

37
291



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA EN LOS CASOS DE DESASTRE. EL CASO DEL HURACAN GILBERTO DE 1988

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

ROBERTO RAMIREZ CASASOLA

MEXICO, D. F.

1990

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE.

INTRODUCCION	9
CAPITULO 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.	
1.1 Concepto de Estado	16
1.1.1 Elementos del Estado Mexicano	19
1.1.1.1 Población	19
1.1.1.2 Territorio	21
1.1.1.3 Gobierno	22
1.2 Forma de gobierno del Estado Mexicano	23
1.2.1 El sistema republicano	24
1.2.2 La democracia representativa	25
1.2.3 El sistema federal	26
1.2.4 La división de poderes	28
1.2.4.1 El Poder Legislativo	29
1.2.4.2 El Poder Judicial	31
1.2.4.3 El Poder Ejecutivo	34
1.3 La administración pública mexicana	37
1.3.1 La administración pública federal	38
1.3.1.1 La administración pública federal central	38
1.3.1.2 La administración pública federal paraestatal	40
1.3.2 La administración pública estatal	42
1.3.2.1 La administración pública estatal central	43
1.3.2.2 La administración pública estatal paraestatal	44
1.3.3 La administración pública municipal	45
1.3.4 Relaciones gubernamentales entre federación, estados y municipios.....	48
1.3.4.1 Formas de coordinación	48
1.3.4.2 Fundamento jurídico	48
1.3.4.3 Instrumentos de la coordinación	50
1.4 La protección civil como función estatal.....	53
1.4.1 El bienestar social.....	53
1.4.2 La protección civil.....	55
CAPITULO 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS CASOS DE DESASTRE.	
2.1 Concepto de desastre	58
2.1.1 Fenómenos geológicos	58
2.1.2 Fenómenos hidrometeorológicos	59
2.1.3 Fenómenos químicos	59
2.1.4 Fenómenos sanitarios	60
2.1.5 Fenómenos socio-organizativos	61

2.2	Antecedentes	62
2.2.1	Epoca prehispánica	62
2.2.2	Epoca colonial	66
2.2.3	México independiente	67
2.2.4	El siglo XX	68
2.2.4.1	Primera década	69
2.2.4.2	Segunda década	69
2.2.4.3	Tercera década	69
2.2.4.4	Cuarta década	70
2.2.4.5	Quinta década	70
2.2.4.6	Sexta década	70
2.2.4.7	Séptima década	71
2.2.4.8	Octava década	71
2.2.4.9	Novena década	72
2.3	Repercusiones de los desastres en la sociedad	73
2.3.1	Marco geográfico	73
2.3.2	Marco demográfico	77
2.3.3	Repercusiones de los desastres en la sociedad.	78
2.3.3.1	Daños sociales	78
2.3.3.2	Daños económicos	79
2.3.3.3	Daños ecológicos	79
2.3.3.4	Repercusiones políticas	80
2.4	La acción de la administración pública en los casos de desastre	81
2.4.1	Marco jurídico.....	81
2.4.1.1	Disposiciones constitucionales	81
2.4.1.2	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	83
2.4.1.3	Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado involucradas en la protección civil	84
2.4.1.4	Acuerdos relacionados con la protección civil	85
2.4.2	Planes y programas de acción para casos de desastre	87
2.4.2.1	El Plan DN-III de la Secretaría de la Defensa Nacional	87
2.4.2.2	El Plan Permanente de Auxilio y Salvamento de la Secretaría de Marina.....	88
2.4.2.3	El Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal	89
2.4.3	El Sistema Nacional de Protección Civil	91
2.4.3.1	Antecedentes	91
2.4.3.2	Objetivos	91
2.4.3.3	Instrumentación.....	93
2.4.3.4	Organización	95

CAPITULO 3. EL CASO DEL HURACAN GILBERTO DE 1988.

3.1	Marco general	102
3.2	Efectos en la Península de Yucatán	103
3.2.1	Repercusiones en el bienestar social	103
3.2.1.1	Daños en las vidas humanas y en la propiedad de la población	103
3.2.1.2	Daños en la salud pública	104
3.2.1.3	Repercusiones en los servicios públicos	105
3.2.2	Repercusiones económicas	107
3.2.2.1	Efectos en Yucatán	107
3.2.2.2	Efectos en Quintana Roo	107
3.2.2.3	Repercusiones en Campeche	108
3.2.3	Acción de la administración pública	109
3.2.3.1	Previsión	109
3.2.3.2	Auxilio	111
3.2.3.3	Organización y coordinación gubernamental	112
3.3	Efectos en Monterrey.....	115
3.3.1	Repercusiones en el bienestar social	115
3.3.1.1	Daños en las vidas humanas y en la propiedad de la población.....	115
3.3.1.2	Repercusiones en la salud pública.....	116
3.3.1.3	Repercusiones en los servicios públicos	116
3.3.2	Repercusiones económicas	117
3.3.3	Acción de la administración pública	118
3.3.3.1	Previsión	118
3.3.3.2	Organización y coordinación gubernamental	121
3.4	Evaluación	122

CAPITULO 4. LA PLANEACION PARA LA INTEGRACION DE LA PROTECCION CIVIL.

4.1	La función de planeación	125
4.2	El Sistema Nacional de Planeación Democrática....	126
4.2.1	Marco jurídico.....	126
4.2.2	El Plan Nacional de Desarrollo	127
4.2.3	Los niveles de actividad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.....	128
4.2.4	Vertientes de la planeación	128
4.2.5	La planeación democrática	129
4.2.6	El Programa Nacional de Solidaridad	130
4.3	La planeación de los gobiernos estatales	131
4.4	La planeación municipal	132
4.5	La planeación de la protección civil	135
4.6	Los programas federales de protección civil	136
4.6.1	Subprograma de prevención	136
4.6.1.1	Subprograma de prevención de fenómenos geológicos	138

4.6.1.2	Subprograma de prevención de fenómenos hidrometeorológicos	140
4.6.1.3	Subprograma de prevención para fenómenos químicos	141
4.6.1.4	Subprograma de prevención de fenómenos sanitarios	145
4.6.1.5	Subprograma de prevención de fenómenos de carácter socio-organizativos.....	149
4.6.2	Subprograma de auxilio	151
4.6.2.1	Alertamiento	151
4.6.2.2	Evaluación de daños	152
4.6.2.3	Planes de emergencia	152
4.6.2.4	Coordinación de emergencia	152
4.6.2.5	Seguridad	152
4.6.2.6	Búsqueda, salvamento y asistencia	153
4.6.2.7	Servicios estratégicos	153
4.6.2.8	Salud	153
4.6.2.9	Aprovisionamiento	153
4.6.2.10	Comunicación social de emergencia ...	153
4.6.2.11	Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad	154
4.6.3	Subprograma de apoyo	154
4.6.3.1	Función de planeación	154
4.6.3.2	Función marco jurídico	155
4.6.3.3	Organización	155
4.6.3.4	Recursos humanos, materiales y financieros	155
4.6.3.5	Educación y capacitación	155
4.6.3.6	Participación social	155
4.6.3.7	Investigación	156
4.6.3.8	Comunicación social	156
4.6.3.9	Conservación y mantenimiento de las instalaciones de protección civil.....	156
4.6.3.10	Evaluación y control	156
4.6.3.11	Telecomunicación.....	156
4.6.3.12	Coordinación	156
4.7	La programación de la protección civil a nivel estatal	158
4.7.1	Programas estatales de prevención de desastres	160
4.7.1.1	Programa de prevención de fenómenos geológicos.....	160
4.7.1.2	Programa de prevención de fenómenos hidrometeorológicos	160
4.7.1.3	Programa de prevención para fenómenos químicos	161
4.7.1.4	Prevención de fenómenos sanitarios...	161
4.7.1.5	Prevención de fenómenos socio-organizativos.....	161

4.7.2	Programas estatales de auxilio	162
4.7.2.1	Alertamiento	162
4.7.2.2	Evaluación de daños	163
4.7.2.3	Planes de auxilio	163
4.7.2.4	Seguridad	163
4.7.2.5	Búsqueda, salvamento y asistencia.....	163
4.7.2.6	Servicios estratégicos	164
4.7.2.7	Salud	164
4.7.2.8	Aprovisionamiento	165
4.7.2.9	Comunicación social	165
4.7.2.10	Reconstrucción y vuelta a la normalidad	165
4.7.3	Programa estatal de apoyo	166
4.7.3.1	Planeación	166
4.7.3.2	Coordinación y organización	166
4.7.3.3	Marco jurídico	166
4.7.3.4	Recursos humanos, materiales y financieros	167
4.7.3.5	Educación y capacitación	167
4.7.3.6	Creación de instalaciones de protección	168
4.7.3.7	Control y evaluación	168
4.7.4	Los grupos voluntarios de protección civil en los estados.....	168
4.8	La función de protección civil en el nivel municipal	170
4.8.1	La protección civil y la problemática municipal	172
4.8.2	La integración municipal al Sistema Nacional de Protección Civil	173
CONCLUSIONES		180
ANEXO.	Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal	187
BIBLIOGRAFIA		195
Referencias hemerográficas		200

INTRODUCCION.

A lo largo de la historia de nuestro país existe registro de numerosos desastres que en menor o mayor medida afectaron a la sociedad. Desde la época prehispánica se tiene conocimiento de catástrofes naturales que inclusive, provocaron la desaparición de comunidades completas. Del mismo modo, en cualquier etapa de la historia de México es posible encontrar alguna memoria de calamidades. En los años recientes se produjeron desastres que pusieron a prueba la capacidad de respuesta del gobierno y la sociedad. Durante el terremoto de 1985 fue visible la falta de preparación para afrontar este tipo de contingencias. No existió una buena organización para ofrecer a la población auxilio inmediato, siendo a todas luces, más rápida la ayuda y coordinación espontánea de la sociedad. A partir de estos acontecimientos, en 1986 se creó el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento para realizar las actividades necesarias para proteger a la población, sus bienes y su entorno.

El Estado, como responsable del bienestar social, sobre todo de los sectores más desprotegidos, debe estar preparado para encarar situaciones de emergencia de la mejor manera posible. Si bien es cierto que un desastre es un acontecimiento eventual, es una posibilidad que no debe ignorarse. México es un país que por su situación geográfica está expuesto a fenómenos naturales de diferente tipo. Así también, no se debe ignorar el riesgo de calamidades de origen humano, como pueden ser las causadas por accidentes, por agentes químicos, o de otro tipo. Desafortunadamente, por lo general existe una tendencia a subestimar la posibilidad de un desastre. Se suele creer que una situación de esta clase es algo remoto y que nunca va a ocurrir.

Las experiencias, sin embargo, demuestran lo contrario y el Estado con la administración pública como instrumento fundamental de acción, debe estar preparado para enfrentar cualquier tipo de contingencia, tanto en lo que respecta a la previsión como al auxilio inmediato y la reparación de los daños económicos y sociales. De este modo, se hace necesario que las cuestiones relacionadas con la protección civil sean estudiadas, tanto en el plano de la organización administrativa como de la coordinación y orientación de la participación social tan importante.

Tal vez en una economía tan maltratada como la de México, y con un presupuesto que no es suficiente para cubrir ni lo más básico en la Administración Pública, no sea fácil pensar en órganos que se encarguen de atender imprevistos y que entren en acción exclusivamente en ciertos momentos. Sin embargo, no necesariamente debe ser ese el modo como la administración pública enfrente un desastre. Se debe pensar la manera en que, sin requerir de grandes recursos, pueda preverse una eventualidad, y sobre todo poner atención en lo que respecta a la planeación, coordinación y organización entre los niveles federal, estatal y municipal. Del mismo modo es importante la participación de los sectores social y privado para apoyar al gobierno. Un punto relevante que se observa durante los desastres es la solidaridad que la población muestra para con los afectados. Ese es un recurso fundamental que debe aprovecharse en las tareas de protección ciudadana.

Buscar este tipo de soluciones es una tarea que corresponde a los administradores públicos, pues deben ser considerados diferentes aspectos como lo es el marco jurídico, la investigación sobre desastres, lo organizativo, las cuestiones de control y

los planes de auxilio, así como la previsión y la formación de una educación para los desastres. El objetivo que se persigue en este trabajo es hacer una evaluación de la labor de la administración pública en el plano de la protección civil, así como proponer lineamientos generales bajo los cuales el Sistema Nacional de Protección Civil puede ampliarse, integrando a los gobiernos estatales y municipales. Si bien es cierto que la situación económica del país, las graves carencias de muchos municipios, la falta de información y educación, y otros factores hacen difícil concretar el Sistema Nacional, si es posible encontrar avance sobre todo en el plano de la coordinación intergubernamental y de la planeación, para crear programas encaminados a prever, auxiliar y organizar a la sociedad en conjunto a fin de aminorar los efectos de un desastre.

La experiencia del huracán "Gilberto" de 1988 es importante, pues pudo observarse como los gobiernos municipales están prácticamente desarmados para atender una emergencia. A tres años de haberse creado el Sistema Nacional de Protección Civil, los daños causados por el ciclón fueron cuantiosos y la cantidad de víctimas elevada. La labor que realizaron los gobiernos locales fue insuficiente y notorio como la función de protección civil era inexistente. De esta manera, la hipótesis central del trabajo que se expone es la siguiente: el grado de avance real de la función de protección civil en los casos de desastre y del Sistema Nacional de Protección Civil creado en 1986, es escaso hasta el momento, existiendo un alto grado de vulnerabilidad a nivel nacional frente a fenómenos destructivos.

De esta hipótesis central se derivan las siguientes hipótesis secundarias:

- A. Existe una dispersión legal en lo relativo a la previsión, organización, coordinación y control de los diferentes órganos de la administración pública involucrados de alguna manera en la protección civil, así como la necesidad de normar algunas cuestiones que tienen que ver con esta actividad, como es el caso de los reglamentos de construcción; de asentamientos humanos; de manejo de sustancias peligrosas etc.
- B. Es indispensable la creación de programas de educación e información en cuanto a lo que se debe hacer en caso de una contingencia, creando en la población una "cultura de desastres". No se cuenta con programas de emergencia que contemplen medidas de alerta ciudadana; evacuaciones; establecimiento de lugares a los que se pueda recurrir como refugios; acciones de rescate y auxilio y en general las provisiones necesarias para contrarrestar una calamidad.
- C. A nivel estatal y municipal prácticamente no existen comisiones o algún otro tipo de órganos responsables de la seguridad de la población en caso de emergencias. La coordinación entre niveles de gobierno en casos de desastre es ineficiente y los medios jurídicos que para este fin existen no se utilizan en este sentido.
- D. La concertación con los sectores social y privado por parte del gobierno no se define en términos claros para este tipo de situaciones. No existen, asimismo, los canales por los que se pueda encauzar la solidaridad que se ve surgir durante acontecimientos imprevistos.

Las hipótesis planteadas se consideran dentro del marco de la problemática que vive la administración pública, tales como la limitación de recursos financieros, materiales, técnicos y humanos: los problemas de organización y coordinación tanto en el sentido horizontal como vertical, así como las carencias en el aspecto de control. Estas y otras situaciones más repercuten en las tareas de protección civil y se manifiestan en la inadecuada atención de desastres, y consecuentemente en los daños y efectos de una calamidad.

En este trabajo se analiza la función de protección civil por parte del Estado a través de la administración pública, así como su avance y posibilidad de mejora, destacando los aspectos expuestos en las hipótesis. Se definen en el primer capítulo conceptos que en ocasiones se confunden, como son los de Estado, Gobierno y Administración Pública, ello con el fin de brindar un marco general dentro del que se ubican las actividades de protección ciudadana. Se describe asimismo la organización de la Administración Pública Federal y las de los estados y municipios. Se mencionan también de manera breve, los instrumentos de coordinación intergubernamental y su importancia. La protección civil se contempla dentro de la función primordial del Estado de proporcionar bienestar a la sociedad, describiéndose sucintamente en esta parte como objetivo de la administración pública.

Dentro del segundo capítulo se define el concepto de desastre y los tipos de fenómenos que provocan daños en la sociedad. A continuación se hace un recuento de los desastres relevantes ocurridos en México desde la época prehispánica hasta nuestros días. Más adelante se describen las características geográficas del país, las cuales lo hacen ser una de las regiones del mundo más expuestas a fenómenos de origen geológico e hidrometeorológico.

gico. También se analiza el marco demográfico y la consecuencia que tiene la tan irregular distribución de la población en el territorio nacional. Se hace referencia a las repercusiones de los desastres en lo social, lo económico, lo político y en la ecología. Dentro de este segundo capítulo se señala la acción de la administración pública en los casos de catástrofe, mencionando los planes existentes y describiendo el Sistema Nacional de Protección Civil.

El capítulo tercero contiene el análisis del caso concreto del huracán "Gilberto", que en 1988 afectó varias regiones del sureste y norte de México, haciéndose una revisión de la manera en que fue atendida esta emergencia, tres años después de creado el Sistema Nacional de Protección Civil. Se describen las repercusiones que el fenómeno hidrometeorológico provocó en la Península de Yucatán y en Nuevo León, especialmente en Monterrey. Se hace una descripción de la labor que los gobiernos estatales y municipales llevaron a cabo en los aspectos de previsión, auxilio y reconstrucción. Se señala como se llevó a efecto la coordinación entre los niveles de gobierno para apoyar a las zonas afectadas y de que manera se canalizó la participación de los sectores social y privado.

La función de planeación como medio para integrar las tareas de protección civil a nivel nacional es contemplada en el capítulo cuatro. Se describe lo que es la planeación y los esquemas globales dentro de los que se realiza esta función, contenidos en el Sistema Nacional de Planeación, así como en las instancias jurídicas como son la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo. Se mencionan las vertientes de la función y sus niveles de actividad, haciendo referencia a la planeación de los estados y municipios. Posteriormente se vincula ésta con la protección ci-

vil, haciendo una explicación de los programas en la materia.

Se hace después un análisis de lo que es la función de protección civil dentro del ámbito de gobierno estatal y los programas que en este nivel pueden desarrollarse en concordancia con el sistema nacional. Finalmente se destaca la importancia y la necesidad que existe de que los gobiernos municipales también desarrollen actividades en este sentido, haciendo notar la problemática que muchos de ellos viven tanto administrativa como económicamente. Se proponen líneas de funcionamiento de la protección civil en un plano elemental para el caso de los municipios con poco desarrollo, basadas en la organización interna, la participación de la población en forma activa y de los sectores social y privado, así como de la coordinación con los otros niveles de gobierno.

Dentro de cada capítulo se incluyen cuadros y esquemas que apoyan la información presentada. Los resultados de la investigación se contrastan con las hipótesis planteadas y se exponen en las conclusiones.

CAPÍTULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

1.1 Concepto de Estado.

Es frecuente que los términos estado, gobierno, poder ejecutivo y administración pública se confundan entre sí. Ello es explicable en tanto que estas nociones están íntimamente relacionadas, aunque cada concepto sea distinto. Dentro de la teoría general del estado, existen diversas maneras de analizar su objeto de estudio, algunos enfoques son organicistas, otros son sociológicos, otros más filosóficos y algunos jurídicos. Las teorías organicistas ven al Estado como un ente en constante transformación, cuyas estructuras realizan una amplia variedad de funciones. Hermann Heller al respecto opina: "la teoría del estado se propone investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea, aspira a comprender al Estado en su estructura y función actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución". (1)

Las teorías sociológicas parten de la explicación colectiva o de asociación como origen del Estado. Quizá la más relevante dentro de esta visión sea la doctrina marxista-leninista que ve al Estado como el producto del conflicto social que, dialécticamente, se libra entre las clases. El Estado en la tradición marxista-leninista es el instrumento de opresión de la clase dominante, y según esta óptica "hubo un tiempo en que no había Estado, éste aparece en el lugar y momento en que surge la división de la sociedad en clases, cuando aparecen los explotadores y explotados". (2)

(1) Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. Pág. 19

(2) Lenin, V.I. Sobre el Estado. Ediciones en lenguas extranjeras. Pekín, 1975. Pág. 4

También dentro de la visión sociológica se ve al Estado como "...una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema... el verdadero dominio que no consiste en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en menos de la burocracia, tanto militar como civil". (3)

Dentro de la concepción filosófica, existe toda una gama de autores que han analizado el Estado. Desde los pensadores griegos hasta los contractualistas, son muchos los escritos filosóficos sobre la cuestión estatal. Hegel, uno de los filósofos de más trascendencia en el pensamiento moderno, dice: "El Estado es la sociedad de seres humanos que existen bajo las relaciones del derecho, y en que los individuos no se reúnen debido a una relación natural particular según sus sentimientos e inclinaciones naturales, sino que valen como personas unos para otros, y la personalidad de cada uno es afirmada personalmente. Cuando una familia se ha extendido hasta formar una nación, y el Estado coincide con la nación, esto es una gran fortuna". (4)

Por su parte, las teorías jurídicas del Estado ven a éste como un ser jurídico, es decir, con personalidad jurídica. Para estos estudiosos del Estado, la cuestión estatal es una problemática jurídica.

(3) Weber, Max. Citado por Carrillo Landeros, R. Metodología y Administración. Limusa. México, 1986. Pág. 112.

(4) Hegel G.W.F. Propedeútica filosófica. Teoría del derecho, de la moral y de la religión, (1810). UNAM, 1984.

Según Hans Kelsen, "conocido es que el Estado es orden jurídico o expresión de su unidad, la teoría del Estado es posible como teoría del derecho, es decir, como teoría de la norma jurídica, y, en este sentido, como disciplina normativa". (5) Para Kelsen los elementos población, territorio y gobierno, no son los que tradicionalmente se ven en el orden físico o sociológico. No son los individuos los que físicamente constituyen un elemento sino el ámbito de la validez personal de la norma jurídica. Del mismo modo considera un ámbito de validez espacial de la norma jurídica y un ámbito de temporalidad de la validez del orden estatal.

El enfoque político del Estado es el más importante y el que proporciona la ciencia política. La ciencia política se puede considerar como una disciplina moderna, la cual aparece como tal a partir de la obra de Maquiavelo. "El genio de Maquiavelo resplandece en el hecho de haber enucleado con un vigor sin parangón una noción de la política como sección autónoma de la vida social, mucho antes de que se integraran los lineamientos de la distinción moderna entre sociedad y Estado". (6) La misma palabra Estado es de origen moderno, y precisamente se le atribuye su creación al pensador florentino, y "si se utilizaban, en anteriores épocas, las palabras polis, civitas, regnum, imperium, república, etcétera, y en ningún caso la de Estado, es porque realmente con ellas se designaban estructuras sociales y políticas diferentes". (7)

En términos generales, el Estado es una institución que tiene límites bien determinados en espacio y tiempo; que siendo un producto histórico del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad humana aparece en un momento preciso en una delimitación geográfica.

(5) Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del estado. UNAM, 1983. Pág. 235.

(6) Roberto Cerroni. Introducción al pensamiento político. Siglo XXI, 1984. Pág. 21-22

(7) Sánchez Ascona, J. Lecturas de sociología y ciencia política. UNAM, 1987. Pág. 163-164.

La doctrina tradicional del Estado ha visto, en el territorio, el pueblo y el gobierno los elementos que integran esta noción. "Y es preciso aclarar que si el Estado es una unidad organizada, producto de un determinado grado de evolución histórica de la sociedad, estos elementos condicionan, a manera de estímulos y obstáculos, el nacimiento y la permanencia de la unidad estatal". (8) Así, el Estado no puede ser visto como un simple producto o reflejo de los elementos que lo componen, ya que aunque éstos lo condicionan, no son suficientes para explicarlo. El Estado no es ni meramente su territorio, ni sólo la población, ni el gobierno puramente o el conjunto de normas; es la conjugación peculiar y particular de estos elementos en un espacio y tiempo precisos.

1.1.1 Elementos del estado mexicano.

1.1.1.1 Población.

El elemento población o pueblo puede ser visto desde dos puntos, por una parte en sus aspectos jurídicos y por otra, en sus características físicas y demográficas. Dentro del primer aspecto se pueden contemplar las condiciones de nacionalidad y de ciudadanía. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 30 que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Son mexicanos por nacimiento:

- I Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o madre mexicana.
- III Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

(8) Sánchez Ascón, J. Lecturas de sociología y ciencia política.

Son mexicanos por naturalización:

- I Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

En lo referente a la ciudadanía, ésta se refiere a una condición que no necesariamente va ligada a la de nacionalidad, ya que se puede tener la nacionalidad mexicana sin ser ciudadano mexicano. En el artículo 34 de la Constitución se dispone que son ciudadanos mexicanos, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnen además los requisitos siguientes:

- I Haber cumplido dieciocho años, y
- II Tener un modo honesto de vivir.

La relación jurídica entre el pueblo y el Estado está resumida en el artículo 39 constitucional: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno". Al aspecto jurídico de la población, que contempla las cuestiones anteriores, hay que añadir la concepción de nacionalidad como algo natural, producto de raíces comunes tanto en lo cultural como en lo ideológico, que dan fuerza y cohesión al lazo social proyectado en el Estado.

El otro aspecto de la población es el demográfico. La dimensión actual y probable, su estructura por sexo y por niveles de edad, su distribución en el territorio nacional, y otras cuestiones como son la condición económica, educacional, etc. La población de México aumentó en grandes proporciones en las décadas recientes y una meta que se propuso al respecto fue la de reducir la tasa de crecimiento, para ubi-

carla en 1 % en el año 2 000. Si este propósito se cumple, población mexicana para ese año será de aproximadamente 100 millones de habitantes.

El crecimiento demográfico provocó que la mayor parte de los mexicanos sean jóvenes y niños. En lo referente a la composición de la población por sexo, la relación es de 51 mujeres y 49 hombres por cada 100 habitantes. En cuanto a la distribución sobre el territorio del país, y debido sobre todo a la fuerte centralización, la gran mayoría de los mexicanos viven en las grandes ciudades. "El Distrito Federal, que representa el 0.005 % del territorio del país, concentra el 25 % de la población y el 42 % de los habitantes que tienen empleo." (9)

1.1.1.2 Territorio.

El territorio es el segundo elemento a considerar del Estado Mexicano. La Constitución describe al territorio nacional del modo siguiente (Art. 42) :

- El de las partes integrantes de la federación.
- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes.
- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico.
- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes.
- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores.
- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional.

(9) Olmedo, Raúl. "Descentralización o catástrofe," en

Richardo Pagaza, J. Introducción a la administración Pública de México. INAP-CONACYT, 1985. Pág. 41

El territorio, como elemento geográfico del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. En términos jurídicos, puede definirse también como el ámbito espacial de la validez del orden jurídico. En lo estrictamente físico, el territorio nacional es de 1 959 201 km² en lo terrestre; de doce millas marítimas (22 224 m) de mar territorial y 200 millas de zona económica exclusiva contadas desde la línea de base del mar territorial.

1.1.1.3 El gobierno.

El tercer elemento constitutivo del estado mexicano es el gobierno, es decir, el poder público institucionalizado. La soberanía de este poder público procede de la soberanía del pueblo, que concede la posibilidad de actuar al gobierno en los términos que el orden jurídico define. "La soberanía es la doble cualidad del poder público estatal de ser independiente y de ser supremo". (10) La independencia se refiere a las relaciones internacionales, es decir que el poder soberano de un estado existe en relación de igualdad a los demás estados soberanos. La noción de supremacía se refiere a la soberanía interior, porque la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades a través del gobierno.

El pueblo, al conferir al poder constituyente la facultad de organizarlo jurídicamente, hace uso de su soberanía original, que en adelante reside sólo en la propia Constitución. Al respecto Felipe Tena Ramírez dice: "Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental llamada constitución, en la que -como materia estrictamente constitucional- consensó la forma de gobierno, creó los poderes públicos

(10) Pichardo Pagaza, I. Introducción a la administración pública de México. INAH/CUNACYT. Tomo I Pag. 41.

con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra constitución llama "garantías individuales"). La soberanía una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Así es como la supremacía de la constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades". (1)

El gobierno es la materialización del poder estatal, es el medio de dominio y de conducción de los individuos asentados en un territorio por parte del Estado. "Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, y conservación del orden, etc.). Tales funciones de una manera más específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial, y las realizan órganos especializados que tienen la autoridad y responsabilidad en cada materia y obedecen a la tradicional división de poderes que ha dado lugar, sobre todo en las naciones de occidente, a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; existe además de esta división la relativa a los niveles de gobierno, que también se representa con un enfoque tripartito en el que se hace mención de un gobierno federal, uno estatal y uno municipal". (2)

1.2 Forma de gobierno del estado mexicano.

El artículo 40 de la Constitución federal, que es el fundamental en la parte orgánica, establece: "El voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compues-

(1) Tora Ramírez, P. Derecho constitucional mexicano.
Porrúa, México 1985. Pag. 10

(2) Carrillo Landeros, A. Metodología y administración.
Limusa, 1986. Pag. 114

de los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

1.2.1. El sistema republicano.

La república se define en un sentido jurídico-político, como la forma de gobierno en que el titular del órgano ejecutivo del estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su encargo por propia decisión o selección, a quien lo suceda. La renovación del poder ejecutivo se lleva a cabo mediante la consulta de la voluntad popular. El sistema republicano se entiende como la contraparte del sistema monárquico. Se dice que un Estado es una república si reúne dos condiciones: "que haya renovación periódica del titular del poder ejecutivo, y que esta renovación sea hecha por elección popular". (13) El estado mexicano es una república porque así lo define la constitución, pero además esa definición se complementa con la noción de presidencialismo. El sistema mexicano es republicano-presidencial, con toda una serie de matices muy propios.

Una vez hecha la distinción entre la república y otros sistemas respecto al número de individuos en quienes reside el poder soberano, así como en la Constitución y en como ésta regula la creación del orden jurídico. "Cuando el poder pertenece a varios individuos, la Constitución se llama republicana. La república es una aristocracia o una democracia, según que el soberano poder pertenezca a una minoría o a una mayoría del pueblo". (14) Estos planteamientos que Kelsen retoma de Aristóteles, los redondea diciendo: "La clasificación de los gobiernos es en realidad una clasificación de las constituciones, usando este último término en un sentido material, pues la distinción entre monarquía, aristocracia y democracia se refiere a la organización de la legislación".

(13) Richardo Biggs, I. Ob. cit. Pág. 45

(15)

(14) Kelsen, I. Ob. cit. Pág. 336

(15) Idem. Pág. 336

1.2.2 La democracia representativa.

Nuestra Constitución establece que la República será representativa y democrática. La palabra democracia es un término en muchas ocasiones impreciso y hasta ambiguo, dependiendo del momento, el lugar y quien lo utilice. El "poder del pueblo", referido más bien al poder de las mayorías sobre las minorías, representa una cuestión central en el ejercicio de la política. En nuestra Constitución la palabra democracia va muy ligada a la idea de igualdad de los individuos, no sólo en la participación política, sino también en lo referente a derechos y garantías de los mexicanos.

No cabe en este trabajo hacer un análisis más riguroso de la cuestión democrática, por lo que solamente vale la pena demarcar dos condiciones de ella en base a la Constitución:

- a) Que los actos de gobierno y las decisiones de autoridad, en tanto voluntad general, reflejen la voluntad de los más y no de los menos.
- b) Que todos los nacionales son iguales ante la ley.

La democracia representativa se refiere a la manera en que el pueblo exprese y ejerza cotidianamente su voluntad, de manera indirecta, a través de un grupo pequeño de ciudadanos electos para ese fin. Según el artículo 51 de la Constitución "la cámara de diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años".

Dentro del Código Federal Electoral existen disposiciones que se refieren a la mayoría calificada, simple y relativa. La mayoría absoluta es aquella que se integra con la mitad más uno de los votos de todos quienes tienen derecho a participar. La mayoría simple es la que se integra con la mitad más uno de los votos válidos efectivamente emitidos. La mayoría relativa es aquella que resulta de obtener el mayor número de votos del total de los que válidamente se emi-

tieron, aunque ese mayor número sea menor que la mitad más uno. Tal es el caso de elecciones a cargos de representación popular, cuando hay más de dos partidos. Ingeniería calificada es la que exige dos tercios por ciento de los votos válidamente emitidos.

La idea de representación ha evolucionado y en la actualidad la tendencia es definirla en este sentido:

"Cuando se habla actualmente de representación mayoritaria o de representación proporcional, ya no se está aludiendo al vínculo que se establece entre quien representa y quienes son representados, sino a la coincidencia más o menos rigurosa entre la distribución de votos del pueblo y la repartición de las sillas parlamentarias o congresionales. Así, la teoría de la representación se ha vuelto sociológica; consiste en la adecuada composición de las opiniones, voluntades y corrientes políticas dentro de una representación nacional global, o de varias representaciones particulares, en relación con los intereses específicos de las comunidades, de las entidades federativas o de los municipios en su caso". (16)

1.2.3 El sistema federal.

La Constitución norteamericana es el antecedente jurídico inmediato del federalismo mexicano. La primera constitución federal mexicana, la de 1824, se inspiró cercanamente en la de los Estados Unidos de Norteamérica. Las siguientes constituciones federales mexicanas de 1857 y 1917, fueron el resultado tanto de la inspiración del primer modelo cuanto de la difícil experiencia de casi un siglo de practicar el federalismo en la realidad política mexicana. Si bien el México colonial no estuvo integrado por colonias autónomas en lo interno, como en el caso de las trece colonias norteamericanas, la diversidad local aunada a las distancias enormes y a las escasas comunicaciones, generaba la existencia de un sistema federal más que uno centralista.

(16) Loya Palencia, Mario; en Introducción a la Administración Pública de México. Richardo Pagaza, I. Pág. 50

En los debates del Congreso Constituyente de 1823-1824 surgen las corrientes en pro y en contra del sistema federal. Durante las discusiones de los artículos 5^o y 6^o de la iniciativa, en los cuales se establecía la forma de gobierno del nascente estado mexicano, quedaron aprobados sin mucha dificultad los conceptos de república, representativa y popular. La discusión sobre si la nación debía adoptar una forma de gobierno federal o central se tornó apasionada, preludio de los combates de gran parte del siglo XIX.

La Comisión que elaboró el proyecto de Constitución de 1856, que tras de ser discutida y aprobado entró en vigor el 5 de febrero de 1857, planteó como hecho irreversible el reconocimiento de dos esferas de gobierno, la nacional y la estatal. "la existencia de un gobierno general representando los intereses comunes y nacionales, y estados soberanos ejerciendo facultades para su régimen interior y local." (17)

El sistema federal mexicano adoptado en la Constitución de 1917, puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

- Siendo el estado mexicano, único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los estados federados y la de los municipios.
- Los estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución general y al que establecen sus constituciones particulares.
- Las constituciones de los estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.
- Los estados federados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, salvo lo señalado en el punto anterior.
- Al igual que el estado mexicano, los estados de la federación se integran por un territorio, una población y un gobierno.

(17) Elena Ramírez, P. Ob. cit. pag. 109

- Los estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático o popular.
- La base de la organización política y administrativa así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el municipio libre.
- Los estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos por la constitución, basados o no en la legislación local, por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.
- Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.
- Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.

1.2.4 La división de poderes.

La doctrina política de la división de poderes encuentra su primer sistematización en Aristóteles, aunque por lo general se le identifica con una teoría más reciente, la cual alcanzó su mayor desarrollo en las ideas de Montesquieu. De la comparación entre varias constituciones de su época, y tomando en cuenta el estado-ciudad griego, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. (18) Muy posterior al pensador griego, John Locke decía: "...para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes

(18) Aristóteles. La Política. Libro VI, capítulos XI, XII, XIII.
 Porrúa, México 1981.

tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formular y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y el Estado". (19)

Montesquieu dice en una frase muy sintética: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder". (20) En el artículo 49 constitucional de nuestro país se establece: "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial." "No podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

1.2.4.1 El Poder Legislativo.

La Constitución dispone que el depositario del poder legislativo es el Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso se reúne a partir del día primero de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias que duran cuatro meses, hasta el penúltimo día del año, en las cuales se estudia, se discute, se vota las iniciativas de ley que se le presentan y se resuelven los asuntos que le corresponden constitucionalmente. Los diputados son en número de cuatrocientos: trecientos elegidos por el principio de mayoría relativa y cien por el principio de representación

(19) Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil.
Edit. Aguilar. Pág. 119

(20) Montesquieu. El espíritu de las leyes.
Edit. Aguilar, 1963. Pág. 114

proporcional. Los senadores son sesenta y cuatro, dos por cada una de las entidades federales y dos por el Distrito Federal.

Las principales facultades del Congreso de la Unión (no las únicas), en las que intervienen necesariamente las dos cámaras de manera sucesiva, son:

- Admitir nuevos Estados.
- Formar nuevos Estados, dentro de los límites de los existentes.
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados.
- Cambiar la residencia de los Poderes de la Unión.
- Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
- Establecer las bases que permitan al ejecutivo celebrar empréstitos.
- Impedir restricciones en el comercio de estados a estado.
- Legislar en las materias de su competencia.
- Declarar la guerra.
- Crear y sostener las instituciones armadas.
- Conceder licencia al Presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo.
- Establecer contribuciones, impuestos y derechos, sobre loterías expresamente definidas en la Constitución.
- Declarar si procede o no un juicio penal contra los servidores públicos.

Las principales facultades exclusivas de la Cámara de Diputados son:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, así como revisar la cuenta pública del año anterior.
- Erigirse en colegio electoral y ejercer atribuciones respecto a la elección del Presidente de la República.
- Vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de fiscalización, dependiente de la propia cámara de diputados.

Las principales facultades exclusivas del senado son:

- Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo.
- Erisirse en gran jurado para conocer los delitos oficiales de los funcionarios federales.

1.2.4.2 El Poder Judicial Federal.

Los tribunales o cuerpos en los que se organiza el poder judicial de la Federación son los que siguen:

- a. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- b. Los tribunales colegiados de circuito en materia de amparo.
- c. Los tribunales unitarios de circuito.
- d. Los jueces de distrito.
- e. Los tribunales de los estados cuando cuando actúan en auxilio de los tribunales federales.

