

15
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL
ORIGEN Y PROYECTO DE ORGANIZACION EN UNA
DEPENDENCIA DEL SECTOR PUBLICO"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :
MIGUEL MARCOS FLORES ZAVALA
SERGIO BARRERA MEJIA

ASESOR DE TESIS PROFESIONAL: MTR. RICARDO UVALLE BERRONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



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.

C O N T E N I D O

PAG.

INTRODUCCION	1
--------------------	---

PRIMERA PARTE

1. LA PROTECCION CIVIL EN EL AMBITO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO	1
1.1. LA PROTECCION CIVIL EN LA CIENCIA DE LA POLICIA	8
1.2. LA PROTECCION CIVIL EN LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION	15
1.3. LA PROTECCION CIVIL EN EL MARCO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO	20
2. EXPOSICION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL...	33
2.1. OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL	41
2.2. PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL	50
2.2.1. SUBPROGRAMA DE PREVENCION	51
2.2.2. SUBPROGRAMA DE AUXILIO	64
2.2.3. SUBPROGRAMA DE APOYO O RECUPERACION	69
2.2.4. CONTROL Y EVALUACION	72
3. PRINCIPIOS DE COORDINACION DE LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.	
3.1. PRINCIPIOS BASICOS	74
3.2. CORRESPONSABILIDAD DEL SECTOR PUBLICO EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL	78
3.3. COORDINACION EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL	83

SEGUNDA PARTE

4.	PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL DEL SECTOR REFORMA AGRARIA.	
4.1.	ANTECEDENTES	104
4.2.	EXPOSICION DEL PROGRAMA	107
4.2.1.	MARCO JURIDICO	108
4.2.2.	MARCO CONCEPTUAL	111
4.2.3.	ORGANIZACION	117
4.2.4.	ELEMENTOS PARA EL PROGRAMA	118
4.2.5.	COORDINACION DE ACCION CON OTROS SECTORES	119
4.2.6.	COMUNICACION, EVALUACION Y CONTROL	123
5.	PROPUESTA DE ORGANIZACION DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL DEL SECTOR REFORMA AGRARIA.	
5.1.	ANALISIS	128
5.2.	OBJETIVOS	131
5.3.	ORGANIZACION	133
5.3.1.	FUNCIONES	140
5.3.2.	DIAGRAMA INTEGRAL DE RELACIONES OPERATIVAS.....	156
6.	METODO DE SENSIBILIZACION Y CAPACITACION PARA LA IMPLANTA- CION Y OPERACION DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL EN EL SECTOR REFORMA AGRARIA.	
6.1.	PRESENTACION	161
6.2.	OBJETIVOS	165
6.3.	ETAPAS DEL METODO DE SENSIBILIZACION Y CAPACITACION...	167

6.3.1.	PRIMERA ETAPA - SENSIBILIZACION	167
6.3.2.	SEGUNDA ETAPA - CAPACITACION DE LOS RESPON- SABLES DE OPERAR EL SISTEMA	168
6.3.3.	TERCERA ETAPA - FORMACION DE ESPECIALISTAS....	169
6.4.	SISTEMA DE SEÑALIZACION	171
6.4.1.	NORMAS DE SEGURIDAD	172
6.4.2.	PROCEDIMIENTOS DE EVACUACION	177
6.4.3.	INTEGRACION Y OPERACION DE LAS BRIGADAS DE EMERGENCIA	181
	CONCLUSIONES	184
	ANEXO	203
	BIBLIOGRAFIA	208

I N T R O D U C C I O N

Antes de entrar en materia quisiéramos señalar las inquietudes que nos llevaron a realizar el presente trabajo. Podríamos -- considerar que nuestro interés por la Protección Civil se remonta a los sismos ocurridos en la Ciudad de México en 1985, durante estos sucesos nos percatamos por los medios de comunicación masiva de la dolorosa y penosa situación por la que atravesaba el país, empezándonos a cuestionar sobre la veracidad de la información propagada, sobre el despliegue del Gobierno de recursos humanos y materiales; si efectivamente éstos habían sido - manejados en forma adecuada y de acuerdo con los requerimientos de las zonas más dañadas. Se habló mucho de la participación del Ejército en las labores de rescate, pero pocos sabíamos que la Secretaría de la Defensa Nacional contaba con un -- Plan de Emergencia contra desastres; tuvimos noticias de la -- solidaridad del pueblo mexicano que se incorporó a las tareas de rescate, pero no sabíamos quiénes eran los responsables de su organización. Todo parecía espontáneo escapándose a cualquier tipo de control o supervisión.

A nivel internacional fuimos enterados de diversas catástrofes, cuya naturaleza era diversa, en algunos casos errores -- humanos como lo que aconteció en la Planta Nuclear de Chernobyl en la Unión Soviética; en otros, como producto de fenómenos - naturales como fueron los sismos registrados en Armenia y --- Azerbaidjan, en este mismo país; los sismos ocurridos en los Estados Unidos de América, en la Ciudad de San Francisco; en la República de El Salvador y más recientemente, los sismos - en Irán.

En el caso de México también se han registrado desastres de altos efectos destructivos, uno de los más recientes, como ya señalamos, fueron los sismos en la Ciudad de México y Occidente del país en 1985 y el paso del Huracán "Gilberto" por las costas de Yucatán, Quintana Roo y Tamaulipas en 1988 por mencionar solo algunos.

Todos los casos dejaron una secuela de destrucción y muerte, lo que nos hizo reconsiderar que todos estamos expuestos a sufrir las consecuencias de un fenómeno destructivo y que ya no es suficiente con mantener la calma ni sumarnos a la desesperación. Consideramos que en algunos de estos momentos debería existir algo más que se pudiera hacer para salvaguardar nuestras vidas, dándole un nuevo significado a la Protección Civil como una alternativa de acción para aminorar el impacto, en pérdidas de vidas y bienes materiales, ante la posible ocurrencia de un siniestro.

