Prevención de Desastres Naturales*, p. 203. Cita a Dye, Tomas. *Understanding Public Policy*, Florida State, U.S.A. 1984, pp. 4-5

<sup>75</sup> *Ibidem*. p. 207



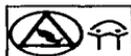
relaciones de poder, actitudes, intereses, ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y una estructura de la organización más eficientes.<sup>76</sup>

Para llevar a cabo una cultura de protección civil es indispensable la innovación, cambio y modernización de la administración pública. Es decir, se requiere un cambio de las perspectivas a seguir por parte de las instituciones públicas, privadas y sociales, en relación a una conciencia real del papel que desempeñan. Como parte de ello, la revaloración de las estructuras, las cuales tienen que tener como fundamento la preservación del individuo y el entorno que le rodea, asimismo la preservación de sus bienes.

Por otra parte, se requiere la conciencia de la sociedad, implicando con ello, un cambio de formas de actuar y de pensar, ya que en el marco de una cultura de la protección civil, son elementos esenciales para su realización. Asimismo, implica llevar a cabo una revaloración del ecosistema, debido al gran deterioro de éste. La omisión de diversas medidas, ya sean de carácter ecológicas, sanitarias, higiénicas, de seguridad, entre otras, las cuales han tenido cabida dentro de este proceso de desgaste del entorno ecológico. El hombre debe tomar conciencia que es parte de un proceso en donde confluyen él y la naturaleza, así como que él, requiere y necesita que el medio esté en equilibrio, para un mejor desarrollo, asimismo satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con lo anterior podemos considerar a la cultura de protección civil como un nuevo paradigma. Al respecto, Roberto Avalos Aguilar señala que: "se trata de modificar un amplio espectro de las relaciones de poder, actitudes, intereses,

<sup>76</sup> Avalos Aguilar, Roberto. *La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Calda de los Paradigmas. En Busca de un Nuevo Paradigma*. Revista de la Administración Pública, No. 86, INAP, México pp 39-40



ideologías, pautas culturales, capacidades tecnológicas y de estructuras de organización para hacerlas realmente eficientes”.<sup>77</sup>

Dentro del proceso de evaluación no deben omitirse ni la política de prevención de desastres ni la de protección civil, toda vez que son sustento de la cultura de protección civil en México. Con base en lo anterior, es necesario retomar el pensamiento de Kuhn en torno al paradigma, el cual contempla dos acepciones, por un lado, el logro o realización concreta y, por el otro, un conjunto de compromisos ya adquiridos.<sup>78</sup>

La cultura de protección implica un proceso de integración e innovación de las instituciones e individuos ante las condiciones ambientales prevalecientes; es decir integración en el tiempo y espacio, asimismo innovación en las mejores ventajas orgánicas y funcionales dentro del proceso evolutivo.<sup>79</sup>

De acuerdo al entorno que prevalece y al que se requiere en México para la cultura de protección civil es necesario considerar los siguientes elementos:

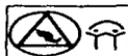
- El reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de innovación de todas aquellas condiciones anacrónicas.
- La racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales.

---

<sup>77</sup> Ibidem. p. 40

<sup>78</sup> Ibidem. p. 42 Cita a Kuhn (Cfr)

<sup>79</sup> Ibidem. p. 43



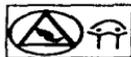
- La incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos.
- La construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulaciones y adecuaciones futuras.
- La capacidad para la aplicación de los medios científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión
- Lograr congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos.
- Adaptar un carácter realizable y verificable en el tiempo y en el espacio
- Un máximo de simplificación y racionalidad en la promoción y control de fenómenos.<sup>80</sup>

Con base en lo anterior, podemos señalar que la cultura de protección civil requiere una racionalización de los procesos, tanto al interior de las áreas encargadas de implementar la protección y la prevención, como al exterior de las mismas. A su vez, los procesos deben ser capaces de dar respuesta a la situación que se presenten, lo cual se logrará mediante la actualización en todos los niveles de decisión, aunado a esto, requiere un máximo de simplificación, así como una racionalidad en el desarrollo de las actividades a realizar.

Por otro lado, como parte del proceso de análisis de la protección civil es necesario considerar, la actual postura, en cuanto a la participación ciudadana, asimismo, la parte económica, operativa y estratégica, en que se llevará a cabo la cultura de protección civil.

---

<sup>80</sup> Ibidem p. 44



### **3. 2. Elementos de análisis del proceso de evaluación de la protección civil**

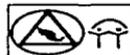
El proceso de evaluación no sólo implica la recolección y análisis de datos suficientemente representativos exactos y rápidos,<sup>11</sup> sino también el tener una idea clara acerca de los fines de la misma y las medidas necesarias para lograrla, tener un conocimiento actualizado y real de recursos disponibles, ya sean humanos y materiales, antes o después de un desastre. Como parte de la evaluación se logrará descubrir qué necesidades se han presentado; estimar y calcular la demanda de ayuda de emergencia; contribuir a la adopción de decisiones sobre la composición cualitativa y cuantitativa de la atención social y sanitaria a brindar a la población afectada; determinar prioridades; entre otros.

Como parte del proceso de ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, es necesario evaluar en forma cuantitativa y cualitativa los resultados de los Programas de Protección Civil, así como el funcionamiento del mismo Sistema, toda vez que es quien da sustento a las actividades de protección civil.

En necesario considerar durante el proceso de evaluación que las dependencias y entidades se apeguen, tanto a su situación normativa, como a las políticas y objetivos que se les han sido asignadas, asimismo que se observen que los objetivos justifiquen su existencia, por otra parte, se detecten las desviaciones que se dan en los procesos.

---

<sup>11</sup> Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA, *Organización Local para Situaciones de Emergencia. Productos de Experiencias Realizadas a Nivel Local*, San José de Costanca, 1991.

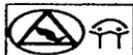


Con base en el Sistema Nacional de Protección Civil es necesario considerar los siguientes criterios:

- ↳ Rendimiento social. Se estimará con base en el aumento de la seguridad y mejoramiento del nivel de vida de la población y el fortalecimiento de la solidaridad nacional
- ↳ Rendimiento económico. Se establece con base en la protección de los bienes materiales, los servicios, la naturaleza y las actividades económicas que constituyen la base sobre la cual se fundamenta nuestro desarrollo.
- ↳ Rendimiento operativo. El uso eficiente de los recursos de que se disponga
- ↳ Rendimiento estratégico. Se relaciona con los efectos de mediano y largo plazos que permitan un futuro mejor de acciones que ahora se emprenden con una programación adecuada de recursos.<sup>12</sup>

De acuerdo con la composición de cada órgano de la administración pública federal y, en particular lo que se refiere al sector de protección civil, la evaluación se da de acuerdo a su estructura organizacional, la cual se compone de tres niveles básicos: unidad, grupo y global. El primer nivel supone la autoevaluación de cada entidad a la luz de sus objetivos y metas, los cuales deberán corresponder con los objetivos de la política de protección civil en general; el segundo nivel, contempla la evaluación que los grupos deben realizar en relación con las unidades bajo su coordinación, misma que debe ser corporativa y especializada, la evaluación corresponde a las actividades de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios y la concertación e inducción con los sectores social y privado; y el tercer

<sup>12</sup> Comisión Nacional de Reconstrucción. Comité de Prevención de Seguridad Civil. *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil 1986*. p. 233



nivel hace referencia al control y evaluación que corresponde en forma directa a las unidades coordinadoras por medio de la Dirección General de Protección Civil.<sup>83</sup>

Parte de los elementos a considerar dentro del proceso de evaluación del Sistema de Protección Civil son los siguientes:

- Actualizar y fortalecer los sistemas de control y evaluación relacionados con la protección civil;
- Conocer, medir y analizar los efectos socioeconómicos, culturales, físicos-territoriales e institucionales de las políticas y programas de protección civil a cargo de las dependencias y entidades del Gobierno Federal;
- Evaluar distintos niveles de agregación: entidad, unidad, grupos, global y otros sectores administrativos, sistematizando la integración de resultados <sup>84</sup>

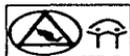
El proceso de evaluación debe involucrar las siguientes características:

- Participativa a todos los niveles, de acuerdo al tipo de actividad, implicando con ello un mejor beneficio en la toma de decisiones;
- Es decir debe ser de carácter integral, tomándose en cuenta aspectos financieros, operativos y presupuestales, así como los de orden cuantitativo y cualitativo (atención y cuidado).