Existen otros tribunales que no dependen del poder judicial federal sino del ejecutivo federal; son los llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista sustantivo son verdaderos tribunales, aunque desde el punto de vista formal son órganos desconcentrados de la administración pública. (21) Ellos son:

- a. El tribunal fiscal de la federación.
- b. El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal.
- c. La Junta federal de conciliación y arbitraje.

La competencia del poder judicial de la federación puede dividirse, en principio, en dos grandes grupos de materias: (22)

- a. Aquellas que son objeto del juicio de amparo, y
- b. Todas las restantes que definen la Constitución y las leyes federales.

(21) Pichardo Pagaza, I. Ob. cit. Pág. 126-127

(22) Ibidem.

El juicio de amparo cumple varias funciones, pero la más importante de todas es servir de instrumento a los particulares para defenderse contra las leyes o actos de autoridades federales o locales que violen sus garantías individuales, particularmente en materia penal. La Constitución y las leyes reglamentarias de los artículos 103 y 107 de la misma, señalan la competencia de los distintos tribunales federales en materia de amparo. Existen otras materias sobre las cuales corresponde resolver al poder judicial de la federación. Ellas son las que se mencionan de manera genérica a continuación:

- Controversias que se suscitan sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o tratados internacionales.
- Controversias que se suscitan por la aplicación de las leyes del derecho marítimo.
- Controversias en que la federación sea una de las partes.
- Controversias entre estados limítrofes.
- Controversias relacionadas con el cuerpo diplomático y consular.

La Suprema Corte es el organismo superior del poder judicial de la federación cuyas decisiones no admiten apelación, revisión o inconformidad. La Suprema Corte trabaja organizada de dos maneras: en pleno, es decir, celebrando sesiones con veintidós ministros numerarios y cinco supernumerarios y en cuatro salas o grupos de cinco ministros, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar: materia penal, materia agraria y administrativa; materia civil o mercantil y materia laboral. La ley Orgánica del Poder Judicial de la federación es el ordenamiento que determina la forma de funcionamiento y la competencia general de la suprema corte y de los otros organismos del poder judicial. La ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, establece en detalle, entre otras materias, la competencia de los distintos niveles del poder judicial en materia de amparo.

De acuerdo a la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en pleno los asuntos siguientes:

- Las controversias que se susciten entre dos o más entidades federativas o entre los poderes de la misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;
- Las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los estados.
- Las controversias que se susciten por leyes o actos de las autoridades estatales, que invadan la esfera de la autoridad federal.
- Las controversias que surjan entre una entidad federativa y la federación.
- Las controversias en que la federación sea parte cuando a juicio del pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la nación.
- La revisión de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en materia de amparo, cuando lo que se impugna es la aplicación de una ley federal considerada inconstitucional.
- La revisión de las resoluciones dictadas por los jueces en los procesos denominados "recursos de queja", que son aquellos que se otorgan para evitar violaciones a las garantías individuales relacionadas con la privación de la libertad física de las personas.
- La aplicación de las sanciones a las autoridades que violen un amparo ya concedido.
- Las controversias entre poseedores de bienes comunales por la extensión y límites de los propios bienes.
- Asuntos que afectan a los ministros del pleno.
- Las denuncias o contradicciones entre dos o más salas de la suprema corte.
- Revisión de las resoluciones que dicte el colegio electoral de la cámara de diputados sobre la calificación de la elección de sus miembros.
- Los juicios relacionados con el cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal.

1.2.4.3 El Poder Ejecutivo.

La Constitución determina que el ejercicio del supremo poder ejecutivo (a nivel federal), se deposita en un sólo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En otros sistemas de gobierno el ejercicio del poder ejecutivo reside en un cuerpo colegiado. Desde un punto de vista constitucional o formal, casi todos los países del orbe han organizado el poder ejecutivo en una de dos formas: presidencial o parlamentario. En el sistema parlamentario el ejecutivo es colegiado y el poder legislativo predomina sobre él; en el gobierno presidencial el ejecutivo es unipersonal y es el poder predominante.

"Partiendo de la situación que prevalece en nuestro país, se enfoca la atención en el Poder Ejecutivo Federal, por ser el que predomina sobre los ejecutivos locales y municipales, además de constituir el más significativo elemento de cohesión estatal. En consecuencia, es importante destacar que en nuestro Estado de Derecho, bajo un régimen de naturaleza presidencialista, el Poder Ejecutivo constituye la figura más sobresaliente y no sólo tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública y se le considera jefe de Estado, sino que tiene preferencia en materia legislativa y judicial". (23)

Las principales facultades reconocidas al presidente de la república en la ley son las siguientes:

a) Facultades ejecutivas, exclusivas del presidente:

- Sancionar las leyes emanadas del congreso.
- Ejecutar las leyes.
- Reglamentar las leyes.
- El derecho de veto.
- Nombrar y remover a los funcionarios de la administración pública federal.
- Nombrar a los oficiales del ejército y la armada nacionales.

(23) Carrillo Saucedo, R. (C. cit. pag. 115)

- Ejercer el mando de las fuerzas armadas.
 - Habilitar toda clase de puertos.
 - Establecer puertos aduanerizados y fronterizos.
- b) Facultades ejecutivas con la aprobación de la cámara de diputados:
- Nombrar magistrados del tribunal superior de justicia del Distrito Federal.
- c) Facultades ejecutivas con la aprobación de la cámara de senadores:
- Nombrar ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales.
 - Nombrar coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales.
 - Nombrar empleados superiores de la secretaría de hacienda y crédito público.
 - Disponer de la guardia nacional por razones de seguridad interna y externa.
 - Nombrar ministros de la suprema corte de justicia, así como aceptar sus renuncias y licencias.
- d) Facultades ejecutivas con la aprobación del congreso general:
- Declarar la guerra.
 - Celebrar tratados con las potencias extranjeras.
 - Dirigir negociaciones diplomáticas.
 - Convocar a sesiones extraordinarias, por acuerdo de la comisión permanente.
 - Pedir en su caso, la destitución de autoridades judiciales.
- e) Facultades ejecutivas relacionadas con el poder judicial:
- Facilitar al poder judicial los auxilios necesarios para el ejercicio de sus funciones.
 - Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos del orden común." (24)

(24) Ricardo Pagés. Ob. cit. Págs. 180-181.

Además de las facultades que legalmente se le otorgan al presidente de la república, existen otras atribuciones que no están contenidas en el plano formal y que son las que Carpizo llama "facultades metaconstitucionales". Ellas son: la jefatura real del partido del poder, la designación de su sucesor, y la designación o remoción de los gobernadores y otros funcionarios de supuesta elección popular. "El hecho de ser el jefe real del PRI, otorga al presidente una serie de facultades situadas más allá del marco constitucional, como son la designación de su sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, de la mayoría de los diputados, de los principales presidentes municipales; por ser el PRI un partido predominante y semioficial integrado por sectores, le da el presidente control sobre las principales organizaciones obreras, campesinas, profesionales y de diversa índole, que representan, cuando menos hasta ahora, las organizaciones más fuertes de México". (25)

Es así que el poder ejecutivo debe distinguirse de la administración pública, siendo ésta parte de aquél. Si bien es cierto que es una estructura muy importante del poder ejecutivo y el instrumento que éste tiene para realizar sus fines, la administración pública no es sinónimo de poder ejecutivo. "Bastaría con analizar aunque fuera someramente el liderazgo y la influencia que ejerce el titular del Poder Ejecutivo sobre el partido en el poder para entender con mayor claridad que su predominio rebasa el marco de la administración pública, aún cuando esta última sea su instrumento más relevante". (26)

(25) Carpizo, Jorge. El porfirianismo mexicano.

Siglo XXI, 1986. Pág. 191

(26) Carrillo Izquierdo, R. *Op. cit.* Pág. 116.

1.3 La Administración Pública Mexicana.

Existen diferentes criterios en la definición de lo que es la administración pública, tanto en la ciencia política como en el derecho administrativo, como en lo que propiamente es la teoría de la administración. Desde el punto de vista de la ciencia política se define a la administración pública como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios generales para la satisfacción de los intereses colectivos. Desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de actividad y de existencia propia en toda su complejidad para la ejecución de su misión. "La administración pública es parte, quizá la más importante de uno de los poderes en los que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del poder ejecutivo. La administración pública no tiene, como tampoco la tienen ni el poder ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia: sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado". (27)

El anterior punto de vista de Gabino Fraga, desde la perspectiva del derecho administrativo, quizá esté un tanto limitado, ya que tanto el poder ejecutivo como la administración pública tienen una personalidad, tanto jurídica como política, que hacen posible distinguir sus funciones y sus atribuciones. Más que un conducto por el cual se manifiesta la personalidad del estado, la administración pública debe interpretarse como la rama ejecutiva del gobierno con personalidad propia, a través de la cual se materializan las políticas del Estado. "Otro punto de vista al respecto la entiende como conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de ca-

(27) Gabino Fraga, Op. cit. pg. 113

rácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos." (28)

Finalmente, la administración pública se puede considerar como el conjunto de conocimientos y técnicas aplicados dentro de la acción gubernamental, a través de una estructura orgánica y bajo un orden jurídico, con el cual el Estado materializa sus fines. En México la administración pública se manifiesta en tres niveles: en el gobierno federal, en el gobierno estatal y en el gobierno municipal. Del mismo modo se consideran dos ramas de la administración: la central o centralizada y la descentralizada o paraestatal.

1.3.1 La administración pública federal.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada, en tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

1.3.1.1 La administración pública federal central.

a) La Presidencia de la República. Las unidades administrativas con las que cuenta el presidente de la república para el despacho de asuntos directos de índole protocolaria, de seguridad personal, y otros especializados, como económicos, de comunicación social, información, etc. forman lo que se denomina Presidencia de la República. La Secretaría Privada, la Secretaría Particular y el Estado Mayor Presidencial son ejemplos representativos de los órganos que componen la Presidencia de la República.

(28) Carrillo, L. Op. cit. Pag. 116

b) Las Secretarías de Estado. Son órganos auxiliares directos e inmediatos del presidente supeditados a éste en línea vertical. La Constitución dispone que el presidente debe distribuir entre secretarios y jefes de departamento los asuntos administrativos del poder ejecutivo.

"Identificadas también como dependencias, son órganos subordinados en línea al Poder Ejecutivo Federal, con el que colaboran en el despacho de los negocios del orden administrativo, realizando además funciones de naturaleza normativa y política". (29)

c) Los Departamentos Administrativos. Tienen el mismo rango de las secretarías de estado, se diferencian de ellas por su tamaño y complejidad. Forman parte de las llamadas dependencias junto a los otros órganos de la administración pública central.

d) La Procuraduría General de la República. Es el órgano de asesoría jurídica del gobierno federal, que en un plano material realiza funciones judiciales, aunque forma parte del poder ejecutivo.

Las principales características que distinguen a las dependencias del gobierno federal son:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo.
- Dependen jerárquicamente y en lo administrativo del titular del poder ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado y removido libremente por el propio presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente por facultades delegadas del presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de lo que les asigna el presupuesto de egresos de la federación.

(29) Carrillo L. Ob. cit. Pag. 117

1.3.1.2 La administración pública federal paras estatal.

a) Los organismos descentralizados. Conocidos en otros países como corporaciones o establecimientos públicos, son una forma de derecho público y, concretamente, de derecho administrativo. La figura se integra con los siguientes elementos:

- Son creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.
- Gozan de personalidad jurídica y patrimonios propios.
- Su patrimonio es total o parcialmente aportado por el gobierno o por otra entidad paras estatal.
- Su objeto debe ser de servicio público o social.

"En los términos de la doctrina, los organismos descentralizados, además de poseer autonomía técnica, tienen autonomía orgánica, que los sustrae de la mayoría de los poderes en los que se manifiesta la relación jerárquica de la administración centralizada. Un organismo descentralizado puede adicionalmente otra forma o estructura legales (yuxtaposición de formas). Así, existen organismos descentralizados que son sociedades anónimas (forma de derecho privado). Los organismos descentralizados que no asumen una forma de derecho privado, son creados directamente por un acto de autoridad (ley o decreto, por ejemplo) y no es menester ningún acto posterior de naturaleza pública o privada del poder administrativo". (30)

b) Las empresas de participación estatal. Ellas pueden ser de participación estatal mayoritaria o minoritaria. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera empresas de participación estatal mayoritaria las que reúnan cualesquiera de las siguientes características:

- Que de manera conjunta o independiente, aporten o posean el 50% o más del capital social el gobierno federal, el gobierno del DF., uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación es-

(30) Ruiz Massieu, J.F. Estudios sobre la nueva administración pública mexicana. Limusa, México 1981. Pág. 185.

tatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos.

- Que el capital este compuesto en parte por acciones de serie especial unicamente suscritas por el gobierno federal.
- Que el gobierno federal tenga exclusivamente la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, así como de vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o cualquier órgano equivalente.

En este grupo de empresas públicas la LOAF incluye las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares así como las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, que se rigen por sus propias leyes. La forma jurídica más frecuente que adquieren las empresas de participación estatal mayoritaria es la de sociedad anónima; no obstante existen otras que integran sociedades cooperativas de participación estatal o de responsabilidad limitada.

Las empresas de participación estatal minoritaria son las que poseen estas características:

- Que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal o el gobierno federal posean de manera conjunta o independiente acciones o partes de capital menores del 50% y hasta el 25%.
- Que la vigilancia de la participación estatal se encargue a un comisario designado por el gobierno federal.

Este tipo de empresas usualmente están constituidas como sociedades anónimas u otras formas jurídicas de derecho privado.

c) Los fideicomisos públicos. "El fideicomiso es una acción de naturaleza financiera por medio de la cual se manifiesta la voluntad de una persona llamada fideicomitente que cede ciertos bienes a una persona o institución que se denomina fiduciaria para que los administre o proporcione, en ciertas circunstancias, en beneficio de un tercero iden-

tificado como fideicomisario". (31) Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los fideicomisos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades parastatales constituyen con la finalidad de auxiliar al ejecutivo en las atribuciones que le corresponden, para impulsar áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto funcionará como fideicomitente único de la administración pública central.

1.3.2 La administración pública estatal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases jurídicas sobre la forma que debe adoptar el Estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación. Es la constitución particular de cada Estado la que establece que adopten para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano y popular. El artículo 40 de la Constitución Federal, al referirse a la forma que adopta por voluntad popular el Estado Mexicano, alude también a la libertad y soberanía de que gozan los Estados miembros en su régimen interior. El ejercicio de esa potestad corresponde a los poderes locales según el artículo 41 del mismo ordenamiento, en el que se establece además el poder jurídico de cada Estado para darse su propia constitución y con ello adquirir el rango de Estado miembro de la federación, dentro del marco de la supremacía de la Constitución.

(31) Carrillo Landeros, R. Ob. cit. Pág. 118

"Las constituciones locales incorporan en su texto las normas básicas de organización de la administración de los estados y de los municipios. Algunas constituciones locales, con inadecuada técnica legislativa tal vez, establecen disposiciones legales muy detalladas sobre la organización de la administración pública". (32) Por regla general, las constituciones locales insertan en su contenido los preceptos fundamentales de la Constitución General, y se adecuan a este ordenamiento para no contravenir el pacto federal. Los gobiernos estatales son de esta manera, reflejo de la organización federal en un espacio territorial específico y con una población también específica.

1.3.2.1 La administración pública estatal central.

La estructura administrativa central de los estados varía de acuerdo a factores como son la dimensión territorial, las condiciones sociales y económicas, etcétera, pero en casi todos los gobiernos locales se pueden encontrar estas dependencias: (33)

- Gobernatura del Estado.
- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Oficialía Mayor.
- Procuraduría General de Justicia.

Las funciones de la administración central estatal son aquellas que se realizan a través de las unidades administrativas establecidas y que son de carácter primario, normativo y de control. Estas funciones son de manera esquemática las siguientes: de gobierno, de finanzas, de fomento económico, de asentamientos humanos y obras públicas, de educación y servicios sociales, de programación y presupuesto, de procuración de justicia y de apoyo.

(32) Pichardo Fagaza, I. Ob. cit. Pág. 232

(33) Martínez Cabañas, G. La administración estatal y municipal de México.
 INAF/CONACYT. México, 1985. Cap. 4

1.3.2.2 La administración pública estatal paraestatal.

Al igual que el gobierno federal, los gobiernos de los estados tienen la posibilidad de crear una administración paraestatal, bajo las formas de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos. El carácter jurídico de la paraestatalidad en los estados es en esencia el mismo de el del nivel federal, así, se consideran organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso del Estado, investidos de personalidad jurídica propia y un patrimonio propio también. El patrimonio de estos organismos se constituye total o parcialmente con fondos o bienes del Estado o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte el gobierno del Estado. Su objeto o fines son la prestación de un servicio público o social, como la educación superior, la explotación de bienes o recursos del Estado, la asistencia social, etc.

Por otra parte, se consideran empresas de participación estatal aquellas en que:

- "- El gobierno del Estado aporte o sea propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- la constitución de su capital se haga figurar por acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno del Estado.
- Al gobierno del estado corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva o al gerente, o tenga la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea de accionistas del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente." (34)

Los fideicomisos funcionan de manera análoga a los del gobierno federal y sus finalidades son las mismas para el gobierno estatal.

(34) Martínez Cabañas, C. Ob. cit. Pág. 92.

1.3.3 La administración municipal.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado Mexicano. La administración municipal opera dentro de un marco jurídico en el que inciden tres órdenes o categorías jurídicas: el constitucional federal, el constitucional estatal y el reglamentario municipal. Al interior de los municipios existe una Ley Orgánica Municipal y otra serie de leyes como la de hacienda, la de ingresos y egresos, así como reglamentos que regulan la función administrativa. La fundamentación jurídica más importante de las atribuciones y funciones del gobierno municipal se encuentra contenida en el artículo 115 de la Constitución General. En este artículo se le otorgan al municipio facultades para legislar a su interior, así como para organizar la prestación de servicios públicos.

A la cabeza del gobierno municipal esta el ayuntamiento, que es un órgano de elección popular, el cual está compuesto por un presidente municipal, síndicos y regidores. El número de síndicos y de regidores varía de acuerdo con lo que establecen cada constitución local y cada ley orgánica municipal. El ayuntamiento es el órgano de representación del municipio, debe atender todo lo relacionado con los servicios públicos, la seguridad, el bienestar social, y en general la administración del municipio. "El ayuntamiento como idea de cuerpo colegiado resulta una abstracción que se materializa en la persona del presidente municipal, quien por otra parte es el único miembro del ayuntamiento a quien la ley le otorga facultades ejecutivas. Aunque teóricamente no es superior jerárquico de los demás miembros del cabildo, generalmente la planilla que lo acompaña por tradición política arraigada respeta la jerarquía del presidente municipal". (35)

(35) Martínez Cabañas, G. Ob. cit. Pág. 294.

Además de órgano ejecutor de los acuerdos y resoluciones del ayuntamiento, el presidente municipal es el canal de comunicación entre el ayuntamiento y el gobierno del estado. Durante su gestión debe residir en el territorio del municipio y es quien tiene la capacidad para crear dependencias, departamentos administrativos y comisiones. El presidente municipal es el jefe de la policía municipal y de los bomberos en los lugares donde éstos existen. También le corresponde actuar como oficial del registro civil, dando fé pública de los actos trascendentales de la vida de las personas físicas. En los municipios urbanos medianos y grandes, el oficial del registro civil es un funcionario con cargo distinto al del presidente municipal.

Los servicios municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos. La Constitución de la República los enumera y las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales señalan las atribuciones de los ayuntamientos estableciendo que corresponde a los municipios organizar y reglamentar su administración, funcionamiento, conservación y explotación. El artículo 115 de la Constitución General establece:

"Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado,
- b) Alumbrado público,
- c) limpia,
- d) mercados y centrales de abasto,
- e) panteones,
- f) rastro,
- g) calles, parques y jardines,
- h) seguridad y tránsito,
- i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". (36)

Ante la imposibilidad por parte de muchos ayuntamientos de prestar por sí mismos uno o varios servicios o ante la inconveniencia de hacerlo, las leyes orgánicas municipales prevén diferentes medios de prestación o explotación de los servicios públicos municipales, entre los que destacan: la concesión a particulares mediante contrato sujeto a bases y condiciones específicas, reservándose el municipio la facultad de resindir o declarar la caducidad de cualquier concesión por violaciones a los términos de la misma. Por ley, no podrán ser concesionados los servicios de seguridad pública, tránsito y recaudación de los ingresos del municipio. En algunos estados, esta prohibición se hace extensiva a los servicios de agua potable, alcantarillado y alumbrado. Los gobiernos municipales tienen la capacidad de crear una administración paramunicipal con la finalidad de lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y cumplir con objetivos económicos para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Dadas las diferencias tan grandes que se presentan entre los municipios, (tanto los urbanos como los semiurbanos y los rurales) la capacidad para administrarse varía en relación a su condición económica, geográfica y demográfica. Así, la complejidad de la organización administrativa de los municipios varía en relación a su dimensión territorial, a la cantidad de población y a otros factores. Uno de los problemas fundamentales en la administración municipal es la carencia de recursos financieros. "Efectivamente todos los autores que se ocupan del tema municipal, señalan que el problema financiero es la causa del retraso de la administración y de la falta de autonomía política". (37) Las participaciones que los municipios reciben del gobierno federal y local no son suficientes, y por otro lado, la capacidad para recaudar al interior los recursos es muy poca.

(37) Echarde Pagaza, I. Ob. cit. Pág. 314.

1.3.4 Relaciones gubernamentales entre federación, estados y municipios.

1.3.4.1 Formas de coordinación. La coordinación intergubernamental entre federación, estados y municipios se puede clasificar en administrativa y económica-financiera. La coordinación administrativa surge con el propósito de evitar la excesiva concentración de los procesos y funciones de la administración federal; a la vez nace de las facultades concurrentes entre los ámbitos de gobierno. La coordinación económica y financiera se sitúa en el marco de la gran importancia de estas materias, "esta forma de coordinación persigue una más justa redistribución de los beneficios del crecimiento económico, así como la homogenización al máximo posible de la acción del Estado en su conjunto". (38)

1.3.4.2 Fundamento jurídico. La coordinación ha sido tradicionalmente concebida como una tarea de racionalidad y congruencia, fundamentalmente administrativa. Los titulares del poder ejecutivo federal y estatal como jefes de su administración poseen la capacidad suficiente para establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación hacia el interior de sus respectivas administraciones. En este sentido la necesidad de contar con un fundamento jurídico que los facultara para tal acción no era estrictamente indispensable. "Sin embargo, el carácter federal de nuestra forma de gobierno, la existencia de facultades concurrentes y el mismo proceso de desarrollo del país, condujo al sector público hacia un fenómeno de invasión de competencias entre la federación, los estados y los municipios, que hubo necesidad de establecer medidas de coordinación entre ellos". (39)

(38) Martínez Cabañas, G. Ob. cit. pag. 250

(39) Ibid. pag 252.

Así, cuando una tarea de tipo administrativo, se convierte en un acto administrativo de derecho público que para poder desarrollarse requiere por un lado de un fundamento jurídico y, por el otro, que corresponda al principio de legalidad de que todo acto del poder público, debe tener como base una ley que le faculte o permita hacerlo. En este sentido, el artículo 26 de la Constitución señala que la legislación secundaria facultará al ejecutivo federal para sentar las bases de coordinación entre éste y los gobiernos de las entidades federativas en materia de planeación. Asimismo, el artículo 115, en su fracción VI, señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, los estados y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán, de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Se deriva de este tipo de disposiciones que la coordinación intergubernamental en México se establece en forma expresa en materia de planeación, de desarrollo urbano y en la ejecución y operación de obras, así como también, en la prestación de servicios públicos; esta última fundamentando el proceso de descentralización de la salud y educación, por ejemplo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22 faculta al presidente de la República para celebrar convenios de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas. De este ordenamiento nacieron los convenios únicos de coordinación (CUC), hoy transformados en convenios únicos de desarrollo (CUD). La ley de planeación, por su parte, en su artículo 33, determina que el ejecutivo

El CUD vino a sustituir desde 1983 al Convenio Unico de Coordinación y se ha constituido en la vía fundamental de coordinación entre los planes de desarrollo de la federación y de los estados, asimismo se trata en ellos de lograr una mayor participación de las entidades de la federación en el ejercicio de sus gastos públicos.

B. Los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son organismos colegiados estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, a la vez, son un mecanismo de "compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los sectores sociales". (40) Los COPLADES están integrados por representantes de los tres ámbitos de gobierno y de los sectores social y privado siendo el gobernador del estado correspondiente el presidente del comité.

C. Los Convenios Unicos de Desarrollo Municipal se crearon con base en los CUD y sus objetivos son los mismos para el nivel municipal. "Este convenio surge como un instrumento único de coordinación con el objetivo de evitar el paternalismo en las relaciones entre las autoridades, y ser sujetos de derechos y obligaciones; transferir recursos, asesoría y responsabilidades a los ayuntamientos y a la administración comunal; propiciar que las mismas autoridades locales resuelvan sus problemas; proporcionar a los municipios posibilidades reales de participación en programas de desarrollo regional; coadyuvar a la descentralización administrativa a nivel municipal; mejorar los servicios municipales; abatir costos y en suma, el desarrollar al conjunto de los municipios de

(40) Martínez Cabañas, E. Ob. cit. Pág. 291

una entidad". (41)

Aunque la estructura de los Convenios Unicos de Desarrollo varía en su formato, existen puntos de coincidencia en casi todos ellos, siendo estos: estipulaciones generales; planeación democrática; descentralización administrativa; programas de desarrollo económico; programas sectoriales; financiamiento de obras públicas, así como su operación, administración y mantenimiento; revisión y evaluación del convenio y de los logros alcanzados. Finalmente, se deben mencionar como otro aspecto de la coordinación gubernamental, los programas sectoriales de la administración pública federal, a pesar de que estos forman parte del CUD. Como ejemplos de estos programas están el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología, el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico y el programa Nacional de Capacitación y Productividad.

La coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal se constituye como un elemento primordial en la marcha del país, ya que el estado como unidad debe tener coherencia interna, tanto en sus políticas generales como en su acción manifestada a través de la administración pública. En la atención de las necesidades sociales, en las labores de administración, tanto en la prestación de servicios como en la construcción de obras públicas y en todo lo que implica la acción del gobierno, es de fundamental importancia la cooperación, apoyo y coordinación federal, estatal y municipal. La protección civil, que es un objetivo importante del Estado Mexicano, debe enfocarse en este sentido, y en los capítulos siguientes se analizará la actuación de la administración pública en casos de desastre.

(41) Idem. pag. 297.

1.4 La protección civil como función estatal.

1.4.1 El bienestar social.

Una de las funciones básicas que dan razón de ser al Estado, es el bienestar colectivo. Sea llamado "interés nacional", "política de bienestar", o de alguna otra manera, la meta estatal de garantizar a la sociedad los medios necesarios para una vida digna, es fundamento de la existencia de esta organización política. Hobbes definía al Estado como "una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud, por pacto mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos, según considere oportuno, para su paz y defensa común". (42)

La administración pública, que es principal instrumento de acción estatal, realiza actividades encaminadas a proporcionar a la población las condiciones de vida y de desarrollo individual y social establecidas en las bases mismas de la estructura política de un Estado. La satisfacción de los requerimientos básicos de las personas, como son los aspectos de alimentación, salud, vivienda, educación y seguridad son los indicadores del grado de eficiencia de la administración pública y de la salud de la relación Estado-sociedad. Es pertinente aquí, aclarar que esta concepción es la tradicional de la administración pública, ya que no obstante las acciones de redimensionamiento y de eliminación de subsidios que actualmente se realizan, las funciones fundamentales que se mencionan arriba, siguen siendo en gran medida razón de ser del aparato administrativo gubernamental.

(42) Thomas Hobbes. El Leviatán. Editorial Nacional, Madrid.

1983. Pág. 267.

La movilización de recursos y potenciales de la sociedad para el logro de los objetivos mencionados, es la tarea que la administración pública cumple. A este respecto se pueden considerar los siguientes aspectos:

"a) La acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social. Para cada país en las diversas etapas de su evolución se da a través de una política económica-social de tipo general y de una gama de políticas específicas que la integran, la definen y operacionalizan.

b) Regulación de la disponibilidad, la asignación y el uso de los recursos (físicos, humanos, financieros), y de la distribución de bienes, servicios e ingresos, entre los diferentes sectores y objetivos.

c) Reconocimiento, evaluación y jerarquización de las necesidades colectivas, sectoriales e individuales, y de determinación y movilización de los medios necesarios para su satisfacción". (43)

A lo anterior habría que agregar la actividad de organización y coordinación de la sociedad y de sus principales sectores e intereses participantes en el marco de una estrategia global, plasmada en las actividades de planeación. Las acciones que realiza la administración pública en lo que respecta al bienestar de la colectividad, son la respuesta a las demandas que la misma sociedad genera. Es así, que la transformación en la estructura o funciones del aparato administrativo se lleva a cabo de

(43) Marcos Kaplan. Estado y sociedad. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. Pag. 214.

acuerdo con la relación que existe entre demandas sociales y gobierno. En opinión de Ira Sharkansky: "los productos del sistema son las normas y los servicios que proceden del proceso de conversión (que se definen como las principales dependencias del gobierno) para los ciudadanos, políticos y otros funcionarios gubernamentales. Algunos de estos productos son artículos tangibles que proporcionan los servicios públicos tales como escuelas, carreteras, pagos para la asistencia pública, hospitales, parques, regulaciones en los negocios, bomberos y protección policiaca". (44)

Así pues, se puede decir que la administración pública es la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general, y se ocupa, en consecuencia de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas. Dentro de los elementos considerados para el bienestar social, la función de protección civil es importante y aunque de hecho siempre ha existido, solo en época reciente se sistematizó en un conjunto de acciones definidas para esos fines específicos.

1.4.2 La protección civil.

"La función de protección civil se refiere a la preservación de la integridad física de la población ante la presencia de fenómenos que pongan en peligro las vidas, propiedades y entorno de los ciudadanos". (45) Esta función no debe confundirse con la de seguridad pública, ni con la de seguridad nacional. La primera se refiere a la actividad de los cuerpos policíacos

(44) Sharkansky, Ira. Administración pública. EDARBY, 1984
Pag. 165.

(45) Sistema Nacional de Protección Civil. DOF. 6/mayo/1986.
p. 127

en la vigilancia del orden social cotidiano. La segunda, por otra parte, es la serie de actividades que el Estado realiza para garantizar su propia supervivencia, manteniendo su soberanía material e ideológica.

De las necesidades de protección de la comunidad, frente a la ocurrencia de trastornos naturales o humanos, que pueden dar lugar a desastres, surge el conjunto de acciones englobadas en el concepto de protección civil. Esta tarea contempla la prevención de las condiciones de seguridad, así como la participación de cada ciudadano ante un riesgo, constituyendo una labor indispensable, consciente, deliberada, global y planeada, para proteger y conservar al individuo y a la sociedad.

El hombre dispone de una capacidad innata para percibir y jerarquizar el valor de las situaciones y de su propia existencia. Es así, que el valor más elevado para el ser humano resulta ser su propia vida. De hecho, prácticamente toda la actividad humana (al menos en el plano del deber ser), está orientada a la búsqueda de una manera digna de vivir y a la preservación de la misma. Las tareas de la administración pública en este orden de ideas, deben fundarse en una expresión muy fundamental de la sociedad. De manera general, estas actividades se realizan en dos grandes áreas: una en la que el Estado y la colectividad tienen la responsabilidad de asegurar ciertas funciones comunes; otra en que el Estado interviene de manera directa, orientando, regulando y concertando la participación social.

La estructura de la administración pública en los tres niveles de gobierno, representa un medio indispensable para la realización de las actividades de protección civil. Sin embargo,

existen dificultades (sobre todo en las administraciones municipales) que impiden la consecución de estos objetivos. La protección civil como objetivo importante del Estado Mexicano debe ampliarse a todos los niveles, en la coordinación entre los gobiernos locales, así como la participación de la sociedad en su conjunto. El Estado, respetando las libertades individuales afirmadas en la Constitución comprende un grado máximo de responsabilidad que le obliga a ejercer una acción reguladora y vigilante. La importancia y significación de la protección civil exige la rectoría del Estado en este proceso, apoyándose en la participación social y en la administración pública como medio fundamental para ello.

CAPITULO 2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS CASOS DE DESASTRE.

2.1 Concepto de desastre.

La definición más sencilla de desastre es la que da el diccionario, como una "desagracia grande, un suceso infeliz y lamentable". (1) Dentro de esta concepción tan somera es posible identificar tres elementos: uno o varios agentes perturbadores, un agente afectado y un elemento regulador. El, o los agentes perturbadores, son los fenómenos que directamente provocan el daño al segundo elemento, el agente afectado. Este segundo elemento es en quien se produce el perjuicio, por lo general la comunidad dentro de un espacio temporal y espacial. El tercer elemento surge para aminorar el daño o bien para resarcirlo, este elemento surge de la sociedad misma y se manifiesta en las instituciones responsables del bienestar social, o bien en la organización espontánea de la población, o en otras formas como la ayuda exterior o interior de quien no fue afectado. En este apartado se analizarán primeramente los agentes perturbadores.

2.1.1 Fenómenos geológicos.

Entre los fenómenos perturbadores de carácter geológico se encuentran entre los más importantes, en primer término los sismos y en seguida las erupciones volcánicas. "México es uno de los países más sísmicos del mundo. Su geología refleja que gran parte de su territorio está sometido a enormes esfuerzos que causan, entre otros efectos, grandes terremotos. Es raro el habitante de la costa occidental, o del sur y centro de México que no haya sentido alguna vez un sismo".(2)

(1) Diccionario de la Real Academia Española. Edit. Espasa -Calpe Madrid, 1970.

(2) Nava, Alejandro. Terremotos. Fondo de Cultura Económico- SEP CONACYT. México, 1987. Pag. 18

Los estados de la República Mexicana con mayor incidencia de sismos se extienden en una franja que va del estado de Chiapas hasta el estado de Jalisco, incluyendo a los de Oaxaca, porciones de Veracruz, Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, México, Morelos, Puebla y el Distrito Federal. A esta franja le sigue una zona considerada presísmica, que se extiende por los Estados de Nayarit, Sinaloa y parcialmente Sonora, Chihuahua y Baja California.

2.1.2 Fenómenos hidrometeorológicos.

Los huracanes e inundaciones constituyen dos de los fenómenos hidrometeorológicos cuya ocurrencia es más frecuente en México. Las zonas más vulnerables corresponden a la Península de Yucatán y las regiones costeras, tanto del Golfo de México como del Océano Pacífico. Como ejemplo, en un período de cinco años entre 1973 y 1978 ocurrieron 24 huracanes, siendo los estados más afectados los que se encuentran en el litoral pacífico, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Colima, Oaxaca y Sinaloa. En la zona del golfo, lo fueron Veracruz y Tamaulipas. En el mismo período citado, se dieron 450 inundaciones en casi todo el territorio nacional, siendo los estados que registraron mayores pérdidas: Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. Por inundaciones pluviales los centros de población más afectados fueron Guanajuato, Morelos, Ciudad Madero, Ciudad Victoria, Coatzacoalcos, Pánuco y Veracruz, y por inundaciones fluviales, Ciudad Valles, Tampico, León, Irapuato, Cárdenas, Minatitlán, Reynosa y Poza Rica.

2.1.3 Fenómenos sísmicos.

La complejidad de la vida en la sociedad moderna, el desarrollo industrial y con ello el uso amplio y extendido de distintas sustancias susceptibles de provocar incendios, explosiones y contaminaciones ha crecido de manera acelerada. Estos fenómenos, por tanto, se encuentran íntimamente asociados a los asentamientos humanos, a la actividad in-

dustrial y al uso de diversas formas de energía. En la actualidad las entidades más propensas a estos fenómenos por su mismo desarrollo son el Distrito Federal, México, Nuevo León, Puebla, Guanajuato y Jalisco. A estos pueden agregarse los estados que llevan a cabo procesos relacionados con la refinación, extracción y transformación de productos petroquímicos como Veracruz, Tabasco, Morelos, Tamaulipas e Hidalgo. Otro elemento de riesgo lo constituyen los ductos 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 tipo de accidentes. Respecto a radiaciones, el manejo de material radioactivo requiere de atención, particularmente en el complejo de Laguna Verde.

Otro fenómeno que tiene también una gran incidencia son los incendios forestales, que afectan en un sentido sobre todo económico a ciertas entidades de la República, como el reciente caso de la selva devastada en Quintana Roo, en agosto de 1989.

2.1.4 Fenómenos sanitarios.

Producto en parte del crecimiento de la población y del desarrollo industrial, la contaminación ambiental constituye un importante factor de riesgo para la comunidad. Algunas zonas muy expuestas son los centros urbanos en que se concentran grandes plantas industriales y fuerte densidad de población, como lo 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. Los agentes contaminantes provocan la propagación de enfermedades respiratorias, digestivas y de otro tipo. Probablemente 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.

En otras épocas, las epidemias revestían carácter de catástrofe, ya que el número de víctimas era enorme. Con el avance de la ciencia médica, las enfermedades virales y de otro tipo que causaban la muerte a grandes cantidades de gente, se fueron erradicando y las epidemias se hicieron menos frecuentes. Sin embargo, aún se siguen dando, sobre todo en países de poco desarrollo, este tipo de fenómenos. Actualmente el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), se considera como un gran peligro mientras la ciencia no consiga encontrar el medio para curarlo. En México, en ocasiones se presentan epidemias sobre todo en regiones donde las condiciones de sanidad son malas, aunque por lo general se trata de comunidades reducidas.