Sobre todo si contemplamos que muchos de estos fenómenos son susceptibles de ser previstos, lo que permite el diseño de estrategias que coadyuven a mitigar sus efectos, aprovechando la potencialidad que un pueblo organizado puede ofrecer para combatir cualquier contingencia, al mismo tiempo que se favorece un uso más óptimo de los recursos con que se cuenta.

Esto último, es de suma importancia por que cada uno de los desastres, los causados por fenómenos naturales y los provoca

dos por la intervención del mismo ser humano, tienen caracte
rísticas propias, y de la disponibilidad de recursos y fórmu--
las para enfrentarlos, dependerá la pronta solución para resolu
verlos de la manera más oportuna y eficaz.

En los países ya mencionados, que han sufrido alguna catástrofe
de magnitud considerable se han mostrado, además de la colaboración
internacional, métodos de acción creados para atenuar,
en lo más posible, las consecuencias, desamparo y sufrimiento
que causan los desastres y tragedias en cada lugar que se prese
ntan, pero también se ha observado que tales métodos no han
sido eficaces para enfrentar los problemas, de ahí que sea ne
cesario elaborar sistemas que traten de solucionar las probables
desviaciones observadas.

Nuestro país no podía pasar por alto estos acontecimientos y,
aunque existían mecanismos de acción y auxilio en casos de tragedia
y desastre, como el Plan DN-III-E, de auxilio a la población
en casos de desastre encomendado a la Secretaría de la Defensa
Nacional, en los sismos ocurridos en septiembre de 1985,
quedó de manifiesto la necesidad de un sistema de acción más -
profundo y estructurado, que permitiera actuar en forma oportuna
e inmediata en casos emergentes.

Pero, sobre todo, si consideramos que la Ciudad de México es -
la metrópoli más grande del mundo y por lo tanto cuenta con un

alto índice de riesgos, principalmente por la región sísmica - donde se encuentra, sin olvidar que en tiempos de lluvias son frecuentes los hundimientos y deslaves en las zonas aledañas; la contaminación ambiental, cuyos índices son aún muy riesgosos debido a la altitud de la Ciudad y por encontrarse encerrada en un valle. En ella también se concentran un número considerable de empresas altamente contaminantes y muchas de ellas tan peligrosas que incluso ya han ocasionado desastres, o como es el caso de la refinería de Azcapotzalco que en cualquier momento puede ocasionar una desgracia.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, el objetivo de nuestro trabajo consiste, básicamente, en estudiar los esfuerzos que en materia de Protección Civil ha realizado el Gobierno Mexicano para prevenir y contrarrestar cualquier tipo de calamidad, de las acciones que se han adoptado para hacer responsable a cada individuo de proporcionarse su propia seguridad a partir de programas y subprogramas de Protección Civil.

El diseño de estas estrategias tiene su origen en los sismos - de 1985, cuyo antecedente más inmediato es la creación de la - Comisión Nacional de Reconstrucción (D.O. 4-X-1985), con lo - que se pretendió hacer frente a la tragedia sucedida y, posteriormente dar origen al establecimiento y funcionamiento del - Sistema Nacional de Protección Civil (D.O. 6-V-1986), en el - cual se establecen, de manera integral, los lineamientos, objetivos y estrategias para hacer frente a desastres futuros de

magnitud considerable.

Con la creación del Sistema Nacional de Protección Civil el Gobierno y la sociedad en su conjunto podrán contar con un instrumento confiable para la defensa y salvaguarda de su integridad física, de sus bienes y entorno, ante la posibilidad de una situación emergente.

Por lo tanto, resulta imprescindible conocer lo que en él se dispone, puesto que resulta ser, a la fecha, la estrategia más moderna y eficaz para realizar una regulación preventiva, sistemática y global, de las acciones de respuesta que en su momento pueden ser emprendidas, conjuntamente por el Gobierno en el nivel Federal, Estatal y Municipal, a fin de que la Protección Civil se constituya en un instrumento de servicio eficiente y oportuno para toda la población.

De lo anterior, se desprende otro objetivo de nuestro trabajo: el de exponer cómo el Gobierno se estructura y se organiza para establecer una serie de relaciones funcionales que permitan un funcionamiento homogéneo del Sistema.

Asimismo, definir la fórmula en que se efectuarán los mecanismos de coordinación que establecen las entidades del Sector Público para efectuar entre sí y con las organizaciones de diversos grupos sociales y privados, a fin de efectuar en la mate-

ria las acciones de común acuerdo, bajo la estricta coordinación de los tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Por otra parte, es importante resaltar que el Sistema Nacional de Protección Civil es un instrumento estructurado para hacer frente a cualquier tipo de fenómeno, aun a aquéllos que presentan distintas características, como pueden ser:

- . geológicos;
- . hidrometeorológicos;
- . químicos;
- . sanitarios; y
- . socio-organizativos.

Englobando a todos aquellos fenómenos más comunes y más susceptibles de presentarse en cualquier parte del territorio y -- aguas nacionales, lo cual permite establecer estrategias específicas para cada caso y de acuerdo a las condiciones físicas prevaletientes. En lo que respecta a las dependencias y entidades de la Administración Pública, las mismas deben comprometerse a adoptar las medidas que establece el Sistema, en una acción conjunta con todos los mexicanos, por tal motivo habrá de disponerse de la capacidad suficiente tanto en estructura -- como en organización, y recursos para hacer frente a cualquier contingencia.

Al considerar estos aspectos, manifestamos nuestro interés para concretar lo estipulado en el Sistema Nacional de Protección Civil en un caso particular, tomando como ejemplo una dependencia del sector público, la Secretaría de la Reforma Agraria, para demostrar la importancia y profundidad que tiene la aplicación del Sistema Nacional de Protección Civil en este sector.