---

<sup>83</sup> Ibidem. pp. 233-234

<sup>84</sup> Ibidem. p. 234

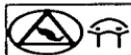


- **Objetiva**, en otras palabras, debe basarse en elementos comprobables y mensurables (Elementos estadísticos e históricos).
- **Contextual**, esta característica considera el conjunto de factores externos que inciden en cada componente del Sistema, a su vez, se deben analizar las relaciones de interdependencia que existe entre ellas y las que se dan al nivel de cada actividad nacional.
- **Articulada y flexible**, es decir, en un marco global se debe prever el que las evaluaciones a distintos niveles tengan sentido en si mismas y considerar los resultados analizados puedan expresar factores de alta incidencia.
- **Factible**, reconocer a los alcances de evaluación de acuerdo a características cuantitativas y cualitativas de la información.
- **Eficaz, eficiente y oportuna**, mediante un óptimo funcionamiento de los recursos humanos y materiales de que se dispone, y que sus resultados sean eficaces para la toma de decisiones.<sup>65</sup>

El siguiente esquema muestra los criterios para la evaluación y control de las dependencias y entidades, así como el nivel organizativo dentro de la unidad, grupo y en forma global:

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, pp. 234 - 235



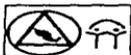
### CONTROL Y EVALUACION



Cabe señalar que el proceso de evaluación requiere la recolección y el análisis de datos suficientes, los cuales deben ser representativos, exactos y rápidos. Parte del proceso requiere el considerar los siguientes elementos de evaluación:

- Tener idea clara sobre los fines de la evaluación y las medidas necesarias para lograrla.
- Tener un conocimiento actualizado y real de los recursos disponibles antes del desastre.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA, *Organización Local para Situaciones de Emergencia, Productos de Experiencias Realizadas a Nivel Local*, p. 118



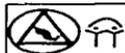
Es necesario señalar que posterior a un desastre y como parte de la evaluación se requiere tener conocimiento de el número de heridos, desaparecidos, zona afectada (cálculo de la población y ubicación en la zona de desastre), necesidades básicas (situación de transporte y de los medios de comunicación, disponibilidad del agua potable, reservas de alimentos, instalación de centros de salud y grado de funcionalidad), número de heridos, número de muertos, así como el número y ubicación de damnificados.

A continuación se señalan algunas necesidades básicas a considerar durante un proceso de evaluación, las cuales se pueden ajustar tanto en forma a priori como a posteriori a un fenómeno de origen natural como los causados por la mano del hombre, ya que pueden ser consideradas para una mejor toma de decisiones en primera instancia y, en segunda instancia, la solución pronta al desastre que se este presentando:

<b>NECESIDADES BASICAS DE EVALUACION</b>	
<b>SALUD</b>	Cantidad y tipo de víctimas, riesgo de enfermedades transmisibles, vigilancia epidemiológica después de un desastre (síntomas o enfermedades, indicar casos mayores -menores de 15 años-, indicar defunciones mayores y menores de 15 años) Ejemplos: fiebre, sarampión, meningitis, mordedura de perro, mordedura de serpiente, quemaduras, traumas, desnutrición.
<b>AGUA</b>	Cantidad disponible como la necesaria, calidad de la misma y los puntos dañados de la red.
<b>COMUNICACION</b>	Condiciones de las redes telefónicas y eléctricas, radioaficionados y banda ciudadana disponible.
<b>ALOJAMIENTO</b>	Después del desastre, establecer número de viviendas destruidas y viviendas muy dañadas, cantidad de evacuados, cantidad y tipos de alojamiento disponibles, proporción de alojamientos asignados durante las 72 horas iniciales, condiciones climáticas, accesibilidad a la zona de desastre, riesgos de desastres secundarios, fuerza de trabajo en el lugar del desastre.
<b>ALIMENTACION</b>	El número de personas afectadas, el grado de autorecuperación, necesidades mínimas inmediatas.

Fuente: Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA, Organización Local para Situaciones de Emergencia, Productos de Experiencias realizadas a nivel local, 1991

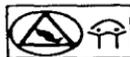
**CAPITULO 3: LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



De acuerdo con el cuadro anterior, algunos de los elementos que pueden formar parte de las medidas preventivas y que a su vez, se encuentran entre los servicios básicos: salud, agua, comunicación, alojamiento, alimentación. Asimismo, es importante considerar, además de las medidas preventivas, aquellos que se deben tomar en cuenta después de un desastre, las cuales como ya se ha mencionado en el transcurso de trabajo, se refieren al apoyo que se debe brindar a las personas afectadas ó en su caso, de la situación que prevalezca, es decir, variará de acuerdo a la magnitud del desastre y las personas afectadas.

En el siguiente cuadro, se mencionan algunos casos de desastres que, de acuerdo con el Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia estos son los efectos que pueden ocasionar ciertos fenómenos dentro de la población afectada:

EPIDEMIOLOGIA DE LOS DESASTRES				
Efectos	Terremotos	Vientos Huracanados (sin inundaciones)	Maremotos/ Inundaciones súbitas	Inundaciones
Defunciones	Numerosas	Pocas	Numerosas	Pocas
Lesiones graves que requieren atención intensiva	Cantidad abrumadora	Cantidad moderada	Pocas	Pocas
Aumento del riesgo de enfermedades transmisibles	Riesgo potencial con posterioridad a todos los desastres de gran magnitud (La posibilidad se acrecienta en función del hacinamiento y el deterioro de la situación sanitaria)			
Escasez de alimentos	Infrecuente	Infrecuente	Común	Común
	(puede ser causada por factores distintos a la insuficiencia de alimentos)			
Grandes movimientos de población	Infrecuente	Infrecuente	Común	Común
	(puede ocurrir en zonas urbanas que han sufrido grandes daños)			
Fuente: Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA. Organización Local para Situaciones de Emergencia, Producción de Experiencias realizadas a nivel local. 1991, p.128				



Como parte del proceso de la prevención y de la protección civil es indiscutible el hecho de que se debe dar seguimiento a los fenómenos naturales (estos fenómenos son resultado de la confrontación de ciertas condiciones climáticas por lo que es posible su seguimiento)

### **3. 2. 1. Monitoreo y Alerta**

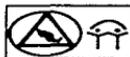
Cabe hacer mención que durante el proceso de evaluación es necesario considerar el monitoreo y la alerta. En el monitoreo se deben realizar acciones antes, durante y después de un desastre, ya que éste implica una actividad continua, la cual debe ser acatada para observar situaciones de riesgo. Mientras tanto, el sistema de alerta, se basa del monitoreo para categorizar las acciones ante la amenaza de un fenómeno natural o artificial.