2.1.5 Fenómenos socio-organizativos.

Otro grupo de fenómenos que producen desastres son los originados tanto en las actividades de las crecientes concentraciones humanas como en el mal funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre. En estas actividades aparecen catástrofes asociadas a desplazamientos tumultuarios que concentran, en un lugar y en un momento, a cantidades considerables de individuos. Las grandes ciudades del país están potencialmente expuestas a estos riesgos. Otro renglón de estos fenómenos lo constituyen los accidentes terrestres, aéreos, fluviales o marítimos que llegan a producirse por fallas técnicas o humanas, provocando con ello, una secuela grave en las vidas humanas y en lo material. Por último, cabe señalar los desastres producto de los malos sistemas implantados, ya sea para objetivos equivocados, negligencia o instrumentación limitada, que aunados a un fenómeno sísmico, meteorológico o de otro tipo provocan grandes daños.

Las grandes hambrunas y las guerras pueden ser consideradas como desastres producto de la organización social.

2.2 Antecedentes.

Nuestro país, como consecuencia de sus particulares condiciones físicas y geográficas, está expuesto a fenómenos naturales y de otro tipo que provocan desastres. Históricamente, la protección como función social, las calamidades y los desastres no son eventos nuevos. Desde las primeras comunidades primitivas hasta nuestros días, el hombre ha estado expuesto a fenómenos fuera de su control y desde siempre ha buscado la manera de protegerse de ellos. Aunque las huellas de la presencia del hombre en el territorio de la República Mexicana se remontan a más de veinte mil años, los primeros asentamientos de población comenzaron a darse hace unos seis milenios; es de suponerse que desde esas épocas acontecieron desastres aunque no exista una manera de conocer esos hechos. El siguiente recuento histórico está basado en hechos documentados en alguna manera con cierta precisión.

2.2.1 Época prehispánica.

En el altiplano central dentro del período preclásico, se construyó el primer centro ceremonial en Cuicuilco, que llegó a poblarse considerablemente y en donde se desarrolló una cultura que integró a ideas vecinas. Los constructores de Cuicuilco aprovecharon sabiamente el lugar, pues el centro comenzó en la parte poniente, que era relativamente plana, donde levantaron un basamento de lodo y algunos cuartos rudimentarios; pero más tarde con el aumento de la población, aprovecharon la parte oriental, donde había una loma de poca elevación. También se inició la arquitectura monumental con la "Piramide de Cuicuilco" en un basamento circular y con 17 metros de altura. Un acontecimiento natural vino a dar fin con Cuicuilco: "la erupción del Xitle, pequeño volcán del Ajusco, casi al iniciarse la era cristiana, hizo que se despoblase Cuicuilco y no alcanzase mayor desarrollo". (3)

(3) Historia de México. Salvat Mexicana de Ediciones S.A. de C.V.
Tomo 1. pag. 170.

Algunos siglos después florece en el altiplano central también, la cultura teotihuacana, que llegó a contener una población de cerca de 100,000 habitantes, cifra que aunque hoy en día no nos parece muy grande, era enorme para su época. Teotihuacán se ve sujeto también a fuertes calamidades tanto naturales como producto de la actividad del hombre. El desastre fue resultado de la presencia, durante casi mil años, de una enorme población que desencadenó serios e irreversibles procesos de deterioro tanto en los terrenos agrícolas como en los espacios forestales, reduciendo sustancialmente la capacidad de la tierra para soportar a la población y provocando con ello el abandono de la ciudad. "La segunda mitad del siglo VII d. de Cristo es la fecha más probable para el fin de Teotihuacán. Coinciden tanto los datos arqueológicos como los escasos documentos históricos. Dicho así, parece como si no hubiera problema, pero desgraciadamente hay contradicciones y dudas, no en cuanto a que Mesoamérica en el siglo VII o principios del VIII sufriera la fuerte conmoción que le produjo el fin de la gran ciudad, de su imperio y su cultura, sino en cuanto a la forma en que esta caída ocurrió y a la duración del proceso que condujo a la muerte del mundo teotihuacano". (4)

Aunque el proceso de desmoronamiento de Teotihuacán fue paulatino, fue muy breve en comparación con el milenio que existió la ciudad, y una serie de factores socio-organizativos, económicos y ecológicos se consideran como los causantes de su desaparición.

En el área maya, en la porción sureste de la actual República Mexicana, se dió un fenómeno semejante al de Teotihuacán a pesar de sus características geográficas distintas. En esta región, a pesar de sus tupidos bosques tropicales, los suelos aptos para la agricultura sufren de un rápido empobrecimiento lo cual obliga a los campesinos a rotar la tierra y a moverse continuamente para desmontar y sembrar de nuevo.

(4) Ibid. Tomo II pag. 287.

Esta continua movilización del agricultor alienta una tendencia centrífuga en la sociedad, que busca en su organización interna y en la religión una manera de contrarrestar esta dispersión. Los grandes centros ceremoniales mayas como Ikalnue, Piedras Negras, Yaxchilan, Bonampak, Tikal, Uaxaktun y otros son abandonados y con ellos desaparece la población que los acompañaba. Aunque se manejan varias hipótesis acerca de la desaparición de la cultura maya, este acontecimiento "es probable que no fuera provocado por una sola causa, sino por un conjunto de causas internas y externas, aparte de cualquier punto de vista es obvio que en el área central, el periodo clásico había dramáticamente finalizado, sin la alternativa de que, en esta parte del área maya, la brillante cultura que allí floreció pudiera sobrevivir". (5)

El final de Tula, la gran capital tolteca del altiplano central, ofrece también un ejemplo del impacto de las calamidades, puesto que aparentemente como resultado de fuertes sequías, Tula entra en crisis y es parcialmente abandonada siendo después destruida por grupos bárbaros. Tan significativos eran los fenómenos naturales en la creencia religiosa de los pueblos prehispánicos, que se dice que el inicio de la edad del hombre se originó por un gran sismo que sepultó a los pobladores originales, los míticos gigantes quinametín. Al respecto, Fernando de Alba Ixtlixóchtli afirma que esa destrucción fue producida por "un gran temblor de tierra, que los tragó y mató, reventando los altos montes y volcanes, de suerte que se destruyeron todos sin escapar ninguno, y si escapó alguno, fue de los que estaban más hacia la tierra adentro; y asimismo muchos de los toltecas murieron, y los chichimecas y sus circunvecinos, que fue el año Ce Técpatl; y a esta edad le llamaron Tlatonatiuh, que quiere decir 'Sol de Tierra' ". (6)

(5) Ibid. Pág. 363.

(6) Alba Ixtlixóchtli, Fernando de, Historia tolteca chichimeca, Historias Públicas. Edit. Nacional. México, 1952. Tomo I

En las crónicas más antiguas se mencionan también que a los nueve años del reinado de Motecuzoma crecieron las aguas y se inundó toda la ciudad de Tenochtitlán y fue cuando, por consejo del rey de Texcoco, se construyó la famosa albarrada que circundaba por el oriente a la ciudad. Otro sismo que se menciona en la historia antigua es el de 1469, cuando los mexicanos realizaban la conquista de la región de Xochitepec en la costa sur del Anáhuac, y fue tomado por ellos como presagio de su triunfo, por oposición a quienes los padecían en su territorio y para los cuales era signo de que acabaría el maíz de sus graneros y padecerían hambre. Los cronistas mencionan también una fuerte inundación de Tenochtitlán, en la cual perdieron la vida muchos habitantes. Al finalizar el siglo XV, el rey Ahuizotl al percatarse de la escasez del agua potable que era introducida a la ciudad, y sabedor de que en Coyoacán existía un manantial llamado Acuecuexátl, ordenó que se construyera un acueducto. Cuando se concluyó, se procedió a realizar la ceremonia según sus costumbres, pero fue tan grande y tan fuerte el volumen del agua, que no se pudo contener e inundó la ciudad, pereciendo ahogados muchos de sus pobladores.

La llegada de los conquistadores representó sin duda una calamidad enorme para los mexicanos, y aunque se trató de todo un proceso histórico, puede considerarse en alguna forma como un desastre para aquellos antiguos pobladores mexicanos. Lo que esta llegada de los españoles representó para la cultura y pueblo mexicana se expresa claramente en estas palabras de los "Cantos tristes de la conquista":

"Llorad amigos míos,

tened entendido que con estos hechos

hemos perdido la nación mexicana.

¡El agua se ha acedado, se acedó la comida!

Esto es lo que ha hecho el dador de la vida en Tlatelolco". (7)

(7) Miguel León-Portilla, Angel María G. Ribay. Visión de los vencidos. Relaciones indígenas de la conquista. UNAM, 1982. Pág 165

2.2.2. Epoca colonial.

Con la conquista española se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. Su consecuencia fue la dominación y la subyugación indígena. Los españoles destruyeron todo lo que pudieron del antiguo imperio azteca y los mexicas disminuyeron en su población de manera dramática. Nada más en la cuenca de México la población pasó de 1 500 000 habitantes en 1519 a sólo 70 000 a principios del siglo XVII. En toda el área de la Nueva España se considera que la población disminuyó de seis millones a menos de un millón para 1620. Las causas de esta catástrofe demográfica son varias y entre ellas destacan: las epidemias que se extendieron como resultado de la vulnerabilidad de los indígenas a nuevas enfermedades y la explotación a la que se vieron sujetos.

Tal es el relato de los informantes de Sahagún: "se extendió sobre la población una gran peste, la llamada hueyzáhuatl, o hueycocoliztli" (8) que por lo general se piensa fue una epidemia de viruela. Dicen los informantes que "cuando se fueron los españoles de México y aun no se preparaban contra nosotros, primero se difundió entre nosotros una gran peste, una enfermedad general. Comenzó en Tepeihuitl. (Décimo tercer mes en que se hacían fiestas a los dioses de los montes). Sobre nosotros se extendió: gran destructora de gente. Muchos murieron de ella" (9) Las epidemias fueron cosa frecuente durante el siglo XVI, aunque también en 1736 un fuerte Xatlazáhuatl (probablemente tifo) que comienza en Tacuba hacia fines de agosto, alcanza Cuernavaca para 1737 y se extiende por toda la Nueva España, creando muy alta mortalidad en Michoacán y Oaxaca sobre todo. Hacia el verano de ese mismo año desaparece en algunas regiones pero aparece en otras; alcanza la Baja California en 1742 y la Sierra Gorda en 1743. Se registran 200 000 muertes co-

(8) Ibid. pag. 100

(9) Ibid. pag. 101

mo resultado de esta epidemia.

En cuanto a otro tipo de desastres, la información sobre sismos no ha sido situada con detalle, y puede mencionarse como ejemplo la información contenida en el boletín sismológico de Antonio Robles, cronista del siglo XVII, en el cual señala en 1667 tres sismos muy violentos sacudieron la tierra "por espacio de más de tres credos" (10) provocando diversos daños en la Ciudad de México. Otros temblores que también se registraron fueron el de 1568 en el territorio actual del estado de Jalisco, el de Oaxaca de 1603 que provocó serios daños y el de 1611 que sacudió a la Ciudad de México y la región central de la Nueva España de gran intensidad.

2.2.3 México independiente.

Desbordando el siglo XIX y paralelamente a la incidencia de calamidades de origen natural, las luchas de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución así como las guerras contra las intervenciones extranjeras dejaron por sí solas una estela de destrucción y la pérdida de miles de vidas humanas. Baste recordar en este sentido el millón de muertos durante la Revolución como un indicador de lo catastrófico de las guerras, a las que además deben agregarse diversos fenómenos destructivos de origen natural. Los huracanes golpearon el noroeste de la República en forma particularmente intensa en 1857 haciendo estragos en Álamos y Baja California. Matamoros sufrió en 1873 y 1874 el embate de dos ciclones de fuerte intensidad y en 1881 fue Manzanillo el puerto afectado por un huracán.

Las inundaciones dejaron asimismo un saldo de desolación y víctimas en el río Lerma en el año de 1870, en el río Bravo en 1881 y en León en 1882, siendo esta última la causante de 200 muertes, 2 200 ca-

(10) Figueroa, A. Jesús. Catálogo de sismos ocurridos en la República Mexicana. UNAM: Instituto de Geografía. 1970. Pág. 22

sas destruidas y más de 200 000 personas sin hogar. A nivel sanitario se tiene conocimiento de dos epidemias de viruela notables por sus estragos: la de 1872 y la de 1897 que se presentó especialmente en el estado de Puebla.

2.2.4 El siglo XX.

En el siglo XX la explosión demográfica y la concentración de la población en ciudades y el desarrollo industrial, para sólo mencionar tres factores, han multiplicado las posibilidades de calamidades de origen humano y ha hecho que las de origen natural sean más peligrosas y más cuantiosos los daños materiales y en vidas humanas. Los incendios ya no solamente los forestales sino urbanos también, especialmente en las áreas industriales, han aumentado provocados por el uso inadecuado de materiales explosivos y combustibles. Los conductos de petróleo y gas se extienden dejando una trágica secuela de accidentes provocada por problemas socio-organizativos y aún culturales de diferente género. Los depósitos de gas tienen también su historia recordándose la dramática explosión en San Juan Ixhuatepec.

La contaminación del aire en las grandes ciudades, y del agua en las cuencas de nuestros ríos más importantes, son muestra de un peligro inminente. A un lado del proceso del desarrollo urbano, se da la desertificación del espacio rural con toda una serie de problemas organizativos y ecológicos patentes. Simultáneamente las inundaciones, huracanes, sismos y demás fenómenos naturales no han dejado de ser causas de grandes desastres.

A lo anterior puede agregarse la cauda de accidentes aéreos, ferroviarios, carreteros y marítimos muchos de los cuales alcanzan, por sus dimensiones el calificativo de desastre, como el recientemente ocurrido en Sinaloa con el desacarrilamiento de un tren de pasajeros. Se deben mencionar también nuevos peligros potenciales, como es el caso de la utilización de energía nuclear cuya peligrosidad se hizo patente en el accidente de Chernobyl en la URSS, y en la Isla de la Tres Millas en

los T.M. También debe mencionarse como un peligro latente de carácter sanitario la enfermedad que recientemente apareció en la faz del planeta, conocida como síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), que está avanzando sensiblemente y cuya curación no se ha encontrado.

2.2.4.1 Primera década.

De los últimos ochenta y nueve años se tiene un registro mucho más amplio de desastres de todo tipo, y así se tiene conocimiento de los fuertes huracanes que azotaron en 1902 y 1903, principalmente Salina Cruz y después Yucatán y Tamaulipas. A éstos les siguen un gran incendio en Veracruz en 1903 que arrasó varias colonias y dejó sin hogar a más de mil personas. En 1907 una tromba destruyó la población de San José del Cebo en Baja California y en ese mismo año dos fuertes sismos se presentan en la ciudad de México provocando algunos derrumbes y algunas muertes.

2.2.4.2 Segunda década.

De 1910 a 1919 contándose ya con referencias periodísticas, pueden mencionarse una serie de inundaciones en 1911 en La Piedad, Michoacán que destruyó media población y otra ocurrida en 1917 que provocó el desbordamiento del río Nazas. Durante este período se presentaron varios sismos siendo dos de ellos de magnitud considerable: "el de 1911, que afectó una zona considerable del país y el de 1912 que afectó principalmente el sur del Estado de México". (11) De los ciclones que azotaron las costas, destacan el de 1912 en el puerto de Acapulco; el de 1916 en Yucatán y el de 1917 que arrasó varios pueblos de Colima. En el mismo estado de Colima en 1919 hizo erupción el Volcán de Colima.

2.2.4.3 Tercera década.

En 1920, 1928 y 1929 se produjeron sismos de intensidad considerable en la Ciudad de México, Puebla y Oaxaca respectivamente. En el río Santiago de Nayarit se produjo un desbordamiento en el año de 1926, ocasionando la muerte a dos mil personas, dejando nueve mil damnificados y cuantiosas pérdidas materiales.

(11) Ibid. pag. 24

2.2.4.4 Cuarta década.

En 1931 se produjo un sismo que destruyó varios poblados de Oaxaca. Para el siguiente año otro movimiento telúrico afectó a los estados de Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán y el Distrito Federal, dejando en los dos primeros estados mencionados a 6 000 familias sin hogar. En el año de 1935 se produjo una inundación muy grave a consecuencia de la ruptura de la presa de San José en San Luis Potosí, la cual cobró cientos de víctimas. En este mismo año una tromba ocasionó más de cien muertes en Milpa Alta. En Tampico, en el año de 1933, hubo numerosas víctimas y graves daños materiales a consecuencia de un ciclón de gran intensidad.

2.2.4.5 Quinta década.

En esta década se tienen registrados 31 sismos, siendo el de mayor intensidad el de 1941 en Colima, en donde se reportaron 174 muertes. Entre los ciclones hubo 29 de cierta intensidad, destacando los que azotaron Orizaba, Baja California, Cozumel y Mazatlán en 1940, 1941, 1942 y 1948 respectivamente. En 1941 se registró una inundación provocada por el Nazas en Parral, la cual produjo 100 muertes y 5 000 personas sin hogar. En 1943 se produjo también la erupción del volcán Parícutín, la cual sepultó al poblado de San Juan Parangaricutiro en Michoacán.

2.2.4.6 Sexta década.

Entre los 16 sismos que se registraron en estos años, destaca el de 1957 que alcanzó el 7^o grado en la escala de Mercalli, en la capital de la República y que se recuerda por que derribó el "Ángel de la Independencia". Este sismo causó 52 muertes y más de 600 personas heridas, con efectos devastadores en Acapulco y Chilpancingo. Las inundaciones produjeron graves consecuencias en 1950, especialmente en la cuenca del Papaloapan y el Pánuco; en 1957 dos poblados quedaron bajo las aguas del Coixtla en Puebla. Entre los huracanes destacaron muy especialmente el Janet en 1955, que destruyó las poblaciones de Chetumal y Xcalac y ocasionó la muerte de 200 personas y, en un grado menor el

Hilda que azotó Ciudad Valles.

2.2.4.7 Séptima década.

En la década de 1960 a 1969 se recuerdan numerosas inundaciones entre las cuales las más importantes fueron en 1964, una que afectó el centro y occidente del país y otra en 1967 que afectó Tampico. De los sismos dignos de mencionarse están los que afectaron a Guerrero, Michoacán y la Ciudad de México en 1961, 1965 y 1966. Se registraron en estos diez años doce ciclones, siendo los más intensos: el Tara, que en 1961 destruyó Nuxco en Guerrero; el Kristen que azotó Sinaloa y el Inés en Yucatán en 1966; el Katherine que destruyó San Felipe, y el Beulah que golpeó Matamoros, Tamaulipas en 1967.

2.2.4.8 Octava década.

De 1970 a 1979 tuvieron lugar 41 inundaciones de graves proporciones, entre ellas, la de 1970 en la Ciudad de México dejó un saldo de 100 000 personas sin hogar; las de 1971 y 1973 en que se reventaron dos presas, una en Jalisco y otra en el D.F. y especialmente la inundación de Irapuato, Guanajuato, que provocó más de cien decesos y 15 000 afectados. De los 22 sismos más sentidos, cuatro fueron de gran intensidad: los de 1973 que sacudieron los estados de Nayarit, Jalisco, Michoacán y Colima y más tarde a Ciudad Serdán, Puebla, afectando también a Orizaba. En este último sismo hubo más de quinientos muertos y serios daños materiales. En 1975 se dejó sentir un fuerte movimiento en la Ciudad de México y en Chiapas, especialmente en Chiapa de Corzo y poblaciones vecinas, resultando muy afectadas.

Entre los incendios destacan: la ruptura del oleoducto Poza Rica a Salamanca cerca de Pachuca en 1975, el incendio del Campamento 2 de octubre en 1976, así como el de PIFSA en ese mismo año; y uno de los más graves, en 1979, en la sonda de Campeche fue el pozo Ixtoc que provocó serios daños económicos y ecológicos. De los ciclones destacan el Lilly, que azotó las costas de Colima en 1971, dejando 5000 damnificados; el Carmen que asoló Chetumal y especialmente el Lisa que en 1976 entró

en Baja California causando 600 muertes en la Paz e innumerables daños. Cabe mencionar también el huracán David que en 1979 dañó Yucatán y el Caribe.

Entre los accidentes ferroviarios destacaron el descarrilamiento cercano a Saltillo en 1972, en el que perdieron la vida 209 personas y el accidente del metro en 1975 en la Ciudad de México con sinuero de víctimas.

2.2.4.9 Novena década.

En los años recientes acontecieron desastres de gran intensidad y de diversa índole. En 1982 el huracán Olivia afectó la costa del Pacífico, y en el mismo año el ciclón Paul arrasó varios pueblos de Sinaloa y Baja California. En 1988 el huracán Gilberto, uno de los más potentes que se hayan conocido, afectó al Estado de Quintana Roo y Monterrey, en Nuevo León, dejando gran cantidad de muertes y de daños materiales.

En cuanto a las inundaciones sobresalen las de Arandas en Jalisco, en 1980, con más de un centenar de víctimas; la de 1984, que causó 12300 damnificados en el área del Pánuco afectando principalmente a Veracruz y la del río de los Remedios en la capital, que afectó a miles de personas.

En 1982 el volcán Ohichonal, en Chiapas hizo erupción causando graves estragos, sobre todo en la ganadería y la agricultura. Otra tragedia, que trascendió a nivel mundial, fue la de San Juan Ixhuatepec en el Estado de México, en donde millones de litros de gas estallaron provocando la muerte de miles de personas y lesiones en otras tantas. En 1980, un fuerte sismo afectó varias localidades de Oaxaca y otros estados siendo Huajuapán de León el poblado más dañado. En el año de 1985 se produjo el tristemente célebre terremoto de la Ciudad de México, que también afectó severamente al estado de Jalisco, especialmente Ciudad Guzmán y otras poblaciones. La secuela de daños materiales y humanos fue enorme, quizá la más grave catástrofe en la historia del país.

2.3 Repercusiones de los desastres en la sociedad.

2.3.1 Marco geográfico.

La situación geográfica de México lo determina como un país expuesto a diversos agentes perturbadores de origen natural, que potencialmente provocan desastres. Los movimientos sísmicos se producen en razón de las placas tectónicas que forman la litósfera, es decir, los 100 km más superficiales de la Tierra. Estas placas tienen un movimiento unas con respecto a las otras, como cascarrones sobrepuestos, y son la causa de la sismicidad en diferentes regiones del mundo. "México, incluyendo su mar territorial, está repartido entre cuatro placas: dos grandes, la de Norteamérica, que va desde México hasta el Ártico, y la del Pacífico, que además de parte de México, incluye parte de los E.U.A y casi todo el Pacífico del norte; una mediana, la placa de Cocos que ocupa parte del Océano Pacífico, frente a las costas de México y Centroamérica, y se extiende al sureste hasta Costa Rica; y la pequeña placa de Rivera, que se encuentra en la boca del Golfo de California". (12)

Cuando el movimiento relativo entre dos placas es tal que se mueven en la misma dirección pero con sentidos diferentes, el contacto entre ellas se produce a lo largo de fallas transcurrentes, como por ejemplo la famosa Falla de San Andrés en California. En México existe un sistema de fallas que van desde la boca del Golfo de California hasta el Valle de Mexicali, uniendo zonas sísmicas, entre las más importantes están las fallas de Agua Blanca, San Miguel, Ojos Negros y Wallecitos entre otras. Rozando el extremo sur de Chiapas, en Guatemala, se encuentra el sistema de fallas Chixoy-Polochic y Motagua, a través del cual se mueven transcurrentemente las placas de Cocos y del Caribe. "Estas fallas han sido fuente de varios sismos muy destructivos que afectaron

(12) Nava, Alejandro. Ob. cit.

poblaciones de México, y su actividad sísmica puede influir en la actividad de los volcanes Tacaná (situado exactamente en la frontera de México con Guatemala) y Tejumucio (22 km al sureste del Tacaná)." (13)

La conformación del subsuelo inmediato de ciertas regiones puede contribuir a la gravedad de un sismo, siendo el ejemplo más palpable el de algunos sitios de la Ciudad de México con áreas lacustres internas.

La actividad volcánica está estrechamente ligada a la sismicidad, y en el territorio de México hay regiones de potencial vulcanismo. Existen diferentes tipos de volcanes: el hawaiano, el estromboliano, el vulcaniano y el peleano, diferenciados por el tipo de erupción y de origen. "Los hombres de ciencia dedicados a la vulcanología clasifican también a los volcanes, por sus manifestaciones, en activos, intermitentes, y apagados". (14) Ejemplos de volcanes activos en México han sido el Parícutín y el Bárcena, siendo el Popocatepetl ejemplo de volcán intermitente, lo mismo que el Pico de Orizaba, el Ceboruco y el Colima. Como ejemplo de volcán apagado está el Ajusco y el Nevado de Toluca, sin embargo, "debe considerarse que los conocimientos actuales del hombre no han llegado a prever el despertar de un viejo volcán o la aparición de uno nuevo, ni la duración de los fenómenos en los volcanes que se encuentran hoy activos, no está excluida también la posibilidad de que los volcanes apagados se conviertan en activos". (15)

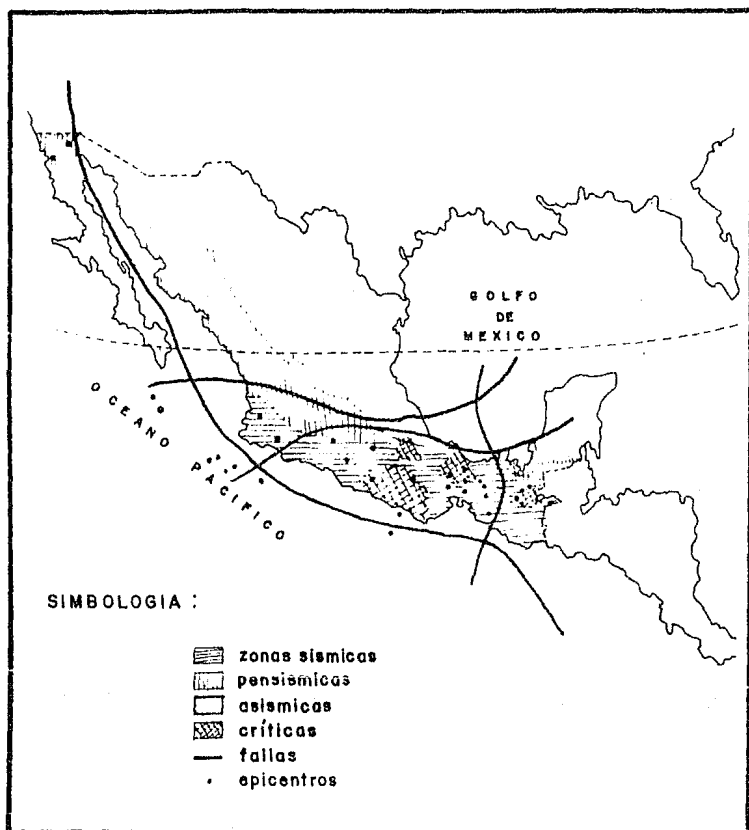
En cuanto a los ciclones tropicales, que son corrientes de aire que se desarrollan alrededor de áreas de muy baja presión atmosférica, circulando en dirección opuesta a las manecillas del reloj con velocidad de hasta 160 km por hora, son fenómenos que afectan las costas mexicanas y en ocasiones también el interior del territorio. Aunque su amplitud

(13) Ibid. Pag. 81.

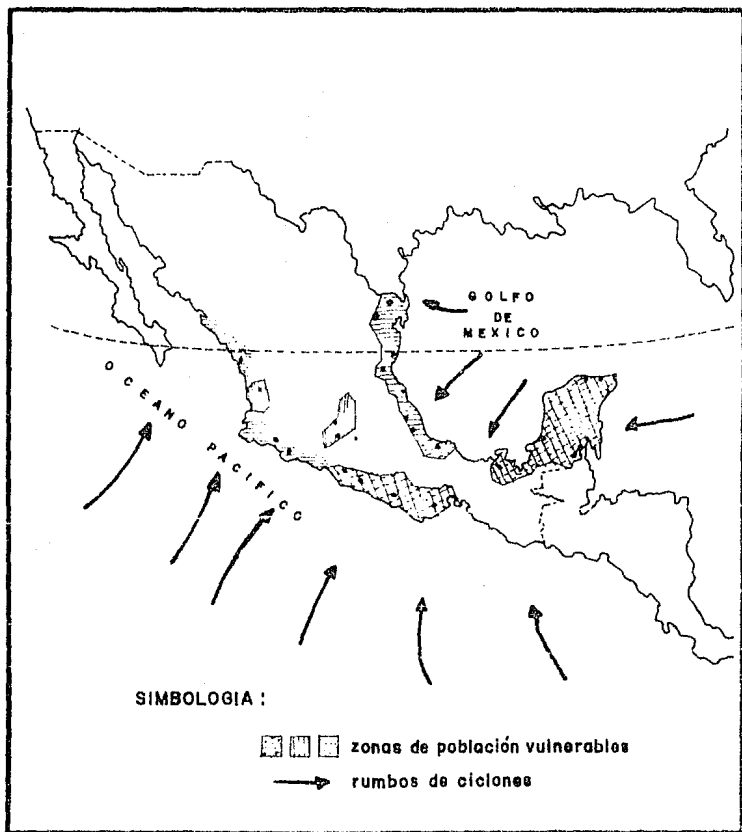
(14) Esperanza Varza, luz. Los volcanes de México. Aguilar, México 1971
Pag. 42

(15) Ibid. Pag. 47

AREAS EXPUESTAS A LOS AGENTES SISMICOS



AREAS MAS EXPUESTAS A LOS AGENTES HIDROMETEOROLOGICOS



no llega a ser mayor de 160 km., su potencial destructivo es enorme y en el Caribe como en México, se les conoce como huracanes."En el Pacífico Oriental los huracanes se forman en la costa centroamericana y, de México, se dirigen hacia el norte, hacia el Golfo de California. Frecuentemente estas tormentas se dirigen repentinamente hacia el noroeste, provocando extensos daños en la costa occidental de México. La destrucción provocada por los huracanes resulta no sólo de la velocidad del viento, sino también del oleaje que provocan sobre las costas, creando inundaciones y precipitaciones pluviales intensas". (16)

2.3.2 Marco demográfico.

En cualquier tipo de desastre, la población resulta ser el agente más afectado, tanto en lo físico como en lo material. Los daños se relacionan proporcionalmente a la magnitud de la población, por lo que es un punto importante en la labor de la protección civil determinar las zonas de alto y mediano riesgo en base al número de habitantes y su distribución en el territorio nacional. "La información contenida en el pasado censo de 1980, indica que las tres zonas metropolitanas más pobladas, o sean, la de la Ciudad de México, de Guadalajara y Monterrey, concentran más de la cuarta parte de la población total del país. Por el contrario, más de la tercera parte de los habitantes se localizan en más de 120 000 localidades de menos de 2 500 personas". (17)

Por estados, la población, de acuerdo al censo de 1980, se halla sumamente concentrada. Si se agrupan a las doce entidades con población superior a los dos millones, se tiene que éstas ocupan 44% del territo-

(16) Luna Baeza, Cesar. Atlas de huracanes en el océano pacífico y en el océano atlántico. SPP. Coordinación General del Sistema Nal. de Información. 1980. Pág. 4

(17) Bases para el establecimiento del sistema nacional de protección civil. Comisión Nacional de Reconstrucción, 1986. Pág. 12

rio y contienen 7.7% de la población. Todavía más, si sólo se consideran a las dos entidades más pobladas, el Distrito Federal y México, se encuentra que en el 1.2% de la superficie nacional se concentra el 24 % del total de los mexicanos.

Las características de la población en cuanto a cantidad como en distribución, son elementos fundamentales para la consideración de medidas de seguridad ciudadana y de acción en casos de emergencias.

2.3.3 Repercusiones de los desastres en la sociedad.

2.3.3.1 Daños sociales.

sin lugar a dudas la pérdida de vidas humanas es el mayor daño que un desastre puede causar a la sociedad. Por lo general la magnitud de una catástrofe se estima en relación a las víctimas que produce. Entre las repercusiones sociales más importantes están los problemas de viviendas destruidas, de salud y de empleo cuando resultan afectadas instalaciones y construcciones donde labora la población. El sismo del 19 de septiembre de 1985 dejó en la ciudad de México, entre otras secuelas, una gran destrucción de viviendas principalmente en las colonias de las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez. "En las primeras evaluaciones se estimó que 5 728 edificaciones habían sufrido daños, 47% menores, 28% con fracturas o desplome de la estructura y 15% con derrumbe parcial o total. De estas edificaciones, 68% eran de tipo habitacional." (18)

Tomando como ejemplo nuevamente el terremoto de 1985, se recuerda que un número considerable de empresas se imposibilitó para seguir operando, lo que tuvo un efecto importante en el empleo. Se estimaba que "los sismos habían afectado un poco más de 70 000 empleos, de acuer-

(18) Sobretiro de Las Razones y las Obras. Tercer año.

Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial.

Pag. 544

do con la información del Seguro Social y otros datos disponibles". (19)

Del mismo modo, posterior a un desastre, existen problemas en los servicios como de agua potable y drenaje, así como en los de salud, educación y abasto por citar los más importantes.

2.3.3.2 Daños económicos.

La afectación de bienes materiales, como lo son edificios, infraestructura, instalaciones industriales y equipos, constituye un serio daño económico cuando se produce un siniestro. Los daños productivos son aquellos que ocasionan alteraciones en las actividades económicas de producción, distribución y consumo y en la suspensión de la generación de servicios. En general las actividades económicas se ven afectadas en el caso de un desastre, tanto la actividad industrial, como la comercial y la de servicios se ve paralizada temporalmente. Por su parte, el gobierno se ve obligado a hacer reajustes en su presupuesto, para atender la emergencia y muchos de los recursos económicos de la sociedad se destinan a la reconstrucción y reparación de los efectos destructivos.

2.3.3.3 Daños ecológicos.

En ocasiones se producen catástrofes que afectan el equilibrio ecológico, como la contaminación, la deforestación, la desertificación, la erosión y otras alteraciones a la naturaleza. En 1979 el pozo petrolero "Ixtoc" derramó grandes cantidades de este elemento en las aguas del Golfo provocando un gran daño ecológico. Recientemente, en el año de 1989, se registró un incendio de proporciones enormes en la selva de Quintana Roo el cual arrasó miles de hectáreas de vegetación, causando un daño ecológico irreparable.

2.3.3.4 Repercusiones políticas.

Además de todas las repercusiones obvias que trae consigo un desastre, también se producen efectos políticos, los cuales pueden ser la crítica severa a un gobierno que no puede atender debidamente una emergencia, la creación de instancias sociales y organizaciones de damnificados para el reclamo de ayuda estatal, o bien, el fortalecimiento o desprestigio de las instituciones ya existentes. Existen opiniones de que el terremoto de Managua en 1972 fue un preludio para la caída de Anastasio Somoza, pues esta catástrofe causó un gran desgaste en el gobierno ya de por sí antipático. Otro ejemplo es el de la gran hambruna provocada por una sequía en Etiopía, en el año de 1974, poco antes del derrocamiento de Haile Selassie. Aunque en estos dos casos históricos citados, los desastres respectivos no fueron lo determinante en los acontecimientos políticos, sí influyeron en alguna medida.

Después del terremoto de 1985 en la Ciudad de México surgieron distintas organizaciones, tanto de damnificados que reclamaban restablecimiento de vivienda, como de trabajadores (el caso de las costureras) que reclamaban indemnizaciones y mejoras laborales. Desde el 19 de septiembre y durante los siguientes meses, los habitantes de la Ciudad de México comentaron sus experiencias y opiniones, y los diarios fueron reiterativos en sus editoriales al respecto. "Se elogió unánimemente la actuación de los más variados grupos sociales, en particular los jóvenes que acudieron de inmediato, solidariamente a prestar ayuda en todo tipo de labores de rescate y de protección a los damnificados, más allá de lo que se hubiera podido imaginar antes del desastre. Frente a esta actitud colectiva, para muchos observadores y comentaristas el gobierno había sido rebasado y había demostrado una gran ineficacia. También fue muy criticada la falta de previsión gubernamental, pues no existían planes para enfrentar una contingencia como los sismos sufridos". (20)

2.4 La acción de la administración pública en los casos de desastre.

2.4.1. Marco jurídico.

2.4.1.1 Disposiciones constitucionales.

Aunque en la Constitución Política no se encuentran disposiciones específicas para la atención de desastres, si se pueden hallar facultades tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo que en un caso así quedan implícitas. Dichos artículos son los siguientes:

Art. 29 : "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en peligro grave o conflicto a la sociedad, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de previsiones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". (21)

Art. 31 : "Son obligaciones de los mexicanos:

III. alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior..." (22)

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Porrúa, 1988. Art. 29

(22) Idem. Art. 31

Art. 73 : "El Congreso tiene facultad :

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

XVI. 1^a El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

2^a En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3^a La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4^a Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneren la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan." (23)

Art. 122: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado, o por su ejecutivo, si aquella no estuviere reunida". (24)

(23) Idem. Artículo 73, fracciones Xv y XVI.

(24) Idem. Artículo 122.

2.4.1.2 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se designan competencias a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Órganos que componen el Poder Ejecutivo Federal. En lo que se refiere a la atención de la protección civil, tienen ingerencia las siguientes dependencias en forma directa:

- La Secretaría de Gobernación; a quien corresponde "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales..." (24)
- La Secretaría de Relaciones Exteriores; a la que corresponde "conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos, convenciones en los que el país sea parte." (25)
- La Secretaría de la Defensa Nacional; la cual debe "... formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil". (26)
- La Secretaría de Marina; con atribuciones similares a la Defensa Nacional en el ámbito marítimo y de las costas nacionales.
- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; a la que corresponde "formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología". (27)

Las anteriores son las dependencias que en mayor medida tienen responsabilidad en la protección civil, aunque de hecho, todas las otras instancias del gobierno tanto federal, como estatal y municipal, deben par-

(24) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial PAC, S. de México 1987. artículo 27, fracción IV.