La elección de esta Secretaría no fue producto de la casualidad o del azar, se debe más que nada a que esta dependencia resultó ser una de las más afectadas, tanto en sus inmuebles como en los procedimientos para volver a sus funciones normales, por consiguiente ha sido una de las instancias de la Administración Pública Federal que más dinamismo ha mostrado para estructurar su organización interna, y hacer más expeditas las reglas y lineamientos que establece el Sistema Nacional de Protección Civil, lo cual ha posibilitado la implantación de un programa de protección civil propio.

En este sentido, el estudio se enfoca al análisis de la estructura de Protección Civil que opera actualmente en esta Secretaría, observando los inconvenientes que le impiden ser lo eficaz y racional que demanda cualquier programa de esta naturaleza.

Para lograr los objetivos planteados, a continuación el trabajo se estructura de la siguiente manera:

- Capítulo I : La Protección Civil en el ámbito de las funciones del Estado.
- Capítulo II : Exposición general del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Capítulo III : Principios de coordinación de las dependencias del Sector Público Federal en el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Capítulo IV : Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria.
- Capítulo V : Propuesta de organización del programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria.
- Capítulo VI : Método de sensibilización y capacitación para la implantación y operación del Programa de Protección en el Sector Reforma Agraria.

El primer capítulo se refiere a la protección civil como una de las actividades obligatorias del Estado, en este sentido se explican una serie de categorías que nos permitan encuadrar dicha función dentro del desarrollo integral de la sociedad.

Considerando a la protección civil como un elemento mas que potencia y nutre la fuerza del Estado, desde el punto de vista -

de la ciencia de la policía y de la ciencia de la administración, lo cual nos proporciona los argumentos necesarios para aclarar que dicha función no es reciente, sino que de alguna forma ha sido regulada y establecida por el Estado de acuerdo a su propia fuerza organizadora.

Asimismo, se incluye el caso del Estado Mexicano, donde se revisan los preceptos constitucionales y orgánicos, señalando cuales son las atribuciones, a nivel de la administración pública, de las instancias encargadas de llevar a cabo la protección civil, así como los pormenores que dieron pauta para la creación de un sistema de protección civil.

El segundo capítulo ha sido elaborado de acuerdo con lo que se establece en los lineamientos contenidos en el capítulo quinto de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Asimismo, se detallan los objetivos del Sistema, origen y políticas a establecer para su consecución; así como los mecanismos y elementos que participan para lograr el óptimo desarrollo y aplicación de éste, tanto en las dependencias del sector público, como en los sectores social y privado.

El tercer capítulo especifica la coordinación general de acciones a realizar entre las organizaciones públicas, privadas y sociales; así como la relación que guardan los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), para la homogeneiza-

ción en la aplicación de estrategias y mecanismos de protección civil.

El cuarto capítulo consiste en exponer los elementos y acciones que se llevaron a cabo, para la implantación del Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, caso específico que muestra las metas y objetivos actuales del programa en este sector, así como las necesidades y carencias de acción a las que se enfrentaron los integrantes de la comunidad agraria al momento de ocurrir el desastre.

El quinto capítulo, después del previo análisis y conocimiento del Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, se establece que en su funcionamiento y desarrollo existen una serie de elementos que burocratizan y exceden la composición estructural-organizativa del programa, lo que puede provocar desviaciones en sus estrategias y objetivos.

Debido a ello se propone una nueva estructura organizativa a fin de racionalizar las disposiciones de hacer más con menos, lo cual permitirá maximizar los recursos y lograr la congruencia y objetividad del programa del sector.

Y, en el sexto capítulo, exponemos el procedimiento que coadyuva a crear en los servidores públicos del sector agrario una conciencia de protección civil, el cual consiste en un método

de sensibilización y capacitación que induce a los servidores agrarios a participar activamente en las labores, tareas y acciones que deben realizarse para estar prevenidos ante cualquier contingencia que se presente, lo cual se logrará a través de la integración de brigadas y cuerpos de voluntarios lo suficientemente motivados y preparados para iniciar acciones preventivas y aun de rescate, cuando lo amerite el caso.

PRIMERA PARTE

**I. LA PROTECCION CIVIL EN EL AMBITO DE
LAS FUNCIONES DEL ESTADO**

I. La Protección Civil en el ámbito de las funciones del Estado

Las agrupaciones humanas para atender diversas necesidades derivadas de su propia convivencia, defensa de grupos frente a otros, protección de su vida y propiedad, etc., "se organizaron en forma efectiva, dándose una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio sobre el cual ejercen su acción"¹.

La organización que lleva a cabo estas funciones es el Estado, cuyas teorías no pretendemos discutir en esta investigación; sin embargo, resulta imprescindible establecer diversos conceptos que sobre el se tienen, para encuadrar a la protección civil dentro de sus funciones vitales.

Teoría organicista.- Entiende al Estado como un órgano, como una estructura con identidad propia que realiza una gran gama de diversas funciones.

Teoría sociológica.- El Estado es una comunidad con características propias, una especie de unidad asociada, la cual consiste en que una unidad de individuos se ponen en comunicación en virtud de un fin de tal forma "que el contenido igual de voluntad de quienes

1. Garza Salinas, Mario. "Seguridad Civil y Participación Ciudadana", México, 1989. Ed. INAP. pág. 32.

participan en la comunidad, llegan a adquirir realidad por obra del poder de las voluntades de los órganos directores y de los miembros de que constan éstos"².

Teoría Marxista.- "Expresión política del poder de una clase o bloque de clases y estratos sociales que por medio de un conjunto de instituciones ejercen la función de asegurar la permanencia de la estructura económica, en el marco de una limitación territorial dada"³.

Por sus elementos.- "Pueblo o población, territorio, estructura jurídica y poder público"⁴.

Para nuestro objetivo consideramos al Estado como la organización de la sociedad cuyo fin principal es el bien común, la cual garantiza la libertad, igualdad, seguridad y propiedad, como derechos de los individuos y, desde el punto de vista de la vida privada, como el encargado de velar por estos derechos. Es decir, como administrador y regulador de la sociedad, con funciones que están por encima de ella.