El desarrollar actividades de monitoreo, es parte de la protección civil, ya que mediante este proceso se tiene conocimiento de la posible evolución de una situación de riesgo, la localización y extensión de la zona interesada, la previsión este es uno de los objetivos principales del monitoreo un fenómeno, así como la finalización del evento. El monitoreo registra, analiza y confronta las variaciones de los fenómenos naturales con datos de referencia, para indicar cuándo una situación de riesgo vuelve a ser peligrosa, el monitoreo permite observar las modificaciones de la naturaleza y las características de la población. Asimismo, el monitoreo también sirve como apoyo a las actividades de auxilio a la población en caso de un desastre, como parte de esto los sistemas de alerta son los encargados de dar aviso a la población para informar de la situación de riesgo (en caso de haber) y la evolución detectada.

Acciones que implican de monitoreo.

- Actividad sísmica; actividad volcánica (aumento de la temperatura y actividad fumarólica, cambio en la composición química de los gases, variaciones de la medida de la circunferencia, ceniza, temblores); pluviometría; crecimiento de ríos

**CAPÍTULO 3: LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

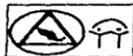


en caso de inundaciones, huracanes y tifones; viento (velocidad del mismo); calidad del agua, (análisis químico de su conformación); calidad de aire en relación a gases (composición de las moléculas que lo componen); contaminación del suelo a la presencia de insecticidas, fertilizantes, radioactividad; deforestación, condiciones de viviendas; nutrición; movimiento de la población; caminos, condiciones higiénicas (sistemas de alcantarillado, etc.).<sup>87</sup>

A continuación se señalan algunas prioridades a considerar antes y después de un desastre:

<b>LA EVALUACIÓN ANTES Y DE</b>	
<b>SANEAMIENTO AMBIENTAL</b>	En cuestión del abastecimiento del agua se tendrá que considerar lo siguiente: evaluación de necesidades; utilizar y proteger reservas y cisternas predeterminadas; potabilización del agua; prioridad a grupo de riesgo; restablecimiento del sistema de distribución ordinario, normas de higiene, etc. Por otra parte, las acciones complementarias son las siguientes: control de enfermedades transmisibles; manejo de cadáveres; tratamiento de restos animales, disposición de basura, ctenos y normas de tratamiento de desechos, lugares y forma de recolección, eliminación, control de insectos y roedores, etc.
<b>ABRIGO PROVISIONAL</b>	Ubicación de las personas que no cuentan con un techo donde alojarse, transportation, en ocasiones, a las localidades cercanas; ubicación de las personas afectadas en zonas cercanas a sus casas, escuelas, estadios, iglesias, etc.; campamentos de desplazados; aislamiento de las construcciones peligrosas. A su vez, se deben evitar movimientos de la población, así como la concentración de la misma.
<b>ALIMENTOS</b>	Evaluar la demanda y disponibilidad de alimentos; identificar los grupos de riesgo (menores de edad, personas de edad avanzada, personas minusválidas, mujeres embarazadas, etc.).
<b>COMUNICACION Y TRANSPORTE</b>	Establecer comunicación con los órganos de emergencia; solicitar a la población: limitar el uso de teléfono, escuchar la radio, restringir la circulación de vehículos particulares; realizar evaluación del estado de las vías de acceso: habilitar una vía de acceso a los centros de atención; verificar la disponibilidad de los medios de transporte identificados en la fase de preparación y señalar los servicios de emergencia existentes.
Elaborado con base en información tomada del libro <i>Organización Local para Situaciones de Emergencia</i> , Producto de experiencias realizadas a nivel local, Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA.	

<sup>87</sup> Elementos señalados en las Bases del Sistema de Protección Civil

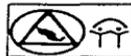


Como parte del mismo proceso de evaluación, debemos considerar el hecho de que existen diversos programas encaminados a la protección civil y la prevención de desastres, sin embargo, no hay conciencia ni tampoco existe una cultura de protección civil en la población, la cual esboce, en forma real, un conocimiento del carácter preventivo en caso de desastres. En una cultura de protección civil es necesario formular una serie de líneas de acción en forma general, mismas que deben ser formuladas por las propias autoridades, como por la participación de la población y, a su vez, en caso de ser necesario, se deben dar a conocer, tanto su aplicación como las decisiones adoptadas.

Por otra parte, es necesario reconsiderar que México se ha visto afectado por un sin fin de desastres, tanto de carácter natural, así como de origen humano. Ambos han afectado en mayor o menor grado a todos los elementos que componen la sociedad en su conjunto. Como parte de éste tipo de fenómenos se ha requerido la movilización y coordinación por parte de las instituciones, en el ámbito federal, estatal o municipal, según sea el caso, con el propósito de distribuir recursos, auxiliar a la población afectada y, finalmente, mitigar la situación. Aunado a la incertidumbre es indiscutible la participación de agencias privadas, grupos de rescate, voluntarios y la ciudadanía en general, para efectuar de manera organizada y ordenada las acciones de apoyo o rescate, según el caso a afrontar.

En el proceso de evaluación a priori como a posteriori se deben considerar cuatro fases teóricas de la seguridad: prevención, mitigación, rescate y restablecimiento.<sup>88</sup> Asimismo, reflexionar sobre un análisis de vulnerabilidad (identificar zonas de riesgo o de alto riesgo), demandas de la población, recursos, coyuntura (nivel de

<sup>88</sup> Garza Salinas, Mario A. op cit p 207



oportunidad), circunstancias del momento y la situación que prevalezca<sup>99</sup>. La complejidad del fenómeno y la extensión (en cuanto a la magnitud) son parte de la prevención de desastres.

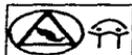
Una evaluación a priori requiere un análisis de los sectores público, privado y social, como parte de las actividades a desarrollar, por otra parte, es indispensable analizar las características que cuentan: escuelas, hospitales, oficinas, casa-habitación, hoteles y centros de reunión (teatros, cines, clubes, etc.)

Dentro de la evaluación es imprescindible considerar dos factores importantes: la naturaleza "ecosistema" y el individuo, la consideraron de ambos elementos se sustentarán una cultura de protección civil, ya que el individuo es el único ser capaz de alterar la naturaleza, es por ese motivo que se requiere de la formulación e implementación de una política de prevención de desastres en donde confluyan ambos elementos en forma integral. Cabe destacar que evaluación a futuro debe tomar en cuenta, tanto los recursos humanos, materiales y el entorno natural como el proceso de comunicación y coordinación de las instituciones.

Como parte de una evaluación a priori y a posteriori es indispensable considerar tres aspectos: área, población y evento, ya que estos elementos inciden en la naturaleza del mismo desastre. Por otra parte, se requiere efectuar un análisis del ámbito rural o urbano (como parte de una clasificación del área geográficas o análisis de la vulnerabilidad); la población, se hace la inclusión de todos los sectores de la población (correspondiendo a la sociedad afectada, así como a la sociedad que auxilia ante el fenómeno ocurrido); y el evento, implica el tipo de fenómeno ocurrido (independientemente del origen que éste sea, ya sea natural o humano).

---

<sup>99</sup> Ibidem, pp. 207-208



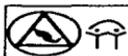
### 3.2. 2. Análisis de Fenómenos Naturales en México

Se puede señalar que el límite natural con que cuenta la República, así como la distribución geográfica con que cuenta el país, son elementos que propician en ocasiones desastres. Por otra parte, con respecto al ámbito geológico, México se encuentra ubicado en el Cinturón de Fuego del Pacífico lo que es causa de gran actividad volcánica.