(25) Idem. Artículo 28, fracción I.

(26) Idem. Artículo 29, fracción I.

(27) Idem. Artículo 37, fracción I.

ticipar en la actividad emergente en el caso de un desastre. Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en ningún apartado se habla concretamente de las funciones de protección civil, siendo en los Reglamentos Interiores de las dependencias federales donde se pueden encontrar esta tipo de atribuciones más específicas.

2.4.1.3 Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado involucradas con la protección civil.

En el Reglamento Interior de las Secretarías de Estado que se han mencionado anteriormente y del Departamento del Distrito Federal, se encuentran asignadas actividades en lo referente a la protección ciudadana en casos de emergencia. Este tipo de funciones de protección civil fueron creadas en su mayoría a partir de los acontecimientos de 1925 en la Ciudad de México. Aunque antes de esa fecha ya existían algunos acuerdos internacionales para cooperar en casos de desastre, algunos planes del ejército y la marina y un fideicomiso para la atención de zonas afectadas, se patentizó la vulnerabilidad y sobre todo la incapacidad gubernamental para hacer frente a este tipo de situaciones.

Las modificaciones y adecuaciones a los Reglamentos Interiores, lo mismo que la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, vinieron a ser un acto de contricción" más que medidas de verdadera efectividad, y esto fue visible unos años más tarde en la península de Yucatán y en Monterrey con el huracán Gilberto.

Dentro de estas modificaciones orgánicas en la Administración Pública, destaca la creación de la Dirección General de Protección Civil, en la Secretaría de Gobernación, la cual debe "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 su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad". (28)

(28) Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. Lunes 13 de febrero de 1989. P. 26

Otras disposiciones creadas después de 1985 en los Reglamentos Interiores son:

En la Secretaría de la Defensa Nacional: "Planear y dirigir al ejército en el auxilio a la población civil en casos de necesidades públicas..."

(29)

En la Secretaría de Marina: "Emitir las directivas necesarias para proporcionar ayuda a la población civil en los casos y zonas de desastre".

(30)

En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología: "Promover y ejecutar en su caso, en coordinación con los gobiernos locales y las entidades públicas, los programas de vivienda en caso de siniestros que afecten centros de población". (31)

En el Departamento del Distrito Federal: "Corresponde a la Dirección General de Protección Social prestar asistencia social a la población del Distrito Federal que sea afectada por alguna catástrofe o siniestro." (32)

2.4.1.4 Acuerdos relacionados con la protección civil.

Existen una serie de acuerdos en el gobierno federal y de carácter internacional, los cuales se refieren a la atención de desastres. En 1973 se creó un fideicomiso para atender damnificados de contingencias naturales. "Considerando que diversas entidades federativas se han visto recientemente afectadas por inundaciones producidas por desbordamiento de ríos y de presas, por la acción de ciclones, turbonadas y lluvias

-
- (29) Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Diario Oficial de la Federación. 22 de agosto de 1985. P. 28
- (30) Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. D.O.F. 11 de febrero de 1986. P. 9
- (31) Reglamento Interior de la SEMUE. Diario Oficial de la Federación 19 de agosto de 1985. P. 41
- (32) Reglamento Interior del D.D.F. Diario Oficial de la Federación. 26 de agosto de 1986. P. 94.

excesivas, así como de movimientos telúricos, lo que ha ocasionado cientos de miles de campesinos damnificados, que perdieron totalmente sus casas habitación, sus cosechas y en general sus medios de vida y aún sus ropas y bienes más personales".⁽³³⁾ Se encomendó a la Secretaría de Programación y Presupuesto como fideicomitente del Gobierno Federal constituir este fideicomiso, con la participación del Banco de México como institución fiduciaria. Este fideicomiso tenía por objeto recaudar, administrar y aplicar todas las aportaciones del Gobierno Federal, las organizaciones sindicales y empresariales y cualquier otra asociación pública o privada, para reconstruir y rehabilitar las zonas afectadas del país.

Existen también acuerdos con otros países para la colaboración mutua en los casos de desastre. Ejemplo de esto es el acuerdo de cooperación en casos de desastres naturales, firmado con el gobierno de los E.U. en 1979. "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, preocupados por la amenaza de desastres naturales en zonas fronterizas comunes que podrían resultar en pérdidas de vidas y bienes y; deseando reforzar la cooperación entre sus países para poder responder más eficazmente a tales emergencias, han acordado lo siguiente: Se establece un Comité Consultivo México-Estados Unidos de América en materia de desastres naturales..." (34)

Las finalidades del acuerdo son las siguientes:

- A. Intercambio de información y personal, previo acuerdo de las partes.
- B. Análisis de los probables efectos y riesgos potenciales de determinados tipos de desastres en zonas propensas a ellos.
- C. Intercambio de información sobre técnicas para la evacuación y el rescate de personas en situaciones de emergencia.
- D. Estudio de técnicas de evaluación de daños.
- E. Intercambio de información sobre técnicas que aseguren un adecuado suministro de recursos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia.

(32) Diario Oficial de la Federación. 11 de setiembre de 1973. P. 5

(34) Diario Oficial de la Federación. 4 de mayo de 1981. P. 6

- F. Estudio del papel de las comunicaciones en los planes para hacer frente a los casos de emergencia, y
- G. Promoción de simposios, conferencias y programas de capacitación en esta materia.

2.4.2 Planes y programas de acción para casos de desastre.

En base a las atribuciones que la ley les concede a las diferentes instancias del gobierno, las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, están en la posibilidad de crear los planes y programas encaminados a la actividad de previsión, apoyo y coordinación en el caso de que una emergencia se presentase. A continuación se presentan dichos planes.

2.4.2.1 El Plan DN-III de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El Plan DN-III del Ejército Mexicano fue creado en el año de 1966 cuando el desbordamiento del río Amuco causó graves daños en los estados de Veracruz y Tamaulipas. Desde entonces, el DN-III se ha constituido como uno de los medios más importantes de auxilio en siniestros que afectan a la población. Su objetivo básico es: "salvaguardar la soberanía y la integridad de la Federación, mediante el establecimiento de funciones de emergencia para auxiliar a la población civil en casos de desastre, así como, aplicar las medidas correspondientes para asumir el control de la situación, integrándose al Ejército Mexicano como colaborador para desempeñar las tareas que se le asignen". (15)

Los propósitos del Plan DN-III son los siguientes:

- A. Minorar o limitar los efectos de un desastre mediante la aplicación de medidas preventivas y de urgencia, coordinando los apoyos proporcionados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, organismos privados, agrupaciones civiles voluntarias

(15) "El Plan DN-III-E y su aplicación". Secretaría de la Defensa Nacional. México 1979. E. 17.

v ciudadanía en general.

- B. Mantener la confianza en la capacidad de las instituciones nacionales.
- C. Optimizar los recursos asignados para hacer frente al desastre." (36)

En el Plan se especifica la coordinación con entidades y dependencias del gobierno, así como con los gobiernos municipales y estatales si ese fuera el caso. Se estructuran cinco grupos de auxilio: uno central, el de la Zona Militar, el del Sector, el de los municipios y el de las localidades; estos grupos están dirigidos según su nivel, exceptuando el central, por: la primera autoridad civil del gobierno estatal o municipal, la primera autoridad militar, comandantes de zona, de sector o de armas, o por el jefe u oficial de unidad quienes ocuparán la presidencia ejecutiva, un secretario para el de la localidad, el jefe u oficial del Comandante General, o por vocales en los otros tres grupos, vecinos socialmente reconocidos en la localidad.

2.4.2.2 El Plan Permanente de Auxilio y Salvamento de la Secretaría de Marina.

En el año de 1966 la Secretaría de Marina instauró el Plan N-6, el cual es el antecedente al Plan de Auxilio y Salvamento que actualmente funciona. Dentro del N-6 se incluían, además de las medidas de rescate, organización y coordinación de la Marina, una serie de medidas de previsión sobre todo en las costas del país. "Los pronósticos meteorológicos se ratifican a las 9:00, 15:00 y 21:00 horas diariamente y, cuando el peligro es inminente, los avisos se transmiten cada hora. La oficina de Información del Tiempo comunica los pronósticos a las capitánías de puerto, Comandancias de Zonas Navales y Militares, Aeropuertos y Radio-difusoras". (37)

(36) Idem. Par. 7

(37) Plan N-6. Secretaría de Marina. 1966, Talleres Gráficos de la Dirección Gral. de Airos e Hidrografía. Pa. 2

Dentro de este plan se contemplaban también medidas como la creación de albergues temporales, servicios de apoyo, control de abasto y ayuda y comunicaciones. El Plan SM-A-AS se basó en el anterior N-6 y fue creado en el año de 1985 durante el terremoto de la Ciudad de México. "La Secretaría de Marina, de conformidad con las líneas de acción definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, contribuye con las autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia, a proporcionar auxilio a la población civil en casos y zonas de desastre, mediante la instrumentación del Plan SM-A-AS a cargo de la dependencia". (38).

Merece también mencionarse el Plan de Contingencias de la Secretaría de Marina, el cual está destinado a atender derrames de hidrocarburos provocados por buques tanque, o por pozos de extracción de petróleo. Este plan está coordinado con PEMEX y es responsabilidad de la Dirección General de Obras y Dragado.

2.4.2.3 El Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal. (SIPROR).

En el año de 1987, y como respuesta a los sismos de 1985, el D.D.F. creó el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal en concordancia con el Sistema Nacional de Protección Civil. El objetivo primordial del SIPROR es: "participar común y solidariamente, para afianzar el sentido social de la función pública de protección civil y garantizar la seguridad de los habitantes de esta gran ciudad y de sus bienes". (39)

(38). Informe de labores 1985-1986. Secretaría de Marina.
México D.F. Agosto de 1986 Pag. 139.

(39) Palabras del Gral. Salvador M. Bravo Magaña, Director del SIPROR, para la presentación del Sistema ante el H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, llevada a cabo el 8 de setiembre de 1987. Cita tomada de Garza, Mario: "La organización de la seguridad civil en el D.F. y la participación ciudadana". Tesis. UNAM. P. 118

La Unidad de Protección Civil del D.D.F. tiene a su cargo las siguientes funciones:

- "Implantar, operar y desarrollar el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal frente a desastros.
- Normar, organizar y desarrollar actividades de protección y restablecimiento.
- Planear las acciones de prevención, mitigación, atención de emergencias y recuperación.
- Captar la información para conocer el estado del Distrito Federal en situaciones normales y de desastre.
- Realizar y difundir programas de orientación y capacitación a la población para enfrentar situaciones de emergencia.
- Diseñar, mantener y mejorar los sistemas de información sobre protección civil en el Distrito Federal.
- Asesorar y coordinar las unidades de protección civil de las dependencias". (40)

Actualmente casi todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal tienen programas a su interior para casos de siniestro. Se intenta informar a los empleados en cuanto a que hacer en el caso de un sismo o un incendio, como abandonar los edificios, a que sitios recurrir y las medidas a seguir en una emergencia. También algunas empresas privadas cuentan ya con este tipo de planes de evacuación y atención de siniestros. En el Distrito Federal se realizó la semana de la protección civil en 1989 para informar a la población sobre este tipo de medidas, realizándose también simulacros en edificios públicos y escuelas. No obstante, es necesario continuar con este tipo de campañas, no sólo en el Distrito Federal, sino en todo sitio donde pueda existir el riesgo de una contingencia. El Sistema Nacional de Protección Civil es el marco global en este sentido y a continuación se describe.

(40) Iden. Pág. 120.

2.4.3 El Sistema Nacional de Protección Civil.

2.4.3.1 Antecedentes.

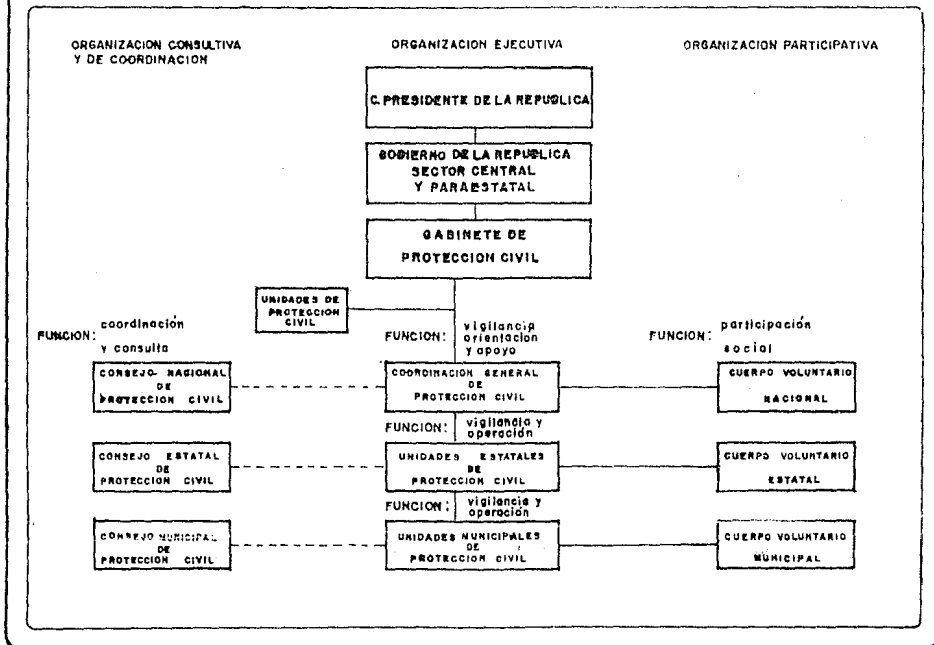
El desastre de los terremotos de 1985 que afectaron varias regiones, especialmente a la Ciudad de México, motivaron la creación de instrumentos institucionales para la protección civil. El 3 de octubre de ese año se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción dentro de la cual se organizó el Subcomité de Prevención de Seguridad Civil. Este subcomité sentó las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, las cuales se aprobaron en mayo de 1986. La intención de crear este sistema se dirigió a contar con una instancia organizadora y de previsión en los casos de desastre, la cual reuniera los elementos de información, coordinación y planeación en el sector público en acuerdo con los sectores social y privado. Esta iniciativa gubernamental vino a cubrir en alguna medida un renglón que había sido descuidado, ya que a pesar de las experiencias y de las condiciones geográficas del país, los riesgos potenciales se habían subestimado.

2.4.3.2 Objetivos.

El objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil es: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad". (41) Dentro del sistema se contemplan también medidas de concientización y educación a la población para enfrentar emergencias, así como la integración de los gobiernos estatales y municipales para la protección civil.

(41) Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1986.

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL ESTRUCTURAS Y FUNCIONES



2,4.3.3 Instrumentación.

Para cumplir con las actividades del Sistema Nacional de protección civil se creó en la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Protección Civil. Dicho órgano articula el programa de protección civil en tres subprogramas: el de prevención, el de auxilio y el de apoyo.

Dentro del subprograma de prevención se consideran las medidas necesarias de información, estadística e investigación para la posible ocurrencia de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos o de cualquier otro tipo que representen un riesgo para la sociedad. En esta actividad destacan la investigación y el estudio de organismos e instituciones científicas. En el subprograma de prevención se desarrollan las siguientes tareas:

- "-Identificar áreas y sectores sujetos a riesgo.
- Establecer objetivos.
- Determinar alcances.
- Formular políticas respecto a agentes destructivos.
- Mitigar los efectos destructivos.
- Desarrollar normas de planeación.
- Preparar el Plan Básico de Seguridad y los planes de acción para las distintas funciones y los planes específicos para los servicios estratégicos contra agentes destructivos." (42)

El subprograma de auxilio, por otra parte, se enfoca a las actividades de rescate y salvaguarda física de las personas y sus bienes, así como del mantenimiento y funcionamiento de los servicios y equipo indispensable para ello. Este subprograma contiene las siguientes actividades básicas:

(42) Idem. Pág. 142.

- " - Alerta.
- Evaluación de daños.
- Planes de emergencia.
- Coordinación.
- Seguridad.
- Protección, salvamento y asistencia.
- Servicios, bienes materiales y recursos.
- Salud Pública.
- Aprovisionamiento.
- Comunicación de emergencia.
- Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad." (43)

El subprograma de apoyo se dirige a la atención de las necesidades de funcionamiento del Programa de Protección Civil, atendiendo a las necesidades de planeación, coordinación, organización, recursos, control y evaluación. También se contemplan en este subprograma las cuestiones relativas al marco jurídico, a la educación y capacitación, a la investigación y a la participación social.

El Sistema Nacional de Protección Civil representa el marco global de las actividades relacionadas con este ámbito, y es en base a sus lineamientos que tanto el gobierno, como los sectores social y privado, deben participar para atender las posibles emergencias. Sin embargo, todavía existe mucho por hacer, pues se ha visto que ante desastres recientes, como el provocado por el paso del huracán Gilberto, no se previeron los riesgos, ni el auxilio fue todo lo efectivo que se pudiera desear. En base al Sistema de Protección Civil es posible extender las labores al ámbito del gobierno local, así como inducir a los sectores social y privado, para que no sólo se trate de un mero formalismo de la administración pública, sino de una actividad efectiva y real.

2.4.3.4 Organización.

El Sistema Nacional de Protección Civil experimentó dos fases fundamentales: la de conceptualización y planeación, y la de organización. Esta organización contempla tres estructuras básicas que son la consultiva, la ejecutiva y la de participación, las cuales deben reflejarse en los niveles de gobierno y en los sectores sociales. Dentro de las tres estructuras, la que tiene mayor importancia es la ejecutiva pues ella organiza el funcionamiento global. Ella está conformada por las dependencias y entidades del sector público y de la corresponsabilidad de las 32 entidades federativas y los más de 2 8000 municipios de todo el país y delegaciones políticas de D.F. "El órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil es el elemento central y eje de su organización. De manera general su función consiste en la coordinación, ejecución y evaluación de las labores de protección civil, así como la inducción y conducción de la participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad mexicana, en estas tareas". (44)

A nivel federal, los órganos ejecutivos del Sistema Nacional de Protección Civil son los siguientes:

- La Coordinación General de Protección Civil, que es el órgano de carácter permanente, dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de organizar y operar el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Las unidades sectoriales de protección civil, constituidas en aquellas dependencias con atribuciones específicas de prevención, auxilio y apoyo.
- Las Unidades Internas de Protección Civil, formadas en los organismos del sector público cuyo objetivo es la protección del personal, bienes, información e instalaciones bajo su cargo.

(44) "Organización. Órgano Ejecutivo y Compromisos de Participación." Sistema Nacional de Protección Civil. Pág. 2

- El Centro Nacional de Operaciones, concebido como Órgano de carácter temporal que se constituye cuando existe la posibilidad o de hecho se presenta un desastre y que tiene como función planear, coordinar y supervisar las actividades de auxilio a la población y de protección de sus bienes y su entorno. El Centro de Operaciones se integra por una Coordinación General y distintos equipos de trabajo, estando la primera a cargo del secretario de Gobernación, apoyado por el de la Defensa Nacional, y cuando corresponde, por el de Marina.

Del mismo modo, y de acuerdo a los distintos subprogramas, se definen funciones y se establecen coordinadores en base a las competencias de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. A continuación se enumeran los subprogramas y sus coordinadores correspondientes:

A. Subprograma de prevención.

- a) Subprograma de prevención de fenómenos geológicos.
Coordinador: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- b) Subprograma de prevención de fenómenos hidrometeorológicos.
Coordinador: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- c) Subprograma de prevención contra agentes químicos.
Coordinador: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- d) Subprograma de prevención de fenómenos sanitarios.
Coordinador: Secretaría de Salud.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- e) Subprograma de prevención de fenómenos socio-organizativos.
Coordinador: Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

B. Subprograma de auxilio.

- a) Función de alertamiento.
Coordinador: Secretaría de Gobernación.

- b) Función de evaluación de daños.
Coordinador: Centro Nacional de Operaciones.
- c) Función de Plan de Emergencia.
Coordinador: Centro Nacional de Operaciones.
- d) Función de coordinación de emergencia.
Coordinador: Centro Nacional de Operaciones.
- e) Función de seguridad.
Coordinador: Secretaría de Gobernación.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
- f) Función de búsqueda, salvamento y asistencia.
Coordinador: Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina.
- g) Función de servicios estratégicos, equipamiento y bienes.
Coordinador: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- h) Función de Salud.
Coordinador: Secretaría de Salud.
- i) Función de aprovisionamiento.
Coordinador: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- j) Función de comunicación social de emergencia.
Coordinador: Secretaría de Gobernación.
- k) Función de reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad.
Coordinador: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Programación y Presupuesto.

G. Subprograma de apoyo.

- a) Función de seguridad y emergencia escolar.
Coordinador: Secretaría de Educación Pública.
- b) Capacitación para la población obrero-patronal.
Coordinador: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- c) Programa de orientación y capacitación campesina.
Coordinador: Secretaría de la Reforma Agraria.

d) Programa universitario de estudios sobre desastres.

Coordinador: Universidad Nacional Autónoma de México.

e) Programa de telecomunicación.

Coordinador: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En cada uno de los subprogramas, además del coordinador, existen organismos corresponsables, los cuales cooperan en base a sus funciones y atribuciones. Todo ello contemplado en lo que respecta a la estructura ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil y a su organización. Pero llevar estos planteamientos a la realidad no es cosa sencilla, y por lo pronto, el avance en este sentido es insuficiente. En el capítulo siguiente se presenta un análisis de la actuación gubernamental y de los sectores sociales durante el desastre provocado por el huracán "Gilberto" en 1988, donde se pudo apreciar la gran vulnerabilidad que aún existe en estas situaciones, pese a las experiencias anteriores y a las nuevas instancias que se han creado en este renglón.

DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE PREVENCION DE DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS

DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES	FENOMENOS				
	GEOLÓGICOS	HIDROMETEOROLÓGICOS	QUÍMICOS	SANITARIOS	SOCIO ORGANIZATIVO
S.G.					•
SEDENA	◡	◡	◡		
S. MARINA	◡	◡	◡	◡	
SEMIP	◡		•		
SECOFI			•	◡	
S.A.R.H.	◡	•	◡	◡	
S.C.T.					•
SEDUE.	•	◡	◡	•	◡
B.E.P.	◡	◡			
S.S.A.	◡	◡	◡	•	
S.T.P.S.			•		◡
S. PESCA		◡			
PEMEX	◡		◡	◡	
C.F.E.	◡	◡	◡	◡	
I.M.S.S.				◡	
I.S.S.S.T.E.				◡	

• COORDINADOR TÉCNICO DE PROGRAMA
◡ CORRESPONSABLES

DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE APOYO ENTRE DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS

PROGRAMA DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES	SEGURIDAD Y EMERGENCIA ESCOLAR	CAPACITACION PARA LA POBLACION OBRERO PATROAL	ORIENTACION Y CAPACITACION CAMPESENA	UNIVERSITARIOS DE ESTUDIOS SOBRE DESASTRES	PROGRAMA DE TELECOMUNICA- CION.
S.G.	◡	◡	◡		◡
SEDENA.					◡
S. MARINA					◡
S.A.R.H.					◡
S.C.T.					●
S.E.P.	●				
S.T.P.S.		●			
S.R.A.			●		
SECTUR					◡
P.G.R.					◡
IMSS.					◡
PEMEX.					◡
C.F.E.					◡
U.N.A.M.				●	

● COORDINADOR DE PROGRAMA

◡ CORRESPONSABLES

DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE AUXILIO ENTRE DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS

FUNCIONES DEPREVENCIÓN Y DAÑOS Y OTRAS FUNCIONES GENERALES	ALERTAMIENTO	EVALUACION DE DAÑOS	PLANES DE EMERGENCIA	COORDINACION DE EMERGENCIA	SEGURIDAD	BUEQUEDAD SALVAMENTO Y ASISTENCIA	SERVICIOS ESTRATEGICOS EQUIPAMIENTO Y BIENES	SALUD	APROVISION- NAMIENTO	COMUNICACION SOCIAL DE EMERGENCIA	RECONSTRU- CION INICIAL Y VUELTA A LA NORMALIDAD
C.N.O.		●	●	●	●						
S.G.	●		⌋	⌋	●					●	
S.R.E.			⌋	⌋							
BEDEHA.		⌋	⌋	⌋	●	●	⌋	⌋	⌋		
S.N.		⌋	⌋	⌋	●	●	⌋	⌋	⌋		
S.N.C.P.			⌋	⌋							
S.P.P.		⌋	⌋	⌋							●
SECOCOF.			⌋	⌋					⌋		
SEMP.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
SECOFI.		⌋	⌋	⌋			⌋		●		⌋
S.A.R.H.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
S.C.T.	⌋	⌋	⌋	⌋	⌋	⌋	●			⌋	
BEDEU.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				●
S.E.P.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
S.S.A.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋	●	⌋		⌋
P.G.R.			⌋	⌋	⌋	⌋	⌋				⌋
I.M.S.S.		⌋	⌋	⌋		⌋		⌋	⌋		⌋
I.S.S.S.T.E		⌋	⌋	⌋		⌋		⌋	⌋		⌋
COMASUPO.			⌋	⌋		⌋		⌋	⌋		⌋
PEMEX		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
C.F.E.		⌋	⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
TELMEX.			⌋	⌋		⌋	⌋				⌋
D.I.F.			⌋	⌋		⌋			⌋		⌋

● COORDINADOR DE PROGRAMAS

⌋ CONRESPONSABLES

○ CMO CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES

CAPITULO 3. EL CASO DEL HURACAN "GILBERTO" DE 1988.

3.1 Marco general.

En septiembre de 1988 se produjo uno de los huracanes más devastadores de los que se tenga memoria, el cual fue bautizado como "Gilberto", y que dejó dañadas varias regiones del país. Los estados de Quintana Roo, Campeche y Yucatán fueron los más afectados en el sureste del país y en el norte Nuevo León, especialmente Monterrey. Desde el día 12 de septiembre de 1988 se detectó la posibilidad del paso del huracán por México, cuando existía ya alerta en países caribeños y se esperaba su paso por Cuba. En la República Dominicana, las Islas Caimán y Centroamérica causó serios daños y provocó centenares de víctimas, el Centro Nacional de Huracanes de Miami, Florida, informaba el día 13 que "...es el ciclón más fuerte que haya azotado a Jamaica en 37 años, cuando el huracán Charley cruzó la isla dejando un saldo de 154 muertes".(1) También se pronosticaba su entrada con mayor fuerza en el extremo noreste de la Península de Yucatán, incluyendo las islas de Cozumel e Isla Mujeres, con peligro para otras costas mexicanas y de Estados Unidos.

El Centro de Previsión del Golfo de México, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Servicio Meteorológico Nacional de la SARH, informaron del fenómeno y del inminente peligro para los estados del sureste y de las costas del Golfo de México. La Dirección General de Protección Civil intervino también y "puso en marcha las medidas de prevención y protección adecuadas en Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas". (2) Sin embargo, la alerta y la movilización de la ciudadanía no fue suficientemente buena, lo cual se evidenció en el alto número de víctimas, muchas de las cuales se hubieran podido evitar.

(1) Excelsior. Martes 13 de septiembre de 1988. Pag. 5-34 Sección A.

(2) Excelsior. Jueves 15 de septiembre de 1988. Pag. 1-33 Sección A.

El día catorce de septiembre entró el huracán a tierra afectando principalmente municipios de Quintana Roo, Campeche y Yucatán y para el día 17 llegó a Nuevo León donde también causó serios daños.

3.2 Efectos en la Península de Yucatán.

3.2.1 Repercusiones en el bienestar social.

3.2.1.1 Daño en las vidas humanas y en la propiedad de la población.

Como ocurre siempre en estos casos, las cifras que se manejaron de las víctimas del huracán variaron según la fuente. La primer versión oficial hablaba de cientos de muertos en la Península de Yucatán: "Cifras oficiales señalan que 200 personas murieron y otras 200 mil resultaron damnificadas en la Península". (3) Aunque otras fuentes informaban de quizá miles de víctimas, lo que resultó evidente es que muchas de esas muertes se pudieron haber evitado. La alerta a la ciudadanía y la movilización previa al paso del huracán no fue lo suficientemente eficaz y muchas de las víctimas fueron personas que se encontraban fuera de resguardo: "Se conoció este día una cifra más: 20 pescadores fallecieron en alta mar". (4)

En cuanto a la afectación de las propiedades de la población, se dió a conocer como cifra preliminar la destrucción de 11 mil 700 viviendas en el Estado de Quintana Roo, 27 mil familias sin techo en Yucatán y en Campeche 13 mil. Del mismo modo cientos de familias de pescadores perdieron sus pequeñas embarcaciones y se informó que "los pescadores perderán el 70 por ciento de sus ingresos del año, además del 50 por ciento de sus instrumentos de trabajo". (5)

(3) La Jornada, 23 de septiembre de 1988. Pag. 10

(4) La Jornada. 18 de septiembre de 1988. Pag. 14

(5) Idem.

Durante los desastres, sean de la naturaleza que sean, se evidencia una cosa, y es que no afectan en la misma proporción a todos los sectores de la población. Esto fue lo que también ocurrió con el meteoro Gilberto, pues la mayoría de las víctimas y de los damnificados pertenecía a la porción más desprotegida de la sociedad en términos económicos. Aunque las instalaciones turísticas, de servicios y del gobierno sufrieron también graves daños, no es lo mismo hablar de gente que quedó sin vivienda y sin sus propiedades personales. Sin lugar a dudas es muy diferente el daño causado a una empresa hotelera que cierra temporalmente, que el daño en una familia que pierde a sus miembros y su hogar. Estas familias son las que poseen casas de construcción poco resistente y que en la mayoría de los casos se orientan en lugares inadecuados, sin mencionar lo numerosas que son. Es a estos sectores más vulnerables a los que el Estado debiera proteger con prioridad, y aunque las políticas del mismo así lo disponen, puede verse que resulta insuficiente la labor del gobierno en este sentido.

3.2.1.2 Daños en la salud pública.

La salud pública se convierte en una cuestión importante después de cualquier desastre. En la Península de Yucatán, por su clima tropical el riesgo de epidemias, o propagación de enfermedades transmisibles es mayor. En el estado de Quintana Roo "se desarrollaron acciones dirigidas a la prevención y control de enfermedades transmisibles relacionadas con factores ambientales, y se llevaron a cabo labores de saneamiento como la eliminación de desechos líquidos y sólidos adecuada, control de la fauna nociva y el control sanitario de establecimientos".(6) En los estados de Yucatán y Campeche se tomaron medidas similares, aunque el restablecimiento de centros hospitalarios se llevó algún tiempo. En Quintana Roo se destinaron 1,490 millones de pesos para rehabilitar 44 unidades médicas, que comprenden 4 hospitales de segundo nivel en Cancún, Bacalar y Chetum-

(6) Segundo Informe de Gobierno. Quintana Roo, marzo de 1989.

mal, y 40 de primer nivel, distribuidos en todo el Estado. En Campeche fueron afectados el Hospital General y las clínicas del IMSS y del ISSS en la capital del Estado, así como 16 centros de salud en el interior. El costo de su rehabilitación "se estimó en 3 mil 483 millones de pesos." (7) En Yucatán el gobierno estatal destinó 3 mil 483 millones para restablecer inmuebles del sector salud.

Como es lógico pensarse, la reconstrucción y rehabilitación de centros hospitalarios y de salud, lleva tiempo, y en ese lapso la calidad de la atención no es la misma que en condiciones normales. Si a esto se añade que la demanda por el servicio aumenta después de un desastre, se requiere pensar en medidas de emergencia para cubrir este renglón con eficiencia cuando ocurre un siniestro. Durante varias semanas que siguieron al desastre, cientos de familias reclamaron por servicios médicos y los gobiernos de los estados se vieron rebasados en su capacidad tanto financiera como organizativa para cubrir esas demandas premiantas. En la prensa aparecieron reclamos como este: "Estamos hasta el cuello de inundados y nuestros hijos se enferman. El excremento navega por las calles de la colonia y ya tenemos llagas en las piernas por la contaminación" (8) La salud es una prioridad en todo momento, y en el caso de una calamidad debe ser atendida con especial atención, lo cual puede ser factible si se cuenta con planes para estas eventualidades.

3.2.1.3 Repercusiones en los servicios públicos.

Los servicios públicos fundamentales como el agua potable, el abasto, la energía eléctrica, el transporte, etc. son áreas que siempre resultan muy dañadas en un desastre. En estos aspectos, los gobiernos de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, tuvieron que destinar bastante dinero para su rehabilitación. Tan sólo en el servicio de agua se gastaron 2 mil 800 millones de pesos en Campeche; 2 mil 200 millones en Yucatán y 2 mil en Quintana Roo. Este restablecimiento de los servicios que son más indis-

(7) Carrillo Zavala, A. Cuarto Informe de Gobierno. Campeche, 1989. P. 19

(8) La Jornada. 18 de septiembre de 1986. P. 14.

pensables varió en relación a la capacidad financiera de cada estado. En Quintana Roo "a escasos días del paso del huracán, ya había sido restablecido el área de servicios básicos".(9) Por supuesto que esto se refiere exclusivamente a la zona turística del Estado, ya que en la mayoría de los municipios dañados la vuelta a la normalidad de los servicios tardó más tiempo. El día 23 de septiembre apareció esta nota: "Para Cancún se dará máxima prioridad en la reconstrucción del centro turístico, sobre todo en cuanto a servicios públicos, para lo cual se destinarán 15 mil millones de pesos". (10) Por otro lado, durante las siguientes semanas, aparecían en los diarios notas que informaban del reclamo de las poblaciones de otros municipios por el restablecimiento de servicios: "En Isla Mujeres y Playa del Carmen los daños son visibles. Falta agua potable, telefonía y electricidad".(11) "Los expertos calculan que Isla Mujeres carecerá del servicio de agua potable y energía eléctrica por lo menos durante cuatro meses, debido a que las líneas submarinas de conducción están semidestruidas". (12)

Los servicios públicos que inciden directamente en el bienestar de la población representan pérdidas enormes para los lugares afectados por un desastre y su rehabilitación es costosa y muchas veces tardada. La prioridad en la atención de estas cuestiones no debe darse en base a criterios de importancia económica de una región solamente, también se debe considerar la cantidad de población afectada, las comunidades más dañadas y con menos posibilidad de restablecerse, encaminando los recursos a donde más los necesiten.

(9) Borge Martín, Miguel. Segundo Informe de Gobierno del Estado de Quintana Roo. Marzo 26 de 1989. P. 5

(10) La Jornada. 23 de septiembre de 1988. P. 10

(11) Imracto. Número 2014, 28 de septiembre de 1988. P. 6.

3.2.2 Repercusiones económicas.

No es fácil estimar globalmente las pérdidas y los gastos de reconstrucción provocados por el huracán Gilberto. Las cifras oficiales hablaban de aproximadamente "mil millones de dólares en pérdidas materiales", (12). En el estado de Campeche se estimaron los daños totales en 115 mil millones de pesos mientras que en Quintana Roo se calculó una pérdida de 826 mil millones de pesos. Los daños económicos causados por el huracán fueron desde la infraestructura dañada, la industria y las actividades primarias, hasta el empleo y el turismo.

3.2.2.1 Efectos en Yucatán.

En el estado de Yucatán las carreteras sufrieron daños por 7 mil 690 millones de pesos, la infraestructura portuaria se afectó en 6 mil millones de pesos. La actividad agropecuaria fue severamente dañada, fundamentalmente en la producción de granos, hortalizas y frutas, infraestructura ganadera y especies menores. En este renglón el gobierno estatal calculó que "el monto de los daños ascendió a 9 mil millones de pesos". (13) La actividad pesquera de la entidad sufrió daños principalmente en la flota por 3 mil millones de pesos, y según el informe de gobierno, un amplio porcentaje de embarcaciones menores se repararon con recursos propios de los dueños, lo que implicó un gasto considerable para ellos.

En el sector turístico los daños a la infraestructura hotelera se cuantificó en 4 mil millones de pesos, además de la lógica disminución en la afluencia de visitantes y el desempleo causado por esta situación.

3.2.2.2 Efectos en Quintana Roo.

En la reconstrucción de carreteras estatales y federales el gobierno de Quintana Roo gastó 671 millones de pesos y 966 millones

(12) La Jornada. 22 de septiembre de 1987. P. 3

(13) Manzanilla Scheaffer, Victor. Primer Informe de Gobierno.
Yucatán, enero de 1989. P. 316

respectivamente. Para la reparación de los muelles fiscal, turístico y de transbordadores de Cozumel se asignó una suma de 2 mil millones de pesos, mientras que en Isla Mujeres y Punta Sam los trabajos se realizaron con recursos propios de cerca de 280 millones. En el sector agropecuario se ejercieron 3 mil millones de pesos para su rehabilitación. La pesca fue severamente afectada y algunos proyectos importantes en este sector se interrumpieron como el del complejo Morelos "que requiere de 6 mil millones de pesos para la reparación del muelle y la escollera".

(14)

El turismo que es la rama más dinámica de la economía del estado, sufrió pérdidas considerables en Cancún, Cozumel e Isla Mujeres, donde "más del 28 por ciento de los hoteles sufrieron daños de consideración".

(15) Los daños estimados en este sector fueron de 300 millones de dólares.