Dentro de esta característica es donde ubicaremos a la protección civil, como una acción intrínseca al devenir de la organización política denominada Estado.

2. Pichardo Pagaza. "Introducción a la Administración Pública", México, 1984. Ed. INAP-CONACYT, pág. 25.

3. Garza Salinas, Mario, Op. Cit. pág. 32.

4. Ibidem.

El Estado concretiza su acción a través del Gobierno que es otro concepto que se tiene que precisar para el objetivo señalado.

Al Gobierno lo entenderemos como "el proceso a través del cual se conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en el se resume la institución y la acción del Estado en el seno de la sociedad civil"⁵.

En términos de los elementos del Estado, el Gobierno representa al poder público, poder supremo de una nación, puesto que comprende a la legislación, ejecución y administración de la justicia.

"En sentido estricto, Gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, ordinariamente, se entiende por gobierno el poder ejecutivo.

El gobierno es la organización que personifica al Estado para la realización de sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo interno como en el externo"⁶.

A su vez, el Gobierno ejerce su acción por medio de una estructura denominada Administración Pública, cuya acción concretiza las metas del Estado.

5. Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo II, pág. 60.

6. Garza Salinas, Mario, Op. Cit. pág. 34.

"Administrar es servir, proveer por medio de servicios públicos o administrativos a los intereses de una sociedad"⁷.

La Administración Pública permite relacionar al Estado con la sociedad, convirtiéndose en la "instancia que concreta de manera individual la universalidad del Estado en el terreno de la sociedad civil y como brazo central del mismo plasma su acción a través de entes administrativos que la integran, tales como los ministerios, las secretarías de Estado y los organismos paraestatales. En este sentido, la Administración Pública, además de concretar la universalidad del Estado, promueve la actividad económica y social para estimular el avance de las fuerzas productivas y el intercambio mercantil"⁸.

Con lo anterior, el Estado adquiere un carácter dual en sus funciones, por una parte ejerce sobre la sociedad una acción política, por medio de la administración pública establece una normatividad de carácter general para la sociedad, es decir, "individualiza el carácter general de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad"⁹. Por otra parte, en lo económico, crea condiciones de bienestar para que la sociedad civil se reproduzca.

-
7. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", México, 1985, Ed. Porrúa, pág. 183.
 8. Uvalle Berrones, Ricardo. "El Gobierno en Acción", México, 1884. Ed. FCE. pág. 27.
 9. Idem, pág. 107.

En otros términos se puede decir, que el Estado representa la organización política de la sociedad, y la Administración Pública la encargada de organizar al Estado.

La actividad organizadora del Estado bien puede resumirse en las siguientes funciones: "administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda, administración de la justicia y administración interna"¹⁰.

Las primeras cuatro funciones señaladas, permiten establecer el carácter y personalidad del Estado, desde el punto de vista de su soberanía e independencia frente a otros Estados, implicando la organización de las fuerzas armadas, el manejo de recursos económicos y financieros, así como la regularización de las contradicciones que puedan surgir entre la sociedad.

Por lo que respecta a la última función, la administración interna, tiene como finalidad buscar que los individuos desarrollen sus fuerzas tanto físicas como intelectuales, a través de la cooperación recíproca. "De aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual"¹¹.

10. Guerrero, Omar. "El Estado y la Administración Pública en México". México, 1989. Ed. pág. 45.

11. Idem. pág. 46.

Las actividades que el Estado realiza en este ámbito, se denomina administración interna, misma que se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica. Lo cual manifiesta la acción del Estado en respuesta a las necesidades de la población.

En este sentido, dirige su actividad en una administración dividida en dos ramas: administración política y administración social. La primera tiene que ver con la "conservación del organismo, mediante el cual cumple con su función jurídica y está formada por tres partes, policía administrativa, administración económica y fuerza armada"¹². La segunda función tiene por objeto el crear y estimular las condiciones de bienestar social, por medio de la "conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el Estado crea, promueve y protege, y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales"¹³.

La Administración interna abarca las condiciones que deben prevalecer en un Estado que ha evolucionado políticamente, donde se conjugan el desarrollo de las funciones de la vida económica y social. Asimismo, deberán estar determinados los espacios sobre los cuales ejerce su acción; en lo externo, como producto de su origen y personalidad, es decir, tareas que son consustanciales a su sentido independiente y soberano, dentro de las cuales se

12. *Ibidem.*

13. *Ibidem.*

ubican la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración hacendaria y la administración de la justicia, con la estructura inherente a cada función.

Establecidas estas condiciones, corresponde a la administración interna complementarlas con una serie de actividades fundamentales, cuyo fin es "desenvolver los elementos constitutivos de la sociedad, a saber: la vida personal, la vida social escindida en clases, al tiempo que reproduce las condiciones y las relaciones de producción y con ello la administración de la vida económica"¹⁴.

Con lo anterior nos acercamos cada vez más al objetivo planteado, circunscribir a la protección civil como un elemento constitutivo de la sociedad, el cual aparece de una forma u otra íntimamente ligado al desarrollo de un Estado sano y fuerte.

En la descripción siguiente de las materias sociales que comprende la administración interna, aparecen ya actividades de protección civil que el Estado realiza para salvaguardar y fomentar las condiciones económicas, estas son: "ejercicio de la medicina, prevención y combate de epidemias, instrucción pública, policía urbana, obras hidráulicas y náuticas, educación física, orden público, abasto y agua potable, policía urbana, comercio, vías de comunicación terrestres, hotelería, asistencia pública (menesterosos, inválidos, expósitos), trabajo, establecimientos correccionales y cementerios"¹⁵.

14. Idem, pág. 48.

15. Idem, pág. 50.

Para redundar en torno a lo anterior y establecer criterios más concretos que nos permitan ejemplificar la forma en que el Estado, por medio de su estructura administrativa contempla dentro de sus funciones a la protección civil, es necesario considerar ciertas teorías que consideran a la actividad del Estado como el instrumento encargado de desarrollar las fuerzas morales, físicas y espirituales de la sociedad en beneficio de su propia fuerza.