Existen en el territorio nacional numerosos volcanes, los cuales han tenido actividad en tiempos históricos. De acuerdo con la información emitida por el Centro Nacional de Prevención de Desastres se tiene la siguiente distribución de los principales volcanes activos en México: Tres Vírgenes, Sangangüey, Ceboruco, Colima, Popocatepetl, Pico de Orizaba, San Martín Tuxtla, El Chinchón, Tacaná, Barcena, Everman, Parícutín, Jorullo y Xitle.<sup>80</sup> Además, por estar situado en la conjunción de las placas tectónicas de Cocos, Rivera y Pacífico, y las del Caribe y Norteamérica.

La ubicación del país en la región intertropical propicia que en las costas del Mar Caribe, del Océano Pacífico y del Golfo de México, los huracanes ocasionan daños a las poblaciones, tanto por la acción de los vientos y marejadas por las precipitaciones pluviales, que provocan desbordamientos de ríos, deslaves, desgajamientos de cerros, ruptura de bordos e inundaciones. Durante el invierno los frentes fríos originados en latitudes altas se encuentran con aire húmedo o más caliente propiciando precipitaciones intensas, causando inundaciones en el noroeste de la república.

<sup>80</sup> Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Fascículo *Volcanes* 1995. p. 7



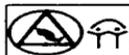
Otro fenómeno recurrente en el territorio nacional son las sequías, las cuales están asociadas por los cambios climáticos y a eventos de repercusión global como las corrientes perturbadoras de los océanos, además de la acción del hombre que acelera fenómenos como el efecto invernadero, la reducción de la capa de ozono de la atmósfera y la desertificación.

### **3. 2. 3. Evaluación de acuerdo a las condiciones de riesgo del país**

Como ya se ha mencionado con anterioridad, debido a la geografía con que cuenta nuestro país, existe la propensión a diferentes tipos de fenómenos. Existen en el territorio nacional numerosos volcanes, de los cuales, 14 han tenido actividad en tiempos históricos.

En los últimos cinco años el Popocatepetl, el Colima, el Tacaná y el Everman han tenido actividad, afectando en su vida cotidiana a las áreas aledañas, se cuenta con un sistema de monitoreo en los dos primeros, y con respecto al Tacaná se encuentra en proceso de instrumentación en Chiapas y el Gobierno de Guatemala. El Sistema Nacional de Protección Civil, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado programas de emergencia para ambos volcanes, en el caso del Popocatepetl, se puso en acción un programa de auxilio como parte del proceso de evacuaciones; asimismo, se diseñaron mecanismo de alerta temprana y un programa operativo. En el Estado de Colima, se lleva a cabo una red de monitoreo sísmico sobre el Volcán de Fuego de Colima, (RESCO), contemplando estudios de geología, geoquímica, temperatura, gases, radón y deformación del terreno, entre otros, el Popocatepetl y el volcán Tacaná.

Entre otras actividades esta la elaboración de mapas de riesgo, los cuales tienen como objetivo el señalar y limitar posibles áreas de riesgo, es decir, zonas



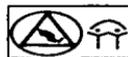
susceptibles de ser dañadas (poblaciones, rancherías, carreteras, presas, líneas de comunicación, etc.), por otra parte, los factores que determinan la dirección de un posible flujo de acuerdo a la topografía y morfología de la zona. Asimismo, el muestreo de gases fumarólicos y aguas termales, medición de temperatura, muestreo de manantiales, análisis químicos y muestreo de gases del suelo.<sup>81</sup>

Cabe señalar que como parte del monitoreo participa el CENAPRED, el Comité Técnico Científico Asesor constituido por científicos del Instituto de Geofísica e Ingeniería de la UNAM, así como de otros institutos, universidades, organismos nacionales y extranjeros. A su vez, el Mapa de Planeación de Emergencias se subdividen a las 3 zonas consideradas de mayor riesgo en 8 sectores cada una, con la finalidad de ubicar las comunidades asentadas en cada uno de los sectores, en la Zona 1 están ubicadas, las más cercanos al cráter, en la Zona 2 y Zona 3 varía en cuestión del alejamiento al cráter, por otra parte, fuera de las tres Zonas se consideran las zonas que pueden resultar afectadas por los flujos en caso de descender de las partes altas del Volcán.

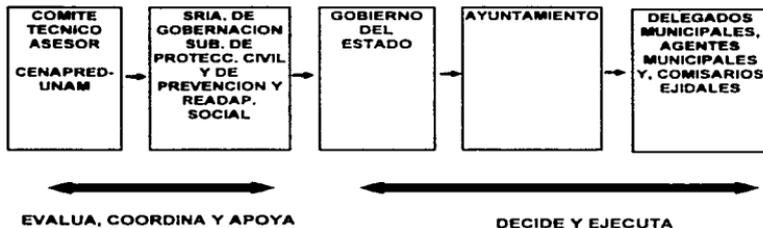
A continuación, en referencia a la toma de decisiones en caso de peligro de acuerdo al Centro Nacional de Prevención de Desastres, se hace mención de un Diagrama del Plan Operativo Volcán Popocatepetl:

---

<sup>81</sup> Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Fascículo Volcanes 1995. p. 27-34



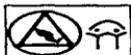
R E S P O N S A B L E S



Fascículo Prevención No. 11, Junio 1995. CENAPRED p. 25

De acuerdo al Servicio Sismológico Nacional, en el período 1992-1994, se registraron 75 sismos con magnitudes mayores a los 5 grados Richter. <sup>92</sup>

Por otra parte, respecto a la presencia de los huracanes en nuestro país, han logrado daños a las poblaciones tanto por la acción de los vientos y marejadas como por las precipitaciones pluviales, que provocan desbordamientos de ríos, deslaves, desgajamientos de cerros, ruptura de bordos e inundaciones. Entre los meses de junio y octubre, los vientos del Este conducen humedad del Golfo de México propiciando la precipitación de los ríos Pánuco, Coatzacoalcos, Grijalva, Papaloapan y Usumacinta. La Comisión Nacional del Agua tiene bajo su responsabilidad el monitoreo de estos fenómenos, proporcionando al Sistema la información pertinente.



En el caso de los incendios forestales el Sistema Nacional de Protección Civil, cuenta con un servicio de detección y alerta temprana. El Sistema apoya al Programa Nacional contra los Incendios Forestales, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En caso de origen sanitario, se han incrementado las enfermedades gastrointestinales como las bronquios respiratorias, actualmente se han incrementado los casos de cólera y del dengue. Cabe señalar que existen relaciones coordinadas entre el SINAPROC y el Sistema Nacional de Salud en acciones relacionadas con la preservación de las condiciones sanitarias, en caso de movimientos masivos de población, disminuyendo la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas. El Sistema Nacional de Salud, le corresponde la atención sanitaria y epidemiológica del país.

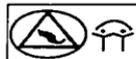
La contaminación ambiental, en especial en las zonas metropolitanas, debido a las actividades fabriles y el incremento del parque vehicular, han aumentado los niveles de contaminación. A partir de 1992, en el Valle de México, se creó el Programa Integral para el Control de la Contaminación Ambiental (PICCA).

A continuación se esquematizan ciertos fenómenos ocurridos en México, los cuales han afectado a la población en menor o mayor medida, de acuerdo a la Dirección de Administración de Emergencias dependiente de la Dirección General de Protección Civil, la cual ésta coordinada por la Secretaría de Gobernación.