3.2.2.3 Repercusiones en Campeche.

A consecuencia del huracán, en el estado de Campeche hubo daños en la infraestructura para la vialidad y el transporte por un monto de 4 mil millones de pesos. Respecto a comunicaciones y transportes, hubo daños en el cuarenta por ciento de la red estatal de carreteras troncales, en 122 Km. de caminos secundarios, en puertos y vías ferroviarias y en el aeropuerto de la Ciudad de Campeche. El costo fue considerado en 10 mil millones de pesos. Los campos agrícolas sufrieron también fuertes estragos: se siniestraron 42 mil 561 hectáreas de maíz y 5 mil 550 en forma parcial; 4 mil hectáreas de arroz y 5 mil de pastizales. También hubo estragos en instalaciones pecuarias, en 52 unidades de riego con pérdidas totales calculadas en 51 mil millones de pesos.

(14) Borge Martín, Miguel. Op. cit. P. 10

(15) La Jornada. 22 de septiembre de 1988. P. 8

En el sector pesca se perdieron sin número de embarcaciones, con serios daños en la infraestructura portuaria y en las granjas camaroneras de Tenabo. Los daños en este sector se estimaron en 51 mil millones de pesos. En la producción petrolera, que es la rama más importante de la economía de Campeche también hubo serios daños. "En la infraestructura petrolera de la Zona de Campeche se estimaron los daños en 19 mil millones de pesos." (16)

3.2.3 Acción de la administración pública.

3.2.3.1 Previsión.

La primera labor de la administración pública en el aspecto de protección civil es la previsión. La previsión debe incluir tanto la capacidad de alerta y de movilización de la población en el caso de un siniestro, como los planes para responder en las cuestiones de organización, coordinación y control del rescate y la ayuda a la población afectada. Esta fase es quizá la de mayor relevancia, ya que la pérdida de vidas humanas puede ser aminorada cuando se está prevenido y atento a una posible contingencia. Hasta antes de 1985 prácticamente no existía en México la protección civil como una actividad de la administración pública, y el terremoto de ese año vino a despertar al adormilado gobierno en este renglón. A partir de entonces, y con base en el Sistema Nacional de Protección Civil, los estados de la república comenzaron a crear sus órganos de protección civil (a la fecha algunas entidades no los tienen aún), para atender imprevistos que representarían peligro para la población.

Dentro del Sistema Nacional de Protección Civil se establece que "para dar respuesta a las necesidades se estima imperativa la creación de un Consejo Nacional y de Consejos Municipales y/o Estatales de Protección Civil, como instrumentos formales para encauzar la más amplia participación de la sociedad en el análisis y la solución de los problemas de la actividad". (17)

(16) Carrillo Zvala, A. Op. cit. P.20

(17) Sistema Nacional de Protección Civil. D.O.F. 6/V/1986. P. 219

Sin embargo, materializar estas disposiciones, sobre todo a nivel municipal, no ha sido una tarea fácil, ya que los problemas económicos y de organización no lo han permitido en muchas localidades. Es muy importante que los municipios, dentro de sus posibilidades, atiendan esta actividad, ya que tanto el Consejo Nacional como los Consejos Estatales no pueden cubrir toda la extensión del territorio nacional.

Antes del desastre ocasionado por "Gilberto", los estados de Quintana Roo y Campeche ya contaban con un Sistema Estatal y un Comité Estatal de Protección Civil respectivamente, no así en el caso de Yucatán donde sólo hasta el momento de la emergencia se crearon Comités de Reconstrucción. La opinión generalizada de la población de estas entidades fue que el gobierno no actuó con eficacia para atender el desastre. A diferencia de otro tipo de fenómenos naturales, los huracanes pueden ser detectados con premura, aunque también es cierto que su trayectoria es impredecible. Con tres días de anticipación, el riesgo del huracán fue detectado y con "48 horas previas se dió a iso de alerta a Yucatán, Tabasco, Quintana Roo, Veracruz y Tamaulipas". (18) El entonces presidente Miguel de la Madrid declaró que "desde que se tuvo conocimiento de los daños que estaba causando el fenómeno meteorológico en la región del Caribe, se dieron ordenes de poner en marcha el Sistema Nacional de Protección Civil y simultáneamente, el gobierno de Quintana Roo hacía lo propio con el Sistema Estatal de Protección Civil". (19)

Los gobiernos estatales y municipales alertaron a la población por los medios de comunicación y trataron de instruirla en cuanto a lo que se debía hacer ante el huracán. Pero la alerta y la movilización no resultó suficiente, ya que mucha gente fue sorprendida por el meteoro y mu-

(18) Excelsior. 15 de septiembre de 1988. P. 32.

(19) El Universal. 18 de septiembre de 1988. Primera plana y Pág. 18

cha otra que debió abandonar sus casas para buscar algún refugio, no lo hizo. La capacidad del gobierno y de los Comités de Protección Civil Estatales, para actuar eficientemente ante el inminente paso del huracán se vió superada ante el apremio del tiempo y la falta de organización. La prevención, que no sólo incluye la movilización ante una emergencia en puerta, sino que debe contemplar la educación e información de los riesgos a la ciudadanía y los planes o programas para enfrentar un posible desastre, no existió en el sudeste del país en los estados referidos.

3.2.3.2 Auxilio.

Del mismo modo como ocurrió en la Ciudad de México en 1995, el auxilio de las víctimas y el rescate se realizó en buena medida por la misma población civil, espontánea y solidariamente. El Ejército y la Armada fueron las corporaciones que cubrieron en mayor proporción esta actividad, ya que los policías, cuerpos de bomberos y otras instituciones de auxilio de los estados no fueron suficientes. La ausencia de planes de auxilio y la falta de preparación de las instituciones de auxilio civil locales se hicieron notorias ante el fenómeno meteorológico. Por otra parte, y como ocurre en estos casos, la solidaridad de la sociedad se dejó ver en la ayuda enviada a los lugares afectados.

También existieron irregularidades en el manejo de la ayuda, facilitado por un inadecuado control de la misma. "De acuerdo a numerosas denuncias, alimentos y medicamentos enviados a damnificados están siendo desviados para su comercialización en diversos puntos. En Yucatán, campesinos de Cacalchén, Teya, Espita, Tzimin y Sotuta, acusaron a los alcaldes de dichos municipios de estar comercializando alimentos básicos, medicamentos y cobijas destinados a las víctimas del huracán". (20)

Numerosas dependencias, instituciones y asociaciones apoyaron económicamente a los estados afectados en el sudeste. "Se registró la entrega de 9 mil colchonetas de las que fueron transferidas 6 mil al DIF-Yucatán para repartir en los municipios. La Institución Crediticia BANPAIS donó un mil despensas que fueron repartidas en las poblaciones de Cansahcab, Telchac Puerto, Chabihau y San Crisanto..." (21) En el estado de Campeche "se recibió también el apoyo de los estados de Puebla y Tabasco; de la SEDUE, el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios, La Cruz Roja Mexicana, la CONASUPO y la distribuidora de materiales de construcción "Laminas y láminas". (22)

Afortunadamente, tanto instituciones privadas como sociales, brindan apoyo económico cuando acontecen desgracias como la del huracán en 1988, y es responsabilidad del gobierno vigilar el cabal ejercicio de esos recursos. La Protección Civil, como cualquier otra actividad del gobierno debe estar normada por planes y programas, y es a través de ellos que se puede contar con una previsión y una organización adecuadas para afrontar estas situaciones. No es tolerable que la ayuda que se brinda a las víctimas de un desastre sea objeto de malos manejos, y aunque quizá sean aislados estos casos, debe existir un control absoluto para evitarlos.

3.2.3.3 Organización y coordinación gubernamental.

La actuación del gobierno, no solamente en situaciones de emergencia, sino en todo momento, está determinada en buena medida por condiciones que pueden ser de tipo económico, político o social. Así, la capacidad de organización y coordinación que tuvieron Quintana Roo, Campeche y Yucatán, durante el huracán, varió por distintos factores. Y de

(21) Lic. Víctor Manzanilla Scheaffer. Op. cit. Pag. 313

(22) Carrillo Zavala, Abelardo. Op.cit.

hecho, no sólo los gobiernos estatales, sino también el gobierno federal se encontraba en una situación "especial", pues la atención estaba puesta en ese momento en la campaña del candidato electo por el partido oficial, y todo el proceso de transición política que desde esas alturas se origina. En el estado de Campeche, por ejemplo, hubo dificultad en la coordinación de las dependencias y entidades del gobierno local y para el mes de noviembre de 1988 se atendió esa necesidad: "Con el objeto de hacer más eficiente la administración pública, en noviembre de 1988 acordamos la sectorización de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, para mejorar su relación con las dependencias del gobierno". (23) En este mismo estado se realizaron comicios para la renovación de ayuntamientos, juntas y comisarias municipales en noviembre, y como fue natural, los candidatos aprovecharon la situación para utilizar recursos políticos, tanto para hacerse notar como para hacer sombra a sus oponentes.

En el estado de Quintana Roo se dieron problemas semejantes los cuales manifestaron también la necesidad de la administración pública local. En su informe de gobierno el jefe del ejecutivo quintanarroense, dijo: "Hemos procurado mantener actualizado el Sistema Estatal de Planeación Democrática, evaluando las acciones y los resultados de su ejecución adaptándolo a las situaciones tan especiales a que dio lugar el huracán 'Gilberto'. A partir de este año, con las reformas que aprobó la legislación a la Ley Orgánica del Ejecutivo, entró en funciones la Secretaría Estatal de Programación y Presupuesto, con el fin de integrar bajo la normatividad de una sola dependencia estas actividades". (24)

Por otra parte, también se dieron buenas medidas y buena utilización de los medios e instrumentos de apoyo, como fue el caso de los Convenios Unicos de Desarrollo, por los cuales los estados afectados reci-

(23) Idem. P. 23

(24) Borge Martín, M. Op. cit.

bieron la ayuda económica de la federación. Sin embargo, nuevamente un desastre vino a poner en evidencia la capacidad gubernamental para actuar y las lagunas que existen en este caso en las administraciones públicas locales. En el Sistema Nacional de Protección Civil se define que "los consejos serán órganos de consulta de los gobiernos federal, estatal y municipal, y representarán mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que a nivel nacional y estatal se organicen y ejecuten. Significarán por tanto instancias globalizadoras por cuanto en su seno se recogerán las capacidades normativas, de orientación, de supervisión y de operación, estas últimas no imputadas a ningún sector en exclusiva". (25)

Los Consejos, o Comités de Protección Civil estatales, no están estructurados aún convenientemente para que puedan realizar sus funciones cabalmente. Esto es consecuencia de que en la mayoría de los casos, son órganos recientemente creados que no cuentan con recursos para trabajar y que se han puesto ahí más que por una necesidad, como por una "moda gubernamental" surgida en 1985. Pero en realidad si se trata de una cuestión que requiere atención, y que el gobierno federal asumió con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, siendo necesario que los gobiernos locales y municipales también así lo entiendan. La buena disposición que muestran todos los sectores de la sociedad en el renglón de seguridad civil, debe ser orientada y fomentada de la mejor manera, y esto es sin duda responsabilidad del gobierno.

(25) Sistema Nacional de Protección Civil. D.O.F.
6 de mayo de 1986. P. 220

3.3 Efectos en Monterrey.

Después de aravesar por la Península de Yucatán el meteoro "Gilberto" continuó con una trayectoria hacia el norte del país. Afectó municipios de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas causando grandes destrozos, siendo la ciudad de Monterrey la que resultó más dañada y donde perecieron mayor número de personas. El día 17 de septiembre de 1988, un par de días después de su paso por el sudeste mexicano, entró el huracán a Monterrey tomando prácticamente por sorpresa a la población y las autoridades.

3.3.1 Repercusiones en el bienestar social.

3.3.1.1 Daño en la vida de la población y sus propiedades.

La cifra de personas que perdieron la vida en Monterrey nuevamente varió en estimaciones, sin embargo, fue evidente que se trató de un número muy elevado en comparación con otras localidades que habían sido embatidas por el ciclón. "Según el gobierno de la entidad había 122 muertos, pero otras versiones indicaban que la cantidad de víctimas era de 137 personas fallecidas". (26) El Universal informaba otra cifra: "Por lo menos 100 muertes, 8 000 personas afectadas y 80 % de la comunidad metropolitana sin energía eléctrica fueron los daños del huracán Gilbert". (27) De cualquier modo, la cifra de personas que perdieron la vida fue elevada si se considera que se trata de una sola ciudad (la cantidad de víctimas calculada en los estados de Quintana Roo, Campeche y Yucatán fue de 200 aproximadamente), y añadiendo a ello que se trata de una ciudad con cierto desarrollo económico.

Fueron 5 mil 700 las familias que perdieron sus viviendas y que tuvieron que ser instaladas provisionalmente en 110 albergues que el gobierno instaló para ello. El mayor daño fue para las colonias que se

(26) La Jornada. 23 de septiembre de 1988. P. 10

(27) El Universal. 18 de septiembre de 1988. Primera plana.

ubicaban en el lecho del hasta entonces seco río Santa Catarina. Estas colonias, de la clase popular, fueron materialmente sepultadas en el fango. De nuevo fueron los sectores pobres de la población los más afectados, y si se piensa que además de la pérdida de vidas y de sus viviendas, perdieron prácticamente todo lo que poseían, cualquier programa gubernamental de reconstrucción o de ayuda resultó insuficiente.

3.3.1.2 Repercusiones en la salud pública.

A causa del huracán quedaron inhabilitados algunos centros de salud y hospitales, sobre todo la temporal ausencia de suministro eléctrico y de agua potable. Sin embargo la necesidad de atención médica pudo cubrirse, tanto para los pobladores de la ciudad como para gente proveniente de otros municipios afectados. En el aspecto sanitario el gobierno tomó medidas a través de un Comité de Salud, el cual se encargó "de prevenir epidemias o propagación de enfermedades contagiosas". (28) El aspecto de salud no representó un problema grave a consecuencia del ciclón y pudo manejarse bien este aspecto, ya que los mayores daños se suscribieron a una franja marcada por el río Santa Catarina. Sin embargo, la atención médica y de prevención sanitaria para casos de desastre, no existía formalmente en Monterrey en ningún plan o programa específico.

3.3.1.3 Repercusiones en los servicios públicos.

Durante algunos días hubo deficiencia en los servicios de suministro de energía eléctrica, agua potable y drenaje a consecuencia del huracán en la ciudad de Monterrey. El día 20 de septiembre se "había recuperado en un setenta por ciento el servicio de electricidad y en un sesenta por ciento el de agua potable". (29) El restablecimiento total de

(28) Treviño Martínez, Jorge. Cuarto informe de gobierno. Nuevo León, Marzo de 1989. P. 19

(29) La Jornada. 20 de septiembre de 1988. P. 12.

los servicios públicos básicos se llevó varios meses en Monterrey y en otros municipios afectados. Para ello el gobierno del estado destinó a la reconstrucción de la infraestructura de agua potable y drenaje del Área metropolitana "15 mil millones de pesos en las instalaciones de las fuentes de abastecimiento, en la red de distribución y en los colectores de drenaje sanitario." (30)

3.3.2 Repercusiones económicas.

Los daños económicos globales provocados por el paso del meteoro en Nuevo León fueron cuantiosos. Tanto infraestructura, como bienes públicos y privados resultaron dañados, calculándose "pérdidas por 150 mil millones de pesos en Monterrey" (31). Cerca de 100 tramos de la red vial primaria se vieron afectados en el área metropolitana, 89 puntos de la red de carreteras que comunican a la ciudad también se dañaron, representando su rehabilitación un gasto calculado en 10 mil millones de pesos. La red férrea que comunica el área metropolitana sufrió también serios daños. El costo estimado de las obras para reparar la infraestructura y equipamientos dañados por el huracán fue de 100 mil millones de pesos. "El monto de obras de reconstrucción en el estado de Nuevo León equivalió al 15 % del presupuesto total de inversión que el mismo ejerció en 1988; el costo de las obras ejecutadas hasta marzo de 1989 era igual al 46 % del presupuesto de ese año". (32)

Las pérdidas económicas fueron enormes en todo el estado de Nuevo León, sin embargo, al igual que ocurre en los estratos sociales, tratándose de un estado rico como este, las posibilidades de recuperación ante una catástrofe son amplias. Pero en este sentido encontramos la paradoja

(30) Treviño Martínez, Jorge. Op. cit. Pag. 23

(31) La Jornada. 19 de septiembre de 1988. P. 12

(32) Treviño Martínez, Jorge. Op. cit. P. 6

de que un gobierno con recursos no cuenta con un sistema de protección ciudadana efectivo, como se hizo evidente en Monterrey.

3.3.3 Acción de la administración pública.

3.3.3.1 Previsión.

Esta actividad de la protección civil es la que mejor refleja la efectividad y eficiencia de la labor gubernamental en este renglón. Cuando existe una previsión adecuada, tanto gobierno como todos los sectores sociales están en posibilidad de responder con rapidez a una emergencia, siendo esta la fase más crítica de la protección civil, es también el mejor parámetro de evaluación. En el Estado de Nuevo León, concretamente en Monterrey, la imprevisión fue causante de centenares de muertes durante el huracán "Gilberto". El Comité Estatal de Protección Civil, según la versión oficial, actuó aplicando con eficacia medidas preventivas, y su "acción evitó que la tragedia fuera mayor". (33) El Secretario de Gobierno y responsable operativo del Consejo de Protección Civil, J. Natividad Gonzáles, describió el plan de emergencia puesto en marcha por el gobierno neoleonés desde la tarde del 15 de septiembre, destinado inicialmente a apoyar a Matamoros, hacia donde se dirigía "Gilberto", y reforzando en cuanto se dispuso de información sobre el curso del huracán, desviado a Nuevo León.

El 16 de septiembre, por la mañana, el gobernador Jorge Treviño instaló el Consejo de Protección Civil en sesión urgente y permanente, con la participación de todos los alcaldes de la zona metropolitana, el ejército, la policía rural, la policía preventiva, la policía judicial, los bomberos, Cruz Roja y otras corporaciones de asistencia so-

(33) Jorge Treviño Martínez. Cuarto Informe de Gobierno. Nuevo León
Marzo, 1989. P. 19

cial. "Todas las dependencias y funcionarios vinculados con los planes de emergencia estaban listo a entrar en acción para prevenir cuanto mal pudiera venir". (34) La realidad, sin embargo, fue distinta y el día 16 de septiembre los noticiarios de radio y televisión informaron que el ciclón después de haber cruzado por la Península de Yucatán, atravesaba el Golfo de México y se dirigía a las costas de Texas. Hasta ese momento nadie creía posible que el huracán pudiera afectar a la capital de Nuevo León.

Cuando se comenzaron a recibir cables informando del cambio de trayectoria de "Gilberto", fue cuando se alertó a la población. Quedaba poco tiempo y mucha gente no tomó las providencias necesarias, por no estar al tanto de las noticias, lo cual se agravó por ser un día festivo. "La voz de alerta se dió cuando el huracán estaba encima a las 18:30 horas, según la versión de Francisco Olivares, de la Policía Federal de Caminos". (35) El comandante de la Cruz Roja de Monterrey, Alberto Pérez Rentería, declaró: "la institución inició labores de evacuación cuando el fenómeno azotaba ya a la ciudad, al filo de la media noche del viernes, sin aludir a planes u operativo alguno, porque empezamos a recibir llamadas de todas partes de la ciudad". (36) La mayor cantidad de víctimas fueron personas atrapadas en vehículos que fueron arrastrados por la corriente del Santa Catarina. Varios autobuses de pasajeros y automóviles particulares quedaron sepultados en el lodo con los pasajeros muertos en su interior. Las colonias asentadas en el lecho del río Santa Catarina, y poblaciones como Cadareyta que se ubican en el trayecto de dicho cauce fluvial fueron las más afectadas por la imprevisión y el saldo de víctimas fue muy elevado.

(34) Idem. F. 19

(35) Impacto. No. 2014. P. 63

(36) Proceso. No. 621. 26 de septiembre de 1988.

La imprevisión es resultado en gran medida de un sentimiento de in-
 munidad a perturbaciones, llamense éstas huracanes, sismos o movimientos
 sociales. En Monterrey, al parecer, este sentimiento predominó por mu-
 cho tiempo. La ciudad tiene a la Sierra Madre Oriental por barrera natu-
 ral y a sus chimeneas por escolta. Pero la tragedia vivida en 1988, no
 fue la primera causada por el río Santa Catarina como lo apunta Abraham
 Nuncio: "No tenía la capital del Nuevo Reino de León ni dos décadas de
 fundada cuando una crecida del Santa Catarina se llevó media ciudad, Alon-
 so de León, gobernador y cronista de ese 'Reino de Anillo' -como el mis-
 mo lo llamó-, fue testigo de cinco venidas más a lo Barro del siglo XVII.
 Muchas otras se producirían después, nosotros anotamos un total de doce
 antes de arribar el siglo XX". (37)

A las experiencias previas a este siglo, se sumarían otras más en
 Monterrey, como nuevamente Nuncio lo declara: "En el pequeño perímetro
 de historiadores, cronistas y algún funcionario excepcional, circularía,
 poco después del 17 de septiembre de 1988, la fotocopia de un libro:
 'La inundación de 1909', de Humberto Buenvello Chapa, que reseñaba con
 agudeza la catástrofe en la que perdieron la vida entre cuatro y cinco
 mil personas (alrededor del diez por ciento de la población citadina).
 Esta inundación tuvo gruesas consecuencias políticas. El gobernador Ber-
 nardo Reyes, uno de los hombres en quien se reconocía mayores posibilida-
 des para suceder a Porfirio Díaz, se había ausentado de Monterrey para
 evitar el acoso de los científicos que rivalizaban con él. La inunda-
 ción le impidió volver oportunamente a la capital para dirigir las
 acciones de auxilio. Desde París, en calidad de embajador de México, en-
 viaría semanas después su renuncia al gobierno del "estado". (38)

Una de las ciudades con mayor potencialidad económica en el país,

(37) Palabras del escritor Abraham Nuncio en la presentación de su li-
 bro "Gilberto, la huella del huracán en Nuevo León", la cual fue
 llevada a cabo en la Representación del Gobierno de Nuevo León en
 el D.F. en octubre de 1989.

(38) Idem.

no tuvo la capacidad para enfrentar la emergencia que se le presentó. Fue notoria la falta de organización gubernamental y social para atender la contingencia, así como una educación para los desastres inexistente.

3.3.3.2 Organización y coordinación gubernamental.

Después de "prevenir" la llegada del ciclón, y una vez que los estragos fueron visibles, el gobierno neoleonés creó fondos, fideicomisos, comités y subcomités. Comités de rescate y salvamento, de apoyo a damnificados, de vivienda, de salud, de acciones de emergencia para restablecer servicios públicos; subcomités de viabilidad y transporte, de agua potable y electricidad. Se creó el fondo de solidaridad y un sistema de recepción de donativos, todos (con organograma y programa de trabajo) coordinados por un centro de operaciones y guiados por un Consejo Estatal, para atender la catástrofe. Días después el Consejo Estatal de Protección Civil se tornó en Comisión de Reconstrucción, dentro de la que se formaron nuevos comités y un fideicomiso. Se crearon centros de recepción de donaciones en especie y una cuenta bancaria para los aportes económicos.

A la par del gobierno, organismos sociales, grupos de diferente carácter y hasta partidos políticos se organizaron para atender la emergencia. "El 22 de septiembre, seis días después de la catástrofe, junto con el esquema de gobierno, la Cruz Roja tenía ya sus propios canales de ayuda, al igual que en Cáritas; se había formado ya el grupo Alianza A.C. con su cuenta bancaria propia; el Congreso del Estado había establecido su comisión de ayuda y el PRI su Comité de Solidaridad Comunitaria. Los organismos empresariales igualmente establecieron, su centro de recepción de ayuda. El ejemplo cuandió y la integración de esfuerzos quedó únicamente en el papel". (39)

(39) Proceso. No. 622 2 de octubre de 1988.

Al margen de la estructura oficial siguieron formándose instancias de apoyo a los damnificados. La televisión privada de Monterrey, mediante un maratón realizado durante veinte horas recolectó fondos por el conducto de la Cruz Roja. Cáritas de Monterrey desplegó por su parte una campaña publicitaria convidando a utilizar las iglesias y sus oficinas para canalizar la ayuda a los damnificados. La Iglesia Católica realizó su propia colecta y luego seguiría el ejemplo la presbiteriana, realizando compras y reparto por su propia cuenta con el donativo de 230 millones de pesos que recibió del organismo internacional World Vision. Sociedades anónimas como Internacional Regiomontana de Acero y la Central de Servicios de Carga, formaron sus propios comités Pro-Damnificados y dentro del PRI, por otra parte, se creó el Comité Pro-Damnificados Huracán 1988, por instrucciones del senador Alfonso Martínez Domínguez.

"La desconfianza cundió y no sólo fueron la CANACO y la industria restaurantera las que decidieron acudir por su propia cuenta en ayuda de los damnificados, sino que hasta el Sindicato de la Industria de la Masa y la Tortilla, afiliado a la CTM, determinó distribuir una tonelada diaria de tortilla, directamente y sin intermediarios". (40) Resultó, pues, que aunque el apoyo y la solidaridad de diversas instituciones y asociaciones, se hizo presente, fue en alguna medida desorganizado y sin un control adecuado.

3.4 Evaluación.

Es evidente que existen grandes dificultades organizativas y de administración sobre todo en el ámbito municipal y también en el estatal. La protección civil que es una actividad que hasta fechas recientes se ha tomado más en serio, es por consecuencia una labor aún inmadura a este nivel. De hecho las deficiencias en este renglón existen en los tres estratos de gobierno y en la coordinación con los sectores privado y social.

(40) Proceso. No. 622 2 de octubre de 1988. P. 27

En el caso del huracán "Gilberto" se notó la falta de preparación por parte de los gobiernos locales para enfrentar contingencias, tanto en el aspecto de previsión como de organización y coordinación. Esta fue la segunda experiencia importante después de los terremotos de 1985 y a tres años de distancia, el avance en materia de protección civil se observó escaso. Los desastres, del tipo de que se traten, no podrán ser controlados ni predichos de manera absoluta; pero una adecuada planeación e integración permitirá aminorar sus efectos en buena medida. La adecuada planeación y programación en los diferentes niveles debe ser el medio para conseguir que el Sistema Nacional de Protección Civil cumpla su función.

Son numerosos los elementos que se deben conjuntar para integrar un sistema de protección ciudadana que abarque todo el país. Desde las cuestiones técnicas y de investigación, hasta las de ámbito jurídico, contando por supuesto las de organización y coordinación a diferentes niveles. Las experiencias enseñaron ya, con toda claridad, que las calamidades no deben subestimarse, y México, tanto por su situación geográfica como por otras condiciones y factores, es un país en el que se hace muy necesario (mejor dicho imprescindible), planear en esta materia y crear una "cultura para los desastres".

En muchos de los municipios afectados por el ciclón de 1988 se pudo observar una incapacidad casi absoluta para enfrentar el fenómeno, tanto por parte de los gobiernos, como de los pobladores, quienes no estuvieron preparados para actuar ante la calamidad. Los gobiernos estatales, dentro de sus posibilidades financieras y organizativas apoyaron a los municipios durante y después del huracán; sin embargo, no es posible que un gobierno local pueda atender en todo el territorio de su estado estos casos. Sobre todo porque no existe la posibilidad de conocer que regiones pueden ser mayormente afectadas; esto mismo puede decirse para el ámbito del gobierno federal, que no tiene capacidad para velar en todo el territorio nacional en materia de protección civil.

Es así que se requiere de una participación activa de los gobiernos y poblaciones de los municipios, para que desde este nivel se actúe inmediatamente ante emergencias. La variable tiempo es de gran importancia en los casos de desastros, ya sea cuando se prevé una inminente calamidad o cuando ésta se presenta de repente, y la actuación rápida de la sociedad y gobierno es de vital importancia para aminorar los efectos de un fenómeno destructivo. La planeación y la creación de programas son la base para que la respuesta sea como se requiere, tanto en el plano de organización, como en el de la coordinación, auxilio y control. La información y educación en materia de autoprotección es también fundamental para que la población enfrente de la mejor manera posible estas situaciones.

La coordinación y cooperación entre los gobiernos municipales, estatales y federal también debe definirse en los instrumentos que para el efecto existen, ello en base a las diferentes situaciones y capacidades de los mismos. Debe considerarse también la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad. No es posible saber cuándo ni donde, pero seguramente en el futuro se presentarán acontecimientos imponderables, y la sociedad debe estar mejor protegida al llegar el caso, lo cual requiere de una preparación en los términos ya mencionados.

CAPITULO 4. LA PLANEACION PARA LA INTEGRACION DE LA PROTECCION CIVIL.

4.1 La función de planeación.

Aunque existen muchas definiciones de planeación, es posible definir esta actividad como la función de la administración en la cual se identifican los objetivos generales y las condiciones en que se desarrollarán a futuro una o varias instituciones. Planear consiste en ver a futuro el posible curso de las condiciones y acontecimientos, a corto, mediano y/o largo plazo, estableciendo las vías de acción, programas, estrategias, políticas, etcétera, para lograr los fines perseguidos. En base a la planeación se desarrollan las otras funciones de la administración, para posteriormente retroalimentar la primera. La acción de planear se da a diferentes niveles y sectores, pero en un ámbito global se habla de una planeación económica y de una planeación social para el desarrollo.

Del mismo modo, la planeación se puede referir a una parte de la actividad económica o social, y así se estructuran planes del sector agrícola o del sector educativo por ejemplo. De acuerdo con su carácter de definición de objetivos generales y fines globales, la planeación tiene un contenido político innegable. La rigidez o flexibilidad de esta actividad está dada por el contexto político y de gobierno en todos los países, y puede revestir dos tipos básicos: planeación obligatoria o forzosa, y planeación inductiva o indicativa. "La planeación en México no se ajusta a los extremos de la planeación obligatoria; caería en el grupo de países que han diseñado un sistema de planeación indicativo". (1)

(1) Pichardo Fagaza, I. Ob. cit.

Vol. II P. 17

4.2 El Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el instrumento de mayor importancia a nivel nacional para elaborar los planes y programas, que dentro del marco de la participación social se delimitan para el desarrollo del país. Uno de los principios fundamentales del SNPD, es el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos. Así, se concibe a la planeación como una base de la descentralización de la vida nacional. La esencia del Sistema Nacional de Planeación Democrática se encuentra en que "es el instrumento a través del cual el Estado y la sociedad civil definen el rumbo específico a seguir, para avanzar hacia la consecución de los propósitos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional, y la incorporación de nuevas técnicas y metodologías de planeación al proceso cotidiano de toma de decisiones de las distintas dependencias y entidades del Gobierno". (2)

4.2.1 Marco jurídico.

La base legal del SNPD es la Constitución Política que en el artículo 26 establece que el Estado está facultado para organizar un sistema de planeación democrática, el cual estará encaminado a conseguir el desarrollo nacional. Como fundamento jurídico en el siguiente nivel se tiene la Ley de Planeación, que establece la manera en que se integra y funciona esta actividad. Dicha ley establece que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, forman parte del sistema; señala las atribuciones que debe cumplir la administración central y paraestatal. Asimismo, la ley prevé la expedición de disposiciones reglamentarias específicas a la misma, para esta

(2) Planeación Democrática. Cuadernos de Renovación Nacional.

blecer las normas de su organización y funcionamiento y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas específicos.

4.2.2 El Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo fija los grandes objetivos nacionales y las prioridades, mediante diagnósticos e incorporación de la consulta popular. El Plan Nacional es un ordenamiento para el desarrollo social y económico, que pretende hacer coherentes las acciones del sector público y establece la manera de inducir y concertar los sectores privado y social, así como la coordinación de la actividad intergubernamental. El Plan Nacional de Desarrollo tiene las características básicas siguientes:

- "Expresa el compromiso en materia de desarrollo económico y social asumido por el Presidente en un periodo determinado.
- Rige el contenido de los programas que se generan en el SNPD.
- Es un instrumento que expresa los propósitos, políticas, programas y principales proyectos de la estrategia de desarrollo.
- Propone un marco obligatorio para toda la planeación del gobierno.
- Es norma para la integración de los principales instrumentos de política anual, como son el Presupuesto de Egresos de la Federación, las iniciativas de leyes de los ingresos, los convenios de coordinación entre la federación y estados y los contratos, pactos y convenios que establezcan el sector público y los sectores social y privado." (3)

El PND es elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y debe ser completado en los seis primeros meses de posesión del cargo por el Ejecutivo Federal. En el ámbito de la administración federal, el concepto o categoría de plan sólo se aplica al Plan Nacional de Desarrollo y en ese sentido, la única dependencia que planea es la SEP, mientras que las restantes elaboran programas.

(3) Pichardo Pagaza, I. Ob. cit. Tomo II P. 39.

4.2.3 Los niveles de actividad en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En la administración pública federal existen tres niveles de acción del Sistema Nacional de Planeación Democrática: el global, el sectorial y el institucional. El nivel global se refiere a todo el proceso de planeación nacional, es decir, a las cuestiones macro de la economía y de los problemas sociales. El nivel sectorial está integrado por las dependencias coordinadoras de cada uno de los sectores administrativos. La función de la planeación sectorial es expresar en cada ámbito, los objetivos nacionales definidos. Se elaboran los programas sectoriales específicos, de mediano plazo y sus programas anuales. Por otra parte, el nivel institucional del sistema se integra por las entidades de la administración paraestatal. Es el Presidente quien determina, mediante decreto, que entidades deben elaborar planes de mediano plazo, dado su peso en el marco del desarrollo. Cuando es este el caso, de cualquier manera los programas deben incluirse en el programa sectorial correspondiente. No obstante, las entidades deben elaborar sus programas anuales de manera independiente.

Así también, los estados de la federación pueden ejercer la función de planeación en estos tres niveles dentro del marco global nacional del Plan Nacional de Desarrollo. También los municipios están facultados jurídicamente para elaborar sus planes de desarrollo en concordancia con los lineamientos que para el efecto existan en el Sistema de Planeación Democrática Estatal y del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

4.2.4 Vertientes de la planeación.

Se han definido cuatro tipos o vertientes para instrumentar la planeación y los programas: la obligatoria, la de coordinación, la de inducción y la de concertación. La primera se refiere al ámbito de actividad de la administración pública federal y se manifiesta en los pro-

gramas tanto de la administración central como de la paraestatal. La vertiente de coordinación se da solamente entre el gobierno y las entidades federativas bajo los criterios de soberanía establecidos en la Constitución Política. El tercer mecanismo de la planeación, el de la inducción, se refiere a la orientación que el gobierno propicia en las acciones particulares para encaminarlas al logro de los objetivos generales. Por último, la vertiente concertada se lleva a cabo entre el sector público y los particulares, mediante convenios en que ambas partes están dispuestas a colaborar en alguna actividad económica, social o de otro tipo.

4.2.5 La Planeación Democrática

La planeación se ha tratado de concebir como una actividad participativa de toda la sociedad y como medio para ello, se establecen los foros de consulta popular. Estos órganos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tienen como objetivo captar las opiniones de todos los sectores de la sociedad civil para en base a ello formular el Plan Nacional de Desarrollo. Los foros que se instalan con este fin, abordan distintos problemas sectoriales, regionales, institucionales y especiales definidos. "Los objetivos de los foros de consulta popular pretenden la institucionalización de la consulta popular: precisar prioridades y estrategias de desarrollo por sector; garantizar la participación realmente democrática en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas; identificar las posibilidades para concertar acciones entre el gobierno y la sociedad civil; registrar anualmente las aportaciones de la sociedad civil para la evaluación de los resultados de la planeación y para elaborar los programas anuales". (4)

(4) Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización.
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1984.

Dentro de lo que se define como planeación democrática, cabe mencionar la relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en esta actividad. Esta relación está fundada en la Constitución Política y en la Ley de Planeación, y se da en los siguientes términos: el Jefe del Ejecutivo envía el plan al Congreso de la Unión para que éste haga las observaciones pertinentes en cuanto a ejecución, revisión y adecuación del mismo. Durante su informe al Congreso, el titular del Ejecutivo desglosa los avances en la ejecución del Plan y de los Programas derivados. Así también, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores de las entidades paraestatales informan al Congreso de sus avances y grado de cumplimiento de sus objetivos y programas en el marco de la planeación nacional.

Sin embargo, la planeación sigue siendo uno de los instrumentos más importantes de la política, y es definida aún como un ejercicio de autoridad. Por un lado, los foros de consulta están orientados de antemano hacia ciertos aspectos económicos y sociales específicos y por otra parte, el Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados concretamente), no participa de manera muy directa o definitiva en el proceso de planeación.

4.2.6 El Programa Nacional de Solidaridad.

Vale la pena mencionar el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que aunque se elaboró con un enfoque más que nada económico, de abatimiento de la pobreza extrema, se extiende ahora a otros ámbitos, como puede ser el caso de poblaciones afectadas por desastros. El Programa Nacional de Solidaridad "es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para im-

pulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso". (5) Las áreas que reciben particular atención dentro del PROMASOL son : alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación y agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales. En este contexto, los recursos del programa pueden ser encaminados a la ayuda en casos de siniestros, sobre todo a los sectores más desprotegidos que son los que más recientes las calamidades.

4.3 La planeación de los gobiernos estatales.

La función de planeación en los gobiernos estatales es hasta cierto punto reciente. Aunque habían existido antecedentes, es hasta 1971 cuando se crea el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico en el Estado de Yucatán, haciendo inherente a la administración pública local la función de planear. La planeación en los estados tiene el mismo carácter que la planeación federal, en cuanto a que se entiende como una actividad democrática para determinar el rumbo de una entidad federativa. Los ejecutivos estatales elaboran sus planes de desarrollo en base a las disposiciones de la Constitución Política de la República, del Plan Nacional de Desarrollo, de la Ley Estatal de Planeación y de sus Constituciones locales respectivas.