1.1. La Protección Civil en la Ciencia de la Policía.

Durante los siglos XVI y XVII se desarrollo la disciplina de la ciencia de la policia, principalmente en Alemania, Francia y España, la cual fue concebida como "una tecnología gubernamental característica del Estado; dominios, técnicas, objetivos donde interviene el Estado"¹⁶.

La ciencia de la policia supone una administración compuesta por cuatro ramas, mismas que recaen en igual número de funcionarios: justicia, ejército, tesorería y policia.

El esquema organizativo del Estado comprendería varias juntas dedicadas a la administración pública: dos para atender a la gente y otras tantas para dedicarse a las cosas. El Estado asume y se responsabiliza de acciones básicas que permiten robustecer su actividad, así la primera junta se dedicaba a velar por los aspec-

16. Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública", México 1985. Ed. Harla. pág. 28.

tos educacionales y selección de ocupaciones, hecho que permitía establecer parámetros de productividad entre los ciudadanos, en complemento, la segunda junta era la encargada de crear las condiciones idóneas de seguridad y asistencia pública, teniendo que ver con los aspectos negativos de la sociedad: los pobres, huérfanos y ancianos, desempleados, apoyos financieros a quien lo necesita, salud pública, accidentes y calamidades.

De esta manera la policía viene a representar la acción del Estado en el seno de la sociedad, para nutrir su desarrollo y robustecer su propia fuerza, es decir, la policía actúa en la sociedad en su más completa totalidad a pesar de ser una de las cuatro ramas de administración del Estado.

"La policía incluye todo, los hombres y las cosas son visualizados tanto como sus relaciones; los hombres que coexisten en un territorio, sus relaciones con la propiedad, lo que producen, lo que intercambian en el mercado. Considera además como viven, las enfermedades y accidentes que pueden sobrevenirles.

Es una intervención totalitaria del Estado en la vida del hombre, que tiene dos finalidades: primero, se dirige hacia lo que produce la ciudad adorno, forma y esplendor. Este último no únicamente como criterio estético, sino igualmente político; se refiere a la fuerza y vigor del Estado. Segundo, la policía fomenta el

trabajo, las relaciones de intercambio y la ayuda mutua entre los hombres"¹⁷.

De acuerdo al interés de nuestra investigación, la ciencia de la policía contemplaba acciones que el Estado realizaba para prevenir tragedias potenciales, quedando expresado en lo que concierne al arreglo del recinto urbano, al efecto se recomienda talar los árboles útiles, descansar pantanos, tomando providencias contra inundaciones. "El tipo de paisaje es determinante, tanto orográfica como hidrograficamente. Las inundaciones por lo tanto son menos previsibles que otras catástrofes naturales que la policía debe precaver, pero que no impida que se hagan obras hidráulicas que cuando menos hagan un efecto menos dramático"¹⁸.

Asimismo, la ciencia de la policía propone que, "para que un asentamiento urbano funcione, se debe sacar provecho de todo.

Lo cual indica un sentido de prevención, de seguridad. La policía aconseja regular la dimensión de las ciudades, planeándolas conforme a la extensión del territorio, porque cuando son muy grandes dañan la agricultura, cuando son muchas entran en desproporción con las mercancías producidas. Del mismo modo, el tamaño de una ciudad debe estar proporcionado al nivel de comercialización y la ganadería. Por cuanto a las calles, puertos, plazas,

17. Idem, pág. 30.

18. Guerrero, Omar. "Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista". México, 1986. Ed. Fontamara. pág. 181.

mercados y demás lugares que comprenden el espacio público, se recomienda que deben ser proporcionales a la extensión de la ciudad"¹⁹.

Además la policía considera normas de construcción y de ingeniería civil, pero principalmente en las edificaciones de carácter público como son los tribunales, iglesias, almacenes y escuelas.

La policía también vigila lo relativo a la prevención de incendios a través del establecimiento de lineamientos obligatorios para el mantenimiento de hornos y chimeneas. "De mucha ayuda sería que en los campanarios de las iglesias y en las torres más altas hubiera vigías de día y de noche, atentos al comienzo de una conflagración y más todavía, como en las ciudades civilizadas establecer cajas de fuego, o asociaciones de vecinos que con base a un fondo común sean capaces de combatir eficientemente el fuego, cuando se presente"²⁰.

Lo anterior nos permite resaltar la importancia que las medidas de protección civil tenían, la forma en que era inducida la población para colaborar en ellas a partir de cierto grado de organización civil, proporcionando acciones preventivas en el combate de siniestros potenciales.

19. Garza Salinas, Mario, Op. Cit. pág. 10.

20. Guerrero, Omar, Op. Cit. pág. 221.

Dentro de la administración del Estado, importante papel desempeñaban los corregidores, debido a que eran las personas encargadas de cuidar los aspectos ornamentales de la ciudad. A su vez el corregidor tenía la encomienda de mantener en buenas condiciones los edificios públicos y todas las tareas de reparación de caminos, cabildos, cárceles, así como de realizar trabajos de demolición para construir edificaciones de carácter público.

El Estado manifestaba su responsabilidad de asistir a la población en casos de desastre a través del corregidor, el cual estaba autorizado a establecer medidas coactivas para obligar a los habitantes de una ciudad a reparar un edificio público o privado dañado, sea por efecto del fuego o por cualquier otra causa.

Otras medidas de protección ciudadana eran las relativas al diseño de las calles, mismas que deberían ser "rectas y amplias con objeto de permitir fluidez del aire y colaborar con el ornato, así como evitar aglomeramientos de gente en ellas. Además deben tomarse en cuenta los declives para que las aguas de lluvia no se estanquen y fluyan con libertad, con ello y con ayuda de los vecinos siempre estarán aseadas"²¹.