---

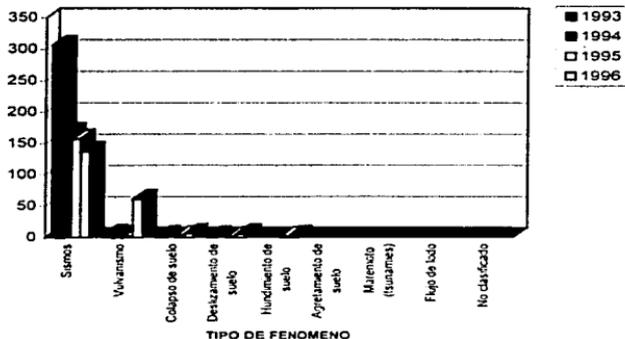
<sup>22</sup> Programa de Protección Civil 1995-2000, op. cit. p. 6

**CAPITULO 3: LA PREVENCIÓN DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

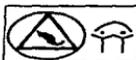


<b>GEOLOGICOS</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Sismos	306	167	157	137
Vulcanismo	5	3	2	61
Colapso de suelo	3		3	6
Deslizamiento de suelo	2		1	5
Hundimiento de suelo			2	3
Agrietamiento de suelo				
Maremoto (tsunamies)				
Flujo de lodo				
No clasificado				
	<b>316</b>	<b>170</b>	<b>165</b>	<b>212</b>

**FENOMENOS GEOLOGICOS 1993-1996**

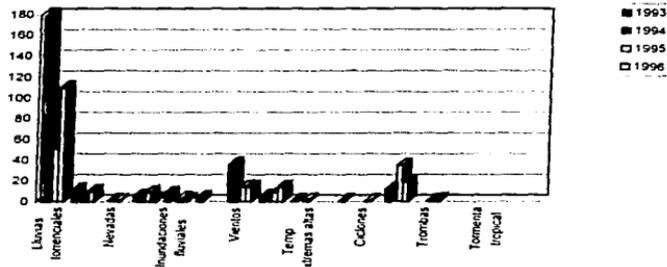


**FUENTE: DIRECCION DE ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS**



HIDROMETEOROLOGICOS	1993	1994	1995	1996
Lluvias torrenciales	179	14	51	110
Granizadas	11	3	1	10
Nevadas		1	1	
Inundaciones pluviales	5	4	9	2
Inundaciones fluviales	8		3	2
Sequías	4			
Vientos	36	12	14	14
Temp. extremas bajas	5	4	9	14
Temp. extremas altas	1		2	
Tormentas eléctricas				1
Ciclones			1	
Huracanes	12		35	19
Trombas			1	2
Depresión tropical				
Tormenta tropical				
No clasificado				
	261	38	127	174

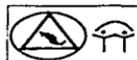
FENOMENOS HIDROMETEOROLOGICOS 1993-1996



TIPO DE FENOMENOS

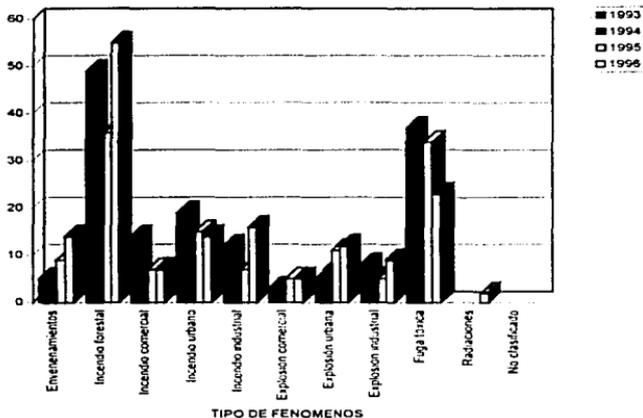
FUENTE: DIRECCION DE ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS

**CAPITULO 3: LA PREVENCION DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCION CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLITICAS PUBLICAS**



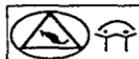
QUIMICOS	1993	1994	1995	1996
Envenenamientos	5	4	9	14
Incendio forestal	49	9	36	55
Incendio comercial	14	2	7	7
Incendio urbano	19	7	15	14
Incendio industrial	12	5	7	16
Explosión comercial	3	3	5	5
Explosión urbana	5	7	11	12
Explosión industrial	8	5	5	9
Fuga tóxica	37	27	34	23
Radiaciones				2
No clasificado				2
	152	69	129	157

**FENOMENOS QUIMICOS 1993-1996**



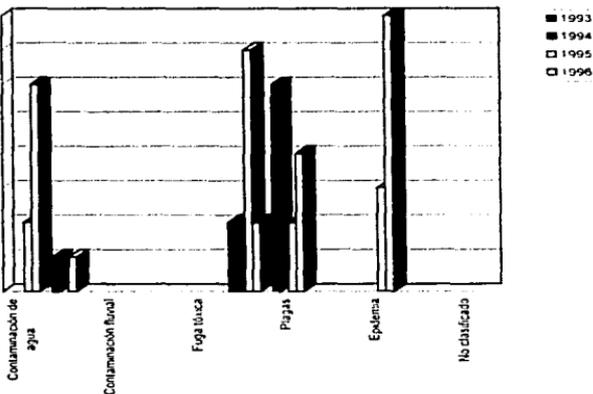
**FUENTE: DIRECCION DE ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS**

**CAPITULO 3: LA PREVENCION DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCION CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLITICAS PUBLICAS**



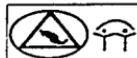
SANITARIOS	1993	1994	1995	1996
Contaminación del agua			2	6
Contaminación de alimentos	1		1	
Contaminación fluvial				
Contaminación marina				
Fuga tóxica				
Intoxicación	2	1	7	2
Plagas	6		2	4
Lluvia ácida				
Epidemia			3	8
Inversión térmica				
No clasificado	9	1	15	20

**FENOMENOS SANITARIOS 1993-1996**



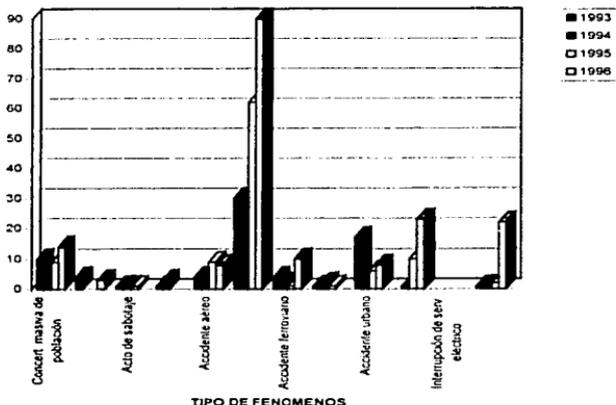
**FUENTE: DIRECCION DE ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS**

**CAPITULO 3: LA PREVENCION DE DESASTRES DENTRO DE UNA CULTURA DE PROTECCION CIVIL: LA PROPUESTA DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

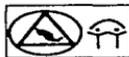


<b>SOCIO-ORGANIZATIVOS</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Concert. masiva de población	10	4	9	14
Interrupción de serv. públicos	4			3
Acto de sabotaje	1	1	1	
Acto de terrorismo	1	3		
Accidente aéreo	4	1	9	8
Accidente carretero	30	4	62	90
Accidente ferroviario	4	2	1	10
Accidente marítimo	1	2	1	
Accidente urbano	17	3	6	8
Amenaza de bomba		1	10	23
Interrupción de serv. eléctrico	1	1	2	22
No clasificado	1	1	2	178
	<b>73</b>	<b>22</b>	<b>101</b>	<b>278</b>

**FENOMENOS SOCIO-ORGANIZATIVOS 1993-1996**



**FUENTE: DIRECCION DE ADMINISTRACION DE EMERGENCIAS**



### **3. 3. Impacto Económico, Político y Social de un Desastre**

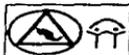
Como se ha visto, diferentes desastres ocurridos en nuestro país, han afectado en mayor o menor grado a todos los elementos que integran la sociedad, así como al mismo gobierno. De acuerdo a la naturaleza del fenómeno, se pueden propiciar daños de diversos tipos: humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales, los cuales son en ocasiones irreversibles.