La planeación en el nivel estatal "se puede situar en dos instancias, la primera de coordinación con otros ámbitos de gobierno a través de los COPLADES y la segunda, la planeación interior propiamente dicha, a cargo de dependencias creadas para ello, tales como las Secretarías o Direccio-

(5) Plan Nacional de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989. P. 127

nas llamadas de Planeación, de Desarrollo o bien de Programación y Presupuesto". (6) En este sentido es conveniente mencionar también los Convenios Unicos de Desarrollo como un instrumento importante en el contexto económico y social de las entidades federativas. Atendiendo a su soberanía, los estados tienen la facultad de crear sus propios sistemas de planeación, atendiendo al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Corresponde a los estados establecer prioridades políticas, económicas y sociales para conducir la tarea de planeación para el desarrollo. Es así que los Sistemas Estatales de Planeación Democrática son creados en correspondencia con el SNPD.

4.4 La Planeación Municipal.

La actividad de planeación en los municipios varía de acuerdo con las condiciones y el grado de desarrollo de cada caso. En general, solamente los municipios que tienen algún peso económico y social son los que planean a través de órganos específicos, apoyados en instrumentos como los Convenios Unicos de Desarrollo Estatal. Estos convenios se firman entre los gobiernos locales y los municipios para atender distintas problemáticas. De acuerdo con ello es posible determinar programas municipales de inversión, regionales y de desarrollo. "Son materia de acuerdos de coordinación, las acciones siguientes:

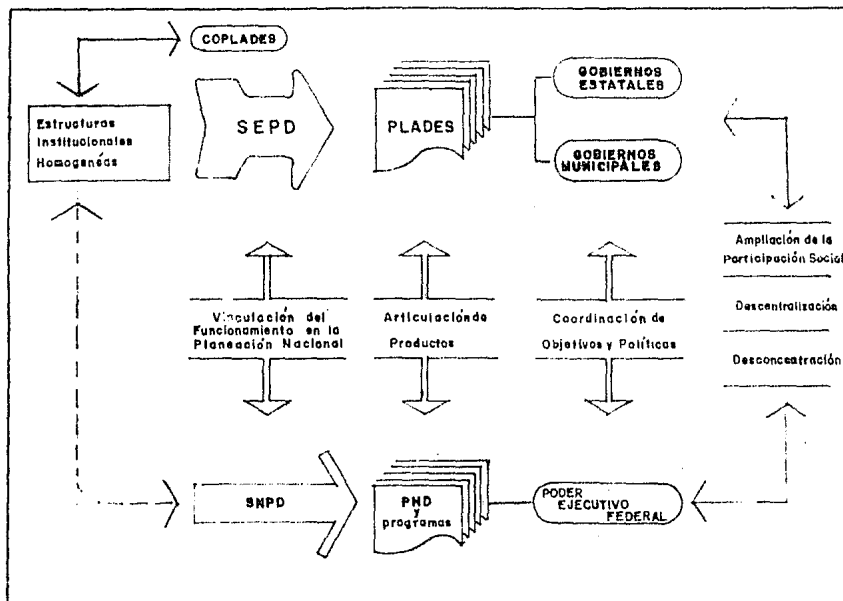
- Vigilancia del respeto de los preceptos constitucionales, en materia de garantías individuales.
- Fomento de desarrollo político.
- Promoción de las políticas de empleo.
- Fortalecimiento y apoyo al sistema de planeación.
- Previsión contra la delincuencia.
- Auxilio en los casos de desastre.
- Lucha contra el narcotráfico". (7)

Del mismo modo, la coordinación puede darse en sentido horizontal, tanto entre gobiernos estatales, como entre municipios con algún interés.

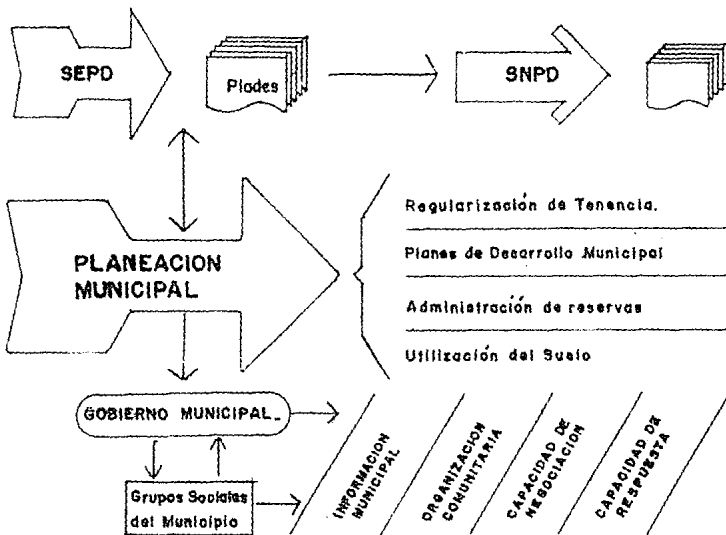
(6) Martínez Cabaña, G. Op. cit. P. 199

(7) Idem. P. 103.

PLANEACION ESTATAL EN EL SNPD



PLANEACION MUNICIPAL



común. Este tipo de coordinación por lo general se da en un ámbito regional. Los municipios tienen también la capacidad de organizar sus comités de planeación en función del COPLADE del Estado, es decir, como un órgano colegiado integrado por el gobierno municipal, las dependencias y entidades de la administración estatal, el sector privado y social, para fijar las problemáticas locales y los posibles caminos a seguir.

4.5 La planeación de la protección civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil se conformó de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Planeación, "los propósitos del sistema que son fundamentalmente cualitativos, constituyen parte básica de la estrategia económica y social y de las orientaciones de reordenación económica y de cambio estructural señaladas por el Plan Nacional de Desarrollo, en cuyas líneas de acción participa". (8) En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 por primer vez se hace mención a la actividad de protección civil en este documento. En el apartado que se refiere a la Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses Nacionales en el Exterior, se dice: "Además de las funciones enunciadas, las fuerzas armadas realizan tareas complementarias que inciden directamente en el Desarrollo de la Nación, entre las que se cuentan el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil". (9) En ese mismo apartado también se define como actividad importante de las fuerzas armadas: "el coadyuvar en la política del estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son: la protección a la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes". (10)

(8) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1989. P. 34

(9) Idem. P. 35

(10) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. P. 22

El Sistema Nacional de Protección Civil ha tratado de ser llevado al nivel de gobierno estatal y municipal, sin embargo aún existen muchas acciones necesarias para lograr este fin. Los programas establecidos dentro del sistema no funcionan con toda la eficacia que se desearía, no porque estén estructurados de manera inadecuada, sino porque existen carencias financieras, técnicas, de organización, etc., que deben cubrirse.

4.6 Los programas federales de protección civil.

Como ya se mencionó anteriormente, el Programa General de Protección Civil se dividió en cuatro subprogramas: el de Prevención, el de Auxilio y el de Apoyo. A continuación se analizarán cada uno de ellos en sus funciones básicas.

4.6.1 Subprograma de prevención.

Dentro del subprograma de prevención se contemplan las siguientes funciones fundamentales:

"- Considerar la planeación y ejecución de las actividades de prevención en el contexto socio-económico y político, así como dentro del marco de los planes y objetivos globales de desarrollo.

- Estimular la participación activa de las autoridades y de los sectores privado y social, para la detección de los fenómenos perturbadores en general, así como de las condiciones inseguras que pueden ser generadoras de desastres, e igualmente, para la prevención y mitigación de los daños posibles.

- Inducir, de manera prioritaria, el cambio progresivo hacia la generación de condiciones de mayor seguridad en los centros de población e instalaciones diversas.

- Proteger los sistemas ecológicos y conservar los demás factores del medio ambiente necesarios para preservar el habitat y asegurar una calidad de vida digna." (11)

(11) Programa General Tipo de Protección Civil. Coordinación General de Protección Civil, 1939. Sub programa tipo de prevención.

El subprograma de prevención está dividido para su funcionamiento en cinco subprogramas: el de prevención de fenómenos geológicos, de prevención de fenómenos hidrometeorológicos, de fenómenos químicos, socio-organizativos y de fenómenos sanitarios. Entre las estrategias generales se contempla el fomento a la investigación sobre la ocurrencia de fenómenos destructivos y las calamidades encadenadas con ellos, así como los mecanismos generadores. También se incluyen actividades de evaluación y pronóstico permanente de la ocurrencia y características de los fenómenos que producen destrucción.

Se menciona entre las actividades de prevención el impedir, cuando esto es posible, la generación de calamidades, así como el desarrollo de medidas para mitigar sus efectos en los agentes afectables. Disminuir la vulnerabilidad de los distintos sistemas de subsistencia ante desastres es otra de las actividades importantes señaladas en este subprograma. Por otra parte, también se contemplan acciones encaminadas a desarrollar y actualizar las leyes, reglamentos y normas referentes a la prevención de catástrofes y al fomento de la participación de la comunidad en la determinación y aplicación de las medidas preventivas.

Las acciones concretas que se señalan en lo referente a la prevención son entre otras:

- El monitoreo de los fenómenos destructivos, así como del estado de los sistemas de subsistencia.
- Alertamiento oportuno, a los diferentes responsables y a la población en su caso, con el fin de aplicar las acciones preventivas correspondientes y de preparación para el auxilio.
- Establecimiento y realización en su caso de medidas para la evacuación preventiva de la población ubicada en zonas peligrosas:
 - Determinación de prioridades para la evacuación.
 - Organización de la población a evacuar.
 - Señalamiento para la evacuación.

Establecimiento de rutas de traslado.

Identificación de las zonas seguras.

Instalación de albergues.

Organización de atención médica.

Registro de los evacuados.

Coordinación y control.

- Estimación del peligro que presentan los fenómenos perturbadores y de sus tendencias actuales, así como pronosticar su ocurrencia.
- Evaluación de la vulnerabilidad de los componentes de los sistemas afectables ante los fenómenos perturbadores y sus calamidades encadenadas.

Elaboración de inventarios de los sistemas afectables, identificando y describiendo sus componentes.

Determinación de los componentes importantes en los sistemas afectables.

Evaluación de la vulnerabilidad de esos componentes.

- Estimación detallada de daños probables en función de la peligrosidad de los fenómenos perturbadores y de la vulnerabilidad de los sistemas afectables.
- Desarrollo de medidas para prevenir la ocurrencia de fenómenos destructivos cuando esto es posible.
- Identificación de problemas actuales y futuros en cuanto a la ubicación de centros de población en zonas propensas a fenómenos perturbadores.

4.6.1.1 Subprograma de prevención de fenómenos geológicos.

Las funciones señaladas son de carácter general para los cinco subprogramas de prevención, teniendo en cada uno actividades específicas de acuerdo con las particularidades de los distintos fenómenos perturbadores. Dentro del subsistema de prevención de fenómenos geológicos se contemplan las siguientes acciones:

- Desarrollo y operación de las redes de monitoreo, predicción y alertamiento, fundamentalmente en fenómenos sísmicos y vulcanológicos, en

los niveles local, regional y nacional.

- Desarrollo de modelos de predicción de la ocurrencia de los fenómenos geológicos, principalmente en cuanto a la ocurrencia de fenómenos sísmicos y vulcanológicos, incluyendo la respuesta esperada de los suelos de lugares de interés.
- Evaluación de las características estructurales del suelo.
- Estimación del peligro que representan los fenómenos geológicos y sus calamidades encadenadas, con el fin de establecer la microzonificación regional.
- Mejoramiento del diseño sísmico de estructuras.
- Elaboración o en su caso actualización de reglamentos de construcción.
- Desarrollo, vigilancia y control de las políticas de uso del suelo para disminuir la exposición al peligro de la infraestructura en edificios e instalaciones diversas.

Revisión del uso del suelo, a través de los sistemas de vigilancia, así como de los mecanismos de divulgación de aspectos relativos al peligro sísmico.

- Desarrollo de políticas de desconcentración en zonas con alto riesgo geológico.
- Reforzamiento de taludes en lugares estratégicos.
- Construcción de diques para desviar los flujos de lava, lodo, tierra, etc.

Dentro de las labores de investigación y previsión de fenómenos geológicos destaca el Servicio Sismológico Nacional, de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual tiene en funcionamiento una extensa red de monitoreo de volcanes y zonas sísmicas. Sin embargo, aún es prácticamente imposible predecir este tipo de movimientos de tierra. Por otra parte, en lo que respecta a la información y educación de la población para enfrentar este tipo de fenómenos se ha avanzado poco. Desde el terremoto de 1985 se dieron ya varios temblores de intensidad regular y en ninguna ocasión se vió una respuesta adecuada de la ciudadanía.

La Semana de Protección Civil, que el Departamento del Distrito Federal llevó a cabo en 1989, no rindió muchos frutos visibles. Los simulacros realizados, las conferencias y otras actividades llevadas a cabo en esa semana no fueron suficientes. En estos momentos, aún con las experiencias previas y las acciones que se realizan (que son escasas), existe prácticamente el mismo grado de vulnerabilidad ante un fenómeno geológico en la Ciudad de México y en las grandes ciudades del país.

4.6.1.2 Subprograma de prevención de fenómenos hidrometeorológicos.

El subprograma de prevención de fenómenos hidrometeorológicos incluye acciones específicas como las que se enumeran:

- Establecimiento de las redes meteorológicas de pronóstico, seguimiento y alertamiento.
- Construcción de obras de defensa, como diques, presas, canales, etc.
- Control de ríos y lagos.
- Vigilancia y mantenimiento de los sistemas hidráulicos.
- Construcción de obras de drenaje y su mantenimiento, así como la optimización del manejo y desalojo de aguas residuales.
- Desarrollo, vigilancia y control de las políticas de uso del suelo para evitar o disminuir los daños por fenómenos hidrometeorológicos.
- Evaluar la peligrosidad de los fenómenos hidrometeorológicos, realizando asimismo acciones para promover su vigilancia, seguimiento y pronóstico.

Cabe mencionar la labor que desempeñan en este subprograma instituciones como la Universidad Nacional, el Servicio Meteorológico Nacional de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Centro de Previsión del Golfo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Algunas otras instituciones más, como las universidades estatales también realizan investigación en este renglón. Sin embargo, el subprograma no funciona como sería deseable, y sin tampoco mencionar el

huracán de 1988, se suscitaron otro tipo de fenómenos hidrometeorológicos que afectaron poblaciones sin que hubiera existido una previsión adecuada. Tal fue el caso de las torrenciales lluvias que azotaron algunas regiones de Tabasco: "Los ríos Usumacinta y Grijalva se desbordaron y más de 3 600 familias resultaron damnificadas; la asociación ganadera local reubicó 15 mil cabezas de ganado vacuno hacia Campeche y Chiapas. El alcalde de Jonuta, Chiapas, puntualizó que hay cientos de damnificados en esta población. En tanto en Villahermosa, más de 600 familias que habitan la colonia Las Gaviotas sufren las consecuencias del desbordamiento del Grijalva". (12)

También se registraron en 1989 fuertes granizadas en poblados de Veracruz, las cuales causaron serios daños y muchas familias afectadas. En esa ocasión hubo numerosas quejas relacionadas al manejo que el presidente municipal estaba realizando con la ayuda llegada de la federación y el gobierno estatal. Al igual que en el citado caso de Tabasco y Chiapas, en esta ocasión fue notoria la falta de previsión para estos fenómenos, tanto por parte de las autoridades estatales como municipales.

4.6.1.3 Subprograma de prevención para fenómenos de carácter químico.

Dentro de este subprograma queden contempladas las siguientes acciones básicas:

(12) Excelsior 5 de octubre de 1988.

- Implantación y operación de sistemas de monitoreo, pronóstico y alertamiento en caso de emergencias por fenómenos químicos.
- Elaboración y aplicación de nuevas tecnologías para mejorar el monitoreo, predicción y alerta.
- Estimación del peligro que representan los fenómenos químicos y sus calamidades encadenadas, con el fin de establecer la microzonificación regional.
- Identificación de las instalaciones que presentan riesgos latentes de carácter químico, que afecten centros de población, a los sistemas ecológicos y a las áreas productivas.
- Identificación de los problemas actuales y futuros de la seguridad en el manejo de sustancias químicas peligrosas.
- Desarrollo de medidas para evitar o disminuir los impactos a los agentes afectables.
 - Construcción de obras de defensa y de reforzamiento para dar seguridad tanto a las instalaciones de alto riesgo como al entorno.
 - Reforzamiento de los componentes vulnerables.
- Establecimiento de medidas preventivas en el transporte, almacenamiento y elaboración de sustancias o productos químicos que presenten alto peligro de explosión, incendio, envenenamiento o contaminación.
- Revisión y actualización de la legislación en lo que se refiere al manejo, transporte, almacenamiento y proceso de sustancias peligrosas.
- Establecimiento de medidas de prevención tendientes a intervenir en los mecanismos de producción de calamidades químicas, con el fin de evitar su desarrollo.
- Mantenimiento preventivo de las instalaciones y equipos que presentan algún peligro de naturaleza química.
- Delimitación de zonas de seguridad en torno a las instalaciones de alto peligro.
- Revisión permanente de instalaciones, industrias, almacenes de combus

tible, gas, etcétera; en relación con el peligro químico.

- Fortalecimiento de la vigilancia y control de instalaciones, almacenamiento, procesos productivos, que presentan alto peligro químico.
- Control y vigilancia en las quemas de pastos con fines agrícolas.
- Apertura de brechas contra fuego.
- Reubicación de refinерías e industrias que pueden generar fenómenos químicos destructivos para centros de población cercanos.
- Establecimiento de medidas para evitar derrames o fugas de sustancias químicas dañinas para la salud y el medio ambiente.
- Desarrollo de la normatividad de medidas de prevención de incendios forestales, agrícolas, industriales y urbanos.
- Selección adecuada de sitios destinados al almacenamiento, confinamiento controlado y disposición final de residuos peligrosos.

Dentro de las actividades descritas, es de vital importancia la referida al control y normatividad de la seguridad industrial, tanto del sector privado como del sector público. Tanto industrias particulares como del Estado deben mantener sistemas de regulación y protección para evitar incidentes que dañen tanto sus propios intereses como al entorno. Dentro de este tipo de situaciones cabe mencionar dos ejemplos que provocan inquietud en las poblaciones que los rodean. El primero es el caso de la refinерía de Atzacapotzalco, D.F., complejo industrial ubicado dentro de una gran concentración poblacional. Se han hecho peticiones y reclamos de los habitantes de esa zona en el sentido de que la refinерía debe ser trasladada a otro lugar. Sin embargo, dado el gasto que representaría llevar esas enormes instalaciones a otro sitio, resulta difícil que esto se realice.

El otro caso puesto en polémica es el de la planta nucleoelectrica de Laguna Verde, alrededor del cual se formaron diversos grupos en oposición a la puesta en marcha de la planta generadora de electricidad,

tanto de ecologistas como de madres de familia y pobladores de las regiones aledañas. El beneficio que la producción eléctrica de Laguna Verde reportará al país es innegable; sin embargo, hay que valorar los riesgos posibles. Los percances nucleares suscitados en la Unión Soviética y en los Estados Unidos de Norteamérica muestran que aun en los países líderes en tecnología de este tipo, no existen todavía los sistemas de seguridad que trabajen en un cien por ciento de eficiencia, y que un accidente en reactores nucleares es posible.

El gobierno se mostró firme en la decisión de hacer funcionar las instalaciones y aseguró que las medidas de control y seguridad son las máximas requeridas. "Los técnicos manifiestan, y el Senado apoya, el hecho de que la operación de la nucleoelectrica diversificará las fuentes de energía, dentro de las más estrictas medidas de seguridad. Sin embargo aclaran que es conveniente hacer notar que nada de lo creado por el hombre es infalible; y que la nucleoelectrica podría ser origen de un accidente nuclear en México". (13) Debido a esta situación de rechazo de la nuclear por sectores sociales, no es posible llevar a cabo tareas de prevención en cuanto a simulacros o a la difusión de información y educación a la población para el caso de una emergencia. No se han realizado, porque en algún modo estas acciones por parte de las autoridades parecerían a la gente la confirmación de la peligrosidad del reactor, y ello provocar mayor oposición. Este ha sido un obstáculo para poner en actividad el subprograma preventivo en el área de Laguna Verde. Así, la Coordinación Nacional de Protección Civil debe poner especial atención en las medidas de seguridad, mantenimiento y control de las instalaciones para anular la posibilidad de un accidente.

(13) Excelsior. Viernes 14 de octubre de 1979.

4.6.1.4 Subprograma de prevención de desastres provocados por fenómenos de carácter sanitario.

Dentro del subprograma de prevención de fenómenos sanitarios se enumeran las siguientes acciones particulares:

- Desarrollo de las redes de monitoreo, pronóstico y alertamiento de desertificación y de calidad del aire, agua y suelo a nivel regional y nacional, así como del servicio epidemiológico y detección de plagas.
- Elaboración y aplicación de nuevas tecnologías para mejorar el monitoreo, predicción y detección de la ocurrencia de fenómenos sanitarios.
- Estimación del peligro que representan los fenómenos sanitarios y sus calamidades encadenadas, con el fin de establecer la microzonificación regional.
- Identificación de los problemas actuales y futuros en el manejo de sustancias contaminantes.
- Desarrollo y aplicación de medidas para proteger la salud de la población.
 - Ubicación de los estratos de población vulnerables a los fenómenos perturbadores de origen sanitario.
 - Campañas de vacunación para abatir las enfermedades transmisibles.
 - Reubicación o adecuación de aquellas instalaciones que representan un peligro sanitario para la población.
- Implantación de medidas preventivas para salvaguardar la calidad del suelo y proteger la flora y la fauna ante los fenómenos sanitarios destructivos.
- Desarrollo de medidas para evitar o disminuir la contaminación.
 - Formular y conducir la política de saneamiento ambiental (asentamientos humanos, abastecimiento de agua potable y alimentos, disposición de desechos).
 - Monitoreo de la calidad del aire y agua.

- Reglamentación, revisión y adecuación de la legislación en lo referente a las actividades destinadas a prevenir la contaminación del suelo, subsuelo, agua, medio marino y medio ambiente.
- Selección adecuada de sitios destinados al almacenamiento, confinamiento controlado y disposición final de residuos contaminantes.
- Realización de campañas para prevenir la producción de contaminantes.
- Emisión de normas y establecimiento de medidas de seguridad y supervisión en la comercialización, distribución y uso de materias contaminantes.
- Regulación de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas residuales, determinando las condiciones que se deben satisfacer para descargarse en las cuencas, vasos y demás depósitos y corrientes de agua.

El subprograma de prevención para fenómenos sanitarios debe estar coordinado con instancias como el Sistema Nacional de Salud y los programas de ecología y contra la contaminación existentes. Determinar cuál es el parámetro para considerar un fenómeno sanitario o de otro tipo como desastroso no es cosa fácil. La epidemia de sarampión que recientemente causó la muerte a centenares de personas no se consideró como un hecho que revistiera carácter de desastre. No obstante, pudo verse que dicha epidemia en efecto fue una calamidad y que se tuvieron muchos problemas para controlarla. "Solo en base a cálculos estadísticos se estima que en 1989 murieron 900 infantes víctimas del sarampión", dijo el secretario de salud Jesús Sumate, quien señaló que en la aparición de brotes hubo responsabilidad tanto de los padres de familia que no llevaron a vacunar a sus hijos, como de las autoridades que cubrieron insuficientemente algunas regiones. En el Estado de México se supo ofi-

cialmente del deceso de 266 personas y un promedio mensual de ventisiete enfermos. Sólo en el primer mes de 1990 se reportaron ciento cincuenta casos, según el director de servicios médicos del Instituto de Salud de este estado". (14)

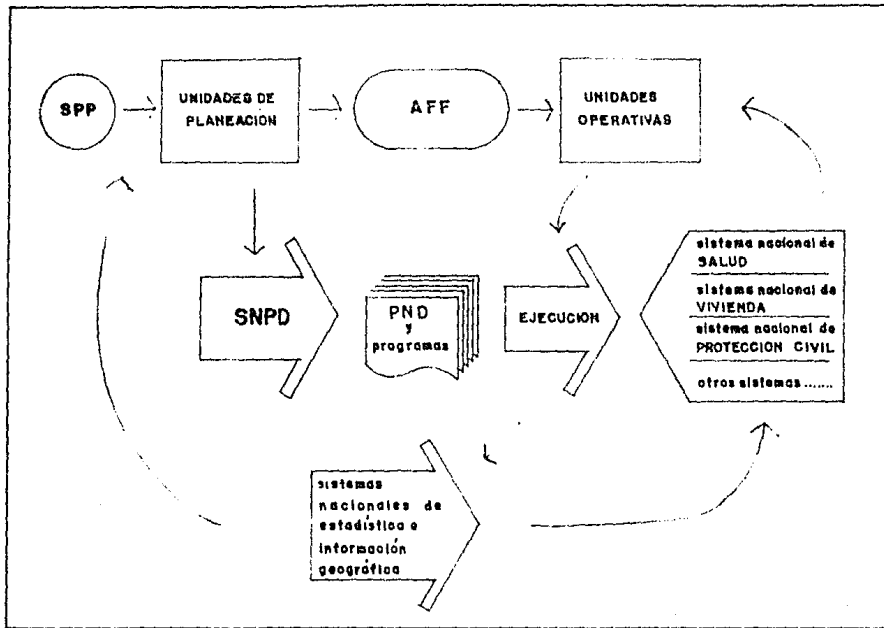
El subprograma de prevención de fenómenos sanitarios, el Sistema Nacional de Salud y otras instancias programáticas son responsables de la atención de problemas de salud y sanidad dentro del marco de actividad de la Secretaría de Salud. La labor que se desarrolla no es suficiente aún para cubrir este renglón en todo el país, y las deficiencias se hacen notorias. En los diarios de la capital aparecieron durante la epidemia de sarampión notas como esta: "Algunas clínicas del Instituto Mexicano del Seguro Social y del ISSSTE no tienen la vacuna contra el sarampión, mientras que los dueños de hospitales privados elevaron el precio de la dosis y su aplicación a cincuenta mil y doscientos mil pesos, según pudo comprobarse en clínicas particulares". (15)

La salud es una de las cuestiones fundamentales que el Estado debe atender en todo momento. Sea vista como una actividad de protección civil, como una prioridad gubernamental o como un conjunto de programas nacionales, regionales o institucionales, la salud de la población requiere de una mayor atención en sus aspectos de presupuesto, organización y cobertura. Enfermedades de tipo gastro-intestinal y respiratorias causan la muerte a miles de personas en todo el país, siendo en gran medida la falta de control sanitario la causa. En la actualidad el síndrome de inmunodeficiencia humana (SIDA), está creciendo silenciosamente pero de manera sostenida, y debe ser visto este problema como una potencial calamidad social, el cual debe atenderse como parte de las actividades de protección civil.

(14) La Jornada. 14 de febrero de 1989. Primera Plana.

(15) Idem. 17 de febrero de 1989. P. 9

RELACION DEL SNPD CON OTROS SISTEMAS NACIONALES



4.6.1.5 subprograma de prevención de fenómenos de carácter socio-organizativo causantes de desastres.

Las funciones contempladas en este subprograma son las que a continuación se enlistan:

- Establecimiento y mantenimiento de registros de ocurrencia de fenómenos socio-organizativos, así como los daños que causan.
- Desarrollo u operación de la red de monitoreo, detección y alertamiento, sobre la presencia y evolución de fenómenos socio-organizativos, tales como la interrupción de servicios públicos y sistemas de subsistencia; los accidentes en transportes aéreos, terrestres o marítimos, cuyos efectos adquieran la característica de desastre; las altas concentraciones y movimientos masivos de población que constituyen riesgo.
- Elaboración y aplicación de nuevas tecnologías para mejorar el monitoreo, detección y alertamiento de la ocurrencia de fenómenos socio-organizativos.
- Identificación de las rutas aéreas, terrestres, marítimas y fluviales que representan un peligro o que por su importancia requieran de atención especial.
- Estimación del peligro que representan los fenómenos socio-organizativos, sus calamidades encadenadas, estableciendo la zonificación regional y describiendo entre otras cosas las características de las mismas.
- Identificación de problemas actuales y futuros en cuanto a la seguridad de instalaciones, o medios destinados a concentrar o transportar elevadas cantidades de personas, e igualmente, en cuanto a la seguridad de movimientos masivos de población.
- Autorización oficial para la organización de movimientos masivos de población.
- Establecimiento de medidas de seguridad y de atención médica en estos casos.
- Implantación de medidas preventivas en los lugares de alta concentra-

ción o transportación de personas, y en la concentración masiva de la población.

- Aplicación de medidas preventivas para mantener el orden y seguridad de la población, y en instalaciones estratégicas, a lo largo de las rutas de circulación de las concentraciones masivas.
- Instauration de medidas para mitigar los impactos producidos por la interrupción de servicios vitales.

Dentro del grupo de fenómenos perturbadores de origen socio-organiza-tivo son más frecuentes los que son accidentales que los provocados. En México, afortunadamente, el terrorismo no existe como arma política, como lo hay en otros países donde esta clase de hechos cuesta la vida a mucha gente inocente. Del mismo modo, otra clase de acontecimientos, como pueden ser enfrentamientos bélicos entre grupos de diferente ideología, no ocurren en términos que provoquen daños considerables. En el caso de accidentes causados por grandes aglomeraciones en estadios, auditorios, etc.; si pueden contarse algunos como el ocurrido en el estadio de Ciudad Universitaria durante un juego de fútbol en el que murieron varias personas asfixiadas en uno de los túneles de acceso. Otro caso que se recuerda fue el de un concierto musical en el que perecieron algunos asistentes al derrumbarse las gradas que se habían instalado de manera provisional.

Cabe mencionar aquí, los conciertos que recientemente se realizaron en estadios de fútbol con grupos de rock extranjeros, los cuales aglomeran gran cantidad de personas con un consecuente peligro para los asistentes: "Se reportaron dos heridos de bala, un intoxicado y varios lesionados como saldo parcial del enfrentamiento a las afueras del estadio, entre miembros de la FEG y asistentes al concierto de Bon Jovi; inconformes por la suspensión del mismo". (16)

(16) La Jornada. 17 de febrero de 1989. P. 31.

En otro aspecto de los agentes o factores socio-organizativos que provocan calamidades, están los accidentes de transportación aérea, terrestre o marítima. El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en opinión de algunos urbanistas, tiene una ubicación que resulta inadecuada, ya que se encuentra situado en un área muy poblada. Se ha planteado ya en alguna ocasión la posibilidad de trasladarlo a otro lugar, sin embargo esto no se lleva a cabo sobre todo por cuestiones financieras. Es importante en este sentido, controlar todo lo relacionado con el transporte aéreo o de otro tipo para evitar accidentes catastróficos.

4.6.2 Subprograma de auxilio.

Las acciones fundamentales que se ubican dentro del subprograma de auxilio son "el establecer las políticas, estrategias, opciones de acción y asignación de funciones para ayudar a la población afectada, rescatándola y salvaguardándola, rehabilitando los servicios y equipamiento estratégicos, y atendiendo la seguridad de los bienes y la protección del entorno". (17) El subprograma se enfoca al fomento de la participación activa de las autoridades y cuerpos especiales organizados, así como a inducir a los sectores privado y social, en la realización de las actividades de auxilio. A continuación se desglosan las funciones básicas del subprograma de auxilio.

4.6.2.1 Alertamiento.

El objetivo de esta función es notificar de manera oportuna, precisa y adecuada, a las autoridades responsables de participar

(17) Subprograma tipo de auxilio en casos de emergencia. Coordinación General de Protección Civil, 1988. (Material sin publicar.)

en actividades de auxilio a la población, sobre los niveles de emergencia que implica una situación, con el fin de estar preparados o iniciar oportunamente la realización de acciones necesarias y avisar a la población sobre la presencia de situaciones de emergencia.

4.6.2.2 Evaluación de daños.

Esta labor consiste en evaluar en forma sistemática y oportuna, los daños provocados por la ocurrencia de un desastre, a fin de proporcionar la información suficiente y necesaria para conocer los requerimientos de la emergencia, establecer las prioridades en las acciones y ejecutar las tareas para auxiliar a la población afectada.

4.6.2.3 Planes de emergencia.

La elaboración de planes de emergencia debe considerar la magnitud y características del desastre, e integrando en los mismos la participación activa de las dependencias y organismos involucrados en las labores de auxilio a la población, a fin de garantizar una respuesta oportuna y coordinada.

4.6.2.4 Coordinación de emergencia.

El objetivo de esta función es: coordinar las acciones de auxilio de las diversas dependencias y organismos involucrados en ello, de tal manera que se asegure la compatibilidad y sincronización de los esfuerzos en su conjunto.

4.6.2.5 Seguridad.

En estas tareas el objetivo primordial es proteger la integridad física de la población, sus bienes y patrimonio tanto individual como de la colectividad, ante la eventualidad de un desastre, vigilando, resguardando y manteniendo el orden público en la zona afectada, asegurando el cumplimiento de las garantías individuales y evitando el acceso en áreas restringidas o peligrosas, así como el saqueo.

4.6.2.6 Búsqueda, salvamento y asistencia.

El objetivo de la función es: atender a la población afectada por la ocurrencia de una calamidad, rescatándola en las zonas de desastre, reubicándola a lugares adecuados y protegiéndola de los efectos colaterales, provocados por el mismo desastre.

4.6.2.7 Servicios estratégicos, equipamiento y bienes.

Reestablecer lo más rápido posible el funcionamiento de los servicios básicos afectados por el desastre, (abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, transporte, comunicaciones, energéticos, drenaje, etc.), es el objetivo de esta actividad; así como proporcionar el equipo, bienes y servicios necesarios a los grupos de trabajo que participan en las labores de auxilio y a la población damnificada.

4.6.2.8 Salud.

El principal objetivo de la función salud es el de proporcionar y coordinar la atención médica (física y psicológica) de los heridos, damnificados y enfermos en general que resulten de un desastre.

4.6.2.9 Aprovevisionamiento.

Esta labor consiste en la realización y acopio, así como la distribución y control de los elementos que requieren la población afectada por una calamidad y los cuerpos de auxilio, para sustentar sus necesidades básicas de vida durante la emergencia.

4.6.2.10 Comunicación social de emergencia.

Dentro de esta función se contempla el restablecimiento de la comunicación oportuna, objetiva y congruente con la población en general, con los organismos públicos y privados, así como de grupos que participan en las labores de auxilio ante la ocurrencia de un desastre, con el fin de lograr la solidaridad y participación social y crear un espíritu de confianza y tranquilidad en la población.

4.6.2.11 Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad.

El objetivo de esta función es recuperar y mejorar las condiciones de bienestar de la población afectada por un desastre, rehabilitando el funcionamiento normal de los principales sistemas de subsistencia y servicios de soporte de vida en particular, y procurando en el menor tiempo posible volver a la normalidad todos los sistemas de subsistencia de la comunidad afectada.

4.6.3 Subprograma de apoyo.

El tercer subprograma básico del sistema Nacional de Protección Civil es el de apoyo, que tiene por objetivo "establecer las políticas, estrategias y acciones generales, así como definir responsabilidades para apoyar la creación, fortalecimiento, implantación y operación de los subprogramas de prevención y de auxilio, y su consecuente actualización". (18) Dentro de este subprograma de apoyo se contempla la integración y coordinación de las actividades de los tres subprogramas, considerando la planeación y ejecución de las actividades de apoyo en el marco económico, político y social de los diferentes niveles. Para ello se derivan diferentes funciones que a continuación se enumeran.

4.6.3.1 Función de planeación.

Esta función consiste en la elaboración de los planes para desarrollar los subprogramas de prevención y auxilio, así como el propio de apoyo. Dentro de esta actividad se obtienen los datos e información sobre el peligro que presentan los diferentes fenómenos destructivos en la región correspondiente. Se establecen los objetivos, alcances y acciones principales de cada uno de los subprogramas identificando los responsables de cada acción contemplada.

(18) Subprograma tipo de apoyo. Coordinación de Protección Civil. 1989.

4.6.3.2 Función: marco jurídico.

El objetivo de esta función es proporcionar las bases legales para el desarrollo de las actividades de protección civil. Lo anterior se desarrolla en la revisión de las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y otros documentos legislativos en lo relacionado al sistema.

4.6.3.3 Organización.

Esta función consiste en promover la organización e instrumentar los órganos de protección civil en los tres niveles de la administración pública, así como impulsar las organizaciones correspondientes en los sectores privado y social.

4.6.3.4 Recursos humanos, materiales y financieros.

Su labor se enfoca a efectuar la administración y control de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la protección civil.

4.6.3.5 Educación y capacitación.

El objetivo de esta función es el fomentar y difundir una conciencia y una cultura de protección civil entre la población escolar, obrera, campesina, grupos voluntarios y ciudadanía en general, así como a capacitar y entrenar al personal que trabaja en el sistema de Protección Civil.

4.6.3.6 Participación social.

El establecer los mecanismos necesarios para canalizar y organizar la intervención de la población en las acciones de protección civil, es el objetivo de esta actividad.

4.6.3.7 Investigación y nuevas tecnologías.

Son las actividades encaminadas a estudiar los diferentes fenómenos destructivos y desarrollar las metodologías para estimar y reducir los riesgos que ellos presentan, así como elaborar tecnologías para la prevención y auxilio ante desastres.

4.6.3.8 Comunicación social.

Tiene por objeto proporcionar a la población la información sobre el riesgo que presentan los fenómenos perturbadores, así como sobre los Programas de Protección Civil, con el fin de promover su participación conciente en la autoprotección y las acciones de prevención y de auxilio.

4.6.3.9 Conservación y mantenimiento de las instalaciones de protección civil.

Esta labor consiste en establecer y mantener preparadas las instalaciones de protección civil necesarias para el auxilio.

4.6.3.10 Evaluación y control.

El objetivo de la función de evaluación y control es diseñar y establecer mecanismos eficientes para la vigilancia, control y evaluación de las actividades ejecutadas durante la consecución de los objetivos de los subprogramas de prevención y auxilio.

4.6.3.11 Telecomunicación.

La telecomunicación se establece para asegurar la disponibilidad de auxilio en situaciones de emergencia por medio de los medios de que se disponga.