Al mismo tiempo eran planeadas medidas contra la contaminación y la preservación de la ecología: Para tal efecto debía impedirse que por las calles andubieran cerdos y gallinas, evitar que en

21. Garza S., Mario. Op. Cit. pág. 12.

las calles existan colmenas para que los ciudadanos no sean pica dos por las abejas. Asimismo, los edificios ruidosos deben ubi- carse en lugares lejanos, impidiendo contaminación por ruido, evitar que los oficios se practiquen en las calles, porque entor- pecen la circulación.

"El hombre en suma, debe ser cuidadoso en la integridad de su persona, que es fundamental por ser la conservación de la vida y de sus comodidades. Por ello, el agua de lluvia debe fluir desde los techos por medio de tuberías de plomo, evitándose así que se formen goteras que incomoden a los habitantes de las ciudades y se arruinen los edificios. Los caballos no deberán atarse a las rejas, las recuas no deben impedir el paso de las personas, se colocarán letrinas aseadas en lugares públicos, se multará a quien orroje objetos por las ventanas, se alumbrarán calles y plazas"²².

Para que dichas medidas fueran adoptadas por la ciudadanía, se establecían una serie de ordenamientos, obligando a la población a observarlos, en ellos se comprendían sanciones y penas para aquellas personas que ensuciaban las calles o entorpecían la circ culación en las calles, incluso se obligaba a retirar materiales infecciosos, se procedía con castigos, aunque se tratara de clérigos que deben estar obligados a barrer a costa de su propio es fuerzo.

22. Idem. págs. 12-13.

De esta forma la función de protección ciudadana dentro de la administración pública del Estado, tenía que ver con todo lo relacionado al bienestar de la población, de medidas preventivas contra la contaminación, a través de actividades tendientes a preservar la salud pública.

"La policia debe de mandar a todos los vecinos a arrojar agua de lante de sus puertas y hacer fuego en las calles los días que se mande, facilitar los axilios y remedios necesarios, para el caso de la peste, debían tomar providencias especiales como: enterrar inmediatamente a los muertos, purificar las cosas, mantener cuarentena y cerrar fronteras"²³.

Por lo consiguiente la administración pública representa no sólo la parte que organiza a la sociedad, sino también representa un vínculo de carácter moral. "La administración es aquella parte del Gobierno de la comunidad destinada a poner armonía entre las personas y las cosas, la policia es el ojo de vigilancia que impide que la armonía se turbe: la administración es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, y la policia vigila las acciones en cuanto puede perjudicar aquellas relaciones; la administración dirige y la policia reprime"²⁴.

23. Idem, pág. 15

24. Compendio de los principios de administración pública, pág. 88.

La policía, necesariamente tendrá que ver con todo lo relacionado con las cuestiones de orden público, ello significa previsión y seguridad para las personas y las cosas.

1.2. La Protección Civil y la Ciencia de la Administración.

En la ciencia de la administración, la policía es relegada a acciones de seguridad y prevención. Al mismo tiempo que da al concepto de administración una mayor amplitud en tanto que se relaciona con el hombre en la comunidad y su conexión con la propiedad. La administración es la parte del gobierno encargada de normar la vida en sociedad; de buscar relaciones que prevee lo necesario de acuerdo a las carencias de la comunidad.

Al efecto, la asociación humana comprende tres tipos de dependencias: "las dependencias sociales, que se refieren a las relaciones naturales de las personas; las dependencias políticas, que reúnen a los ciudadanos bajo la misma institución social; y las dependencias administrativas, que cimentan la unidad social con base a la necesidad común"²⁵.

El Estado, por medio de estas dependencias es como realiza y regula las funciones cívicas, políticas y de seguridad de la sociedad.

25. Guerrero, Omar. "Introducción a la Administración Pública", Op. Cit. pág. 104.

Las sociales comprenden: nacimientos, adopciones, casamientos, di vor ci os, naturalizaciones, defunciones, etc. "Son acciones o cosas administrativas; porque se trata de una relación social y toda re laci ón so cial forma la acción de la administración, especial, ese nci al y exclusivamente"²⁶.

Por su parte las dependencias públicas tienen una ingerencia directa con la comunidad, en una relación de las personas entre sí, específicamente con la seguridad de la sociedad, lo cual implica el uso de la fuerza pública como la forma en que ha de participar cada individuo en la conservación de la comunidad.

Correspondiendo a la administración pública el reclutamiento y organización de su servicio.

La administración del estado sienta las bases de su función en la observancia de la ley, con una amplia gama de acciones que abarcan toda la vida del hombre en el seno de la sociedad, " y en efecto, se trata de un amplio horizonte que comprende la vida social; instrucción , agricultura, industria, comercio, higiene y socorros públicos, prisiones, descubrimientos e inversiones, estímulos y re comp ensa s, la policía y muchas más"²⁷.

En este sentido, la conservación de la sociedad adquiere una connotación de obligatoriedad que la administración ejerce por medio de sus dependencias, en un sentido racional y de buena volun-

26. Compendio de principios de la administración. pág. 95.

27. Guerrero, Omar. Op. Cit. pág. 104.

tad para el ciudadano. Por ello, es la "encargada de precioso depósito de la seguridad de las personas y los bienes, de la moral pública, y de todo cuanto pueda conservar la salud de los hombres y contribuir a su felicidad y a la mejora de su estado físico y moral, como también de cuanto tienda a dirigir a la sociedad en la distribución de auxilio y recompensas, y de contribuir al fomento de la agricultura, la industria, el comercio, la administración de be de llevar sus cuidados y meditaciones más allá de las funciones que le están señaladas por las leyes, porque es preciso repetirlo, no sólo está encargada de su ejecución material, sino también de todo en lo que en las relaciones o dependencias sociales constituye la moral de la institución administrativa"²⁸.

Todo aquello tendiente a mejorar las condiciones de vida de la sociedad, a salvaguardar las condiciones normales de convivencia comunitaria en todas sus manifestaciones: salud, mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y su trabajo, tanto en actividades industriales, comerciales o de agricultura, son responsabilidad y obligación del Estado que, a través de la administración pública ejecuta para garantizar estos derechos.