Dentro del impacto social, que ocasiona la actividad de un volcán, podemos señalar lo siguiente: la acumulación de la ceniza en las construcciones, provoca derrumbe de la construcción en caso de ser inmensa su polución. En caso de inhalación de ésta, puede traer consigo problemas respiratorios y afectar el sentido de la vista, por otra parte, el ganado y animales domésticos pueden ser afectados hasta el grado de perder la vida; asimismo, su dispersión en caso de estar semi-activo o activo puede contaminar el agua y vegetales e interrumpir la comunicación aérea y terrestre. En áreas donde ha caído suficiente ceniza, esta provoca la defoliación y caída de ramas de árboles, taponamiento de drenajes, aunado a este fenómeno, si llueve en abundancia provoca flujos de lodos, los cuales pueden destruir instalaciones hidroeléctricas, carreteras y poblaciones asentadas en las riberas de los ríos.<sup>93</sup>

Por otra parte, con respecto a los fenómenos de huracanes y marejadas, se destaca que en los últimos cinco años han entrado al territorio nacional 17 ciclones, causando daños a la agricultura en más de 4 millones 800 mil hectáreas, asimismo, los daños causados a la población destacan la pérdida de más de 136 mil

---

<sup>93</sup> Fascículo *Volcanes* op. cit. p. 25



viviendas, además de afectar a una gran parte de la flota camaronera de estados de Sinaloa y Sonora.<sup>84</sup>

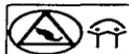
El fenómeno de las sequías ocurridos en los estados del norte, durante el período de 1994-1995, causaron pérdidas a la agricultura en cientos de miles de hectáreas y la muerte o pérdida de más de 300 mil cabezas de ganado, afectando la economía de esas regiones. Asociado con las sequías y altas temperaturas se encuentran los incendios forestales, que de acuerdo a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en 1993 afectaron 135 mil hectáreas, 191 mil en 1994 y 294 mil en los primeros meses de 1995.<sup>85</sup>

Por otra parte, podemos señalar que en menor o mayor medida, cada fenómeno provoca en la población pérdidas tanto económicas como humanas, provocando así, un rezago en los diversos sectores productivos.

---

<sup>84</sup> Programa de Protección Civil, op. cit. p. 8

<sup>85</sup> Ibidem.

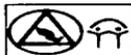


## CONCLUSIONES

Partir del análisis del concepto de Estado es fundamental, ya que en él descansa el brindar las condiciones de seguridad así como dar bienestar a la sociedad, lo cual define la esencia del mismo. Bajo esta premisa la protección civil se fundamenta en el resguardo de la seguridad del individuo, y de sus bienes como parte de su objetivo. Asimismo, para la consecución de sus fines crea instancias públicas para el logro de sus actividades. En la Administración Pública Federal del país recae la aplicación o realización de la política nacional, en base a esta se consolida la política de prevención y protección civil a todos los niveles de gobierno. Mediante el Gobierno el Estado logra sus prioridades económicas, políticas y sociales, sustentando su actuar.

Con las transformaciones que se han dado en diversos rubros de la sociedad mexicana, en cuanto a su nivel de participación e información; esto requiere un Estado competente para dar solución a los nuevos requerimientos sociales, económicos, políticos, administrativos e ideológicos. Un factor que ha repercutido en la transformación del Estado, es el crecimiento demográfico, el cual ha ido incrementando en forma desorbitada y de acuerdo a esto, el Estado debe buscar los instrumentos por los cuales dar solución a los problemas que genera la sobrepoblación. El crecimiento demográfico en ocasiones provoca el deterioro del ecosistema, es decir el desequilibrio en los diversos factores que lo conforman (individuo, flora y fauna), por otra parte, el incremento de la población propicia la necesidad de nuevas relaciones de producción, lo que propicia la creación de nuevas formas de trabajo como de explotación de los recursos, y con base a esa nueva relación de explotación, se propicia el deterioro de los recursos, los cuales para que se lleve a cabo su renovación, es necesario el transcurso de muchos años. El nuevo papel del Estado, implica dar respuesta a las necesidades mencionadas

## CONCLUSIONES



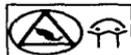
con anterioridad, así como otras como son: la salud, educación, empleo, alimentación, etc.

Por otra parte, se analizó el enfoque de políticas públicas como una herramienta que contribuye a la solución de problemas, que tienen un carácter contingencial y de incertidumbre, como elementos prioritarios, ya que en ellos pueden darse la afectación a un gran número de la población, y como parte a lo mencionado con anterioridad, el Estado debe resolver. Un fenómeno de carácter natural o en su caso, un accidente ocasionado por fallas humanas o técnicas, puede ocasionar dentro de la población, la prevención inmediata del desastre, por lo que es importante que se establezca una estrecha vinculación de instancias para su solución. Cabe señalar, que las políticas públicas, implican un proceso de concertación y negociación como parte de la resolución de un problema, asimismo, en ocasiones da cabida a diferentes sectores de la población en la solución del mismo.

Las políticas públicas pueden ser elementos de transformación de las decisiones públicas, y de acuerdo a momento coyuntural que estamos viviendo se requiere dar solución a los problemas en forma eficiente y eficaz, es decir el mejor aprovechamiento de los recursos tanto humanos, económicos y materiales. Sin embargo también, requiere la solución de problemas en periodos cortos, es decir implica la prontitud de dar solución a los problemas en forma oportuna.

Con respecto a la política de protección civil y de prevención de desastres, es necesario la consideración de la cultura de protección civil en toda la república mexicana como parte de una medida preventiva; brindar a toda la población, los conocimientos adecuados para saber que se debe hacer en caso de desastres, tanto antes, durante y después, por otra parte, crear conciencia en la población para la

## CONCLUSIONES

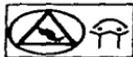


participación en la instrumentación de la misma, es decir contar con los mecanismos adecuados para confluyan niveles de gobierno y sociedad civil.

En nuestro país es necesario considerar que la protección civil surge de la necesidad de contar con una instancia capaz de dar respuesta a fenómenos de gran magnitud, ya que antes de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, no se tenía una institución de dar seguimiento a la diversidad de agentes perturbadores, y como parte de este hecho lamentable se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, en el cual se crearon instrumentos y mecanismos para la institucionalización de la protección civil en el país, en todos los niveles de gobierno y como parte de esto, dando cabida a la participación de la ciudadanía en su conjunto, en una forma más integral y ordenada. De acuerdo a lo anterior, se le encomendó a la Secretaría de Gobernación entre sus funciones la política de prevención y protección civil, y mediante esta institución se dió cabida a la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Dirección General de Protección Civil. El Centro Nacional de Prevención de Desastres, el cual es el órgano encargado de investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños provenientes de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres. La Dirección General de Protección Civil, es la encargada de integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil.