4.6.3.12 Coordinación.

Se determina como objetivo básico de la coordinación armonizar las acciones y esfuerzos que realizan los diferentes organismos en las funciones de apoyo para la elaboración y ejecución de los subprogra-

mas sustantivos de prevención y de auxilio.

La estructura de los tres subprogramas de protección civil que constituyen la parte instrumental del Sistema Nacional de Protección Civil, con sus respectivas funciones es evidentemente buena. Sin embargo, no se han cumplido en los términos que se debiera, y todavía queda mucho por hacer. Dentro de las labores de prevención, será de relevancia el trabajo que se lleve a cabo en el Centro Nacional de Prevención de Desastres que comenzará a funcionar en 1990. Este centro de investigación auspiciado con apoyo del gobierno japonés, realizará las funciones de investigación, docencia y promoción en lo relativo a fenómenos destructivos, para hacer posible una red de monitoreo nacional y modelos de predicción.

Por otra parte también se hace necesaria una revisión del marco legal para adecuarlo a las funciones de protección civil. En Japón, por mencionar un ejemplo, existen algunos días fijados por la ley en que se realizan simulacros de movilización por terremoto en las ciudades importantes. Dentro de este marco jurídico, también deben ser revisadas cuestiones como la reglamentación de construcción y asentamientos humanos, sobre todo en los estados de la federación donde en muchos casos no existe este tipo de control. La reglamentación de seguridad industrial y de control de sustancias peligrosas también debe ser actualizada para hacer efectivo un control sobre este tipo de agentes potencialmente dañinos.

Otra cuestión más, y que quizá sea fundamental, es la información y educación de la ciudadanía y población en general para la autoprotección. Aunque no se han llevado a cabo campañas tan extensivas en este sentido, se ha logrado algún avance, sobre todo en las dependencias y entidades del gobierno donde se realizan actividades de este tipo, para informar a los trabajadores que hacer en el caso de un si-

niestro. Es conveniente que por medio de manuales, folletos, o a través de los medios de comunicación masivos, se informe y eduque a la gente para enfrentar un caso de emergencia lo cual debe ir acompañado de una organización más completa en cuanto a movilización civil.

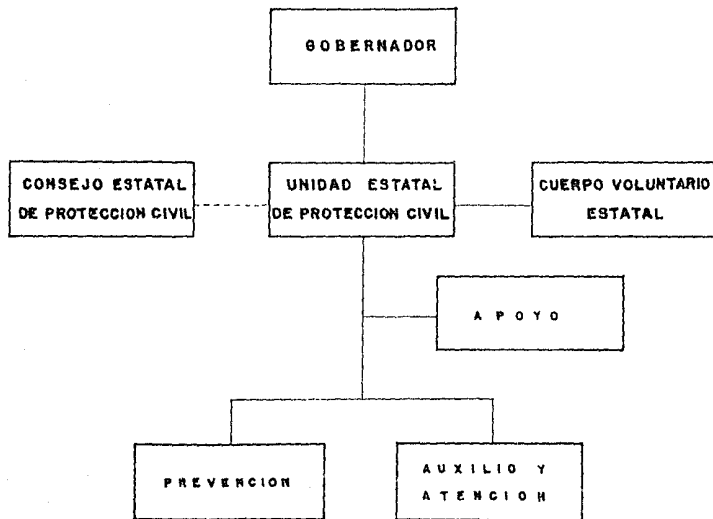
4.7 La programación de la Protección Civil a nivel estatal.

En la actualidad todos los estados de la República cuentan ya con órganos, unidades o comités de protección civil, los cuales se organizan en base a los lineamientos definidos en el sistema Nacional de Protección Civil. Es de gran importancia que en el nivel de gobierno estatal se estructuren los programas adecuados que vinculen la labor del nivel federal, el municipal y el estatal propio. Dentro de las bases para el establecimiento del SNPC se contempla la creación de Comités de Protección Civil en los estados, y ya que existen diferencias entre las administraciones de los estados de la federación, tanto en aspectos de complejidad como de organización, (estructura, dimensión, etc.), la forma de funcionamiento de las Unidades de Protección Civil y las responsabilidades variarán. Sin embargo, existen ciertas áreas de la administración estatal que son identificables siempre, aunque se les llame de diferente manera. Dentro de lo que es el sector central en los estados, "en todos los casos existe una estructura administrativa básica formada por las siguientes dependencias:

- Gobernatura del Estado
- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Finanzas
- Oficialía Mayor
- Procuraduría General de Justicia." (19)

(19) Martínez Cabañas, Gustavo.

ORGANIZACION EJECUTIVA DE
LA PROTECCION CIVIL A NIVEL ESTATAL



Los programas de protección civil de los estados deben ser estructurados en concordancia con los programas federales, asignando responsabilidades a nivel interior y medios de coordinación con las dependencias y entidades del gobierno federal. Una posible distribución de responsabilidades se debe definir de acuerdo a las funciones correspondientes.

4.7.1 Programas estatales de prevención de desastres.

Los programas de prevención, a nivel de los gobiernos estatales, deben ser elaborados de acuerdo a las necesidades y características particulares en cada caso, teniendo como guía las funciones establecidas en los programas nacionales. A continuación se consideran las actividades a realizar en cada una de esas funciones, las cuales pueden presentar diferencias de acuerdo con la capacidad administrativa y financiera de cada gobierno.

4.7.1.1 Programa de prevención de fenómenos geológicos.

Las actividades básicas a contemplarse en este subprograma deben ser las siguientes:

- Mantener contacto con las instituciones de investigación y de estudio de desastres de carácter nacional y promover la participación de centros de este tipo en caso de existir en la entidad.
- Determinar las zonas de riesgo y contemplar medidas de previsión.
- Procurar la regulación del uso del suelo y normar en materia de ubicación y construcción de viviendas.
- Establecer los mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades del gobierno federal que tienen participación en esta labor.

4.7.1.2 Programa de prevención de fenómenos hidrometeorológicos.

Las acciones básicas en este programa deberán ser:

- Establecer los medios de comunicación con instituciones de investigación que proporcionen datos e información permanente en lo relativo a la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos.

- Zonificar las áreas de mayor riesgo y establecer medidas de prevención en base a ello.
- Vigilancia de ríos, lagos, presas, etc. que puedan representar un riesgo.
- Construcción de obras de drenaje y su mantenimiento.
- Dentro de estas acciones, apoyar a los gobiernos municipales.

4.7.1.3 Prevención para fenómenos de carácter químico.

Dentro de este subprograma debe observarse:

- La determinación de zonas de riesgo.
- Regulación del manejo de sustancias peligrosas en industrias, así como su transporte y almacenamiento.
- Control y vigilancia en las quemas de pastos con fines agrícolas.
- Apertura y mantenimiento de brechas contra fuego.
- Vigilancia y control de las zonas forestales para evitar incendios.

4.7.1.4 Prevención de fenómenos sanitarios.

Las actividades básicas en este subprograma deben ser:

- Desarrollo y aplicación de medidas para proteger la salud de la población.
- Llevar a cabo campañas de vacunación.
- Reubicación o adecuación de aquellas instalaciones que representan un peligro sanitario para la población.
- Medidas contra la contaminación del agua, aire y suelo.

4.7.1.5 Prevención de fenómenos socio-organizativos.

Para este subprograma se debe poner atención en las siguientes acciones:

- Controlar los movimientos masivos de población y grandes concentraciones.
- Desarrollo y aplicación de la normatividad en relación con la cons-

trucción, mantenimiento y operación de la infraestructura en lugares de alta concentración de población.

- Implantación de medidas preventivas en los sistemas y rutas de transportación.
- Instaurar medidas para mitigar los impactos producidos por la interrupción de servicios vitales.
- Intervención en las áreas de seguridad, cuerpos de policía, etc.

4.7.2 Programas estatales de auxilio.

Con base en la capacidad organizativa y económica de cada estado es posible determinar actividades y responsabilidades dentro de un programa de auxilio para casos de desastre. La integración de este programa se basa en los lineamientos globales del programa federal correspondiente, con los ajustes y adecuaciones necesarios en cada caso. Las funciones incluidas en el subprograma de auxilio estatal son:

4.7.2.1 Alertamiento.

Manteniendo contacto coordinado con las fuentes de detección y estableciendo de ser posible sistemas de monitoreo de fenómenos destructivos. Deben definirse las dependencias y organismos responsables de alertar, así como los sistemas que para ese fin se utilizan. De acuerdo al Programa Tipo de Auxilio, se debe llevar a cabo el "análisis de la información recopilada y recibida, y la tipificación de la situación de anomalía, estableciendo la prealerta, alerta o alarma". (20)

La Unidad de Protección Civil Estatal es responsable de la detección en primera instancia de un posible peligro, ya sea en base a la información de las instituciones especializadas, del Centro Nacional de de Denuncias o de la Coordinación General de Protección Civil. De acuerdo con la gravedad de la situación se declara el estado de prealerta, alerta o alarma y se moviliza a las corporaciones responsables en el auxilio a la población a través del Centro de Operaciones.

(20) Subprograma tipo de auxilio en casos de emergencia. p. 10

4.7.2.2 Evaluación de daños.

La evaluación de daños materiales y humanos es la base para estimar financieramente la reconstrucción y la posibilidad de solicitar apoyo económico a la federación. A través de los Convenios Unicos de Desarrollo, los estados pueden apoyarse para solventar los gastos de reconstrucción si es que los recursos propios son insuficientes. El informe de datos orienta la labor de auxilio de las instituciones responsables en la atención a la población.

4.7.2.3 Planes de auxilio.

Para realizar las labores de asistencia en casos de emergencia deben existir planes previos, en los que se definan las corporaciones, instituciones y organismos responsables, así como los medios de coordinación y organización entre ellos. El Centro de Operaciones es el encargado de la puesta en marcha de dichos planes, contando para ello con el apoyo de las áreas de gobierno, seguridad pública, bienestar social, transporte, comunicaciones y finanzas o tesorería.

4.7.2.4 Seguridad.

Esta labor tendrá por objetivo salvaguardar, controlar y proteger los bienes y seguridad física de la población. Para ello se deben acordonar las áreas afectadas, así como señalizar y restringir las zonas peligrosas. Se debe establecer vigilancia en los refugios y albergues, centros de concentración para labores de auxilio, etc. Los cuerpos de policía estatal, el ejército, la marina, la policía federal, etc., serán el apoyo en esta función.

4.7.2.5 Búsqueda, salvamento y asistencia.

En esta función deben participar tanto organismos públicos, como privados y sociales, determinando prioridades en ciertas áreas más afectadas. Se deben establecer, además de los refugios y albergues, establecimientos o puestos de socorro donde la población reciba primeros auxilios y del mismo modo deben establecerse criterios para la cla-

sificación y traslado de heridos. Los lesionados y fallecidos que se envían a centros de atención especializada y albergues se deben registrar considerando el número, su estado aparente, los datos generales y el destino de los mismos. En el caso de cadáveres, también se debe llevar un control y los criterios para su identificación, inhumación o incineración. La emisión de datos sobre heridos, fallecidos, desaparecidos y fallecidos, a la población que lo solicite es otra actividad indispensable.

4.7.2.6 Servicios estratégicos y equipamiento.

En el caso de un desastre, se debe determinar la prioridad en el restablecimiento de servicios básicos tales como agua potable, energía eléctrica, comunicaciones, etc., los cuales son indispensables para la atención de la contingencia y evitar una mayor afectación a la población. Por el lado de los bienes inmuebles e infraestructura dañados, que presenten un peligro para la población y/o que sean de vital importancia deben ser identificados y de ser posible rehabilitarlos. Debe también en esta función proveerse del equipo y medios de transporte y comunicación necesarios para la atención de la emergencia y el auxilio a la población.

4.7.2.7 Salud.

En esta función es necesaria la determinación de las prioridades para la rehabilitación del sistema hospitalario afectado por el desastre y de las estrategias a seguir para la optimización de los recursos disponibles'. (21) Así también se debe designar un centro de atención médica coordinador de los servicios de salud y un sistema de abastecimiento de medicamentos y apoyo en el acervo y distribución de los mismos. El control epidemiológico y la vacunación en base a evidencias de brotes son actividades muy importantes durante un desastre.

(21) Idem. P. 61

4.7.2.8 Aprovechamiento.

Una función muy importante, y que en experiencias previas no se realizó adecuadamente, es el control de provisiones y ayuda a damnificados. Para realizar estas actividades deben establecerse sistemas de acopio, registro y clasificación de los volúmenes de aprovisionamiento. El establecimiento de canales de distribución, en coordinación con organismos privados y sociales es importante para llevar a la población afectada despensas, comidas calientes, abrigo y medicamentos.

4.7.2.9 Comunicación social.

Los medios de comunicación durante una emergencia son vitales, ya que de ellos puede depender una coordinación y organización adecuadas, tanto internas como con instancias federales o del exterior. Para ello se debe realizar una "verificación del buen funcionamiento de los canales de comunicación a fin de que los medios activos como por radio, televisión y cualquier otro medio de transmisión puedan operar". (22) La emisión de mensajes se debe orientar para que la población sepa actuar durante la emergencia para su auto protección y para generar un espíritu de tranquilidad y confianza. A través de las comunicaciones se puede facilitar también la localización de personas afectadas o fallecidas. Los grupos voluntarios de radio-aficionados pueden apoyar en la transmisión de información o en la solicitud de apoyo.

4.7.2.10 Reconstrucción y vuelta a la normalidad.

Una vez que la situación más crítica se logró controlar, se determinan los lineamientos generales y las políticas para la elaboración de un programa de Reconstrucción Inicial, definiendo los compromisos de participación y coordinación de los organismos públicos, del sector privado y del sector social. A través del organismo público correspondiente se deben asignar los recursos financieros necesarios para la reconstrucción, ya sea que estos provengan del interior o del

(22) Idem. P. 71

exterior.

4.7.3 Programa estatal de apoyo para la prevención y el auxilio.

Los programas de protección civil de prevención y de auxilio estatales, deben complementarse con un programa de apoyo en el cual se incluyan las actividades necesarias para el mejor funcionamiento de las primeras. Con las diferencias que determina la capacidad económica y organizativa de cada gobierno estatal, se deben contemplar las siguientes actividades básicas de un programa de apoyo: planeación; coordinación y organización; marco jurídico; recursos humanos, materiales y financieros; educación y capacitación; creación de instalaciones de protección; y control y evaluación.

4.7.3.1 Planeación.

Las funciones que se deben desarrollar para la planeación son la obtención de información sobre los riesgos de calamidades y la manera en que se pueden enfrentar. Se deben establecer los lineamientos generales de organización de la Unidad Estatal de Protección Civil y del Centro de Operaciones en su caso, así como los medios con los que se cuenta para la labor de prevención y auxilio. La integración de los tres programas se define en esta actividad, lo mismo que los planes de emergencia y movilización ciudadana para casos de desastre.

4.7.3.2 Coordinación y organización.

La coordinación de los tres programas de protección civil, así como la organización de los mismos es la tarea básica en esta función, tanto a nivel interior como con las instancias federales.

4.7.3.3 Marco jurídico.

Esta actividad consiste en la revisión de las leyes y reglamentos estatales que se relacionan con la actividad de protección civil, así como su relación con leyes federales y disposiciones en este nivel.

La complementación o creación de instancias jurídicas en el Estado para la protección civil deben ser propuestas al poder legislativo local a través de esta función del programa de apoyo.

4.7.3.4 Recursos humanos, materiales y financieros .

El manejo administrativo de los recursos, tanto de personal, como de materiales y dinero, corre a cargo de esta actividad. La incorporación del personal idóneo, tanto de las Unidades de Protección Civil como de grupos voluntarios debe contemplarse en este rubro. De la misma manera, se deben establecer los conductos a través de los cuales se obtendrán los recursos materiales necesarios para el funcionamiento de los Organos Estatales de Protección Civil, vigilando la optimización de los mismos. En lo que respecta a los recursos financieros, deben ser definidos las fuentes regulares de ingresos, lo mismo que las extraordinarias, realizando también la presupuestación, el ejercicio y el control de los dineros que se destinan a las funciones de los programas de prevención, auxilio y apoyo.

4.7.3.5 Educación y capacitación.

Las tareas de educación, capacitación e información del Programa de Apoyo se enfocan a dos áreas: el personal involucrado en la protección civil y la población del Estado en general. Ello es posible a través de la infraestructura de los planteles escolares, de los Consejos de Protección Civil, de los Institutos de Capacitación Obrera o Agraria, así como de los medios de comunicación. La autoprotección, los primeros auxilios y los medios a los cuales recurrir durante un siniestro son algunas de las cuestiones que la población necesita conocer. Por el lado de los empleados en instituciones que tienen responsabilidad en la protección ciudadana, se deben realizar cursos de capacitación en las diferentes áreas que abarca esta labor, y de ser posible formar técnicos y especialistas.

4.7.3.6 Creación de instalaciones de protección.

Las Unidades Estatales de Protección Civil deben seleccionar, y de ser posible acondicionar inmuebles que en el caso de una emergencia sirvan como albergues y refugios. Para ello deben tomarse en cuenta características de las instalaciones, como su ubicación y la resistencia de su construcción, así como las dimensiones y la capacidad para alojar gente.

4.7.3.7 Control y evaluación.

Esta actividad del programa de apoyo se aboca al control y vigilancia del funcionamiento del Sistema de Protección Civil Estatal, así como a la evaluación de su funcionamiento. La realización de simulacros es parte importante en este renglón, tanto de operación de los cuerpos de auxilio, como de la población en general.

4.7.4 Los grupos voluntarios de protección civil en los estados.

Como un apoyo a las acciones que los gobiernos locales realizan en materia de protección civil, se puede contar con la labor de voluntariados debidamente organizados. Estos grupos abiertos a la sociedad, estarán formados por personas preparadas para la participación en la prevención y auxilio. Los grupos deberán estar perfectamente coordinados con las autoridades para que llegado el caso, actúen en forma eficiente. "La organización de los grupos civiles voluntarios, puede tener cuatro bases: una territorial; una profesional; la que surge de su adscripción a los organismos de seguridad y salud pública ya existentes; o la asociada a las acciones de prevención y auxilio". (23)

Los grupos estatales de protección civil voluntarios deben guardar una relación estrecha con los responsables de esta actividad, en lo relativo a estrategias generales, capacitación, recursos, etc. Al interior, los voluntariados pueden crear subgrupos de trabajo que se aboquen a diferentes aspectos y actividades de la protección civil,

(23) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Secretaría de Gobernación. 227

DISTRIBUCION DE FUNCIONES DE AUXILIO EN LAS AREAS DE GOBIERNO ESTATAL

FUNCIONES AREAS DEL GOBIERNO ESTATAL	ALERTAMIENTO	EVALUACION DE DAÑOS	PLANES DE EMERGENCIA	COORDINACION DE EMERGENCIA	SEGURIDAD	BUSQUEDA SALVAMENTO ASISTENCIA	SERVICIOS ESTRATEGICOS, EQUIPAMIENTO Y BIENES	SALUD	APROVECHAMIENTO	COMUNICACION SOCIAL	RECONSTRUCCION INICIAL Y VUELTA A LA NORMALIDAD
CENTRO DE OPERACIONES		•	•	•							
GOBIERNO	•	∩	∩		•					•	•
DIFUSION Y COMUNICACION	∩		∩	∩						∩	
FINANZAS O TESORERIA		∩							∩		∩
DESARROLLO ECONOMICO		∩									∩
OBRAS PUBLICAS		∩	∩	∩		∩	•				∩
SALUD			∩			∩	∩	•			
BIENESTAR SOCIAL		∩	∩			∩		∩			∩
SEGURIDAD PUBLICA			∩	∩	∩	•				∩	
ABASTO Y COMERCIALIZACION			∩						•		
TRANSPORTE			∩	∩		∩	∩		∩		
DESARROLLO URBANO		∩	∩				•				∩
CONTRALORIA INTERNA									∩		
IMPARTICION DE JUSTICIA					•						
DEF. ESTATAL			∩			∩		∩			

• COORDINADOR DE PROGRAMAS
∩ CORRESPONSABLES

teniendo como lineamientos para sus tareas los programas gubernamentales de protección.

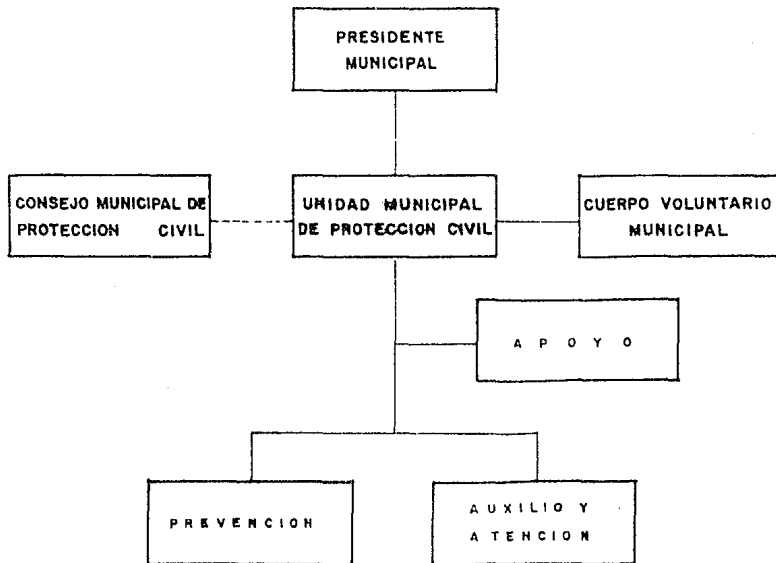
4.8 La función de protección civil en el nivel municipal.

De acuerdo con lo que se establece en el Sistema Nacional de Protección Civil, los municipios deben organizar comités o consejos que atiendan esta tarea. "Se estima imperativa la creación de Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, como instrumentos formales para encauzar la más amplia participación de la sociedad en el análisis y la solución de los problemas de la actividad". (24) Al igual que sucede entre los estados de la federación, los municipios del país tienen una enorme diversidad de características y problemáticas, lo que hace imposible pensar en una fórmula que sea aplicable a todos los casos, sea en la cuestión de protección civil o cualquiera otra. De los 2 738 municipios que existen en el país cada uno tiene características propias que lo diferencian, pero usualmente se clasifican en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, en función de sus principales actividades económicas, número de habitantes, servicios públicos con que cuentan, complejidad del aparato administrativo y las características de los asentamientos humanos.

De esta manera, la organización de la protección civil a nivel municipal tiene que variar de acuerdo con las condiciones particulares tanto en lo que se refiere a capacidad administrativa, como a los recursos, cantidad de población, extensión territorial, etc. En algunos casos incluso, resulta difícil pensar en la creación de un órgano municipal de protección civil, siendo necesario en este tipo de situación que el apoyo provenga del gobierno estatal, federal o de municipios de mayor capacidad.

(24) Idem. P. 219.

ORGANIZACION EJECUTIVA DE LA PROTECCION CIVIL A NIVEL MUNICIPAL



4.8.1 La protección civil y la problemática municipal.

Una de las políticas que en los años recientes se viene intentando fortalecer es el apoyo al municipio y la descentralización. En el marco de la crisis económica, los problemas de los municipios de escaso desarrollo se acentuaron, con lo que la necesidad de restituir a esta instancia su autonomía económica y política se volvió más apremiante que nunca. Las reformas al artículo 115 constitucional en 1982 fueron manifestación clara de la intención del Estado de atender esta cuestión. Sin embargo, el progresivo abandono del campo propicia cada vez más que un gran número de municipios continúen sumidos en un atraso económico. "La desigual distribución de la riqueza propicia una contracción del mercado en las regiones o municipios poco desarrollados, mientras que la emigración provoca una disminución de los recursos humanos potenciales. La concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios implica la concentración de los recursos financieros, materiales y técnicos. Una consecuencia de la concentración de los recursos es la alta concentración demográfica en ciertas ciudades". (25)

Dentro de este contexto, la generalidad de los municipios de poco desarrollo tienen problemáticas prioritarias en cuanto a aspectos muy básicos. La protección civil como una actividad formal es difícil de establecer a consecuencia de la falta de capacidad financiera y administrativa. De hecho, aún los municipios con un relativo desarrollo, (por lo general los metropolitanos y urbanos), tienen dificultades organizativas en aspectos como la prestación de servicios públicos; la hacienda; las finanzas; etc., siendo también para ellos algo no tan sencillo establecer un órgano de protección civil. La gran mayoría de los municipios poseen una estructura administrativa muy elemental, abocada sobre todo a la prestación de servicios públicos. "Según datos estadísticos, de los 2 728 municipios existentes en el país, sólo 181 cuentan

(25) Velázquez, Yolanda; Et. al. El Desarrollo Municipal. Centro NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Secretaría de Gobernación. 1985. P. 26

con un grado elevado de desarrollo económico, en cambio más de la mitad no rebasan la media nacional de mínimos de bienestar". (26)

Otro problema serio y que entorpece el funcionamiento eficiente de la organización administrativa de los municipios, es la pulverización municipal o "existencia de pequeños poblados que en su mayoría padecen de una anemia demográfica y se encuentran aislados geográficamente de los centros de mayor desarrollo". (27) La existencia en el país de muchos municipios pequeños en territorio y aislados por su geografía, es causa de la dificultad que se presenta para la prestación de servicios públicos y la administración. En 1988, el huracán Gilberto afectó a numerosos poblados de una densidad demográfica muy escasa, sobre todo en el sureste, lo que propició mayores problemas para atender a la gente damnificada. Uno de los criterios en que se funda la actividad de protección civil es precisamente la densidad poblacional de ciertas regiones, con lo que muchas poblaciones pequeñas quedan al margen de esta labor. En tanto que la esencia misma del Estado es el bienestar social, y que toda población cuenta con un gobierno, la protección a la comunidad no puede dejarse de lado y debe realizarse en los términos que las condiciones determinen.

4.8.2 La integración municipal al Sistema Nacional de Protección Civil.

Dentro de la capacidad de cada municipio la función de protección a la población debe variar. En aquellos municipios con un cierto grado de desarrollo, puede pensarse en una Unidad de Protección Civil y en programas dentro de este renglón. La organización en estos casos debe darse en concordancia con los programas estatales y federales, distribuyendo competencias y responsabilidades a los diferentes órga-

(26) Martínez Cabañas, G. Ob. cit. Pág. 233

(27) Velázquez Carranza, Yolanda. Et. al. Ob. cit. p. 116

nos del gobierno y la administración municipal. Sobre todo los municipios metropolitanos y los urbanos deben llevar a cabo estas tareas, pues la cantidad de población en ellos por lo general es elevada y su capacidad económica lo permite. Los criterios de participación de los sectores social y privado son para los municipios los mismos ya mencionados en el nivel estatal, siendo también un importante apoyo.

En el caso de los municipios con escaso desarrollo, la situación es distinta, ya que deberán basar la actividad de protección civil en el apoyo exterior y en la organización comunitaria interna. Los Convenios Unicos de Desarrollo suscritos entre el gobierno federal y el estatal pueden ser un medio importante, estableciendo en ellos las condiciones en que los gobiernos de las entidades federativas apoyen a los municipios en la tarea de protección civil. Del mismo modo en los reglamentos y Leyes Orgánicas Municipales se pueden definir funciones básicas en este sentido. La población afectada en forma directa e inmediata por un desastre, es la primera en enfrentar sus consecuencias y en esforzarse espontáneamente para auxiliar y aminorar los efectos del fenómeno. La cooperación de la población en los trabajos de protección civil (en este caso autoprotección) es muy valiosa, y de hecho no sólo en esta actividad lo es, pues el bienestar colectivo en poblaciones pequeñas depende en gran medida de la participación y organización interna.

La participación comunitaria espontánea y el apoyo de los sectores privado y social deben ser organizados "para aprovechar todo el potencial y los deseos de colaboración, así como para evitar que su intervención quede convirtiéndose en un problema al darse en forma desarticulada". (28)

(28) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Comisión Nacional de Reconstrucción, 1986. Pag. 225

Ya que no es posible establecer planes o programas muy elaborados para la protección civil en los municipios atrasados, por lo menos se deben realizar actividades básicas al respecto, contando para ello con el apoyo de los órganos estatales especializados, o bien, directamente con la ayuda de la Coordinación General de Protección Civil. Los aspectos fundamentales para la protección a la población que los ayuntamientos deben desarrollar son:

- A. Mantener un sistema de comunicación permanente con la Unidad o Comité Estatal de Protección Civil, tanto para la previsión como para el auxilio que en un momento sea necesario. Esta comunicación se puede realizar por los medios habituales, y de ser posible o necesario, utilizando otros recursos como las radiotransmisiones. Al interior del municipio también debe existir un sistema que permita mantener contacto con todos los poblados que existen en su territorio y sea posible así, movilizar a sus habitantes en alguna situación de emergencia.
- B. Informar a las comunidades de los posibles riesgos y que hacer si un fenómeno se presentase, tanto en lo relativo a su autoprotección como a los lugares donde refugiarse.
- C. Localizar aquellas construcciones o lugares que pueden utilizarse como refugios o albergues. (Iglesias, edificios públicos, palacio municipal, etc.)
- D. Es importante en una situación de urgencia comunitaria, contar con los medios de transporte, tanto para personas, como para materiales y víveres. Para ello se pueden utilizar vehículos del servicio público, propiedad del municipio, o bien los que son de propiedad particular y de servicio concesionado, como las líneas de autobuses o los camiones de recolección, las ambulancias, patrullas, etc.
- E. Elaborar planes de evacuación y ubicación de damnificados en al-

F. Establecer los medios de recepción, almacenamiento, distribución y control de la ayuda proveniente del exterior.

G. Contar con la ayuda médica de instituciones locales, o bien con la proporcionada por voluntarios que estén capacitados para ello. Se debe mantener una coordinación con los centros hospitalarios próximos y en caso de ser necesario apoyarse con brigadas médicas solicitadas al gobierno estatal.

Una dificultad que se presenta para establecer funciones de protección civil en los municipios, es la carencia de personal capacitado. "Se ha reconocido, por todos los que se han ocupado de la materia, que el punto crucial está en la organización que adopten los municipios lo cual dependerá en mucho de la capacitación y adiestramiento del personal de que disponen". (29) Según el diccionario de Política y Administración Pública, "la capacitación es aquella actividad de enseñanza aprendizaje que tiene como propósito fundamental ayudar a los miembros de una organización a adquirir y aplicar los conocimientos, habilidades y actividades, por medio de las cuales una organización lleva a cabo sus objetivos". (30) En esta tarea la organización administrativa del municipio debe apoyarse del gobierno estatal, por medio de dependencias que llevan el nombre de Direcciones de Fortalecimiento Municipal, Coordinaciones de Desarrollo Social, etc., las cuales dependen del gobierno del Estado.

Asimismo, para el desarrollo de las actividades básicas de protección civil, un recurso que puede ser de mucha utilidad son los manuales o

(29) Martínez Cabañas, G. "Capacitación Municipal". Participación del INAP en los Foros de Consulta Popular para el fortalecimiento municipal. INAP, Serie Praxis, No. 62, 1984. Pág. 43.

(30) Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de licenciados en Ciencia Política y Admón. Sub. Primera Edición 1978.

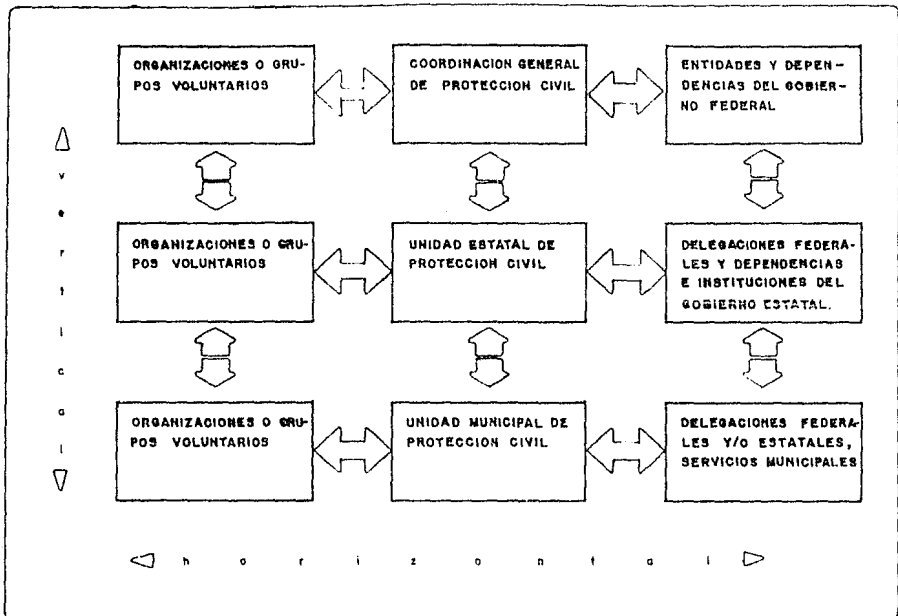
guías de operación y procedimientos. En ellos se puede incluir información y pasos a seguir en los casos de una emergencia o de amenaza de un fenómeno destructivo, para apoyar la organización previamente definida. La actividad de protección civil puede desarrollarse en dos situaciones: normal o de emergencia. En situación normal la prevención es lo más importante, la cual comprende la comunicación con los centros de detección; la educación y concientización a la población; el entrenamiento del personal; la elaboración de esquemas de evacuación y auxilio; el levantamiento de inventarios de los recursos disponibles; etc. Cuando la situación de normalidad se ve alterada, ya sea por el pronóstico de un fenómeno, o cuando se entra bruscamente en un estado de emergencia, deben activarse los mecanismos de acción correspondientes. "Con el propósito de indicar la respuesta que debe darse ante el acercamiento o durante la evolución de una calamidad, se han señalado tres estados diferentes: el de prealerta, el de alerta y el de alarma". (31)

El estado de prealerta se establece al identificarse la posibilidad de aparición de un fenómeno destructivo. Para ello los municipios deben mantener contacto con la Unidad de Protección Civil del Estado, o con las instituciones responsables en esta actividad. El estado de alerta se declara cuando una amenaza de desastre es confirmada y la movilización se hace necesaria. La alarma, finalmente, se establece cuando el fenómeno ocurre, ya sea después de evolucionar o súbitamente, dañando a la población y sus bienes. El gobierno municipal, apoyado en procedimientos definidos para ello, puede actuar en el caso de presentarse un estado de prealerta, alerta o alarma, siempre tomando la iniciativa ya que la responsabilidad inmediata recae en él.

(31) Sistema Nacional de Protección Civil. ORGANIZACION. Organó ejecutivo y Compromisos de Participación, 1987. Secretaría de Gobernación. Pág. 101

Dentro de la reorientación que actualmente se pretende dar a las funciones del Estado, se contempla reducir su ámbito de acción a las actividades fundamentales que debe cumplir en lo político, social y económico. El municipio, como unidad básica del Estado Mexicano, debe ser la instancia de gobierno que atienda esas funciones primarias de bienestar social, considerando a la protección civil dentro de esas actividades. Seguramente, en el futuro seguirán ocurriendo situaciones de emergencia que requieran la atención del gobierno y la sociedad, siendo la previsión, organización y coordinación, elementos necesarios para ello. La función de protección civil a nivel municipal, cuando menos en un plano muy elemental, es una actividad que no debe dejarse de lado.

MECANISMOS DE COORDINACION



CONCLUSIONES.

Es un hecho evidente que en el futuro seguirán ocurriendo fenómenos destructivos que afectarán a la sociedad. En este sentido, deben asimilarse las experiencias para reforzar las acciones de protección civil y contrarrestar en lo posible los efectos de los desastres. Proporcionar bienestar a la sociedad es una de las funciones que dan razón de ser al Estado, y en los casos de desastre debe redoblar esfuerzos para proteger a la población y sus bienes. Las situaciones de emergencia no deben ser subestimadas y el Estado tiene la responsabilidad de organizar a la sociedad para que en conjunto pueda encarar este tipo de eventos.

El avance logrado hasta el momento en materia de protección civil no es muy grande, y aunque se han venido creando los mecanismos para integrar esta función, así como órganos de la administración pública encargados de ellos, los resultados no son visibles aún. La protección civil como muchas de las actividades gubernamentales se centralizó y tiene su mayor intensidad en el Distrito Federal, quedando descuidadas las entidades de la federación y los municipios. Ello fue notorio cuando el ciclón "Gilberto" en 1988 dañó varios estados de la república, ante lo cual los gobiernos locales poco pudieron hacer para disminuir los efectos del fenómeno. Por otra parte, aunque en la Ciudad de México en efecto se desarrollan más labores en este aspecto, no puede hablarse aún de una verdadera seguridad de la población ante una posible calamidad.

La protección civil, después de ser analizada, puede considerarse como una función inmadura todavía. Se pone mayor atención en el caso de las ciudades que en el medio rural y semiurbano, aunque ya se comprobó que una catástrofe lo mismo puede causar estragos en una población metropolitana que en una pequeña población campesina. En estos momentos, y después de varios años de creado el

Sistema Nacional de Protección Civil, el gobierno no está en aptitud de organizarse y organizar a la sociedad por medio de la administración pública para enfrentar de manera adecuada una contingencia. Los elementos encontrados en el caso del huracán "Gilberto", así como el avance del mencionado sistema corroboran la hipótesis planteada, y puede afirmarse que la protección civil no tiene aún un funcionamiento que permita realmente proteger a la comunidad, sus bienes y su entorno en el caso de un desastre.

Se deben atender cuestiones que están relacionadas estrechamente con la protección civil y que tienen relevancia para la realización de medidas de provisión, auxilio y apoyo. Dentro del aspecto jurídico es conveniente normar lo relacionado a obligaciones y atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública tanto en el nivel federal, como en el estatal y municipal. Del mismo modo deben establecerse los mecanismos de coordinación tanto horizontal como vertical, y los canales para la participación de los sectores social y privado.