Para el logro de los objetivos apuntados, el Estado busca fomentar actitudes positivas para que los hombres sean útiles a la sociedad, ello implica mantener adecuados niveles de instrucción, a través de la enseñanza y la educación por lo que la administración deberá

28. Idem, pág. 105.

dar prioridad al cuidado físico y material de los niños, dotándolos de una instrucción básica, media y profesional. Asimismo, man tener apoyada la estructura científica y tecnológica en donde se desarrollan inventos y se hacen los descubrimientos.

No sólo promueve la paz y la tranquilidad entre los seres humanos, también fomenta su progreso, garantizándoles un nivel decoroso de vida, es decir, los medios necesarios para cubrir sus necesidades básicas, como son alimentos, trabajo, condiciones higiénicas para prevenir los peligros y las enfermedades que producen las condicio nes insalubres del agua y lugares, proporcionar comunicaciones y transporte, y ciudar de la salubridad de las ciudades y campo.

En cuanto a lo que se refiere a higiene pública, la administración como instancia reguladora de las condiciones sociales de vida, no sólo norma este aspecto sino que lo mantiene como prioridad, en la preservación de la especie humana. La conservación de los hom bres, la administración la realiza por medio de salvaguardar la sa lud del cuerpo y el mejoramiento de las condiciones ecológicas.

"Es tan amplia la actividad administrativa que la ley, siempre fi nita, es incapaz de contener su ilimitada esfera de actividad que se expande incluso en la promoción de las inversiones encaminadas a producir medios para mejorar el ambiente, y considerar optimamen te la especie humana; en fin, el hombre como ser biológico y su en torno físico inmediato"²⁹.

29 Ibíd.

Resulta importante destacar que los conceptos hasta aquí presentados, son una demostración de cómo la protección civil siempre ha formado parte de las funciones esenciales del Estado, mismo que en su estructura administrativa proporciona lineamientos normativos y por lo tanto obligatorios para que la ciudadanía los acate, con ello reitera su compromiso de salvaguardar a la sociedad, no sólo en el aspecto de vigilancia de sus manifestaciones económicas y comerciales, sino en un acto que permite crear las condiciones de seguridad e higiene pública necesaria para el desarrollo de cualquier comunidad.

La protección civil, aparece entonces como un medio de seguridad para las ciudades, lo innovador en este sentido, resulta ser que el fomento a la cultura de protección civil no es reciente y que la responsabilidad en la realización de estas tareas si bien son del Estado, también el individuo interviene inducido y preparado por este.

El Estado proporciona las medidas y reglamentaciones de protección civil que tienen como objeto salvaguardar la vida de los ciudadanos contra peligros y desórdenes que puedan producir, o de hecho producen, agentes naturales o humanos que dan lugar al desencadenamiento de desastres.

1.3. La Protección Civil en el marco de las obligaciones del Estado Mexicano.

El Estado como ente organizador y regulador de la sociedad, ejerce una amplia gama de actividades, que es difícil determinar que ámbitos no lo competen.

Existen funciones como las económicas o industriales donde su intervención puede ser discrecional, de acuerdo a las condiciones socio-políticas que prevalezcan, o bien, en algunos rubros se delegan a los particulares.

No obstante, en el caso de México existen funciones exclusivas de Estado, consagradas en la constitución política como obligatorias, entre ellas se encuentra la educación, las relaciones entre capital y el trabajo, tendiente a establecer un sistema tutelar de los trabajadores, y sobre el manejo de los recursos naturales en los cuales ejerce un dominio directo.

En cada una de estas funciones va implícito el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el uso racional de los recursos naturales, implicando la producción de valores materiales, valores en el sentido de que son necesarios para el hombre, mismos que se dividen en bienes y servicios.

Los valores materiales contribuyen a mantener y mejorar la vida del hombre, existiendo, a su vez, funciones consustanciales que el Estado Mexicano está obligado a realizar, como son las culturales y de seguridad e integridad física y moral de la sociedad.

La Constitución Política Mexicana establece los preceptos que cubren los aspectos señalados, recordando que la fuerza y vigor del Estado depende de contar con un pueblo ilustrado y preparado.

El artículo tercero constitucional establece que el Estado es el encargado de cuidar que la educación se imparta para preparar y desarrollar los aspectos intelectuales de los individuos, lo que les permitirá enfrentarse al problema de satisfacer sus necesidades como personas y como miembros de la sociedad.

La educación no sólo busca el mejoramiento económico, sino también social y cultural de las personas. Asimismo, promueve la exaltación de valores morales y el conocimiento de la realidad política y económica del país.

Art. 3o.- "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia: fracción I, inciso a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y

un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; inciso b) Será nacional, en cuanto atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y, inciso c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el ciudadano que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos"³⁰.

En cuanto a lo que se refiere a la regulación y aprovechamiento de los recursos naturales, para satisfacer las necesidades de la población, desde el punto de vista de la distribución de la riqueza; desarrollo de las diferentes regiones del país y del mejoramiento material de las condiciones de vida, la constitución política mexicana contempla los principios que garantizan estos derechos del individuo y que el Estado realiza directamente.

Art. 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la naciónregular, en beneficio social, el aprovechamiento de

30. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1986. págs. 7-8.

los recursos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos...a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"³¹.

La importancia de estos postulados, radica en que marcan, en primera instancia, las condiciones en que se deben de desarrollar las acciones de bienestar ciudadana; preservación de su entorno; de la contribución para mejorar la convivencia social, faltando aludir a los principios que regulan las condiciones de seguridad e higiene en los sitios de desarrollo laboral y/o profesional.

Al respecto, el artículo 123 constitucional además de normar las relaciones entre el capital y el trabajo, nos marca una serie de derechos que tienen que ver con la seguridad civil de los empleados y trabajadores, tanto en el sector público, como en el privado y social.