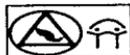
En el Sistema Nacional de Protección se dan cabida, a una nueva relación entre los diversos niveles de gobierno, así como considerar a la población en su conjunto. Asimismo, en el se describe la clasificación de la diversidad de tipo de desastres, los cuales existe una estrecha relación para su solución. Es necesario retomar, que una cultura de protección civil, implica la capacitación y conocimiento de la población ante la diversidad de fenómenos a los que puede estar expuesto. Sin embargo como parte de lo anterior, requiere que se ajusten programas acordes a las características

## CONCLUSIONES



a cada región, asimismo la vinculación con los diversos niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Es decir, el conocimiento debe partir en primera instancia, ¿qué puedo hacer yo como individuo?, en el caso de encontrarme ante un fenómeno, (durante y después de éste): en segundo nivel, ¿qué puedo hacer yo con la familia o las personas que me rodean?, es decir las personas que se encuentran en el mismo caso, en que yo; en tercer nivel, ¿qué puedo hacer yo con los integrantes de mi comunidad, antes, durante y después de un desastres?, en un cuarto nivel, ¿qué puedo hacer yo, mi familia, mis vecinos, con los diversos grupos encargados de la protección civil en los diversos niveles de gobierno? esta relación implicaría, una relación grupo o individuo, es su caso, de acuerdo con los diversos niveles de gobierno, en donde se diera cabida a una o diversas tipos de relaciones, no sólo en la capacitación, medidas de auxilio, de prevención, apoyo, etc., disminuyendo así, la pérdidas de vidas humanas, en primera instancia, en segunda instancia, el mejor uso y aprovechamiento de los recursos con que contamos, asimismo, los recursos que son designados para las políticas de protección civil y de prevención; por otra parte, en otro nivel recaería, la cuestión ecológica, con respecto al deterioro de nuestro ecosistema; otro nivel a considerar, la afectación a los niveles de producción, los cuales provocan la pérdida económica, ya sea en mayor o mejor medida. Cabe señalar, que existe una gran interrelación entre los diversos sectores, no sólo los sociales, los económicos, políticos, culturales e ideológicos.

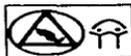
Una cultura de protección civil, implicará considerar el área, población y evento para preparar a la población ante la ocurrencia de un desastre, adaptándose a cualquier tipo de circunstancia o situación que se presente. Aunado a lo anterior, se requiere un mayor compromiso, de la instancias encargadas de la prevención y protección civil, para cumplir el objetivo por el cual fueron encomendadas. Por otra parte, el contar con una estrecha coordinación y concertación entre los estados, municipios y organizaciones privadas y sociales, permitirá sustentar la cultura de protección civil



en toda la república mexicana; incluir dentro de la planeación, la protección civil tanto en el orden estatal y municipal, como parte de proceso de desarrollo y crecimiento, no sólo científico y tecnológico, sino también dentro de la población. Asimismo, llevar a cabo en todos los niveles de gobierno la ejecución de subprogramas de prevención, auxilio y recuperación, así como las acciones de apoyo; complementar y actualizar el marco jurídico de la protección civil, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Por otra parte, dentro éste proceso, es necesario la adecuación de los programas territoriales, así como la vinculación con el tipo de comunidad; es decir, la consideración de programas especiales, para dar respuesta a la diversidad de fenómenos perturbadores, de acuerdo a sus modalidades y ubicación, es decir una ajuste de los programas, considerando las características específicas de cada fenómeno, así como las posible soluciones, tanto en la prevención como durante y después del desastre; asimismo, la creación de programas especiales para comunidades indígenas, los cuales deben considerar la lengua, sus costumbres y tradiciones, de cada comunidad.

Dentro de la cultura de la protección civil, es indispensable el fortalecimiento de los medios de comunicación de los diversos sectores, y como parte de esto, el mantener a la población informada de las actitudes y formas adecuadas que se deben emplear en caso de desastre o la manera de evitar o reducir sus efectos. Es decir, el proceso de comunicación de la población permitirá el fomento de la cultura de protección civil. Asimismo, dentro del proceso de la comunicación, implica el considerar las dos fases, una de informar a la población en forma oportuna y precisa; en casos de emergencia, sobre las medidas individuales y colectivas a desarrollar para evitar o mitigar el daño de personas y bienes, por otra parte, las acciones de auxilio, fortaleciéndose así la cultura de protección civil. La realización de campañas masivas de comunicación social; así como efectuar conferencias, las cuales fomenten el proceso, diseño y distribución de material informativo de acuerdo a la

## CONCLUSIONES

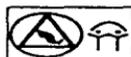


diversidad de fenómenos; la promoción en los hogares, centros de reunión, recreativos y deportivos, sitios de trabajo y medios de transporte, la incorporación de información y motivación para la autoprotección. El papel de la Secretaría de Educación Pública, es parte inherente dentro de la cultura de protección civil, mediante la ejecución del Programa de Protección Civil y Emergencias Escolares con la realización de simulacros en todos los niveles escolares (básico, medio superior y superior) tanto privadas como particulares.

Por otra parte, otro de los elementos a considerar dentro de la cultura de protección civil, es el proceso de prevención de riesgos, ya que es indispensable la instrumentación y desarrollo de programas, que contemplen el uso de suelo y construcción; asimismo, el manejo, almacenamiento, transporte y disposición de materiales y residuos tóxicos y peligrosos; la preservación del ecosistema, con la diversidad medios y recursos, con que se cuenta en cada región.

Finalmente podemos señalar que este estudio pretende contribuir a otros estudios respecto al tema, asimismo, servir de inquietud a nuevos planteamientos que pudieran hacerse a la cultura de protección civil, por otra parte, considerar a las políticas públicas como elementos de análisis para la prevención de contingencia en todo el país.

## BIBLIOGRAFIA



## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis. *Política Pública y Gobierno del Estado*. Revista del Colegio año II, No. 4, 7 de octubre de 1990, pp. 233-255.

Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* Estudio Introductorio, Antología, Porrúa, México, 1993.

Aguilar Villanueva, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Estudio Introductorio, Porrúa, México, 1992, pp. 33-36

Almada López, Carlos F. *Mecanismos Institucionales para la Coordinación de Políticas Públicas*. Reflexiones sobre Administración Pública. Revista de Administración Pública. INAP No. 89. 1995, pp. 101-132.

Alvarez, Eduardo. *Análisis de las Políticas Públicas*. Serie temas de Coyuntura en Gestión Pública CLAD (CDA)

Avalos Aguilar, Roberto. *La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas. En Busca de un Nuevo Paradigma*. Revista de la Administración Pública, No. 86, INAP, México, pp. 39-40

Ayala Espino, José Luis. *Limites del Mercado. Limites del Estado*. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP, A. C. 1er. Ed. Julio 1992, México D. F., p. 141

Ayala Espino, José Luis. *La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos*. Reflexiones sobre Administración Pública. Revista de Administración Pública. INAP. No. 89. 1995, pp. 249-264.

## BIBLIOGRAFIA



Ayala Rojas, Antonio. *Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional. México.* UNAM, 1979, pp. 363-364.

Borja, Jordi. *Estado y Ciudad, Descentralización Política y Participación.* Madrid, España, 1988.

Centro de Colaboración para Situaciones de Emergencia, OMS-DGCS-ROMA, *Organización Local para Situaciones de Emergencia, Productos de Experiencias realizadas a Nivel Local*, San José de Costarica, 1991

Comisión Nacional de Reconstrucción. Comité de Prevención de Seguridad Civil. Secretaría de Gobernación. *Basos para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.* Ed. Talleres Gráficos de México, México, D. F., marzo de 1986, pp. 266

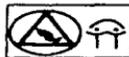
Coordinación de Capacitación. Centro Nacional de Prevención de Desastres. *Curso Básico del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), Manual del Participante*, 1993, s/n.

Garza Salinas, Mario Alfonso. *La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal y la Participación Ciudadana.* México, INAP, 1989.

Garza Salinas, Mario Alfonso. *Seguridad y la Participación Ciudadana.* México, INAP, 1989. Pp. 209

Garza Salinas, Mario Alfonso. *Diseño de una Política Pública para la Prevención de Desastres Naturales.* Reflexiones sobre Administración Pública. Revista de Administración Pública. INAP. No. 89. 1995, pp. 201-212.