Otros renglones que es necesario normar, son los relacionados a la construcción y a los asentamientos humanos, tanto en las ciudades como en las zonas rurales y semiurbanas. Un problema serio lo representa el hecho de que en muchos casos las habitaciones se construyen en lugares potencialmente peligrosos sin una normatividad para el tipo de construcción y el material a emplearse. Estas cuestiones legales deben atenderse sobre todo en los estados y municipios, pues actualmente son muchas las entidades federativas que no cuentan con reglamentos al respecto.

El manejo de desperdicios industriales y sustancias químicas, así como la contaminación, considerada actualmente un problema serio, debe ser cuestión de debate legislativo, ya que si no se controla la situación descrita, en el futuro podrá llegar a representar una catástrofe ecológica. La protección ambiental contemplada en las funciones de protección civil, debe ser vista con especial atención, y tomar las medidas pertinentes al respecto.

La cuestión legal es muy importante, y de acuerdo con lo analizado, se hace necesario crear reglamentos y disposiciones en lo que se refiere a la protección civil para cubrir el hueco existente en lo jurídico de este renglón.

En otro aspecto, la investigación y el intercambio de conocimientos con otros países en materia de desastres es muy importante. Las instituciones de enseñanza superior y los órganos de investigación son la base para realizar las funciones de previsión y auxilio para casos de desastre. Es necesario, asimismo, difundir la información que la población requiere para saber actuar ante un siniestro. Dentro de las escuelas, de las dependencias y entidades del sector público y en los organismos del sector privado y social se debe fomentar una educación en este sentido.

Derivado del Convenio de Cooperación Técnica y Científica, entre México y Japón, se creó recientemente el Centro Nacional de Prevención de Desastres como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene como propósitos básicos, la investigación para la prevención y mitigación de desastres, así como la orientación e información que permitan crear una cultura de protección civil. Los trabajos de este centro apenas comienzan

por lo que es difícil valorar aún su importancia y sus resultados, aunque es de hecho un esfuerzo relevante en lo que se refiere a investigación y difusión de las cuestiones de protección ciudadana.

En lo que respecta a los gobiernos estatales y municipales, es conveniente considerar la función de protección civil dentro de los lineamientos que el Sistema Nacional de Protección Civil establece, tomando como base la organización interna y la coordinación con los otros niveles de gobierno, así como la participación activa y directa de la población. Los instrumentos de coordinación intergubernamental, tales como el Convenio Unico de Desarrollo y los Comités de Planeación para el Desarrollo, son elementos importantes para que los gobiernos locales lleven a cabo las funciones de protección civil apoyándose en la Federación según sea el caso.

Los municipios que en su mayoría padecen de un retraso administrativo y económico, deben buscar caminos más elementales para cumplir con su obligación de proteger a la comunidad, basándose en una adecuada organización interna. La participación de la comunidad en este orden de ideas es de vital importancia, y es el recurso más valioso con que se puede contar.

Dado que el gobierno municipal es el que tiene un contacto más directo con la comunidad, sobre todo en algunos casos, cuando las poblaciones no son muy grandes, es quien debe tener primeramente la responsabilidad de la protección y seguridad de la comunidad. Por ello, la atención de una emergencia debe ser atendida en primer instancia por este nivel de gobierno, apoyándose cuando así lo requiera del gobierno estatal y federal. La clase de coordinación que se observó durante el huracán de 1988 fue más que nada enfocada a las labores de rescate y reconstrucción, pues

en el aspecto de previsión y movilización antes del desastre, no existió una cooperación conveniente entre los gobiernos.

El Estado, como organizador, debe realizar las funciones de planeación, coordinación, integración y concertación para la protección civil, haciendo participar en esta área a toda la sociedad, pues la protección es una responsabilidad colectiva de la que nadie queda excluido. El esfuerzo espontáneo aportado por la población, si bien es un acto de solidaridad muy significativo, requiere de una orientación específica para aprovecharlo al máximo y no se dé de una manera desordenada, brindando un apoyo anárquico.

Un hecho que puede observarse cuando acontecen desastres, es la gran solidaridad y unión de la población, así como la disposición que muestra la comunidad para ayudar a los afectados. Este debe ser un recurso fundamental en la atención de siniestros, debiendo buscarse la manera de que esa actitud positiva pueda ser canalizada, y sirva como base para hacerle frente a una emergencia. Los grupos voluntarios, asociaciones civiles, clubes, etc., pueden ser el medio idóneo para que esto se realice. El espíritu de cohesión que surge durante estas ocasiones es la mejor infraestructura con que se puede contar y es en torno a ella que debe girar la protección civil.

Los grupos voluntarios pueden crearse tomando en cuenta diferentes criterios. Ellos son las funciones a desempeñar, el ámbito territorial o geográfico que cubran, la clase de personas que en ellos se incluyan, etc. Por ejemplo, deben formarse voluntarios abocados al área de atención y servicios médicos; otros se pueden especializar en el auxilio y rescate, para lo cual deben capacitar a sus miembros. Otros aspectos más que se pueden incluir

en los grupos voluntarios, como es el caso de las comunicaciones de emergencia; transportes; seguridad; aprovisionamiento y servicios básicos. Estos grupos deben estar coordinados con la Administración Pública y sus dependencias y entidades, con el fin de evitar duplicidad de funciones y hacer lo más efectiva posible su participación. De acuerdo a un criterio territorial o geográfico, estos voluntariados pueden abarcar uno o varios municipios, toda una región, una población, y en el caso de las ciudades incluso una o varias colonias.

Las actividades de previsión, auxilio y apoyo que se contemplan en la función de protección civil están influidas por problemas globales de la administración como son las cuestiones de organización, coordinación control y escasez de recursos por mencionar algunos. La falta de financiamiento, por ejemplo, limita en gran medida la realización de todo tipo de proyectos, y en el caso de la protección civil esto se refleja claramente. Sin embargo, es posible buscar otro tipo de opciones de imaginación y de acuerdo con esto realizar las funciones en el marco de una cooperación colectiva organizada y dirigida por el Estado. Esta es quizá la mejor manera en que se puede proteger a la población, debiendo ser una labor permanente, que verdaderamente aminore los efectos de un desastre.

Se debe poner especialmente atención también, al manejo y control de la ayuda que desde el exterior y el interior se proporciona a la gente dañada. Se observó en los sucesos de 1985 y 1988 que el manejo de esos recursos no resultó claro, haciéndose necesario un sistema efectivo de control para que la ayuda realmente llegue a su destino y no sea objeto de malos aprovechamientos. En lo que respecta a la organización, a pesar de las experiencias, se sigue viendo en acontecimientos como los mencionados, que los aspectos de previsión, auxilio y coordinación y control no se desarrollan de manera conveniente. La organización de la protección civil des-

de los niveles más elementales, como es la autorrotección, hasta las estructuras de la administración más especializadas, debe integrarse para realmente cumplir sus fines.

En la actualidad la tendencia del Estado es la de reducir su ámbito de acción a ciertas áreas básicas, abandonando su intervención en la economía para dar opción a que la empresa privada crezca. Dentro de esas responsabilidades fundamentales que el estado no puede delegar ni dejar de lado, está el velar por el bienestar y la seguridad de la sociedad. La protección civil como instancia eminentemente estatal debe seguir considerada y ampliada a todos los niveles del gobierno y la sociedad. La planeación, en este sentido, es el medio más conveniente para que los aspectos de normatividad; investigación; educación; información; organización; coordinación y participación social, se cubran adecuadamente, y en el futuro, cuando inevitablemente ocurra nuevamente en algún lugar un desastre, se puedan enfrentar y evitar lo mejor posible sus efectos.

A N E X O .

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

REGLAMENTO de Protección Civil para el Distrito Federal.

Al margen un logotipo con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.—Oficialía Mayor.

LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 73, FRACCIÓN VI, BASE 3a., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXPIDE:

REGLAMENTO DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CAPITULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1o.—El presente Reglamento es de orden público e interés general y tiene por objeto regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

Artículo 2o.—Corresponde al Departamento del Distrito Federal la aplicación del presente Reglamento.

Artículo 3o.—Las disposiciones de este Reglamento son obligatorias para las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social y, en general, para todos los habitantes del Distrito Federal.

Artículo 4o.—Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

I.—Sistema Nacional, al Sistema Nacional de

Protección Civil cuyas bases para su establecimiento fueron aprobadas por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Mayo de 1986.

II.—Departamento, al Departamento del Distrito Federal;

III.—Secretaría General, a la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal;

IV.—Dirección General de Gobierno, a la Dirección General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal;

V.—Delegación, a las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal;

VI.—Consejo, al Consejo de Protección Civil del Distrito Federal;

VII.—Consejos Delegacionales, a los Consejos Delegacionales de Protección Civil;

VIII.—Brigadas Vecinales, a las organizaciones de vecinos que se integran a las acciones de protección civil;

IX.—Grupo Voluntario, a las organizaciones, asociaciones o instituciones que prestan sus servicios en actividades de protección civil de manera solidaria sin recibir remuneración alguna;

X.—Inspector honorario, el ciudadano que sin tener función administrativa y remuneración presta colaboración a la sociedad coadyuvando con las autoridades para el cumplimiento del presente Reglamento.

XI.—Programa General, el programa que elabora el Departamento del Distrito Federal con la opinión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la aprobación del Consejo;

XII.—Programa Delegacional, el programa que elabora cada Delegación del Departamento del Distrito Federal de conformidad con el Programa General;

XIII.—Protección Civil, es el conjunto de principios y normas de conducta a observar por la sociedad y las autoridades en la prevención de las situaciones de alto riesgo, siniestro o desastre y a la salvaguarda y auxilio de personas y bienes en caso de que aquéllos ocurran;

XIV.—Prevención, al conjunto de medidas destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de los siniestros o desastros sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva, así como el medio ambiente;

XV.—Alto Riesgo, la inminente o probable ocurrencia de un siniestro o desastre;

XVI.—Siniestro, evento de ocurrencia cotidiana o eventual determinada en tiempo y espacio en el cual uno o varios miembros de la población sufra un daño violento en su integridad física o patrimonial de tal manera que se afecta su vida normal;

XVII.—Desastre, el evento determinado en tiempo y espacio en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo o pérdidas humanas o materiales, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad, afectándose el funcionamiento vital de la misma;

XVIII.—Auxilio, al conjunto de acciones destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente del Distrito Federal;

XIX.—Restablecimiento, a las acciones encaminadas a la recuperación de la normalidad, una vez que ha ocurrido el siniestro o desastre;

XX.—Reglamento, el presente Ordenamiento.

Artículo 5o.— Toda persona física o moral podrá:

I.—Informar a las autoridades competentes de cualquier alto riesgo, siniestro o desastre que se presente;

II.—Cooperar con las autoridades correspondientes para programar las acciones a realizar en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

III.—Colaborar con las autoridades del Departamento para el debido cumplimiento del Programa General de Protección Civil.

Artículo 6o.— Los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su propia naturaleza o por el uso al que sean destinados, reciban una afluencia masiva y permanente de personas, están obligados a preparar un programa específico de protección civil, conforme a las disposiciones del Programa General, contando para ello con la asesoría técnica del Departamento a través de la Delegación.

El Departamento podrá señalar quien de los sujetos mencionados en el párrafo anterior deberá cumplir con la preparación del programa específico.

Artículo 7o.— En las acciones de protección civil, los medios de comunicación social deberán colaborar con las autoridades competentes y con los habitantes respecto a la divulgación de información veraz, dirigida a la población.

CAPITULO II

De las Atribuciones en Materia de Protección Civil

Artículo 8o.—Corresponde al Departamento a través de la Dirección General de Gobierno:

I.—Elaborar, difundir y ejecutar el Programa General;

II.—Coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de Protección Civil;

III.—Coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, para llevar a cabo las acciones que en materia de Protección Civil, se estimen pertinentes;

IV.—Fomentar en la población capitalina la formación de una cultura de Protección Civil para motivar en los momentos de alto riesgo, siniestro o desastre, una respuesta eficaz, amplia, responsable y participativa;

V.—Disponer de las acciones de auxilio y rehabilitación de personas y servicios públicos para aminorar los efectos destructivos, en caso de alto riesgo, siniestro o desastre;

VI.—Promover la capacitación de los habitantes en materia de Protección Civil;

VII.—Informar oportunamente a la población de la existencia de una situación probable o inminente de alto riesgo, siniestro o desastre, a efecto de tomar las medidas de Protección Civil adecuadas;

VIII.—Convocar a las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social, grupos voluntarios, brigadas vecinales y, en general, a todos los habitantes del Distrito Federal a participar en las acciones de auxilio en circunstancias de alto riesgo, siniestro o desastre;

IX.—Participar coordinadamente con las dependencias federales y entidades federativas y con las instituciones del sector privado y social en la aplicación y distribución de la ayuda nacional y extranjera que se recibe en caso de alto riesgo, siniestro o desastre;

X.—Promover la celebración de convenios de colaboración en materia de Protección Civil con entidades federativas e instituciones públicas y privadas.

Artículo 9o.—Corresponde a la Secretaría General:

I.—Coordinar la elaboración de los proyectos relacionados con el Programa General y los Programas Delegacionales, así como vigilar su cumplimiento y su ejecución;

II.—Ordenar las acciones de las áreas, unidades administrativas y órganos descentralizados del Departamento y de sus entidades paraestatales sectorizadas en materia de Protección Civil;

III.—Disponer la ejecución de los programas de capacitación en materia de Protección Civil;

IV.—Integrar el inventario de recursos humanos y materiales existentes y disponibles para los casos de alto riesgo, siniestro o desastre;

V.—Llevar el registro de organizaciones de Protección Civil.

Artículo 10a.—Corresponde a las Delegaciones:

I.—Establecer su Consejo Delegacional de Protección Civil, de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento y las demás disposiciones del Programa General;

II.—Instalar y operar su Unidad Delegacional de Protección Civil, de acuerdo a los lineamientos del Programa General;

III.—Formular y ejecutar el Programa Delegacional de Protección Civil de conformidad con los lineamientos del Programa General.

CAPITULO III

Del Consejo y de los Consejos Delegacionales

Artículo 11a.—El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal será el órgano de consulta del Departamento en materia de Protección Civil.

Artículo 12a.—El Consejo estará integrado de la siguiente manera:

I.—El Jefe del Departamento, quien lo presidirá;

II.—El Secretario General, quien será el Secretario Ejecutivo;

III.—El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;

IV.—Los titulares de las siguientes áreas y unidades administrativas del Departamento: Secretaría General de Planeación y Evaluación; Secretaría General de Desarrollo Social; Secretaría General de Obras; Secretaría General de Protección y Vigilancia; Secretaría General Adjunta de Coordinación Metropolitana; Oficina Mayor; Contraloría General; Coordinación General Jurídica; Coordinación General de Transporte y Coordinación General de Abasto y Distribución; Coordinación General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica; y la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

V.—El Presidente de la Comisión de Gobierno y el Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

VI.—El Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México;

VII.—Representantes de los sectores social y pri-

vado y de las instituciones académicas, quienes serán designados por los miembros del Consejo por consenso;

VIII.—El Director General de Gobierno del Departamento será el Secretario Técnico del Consejo.

IX.—El Director de Protección Civil del Departamento, quien será Vocal Ejecutivo del Consejo;

A las sesiones del Consejo podrán asistir, a invitación de su Presidente, representantes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como especialistas en los asuntos a tratar.

Artículo 13a.—El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

I.—Fungir como órgano de consulta para la coordinación de acciones del Departamento para integrar, concertar e inducir las actividades de los diversos grupos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa General;

II.—Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad del Distrito Federal en la formulación y ejecución del Programa General;

III.—Constituirse en sesión permanente en el caso de producirse un alto riesgo, siniestro o desastre, a fin de sugerir las acciones que procedan;

IV.—Aprobar el Programa General y evaluar su cumplimiento, así como las acciones que se realicen en materia de protección civil;

V.—Promover la investigación y la capacitación en materia de Protección Civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución, y

VI.—Las demás que le encomiende el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 14a.—Los Consejos Delegacionales de Protección Civil son los órganos de consulta de los Delegados, en materia de Protección Civil.

Artículo 15a.—Los Consejos estarán integrados de la siguiente manera:

I.—El Delegado quien lo presidirá;

II.—El Subdelegado Jurídico y de Gobierno quien será el Secretario Ejecutivo;

III.—Los titulares de las restantes subdelegaciones;

IV.—Un Representante de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil y los representantes que designe la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

V.—El Presidente de la Junta de Vecinos;

VI.—El subdelegado de Obras o equivalente quien será el Secretario Técnico del Consejo;

VII.—Los Jefes del Sector de la Secretaría General de Protección y Vigilancia y los Delegados Regionales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal;

VIII.—Los representantes de los sectores social y privado, así como de las instituciones académicas ubicadas dentro del área de la Delegación;

IX.—El titular de la Unidad de Protección Civil de la Delegación, quien será Vocal Ejecutivo.

A las sesiones del Consejo, podrán asistir a invitación de su Presidente, representantes de las Dependencias y Entidades Públicas Federales, los titulares de las áreas y unidades administrativas del Departamento, así como especialistas en los asuntos a tratar.

Artículo 16a.—Los Consejos Delegacionales tendrán las siguientes atribuciones:

I.—Fungir como órgano de consulta para la coordinación de las acciones de la Delegación para integrar, concertar e inducir las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Programa Delegacional;

II.—Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores y los habitantes de la Delegación, en la formulación y ejecución del Programa Delegacional;

III.—Constituirse en sesión permanente en el caso de producirse un desastre, a fin de verificar la realización de las acciones que procedan;

IV.—Aprobar el Programa Delegacional basado en el Programa General y evaluar su cumplimiento, así como las acciones que se realicen en materia de Protección Civil;

V.—Promover la investigación y la capacitación en materia de Protección Civil, identificando sus problemas y tendencias particulares, proponiendo las normas y programas que permitan su solución, y

VI.—Los demás que le encomiende el Delegado.

CAPITULO IV

Del Programa General, de los Programas Delegacionales y de los Subprogramas de Protección Civil

Artículo 17a.—El Programa General de Protección Civil del Distrito Federal es el conjunto de políticas, estrategias y lineamientos que regulan las acciones de los sectores público, privado y social en materia de Protección Civil.

Los Programas Delegacionales de Protección Civil contendrán las políticas, estrategias y lineamientos que regulan las acciones de los sectores público, privado y social en materia de Protección Civil, en la jurisdicción correspondiente.

Tanto el Programa General, como los Delegacionales están encuadrados dentro del Sistema Nacional de Protección Civil.

Artículo 18a.—El Departamento formulará el proyecto de Programa General y lo someterá, previa opinión de la Asamblea de Representantes del Distri-

to Federal, a la aprobación del Consejo. Una vez aprobado se publicará en el Diario Oficial de la Federación en la Gaceta Oficial y en, por lo menos, tres de los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal.

Artículo 19a.—Las políticas, lineamientos y estrategias que integran el Programa General y los Programas Delegacionales serán obligatorias para las áreas, unidades y organismos paraestatales del Departamento, así como para las personas físicas o morales que habitan, actúan o estén establecidos en el Distrito Federal.

El Departamento celebrará convenios con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la integración y funcionamiento de este programa.

Artículo 20a.—El Programa General se compondrá de los siguientes subprogramas:

I.—De Prevención;

II.—De Auxilio, y

III.—De Restablecimiento.

Artículo 21a.—El Subprograma de Prevención agrupará las acciones de Protección Civil tendientes a evitar o mitigar los efectos o disminuir la ocurrencia de hechos de alto riesgo, siniestro o desastre.

Artículo 22a.—El Subprograma de Prevención deberá contener los siguientes elementos mínimos:

I.—Los lineamientos generales para prevenir y enfrentar casos de alto riesgo, siniestros o desastres;

II.—Una relación de los riesgos potenciales que se pueden prevenir;

III.—Los lineamientos para el funcionamiento y prestación de los distintos servicios públicos que deben ofrecerse a la población en casos de alto riesgo, siniestro o desastre, así como las acciones que el Departamento deberá ejecutar para proteger a las personas y sus bienes;

IV.—Los criterios para coordinar la participación social y la captación y aplicación de los recursos que aporten los sectores público, privado y social en los casos de alto riesgo, siniestro o desastre.

V.—El inventario de recursos disponibles para los casos de alto riesgo, siniestro o desastre;

VI.—Los lineamientos para la elaboración de los manuales de capacitación;

VII.—La política de comunicación social para la prevención de casos de alto riesgo, siniestro o desastre;

VIII.—Los criterios y bases para la realización de simulacros, y

IX.—Los demás que sean necesarios para enfrentar adecuadamente una situación de alto riesgo, siniestro o desastre.

Artículo 23a.—El Subprograma de Auxilio, deberá integrar las acciones destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar, en caso de alto riesgo,

sinistro o desastre, la integridad física de las personas, sus bienes y el medio ambiente del Distrito Federal.

Artículo 24o.—El Subprograma de Auxilio deberá elaborarse conforme a las siguientes bases generales:

I.—Las acciones que desarrollarán cada una de las áreas y unidades administrativas del Departamento en casos de siniestro o desastre;

II.—Los mecanismos de concertación y coordinación con los sectores social y privado, los grupos voluntarios y brigadas vecinales en situación de siniestro o desastre;

III.—La política de comunicación social en caso de siniestro o desastre.

IV.—Las acciones que deberán desarrollarse en la atención de siniestros o desastres priorizando la preservación y protección de la vida e integridad física de la población.

Artículo 25o.—El Subprograma de Restablecimiento determinará las estrategias necesarias para la recuperación de la normalidad una vez ocurrido el siniestro o desastre.

CAPITULO V

De la Declaratoria de Emergencia

Artículo 26o.—El Ejecutivo Federal, cuando se presente un desastre, hará la Declaratoria de Emergencia a través de los medios de comunicación social, sin perjuicio de que dicha declaratoria pueda hacerla directamente el Jefe del Departamento.

Artículo 27o.—La Declaratoria de emergencia deberá hacer mención expresa de los siguientes aspectos:

I.—Identificación del desastre;

II.—Zona o zonas afectadas;

III.—Determinación de las acciones que deberán ejecutar las diferentes áreas y unidades administrativas del Departamento, y organismos privados y sociales que coadyuvarán en el cumplimiento de los programas de protección civil;

IV.—Instrucciones dirigidas a la población, de acuerdo al Programa General.

Artículo 28o.—Cuando la gravedad del desastre lo requiera, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, solicitará al titular del Ejecutivo Federal el auxilio de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que el caso amerite.

CAPITULO VI

De los Grupos Voluntarios y de las Brigadas

Artículo 29o.—Los habitantes del Distrito federal podrán organizarse de manera libre y voluntaria para participar y apoyar, coordinadamente, las acciones de protección civil previstas en el Programa General y los Programas Delegacionales.

Artículo 30o.—El Departamento fomentará la integración, capacitación y superación técnica de los Grupos Voluntarios, y Brigadas Vecinales.

Artículo 31o.—El Departamento coordinará y apoyará en casos de desastre a los grupos voluntarios, y brigadas vecinales.

Artículo 32o.—Los Grupos Voluntarios, deberán registrarse en la Secretaría General. Dicho registro se acreditará mediante un certificado que otorgará la ciudad dependiente, en la cual se inscribirá el número de registro, nombre del grupo voluntario, actividades a las que se dedican y adscripción. El registro se deberá revalidar anualmente.

Artículo 33o.—El Consejo Consultivo de la Ciudad de México y el Departamento a través de las Delegaciones promoverán la integración de Brigadas Vecinales.

Artículo 34o.—El Departamento y las Delegaciones deberán capacitar e instruir a las Brigadas Vecinales.

Artículo 35o.—Los grupos voluntarios y las brigadas vecinales cooperarán en la difusión del Programa General y los Programas Delegacionales y se constituirán en inspectores honorarios para velar por el debido cumplimiento de este Reglamento.

Artículo 36o.—Corresponde a los inspectores honorarios:

I.—Informar a la delegación respectiva sobre los inmuebles a que se refiere el artículo 6o. de este Reglamento que carezcan de señalización adecuada en materia de protección civil;

II.—Comunicar a la delegación la presencia de una situación probable o inminente de alto riesgo, siniestro o desastre con el objeto de que ésta verifique la información y tome las medidas que correspondan;

III.—Proponer a la delegación acciones y medidas que coadyuvan al mejor desarrollo del Programa Delegacional de Protección Civil respectivo, así como enviar dichas propuestas al Consejo Delegacional de Protección Civil;

IV.—Informar a la Delegación de cualquier violación a las normas de este Reglamento para que se tomen las medidas que correspondan.

El cargo de inspector honorario será de servicio a la comunidad y se ejercerá de manera permanente y voluntaria. No percibirá remuneración alguna y en ningún caso podrá aplicar sanciones ni intervenir directamente, con carácter ejecutivo, en la aplicación de este Reglamento.

CAPITULO VII

De la Capacitación a la Población

Artículo 37o.—El Consejo de Protección Civil con la intervención que correspondan a Dependencias y Entidades del sector público, organizaciones del sector privado y social, coordinará campañas perma-

mentes de capacitación en materia de protección civil para el Distrito Federal. La Asamblea de Representantes podrá participar en estas compañías.

Artículo 38a.—El Consejo promoverá ante la Secretaría de Educación Pública programas educativos en materia de protección civil, en las instituciones de educación preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, fomentará este tipo de programas en organizaciones sociales y vecinales e instituciones de educación superior.

Artículo 39a.—Las escuelas, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales, y otros establecimientos en los que haya afluencia de público, en coordinación con las autoridades competentes deberán practicar simulacros de protección civil, cuando menos tres veces al año.

Artículo 40a.—En todas las edificaciones, excepto casas habitación unifamiliares se deberán colocar, en lugares visibles señalización adecuada e instructivos para casos de emergencia, en los que se consignara las reglas que deberán observarse antes, durante y después del siniestro o desastre, así mismo deberán señalarse las zonas de seguridad.

CAPITULO VIII

De las Inspecciones

Artículo 41a.—Las Delegaciones ejercerán las funciones de vigilancia e inspección que correspondan y aplicarán las sanciones que en este ordenamiento se establecen, sin perjuicio de las facultades que confieren a otras dependencias del Ejecutivo Federal, los ordenamientos federales y locales aplicables en la materia.

Artículo 42a.—Las inspecciones se sujetarán a las siguientes bases:

I.—El inspector deberá contar con orden por escrito que contenga la fecha y ubicación del inmueble por inspeccionar; objeto y aspectos de la visita; el fundamento legal y la motivación de la misma; el nombre y la firma de la autoridad que expida el orden y el nombre del inspector;

II.—El inspector deberá identificarse ante el propietario, arrendatario o poseedor, administrador o su representante legal, o ante la persona a cuyo encargo esté el inmueble en su caso, con la credencial vigente que para tal efecto expida la delegación, y entregar copia legible de la orden de inspección;

III.—Los inspectores practicarán la visita dentro de las veinticuatro horas siguientes a la expedición de la orden;

IV.—Al inicio de la visita de inspección el inspector, deberá requerir al visitado, para que designe a dos personas que junten como testigos en el desarrollo de la diligencia, advirtiéndole que en caso de no hacerlo, estos serán propuestos y nombrados por el propio inspector;

V.—De toda visita se levantará acta circunstanciada por triplicado, en formas numeradas y foliadas, en la que se expresará: lugar, fecha y nombre de la persona con quien se entienda la diligencia, y por los testigos de asistencia propuestos por ésta o nombrados por el inspector en el caso de la fracción anterior. Si alguna de las personas señaladas se niegan a firmar, el inspector lo hará constar en el acta, sin que esta circunstancia altere el valor probatorio del documento;

VI.—El inspector comunicará al visitado si existen omisiones en el cumplimiento de cualquier obligación a su cargo ordenada en el Reglamento, haciendo constar en el acta que cuenta con cinco días hábiles para impugnarla por escrito ante la Delegación y exhibir las pruebas y alegatos que a su derecho convingan, y

VII.—Uno de los ejemplares legibles del acta quedará en poder de la persona con quien se entendió la diligencia; el original y la copia restante se entregarán a la Delegación.

Artículo 43a.—Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción VI del Artículo anterior, la Delegación calificará los actos dentro del término de tres días hábiles considerando la gravedad de la infracción, si existe reincidencia, las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas aportadas y los alegatos formulados, en su caso, y dictará la resolución que proceda debidamente fundada y motivada, notificándola personalmente al visitado.

CAPITULO IX

De los Sanciones

Artículo 44.—La contravención a las disposiciones del presente Reglamento, dará lugar a la imposición de una sanción económica en los términos de este capítulo.

Artículo 45.—Para la fijación de la sanción económica que deberá hacerse entre el mínimo y máximo establecido, se tomará en cuenta la gravedad de la infracción concreta, las condiciones económicas de la persona física o moral a la que se sanciona y demás circunstancias que sirvan para individualizar la sanción.

Artículo 46.—La infracción de los artículos 39 y 40 de este mismo ordenamiento se sancionarán con el equivalente de veinticinco a cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, excepto lo que se refiere a las escuelas. En caso de reincidencia procederá a la clausura temporal de los inmuebles descritos en los artículos antes mencionados, con excepción de escuelas y unidades habitacionales.

El Departamento promoverá ante la Secretaría de Educación Pública que, a través de las unidades que por razón de sus atribuciones resulten competentes, se supervise que a las escuelas públicas y privadas se aplique el Programa General de Protección Civil.

Artículo 47o.—La infracción al Artículo 6o se sancionará con el equivalente de cincuenta a cien días de salario mínimo general viginta en el Distrito Federal.

CAPITULO X

De las Notificaciones

Artículo 48.—La notificación de las resoluciones administrativas emitidas por las autoridades del Departamento en términos del Reglamento, será de carácter personal.

Artículo 49.—Cuando las personas a quien deba hacerse la notificación no se encontraren, se les dejará citatorio para que estén presentes a una hora determinada del día hábil siguiente, operaciéndolas de que de no encontrarse se entenderá la diligencia con quien se encuentre presente.

Artículo 50.—Si habiendo dejado citatorio, el interesado no se encuentra presente en la fecha y hora indicada se entenderá la diligencia con quien se halle en el inmueble.

Artículo 51.—Las notificaciones se harán en días y horas hábiles.

CAPITULO XI

Del Recurso de Inconformidad

Artículo 52.—El recurso de inconformidad tiene por objeto que la delegación revoque o modifique las resoluciones administrativas que se reclaman.

Artículo 53.—La inconformidad deberá presentarse por escrito ante la Delegación, dentro de los diez días hábiles siguientes a partir de la notificación del acto que se reclama y se suspenderán los efectos de la resolución, cuando éstas no se hayan consumado, siempre que no se altere el orden público o el interés social.

Artículo 54.—En el escrito de inconformidad se expresarán nombre, domicilio de quien promueve, los agravios que considere se le causan, la resolución que motiva el recurso y la autoridad que haya dictado el acto reclamado. En el mismo escrito deberán ofrecerse las pruebas y alegatos, especificando los puntos sobre los que deban versar, mismos que en ningún caso serán extraños a la cuestión debatida.

Artículo 55o.—Admitido el recurso por la autoridad, se señala día y hora para la celebración de una audiencia en la que se oirá en defensa al interesado, y se desahogarán las pruebas ofrecidas, levantándose acto suscrito por los que en ella hayan intervenido.

Artículo 56o.—El Departamento dictará la resolución que corresponda, debidamente fundada y motivada, en un plazo de diez días hábiles mismo que deberá notificar al interesado personalmente, en los términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Si transcurrido el plazo no se ha notificado la resolución que corresponda, se entenderá que el recurso ha sido resuelto en sentido favorable al recurrente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.—El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

SEGUNDO.—El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal se deberá instalar en un plazo no mayor de treinta días a partir del día siguiente de la publicación de este Reglamento.

TERCERO.—El Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal deberá aprobarse en un plazo no mayor de noventa días a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento.

CUARTO.—Los poseedores o propietarios a que se refieren los Artículos 6o y 30o deberán dar cumplimiento a los mismos, en un plazo no mayor de noventa días, a partir del día siguiente de la publicación de este Reglamento.

QUINTO.—Por ser de interés general, publique-se en el Diario Oficial de la Federación

SALON DE SESIONES DE LA PRIMERA
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL
DISTRITO FEDERAL

A 3 DE JULIO DE 1990

El Representante, Presidente Abraham Martínez Rivera.- Rúbrica.- El Representante, Secretario, Flavio González González.- Rúbrica.- El Representante, Secretario, Juan Jesús Flores Muñoz.- Rúbrica.

-----o-----

BIBLIOGRAFIA.

Acuerdo entre México y los Estados Unidos de Norteamérica para la cooperación en casos de desastres naturales. Secretaría de Relaciones Exteriores. Mayo, 1981.

Alba Ixtlixóchitl, Fernando de. Historia tolteca chichimeca. Historias Públicas. Edit. Nacional. México, 1952.

Amaro Guzmán, R. Introducción a la Administración Pública. Editorial MacGraw-Hill. México 1985.

Aristóteles. La Política. Editorial Porrúa. México 1981. 18ª Edición.

Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, 1986.

Borge Martín, Miguel. Segundo Informe de Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Gobierno Constitucional del Estado de Quintana Roo.
Marzo de 1989.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano.
Edit. Siglo XXI. México, 1986.
6ª Edición.

Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México.
Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

Carrillo Castro, A. y García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México.
Edit. Miguel Angel Porrúa. México, 1983.

Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración.
Edit. Limusa.
México 1986.

Carrillo Zavala, Abelardo. Cuarto Informe de Gobierno.
Gobierno del Estado de Campeche. Agosto de 1989.

Cerroni Umberto. Introducción al pensamiento político.
Siglo XXI. México, 1984.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Edit. Porrúa, 1989.

Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
1ª Edición, 1978.

El Plan DN-III y su aplicación. Secretaría de la Defensa Nacional.
México, 1979.

Esperanza Yarza. Luz. Los volcanes de México.
Edit. Aguilar. México, 1971.

Figueroa A. Jesús. Catálogo de sismos ocurridos en la República Mexicana.
UNAM. Instituto de Geografía, 1970.

Gabino Fraga, Manuel. Derecho Administrativo.
Edit. Porrúa. México, 1978.

Hegel, G.W.F. Prolegómenos filosóficos. Teoría del derecho, de la moral y de la religión. (1810).
UNAM. México, 1984.

Heller, Herman. Teoría del Estado.
Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

Historia de México. Salvat Mexicana de Ediciones. Tomo I. 1978.

Hobbes, Thomas. El Leviatán. Edit. Nacional. Madrid, 1983.

Investigación para aprender de los sismos de 1985 en México: Informe técnico. CONACYT/National Research Council.
México, 1986.

Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad.

UNAM. México, 1987.

Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado.

UNAM. México, 1983.

Las razones y las obras. Sobretiro del tercer año. Terremotos de septiembre. Presidencia de la República/FCE. 1986.

Lenin, V.I. Sobre el Estado. Ediciones en lenguas extranjeras.

Pekín, 1975.

León Portilla, Miguel; Garibay, María Angel. Visión de los vencidos.

UNAM, 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Porrúa 1989.

Ley de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto.

México, 1985.

Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Edit. Aguilar, 1983.

Luna Bauza, César. Atlas de huracanes en el Océano Pacífico y en el Océano Atlántico. Secretaría de Programación y Presupuesto. Coordinación General del Sistema de Información. 1980.

Manzanilla Scheaffer, Victor. Primer Informe de Gobierno. Gobierno del Estado de Yucatán. Talleres Gráficos del Sudeste. Enero, 1989.

Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP/CONACYT. México, 1985.

Montesquieu. El espíritu de las leyes. Porrúa 1983. 6^a Edición.

Neva, Alejandro. Terremotos. México, SEP/FCE. 1987

Organización. Órgano Ejecutivo y Compromisos de participación.

Dirección General de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, 1987.

Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Plan N-6. Secretaría de Marina. 1966.

Richardo Pazaza, I. Introducción a la Administración Pública de México. INAP/COMACYT. México, 1984.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 13 de febrero de 1989.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. D.O.F. 6 de mayo de 1987.

Reglamento Interior de la Secretaría de Marina. D.O.F. 11 de febrero de 1986.

Reglamento Interior de la Secretaría de Ecología y Desarrollo Urbano. D.O.F. 19 de agosto de 1989.

Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. D.O.F. 26 de agosto de 1989.

Revista de Estudios Municipales. Financiamiento y servicios públicos municipales. #9. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación, 1988.

Ruiz Massieu, F. Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana. Imusa, 1981.

Sánchez Ascona, J. Lecturas de sociología y ciencia política. UNAM, 1987.

Sharkansky, Ira. Administración Pública. EDAMEX, 1984.

Subprograma tipo de prevención, auxilio y apoyo. Coordinación General de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, 1989.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. Edit. Porrúa 1981.

Terremotos: Evaluación y mitigación de su peligrosidad. UNESCO. Barcelona, 1980.

Treviño Martínez, Jorge. Cuarto Informe de Gobierno.

Gobierno del Estado de Nuevo León, marzo de 1989.

Velázquez Carranza, Yolanda; et, al. El desafío municipal.

Centro Nacional de Estudios Municipales.

Secretaría de Gobernación, 1985.

Referencias hemerográficas.

- El Universal. 18 de septiembre de 1988.
- Excelsior. 13 de septiembre de 1988.
15 de septiembre de 1988.
5 de octubre de 1988.
14 de octubre de 1988.
- Revista Impacto. No. 2014. 28 de septiembre de 1988.
- La Jornada. 20 de septiembre de 1988.
22 de septiembre de 1988.
23 de septiembre de 1988.
14 de febrero de 1989.
17 de febrero de 1989.
- Revista Proceso. No. 621. 26 de septiembre de 1988.
No. 622. 2 de octubre de 1988.