## BIBLIOGRAFIA



González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social. Aspectos Teóricos y Prácticos*. INAP, A. C. 2a. Edición, México D. F., 1993, p. 113

Guerrero, Omar, *Políticas Públicas: ¿Una Resurrección de la Ciencia de la Política?*, ponencia presentada en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 9 de noviembre de 1988, p. 3.

Guerrero, Omar. *Política, Policy Pública y Administración Pública*. Revista de Estudios Políticos, Núm. 1, octubre-diciembre de 1993, p. 102

Guerrero, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, 1989.

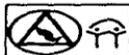
Guerrero, Omar. *Políticas Públicas para la reforma del Estado Moderno*. Colección Política y Administración Pública, Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. pp. 43-62

Guerrero Orozco, Omar. *Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública*. Reflexiones sobre Administración Pública. Revista de Administración Pública. INAP. No. 89. 1995, pp. 37-69.

Hoogerwerf, Andries. *Política y Tiempo: consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas*. Revista Internacional de la Ciencias Administrativa, España, Vol. 57, No. 4, diciembre de 1990, p. 96

Instituto Nacional de Solidaridad. *Reforma del Estado: El camino de los hechos*. México, D. F., p. 6

## BIBLIOGRAFIA



Merino Huerta, Mauricio. *El Gobierno Fuera del Centro*. Reflexiones sobre Administración Pública. Revista de Administración Pública. INAP, No. 89. 1995. pp. 257-288.

Quijano, Manuel. *La Formación de una Política Gubernamental*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, mayo-agosto de 1987.

Sánchez González, José Juan. *Dos Estrategias de Bienestar en México* Apuntes del Seminario Taller Extracurricular de Política Social. 1994.

Secretaría de Gobernación Sistema Nacional de Protección Civil. *La Prevención de Desastres en México. Protección Civil un plan común para protegernos*. A. Reimpresión, México, D.F., 1995. p 2

Serra Roja, Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo 1, Ed. Porrúa Hermanos México.

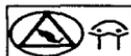
Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 1989, p. 55

Villarreal, Rene. *Liberalismo Social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno* Ed. Nacional Financiera y FCE, México, D. F., 1er. Ed., 1993, p. 395

## MARCO NORMATIVO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
D. O. F. 5 de febrero de 1917 y sus reformas.

## **BIBLIOGRAFIA**



**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**D. O. F. 29 de diciembre de 1976.**

**Ley de Planeación**

**D. O. F. 29 de diciembre de 1982.**

**Ley de Protección Civil para el Distrito Federal**

**D. O. F. 2 de febrero de 1996.**

**Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

**D. O. F. 31 de mayo de 1995.**

**Decreto por el que se aprueba el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**

**D. O. F. 28 de mayo de 1996.**

**Decreto por el que se aprueba el Programa de Protección Civil 1995-2000**

**D. O. F. 17 de julio de 1996.**

**Acuerdo mediante el cual se crean los Comités Científicos Asesores del Sistema Nacional de Protección Civil, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres, originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos**

**D. O. F. 6 de junio de 1995.**

**ANEXOS**

## ANEXO A

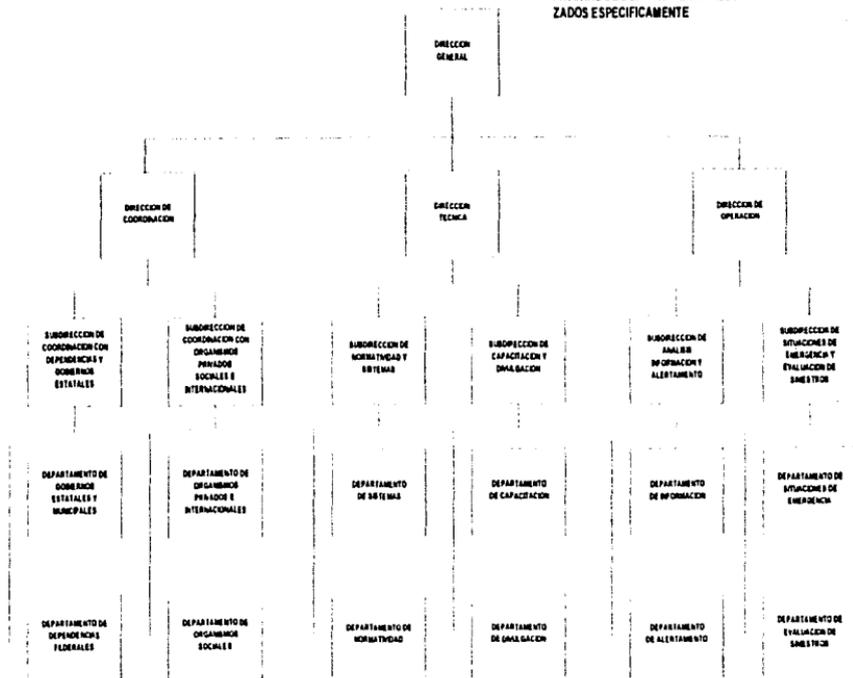
### FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL

- I. Ejercer las atribuciones que en materia de protección civil señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones a la Secretaría;
- II. Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para garantizar, mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad;
- III. Verificar y emitir opinión sobre los avances del Programa de Protección Civil, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, proponer lo necesario para corregir desviaciones y proponer a la Superioridad las reformas pertinentes;
- IV. Proponer políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil.
- V. Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le corresponden;
- VI. Participar en los procesos y mecanismos que conduzcan a la coordinación de acciones en materia de protección civil, con las entidades federativas y municipios, y a la concertación con instituciones y organismos de los sectores privado y social;
- VII. Manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en materia de desastres nacionales.
- VIII. Participar en los términos que establecen las disposiciones relativas, en las acciones y tareas del Centro Nacional de Prevención de Desastres;
- IX. Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsible;
- X. Establecer y apoyar el programa interno de protección civil; y
- XI. Realizar las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como que le confiera el Titular del Ramo.

Diario Oficial de la Federación, Artículo 18, Lunes 13 de febrero de 1989.

**SECRETARIA DE GOBERNACION  
DIRECCION GENERAL DE PROTECCION CIVIL**

CUENTA ADEMAS CON 2 DIRECCIONES DE AREA, 6 SUBDIRECCIONES Y 3 JE-  
FATURAS DE DEPARTAMENTO AUTORI-  
ZADOS ESPECIFICAMENTE



## **FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES**

- I. Investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños provenientes de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos, en coordinación con las dependencias responsables;
- II. Promover, apoyar y llevar a cabo la capacitación en la materia, de los profesionales, especialistas u técnicos mexicanos;
- III. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres;
- IV. Difundir a las autoridades correspondientes y a la población en general a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice;
- V. Apoyar a otros países en las actividades de capacitación que realicen, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;
- VI. Asesorar u apoyar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la prevención de desastres, a través del Sistema Nacional de Protección Civil y, en base a la suscripción de convenios, a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios, así como a otras instituciones de carácter social y privado;
- VII. Desarrollar investigaciones sobre el origen, causa, consecuencias y comportamiento de los agentes perturbadores que inciden en el país;
- VIII. Instrumentar y, en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las Dependencias responsables;
- IX. Administrar los recursos que le sean asignados, así como las aportaciones que reciba de otras personas, instituciones o países; y
- X. Las demás que este Decreto y otras disposiciones de confieran para el cumplimiento de sus fines.

**Diario Oficial de la Federación, Artículo 3, Martes 20 de septiembre de 1988.**

**SECRETARIA DE GOBERNACION  
CENTRO NACIONAL DE PREVENION DE DESASTRES**