31. Idem, págs. 22-23.

Art. 123.- "Toda persona tiene derecho a trabajo digno y socialmente útil: fracción XII: Toda empresa estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas: fracción XIII: Las empresas estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo: fracción XIV: Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores: fracción XV: El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre seguridad e higiene en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores"³².

La Ciencia de la Policía y la Ciencia de la Administración corroboran estos aspectos y adquieren una mayor relevancia al plantear que la acción del Estado en la sociedad coadyuva a nutrir su desarrollo y a robustecer su propia fuerza.

Por otra parte, el Estado tiene la obligación de conservar a la sociedad en todas sus manifestaciones, de su entorno y posesiones. En todo lo que contribuya a conservar la salud del pueblo, a su

32. Idem. págs. 104-108.

felicidad y a la mejora de sus condiciones físicas y morales.

De esta forma la protección civil aparece como una medida que acrecenta estas posibilidades, garantizando un mayor nivel de seguridad civil ante condiciones de emergencia que no pueden ser ubicadas en un espacio y en un tiempo preciso, y que sin embargo se cuenta con los elementos necesarios para en lo posible prevenirlos.

Dentro de este apartado se establecen los órganos que dentro de la administración pública mexicana son los encargados de llevar a cabo las acciones preventivas, de auxilio y rehabilitación en casos de desastres. Asimismo, se mencionan sus atribuciones, de acuerdo a los ordenamientos correspondientes en lo que atañe a protección civil; se revisan las atribuciones de la Constitución en esta materia. Tomando en cuenta en todo momento que la protección civil es obligación del Estado antes, durante y después de que se haya presentado una contingencia de carácter natural o humano que impacte seriamente las condiciones normales de vida de la sociedad, "mediante las fases de prevención y mitigación o suavisar los efectos, así como rescatar o auxiliar a la población para posteriormente poder restablecer o reconstruir los daños causados"³³.

Cabe apuntar que las experiencias en cuanto a la presencia de agentes perturbadores dentro de la República Mexicana son bastas, sobre todo por las condiciones físicas de la región, por lo tanto

33. Garza Salinas, Mario. Op. Cit. pág. 65.

la protección civil como función social, las calamidades y desastres no son eventos nuevos.

"Las calamidades como agentes destructivos han asolado al territorio nacional, así como al de todos los países pero sobre todo con el crecimiento de la población, la presencia de desastres se hizo más frecuente y, como consecuencia de éstos, se iniciaron los trabajos de protección"³⁴.

Durante el presente siglo la explosión demográfica ha sido acompañada con el desarrollo industrial de las grandes urbes, haciéndose evidente la concentración de la población en estas ciudades, caso concreto, el Distrito Federal y el Estado de México. Con ello se aumentaron las posibilidades de sucesos lamentables que se han convertido en verdaderas tragedias, no sólo en la pérdida de vidas sino también en cuantiosos daños en bienes materiales y servicios.

Los incendios ya no sólo forestales sino urbanos, especialmente en las áreas industriales, han aumentado considerablemente, provocados por el inadecuado uso de las nuevas materias y combustibles.

Por otro lado, los conductos de petróleo y gas se extienden por las ciudades dejando en torno una tragedia potencial. Los depósitos de gas tienen también su historia recordando sólo San Juan

34. Diario Oficial. 6 de mayo de 1986.

Ixhuastepec y su terrible explosión.

La contaminación del aire en las grandes ciudades, y del agua en las cuencas de nuestros ríos más importantes, son sólo muestras de un proceso de degradación, incontenible aparentemente.

Aunado a todo ello están las calamidades que podríamos llamar regulares, por su periodicidad o temporalidad como son las inundaciones, huracanes y lluvias torrenciales. Con menos periodicidad, pero no por ello de manera menos natural y constante se presentan los sismos y las erupciones volcánicas como la del Parícutín, hace ya más de cincuenta años y la del Chinchonal recientemente, casos concretos de la permanencia y vigencia de este tipo de siniestros.

Recientemente el sismo del 19 de septiembre de 1985, el cual sacudió violentamente la ciudad de México así como a otros Estados provocando una gran pérdida de vidas y bienes materiales.

Al respecto, los gobiernos federales, estatales y municipales dieron muestra de su falta de preparación y coordinación para las labores de rescate, las Secretarías de Estado en el marco de sus atribuciones intensificaron sus trabajos destacando por su propia naturaleza las Secretarías de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

Para seguir un orden cronológico de las atribuciones que en materia de protección civil tienen estas dependencias, se señalarán aquellas que desempeñaban antes de los sismos de 1985.

Sin tomar en cuenta las modificaciones que se realizaron con motivo de la instauración del Sistema Nacional de Protección Civil.

Constitucionalmente las atribuciones en materia de protección civil son las siguientes:

Art. 73.- "Fracción XVI: En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República"³⁵.

Art. 89.- "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: fracción XVI: disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa del exterior de la Federación"³⁶.

Art. 122.- "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada

35. Constitución Política de los Estados Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1986, pág. 38.

36. Idem. pág. 72.

Atribuciones del Departamento del Distrito Federal en materia de Protección Civil.

Art. 44.- Fracción I: "Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica"⁴¹.

Atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Protección Civil.

Las atribuciones en materia de protección civil de esta Secretaría son intrínsecas a sus actividades militares y de defensa del país. Siendo esta atribución parte importante dentro de su programa de acción:

Planea y ejecuta las actividades de abastecimiento, transporte, enlace, evacuación; presta los servicios de sanidad militar"⁴².

Su programa de acción sugiere el manejo de recursos humanos especializados y de materiales para mitigar cualquier contingencia que pueda presentarse, lo que la hace ser la instancia más rápida y efectiva para el control de una posible catástrofe.

Atribuciones de la Secretaría de Marina en materia de Protección Civil.

41. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pág. 68.

42. Pichardo Pagaza. "Introducción a la Administración Pública". México, 1984. Ed. INAP-CONACYT, pág. 345

Además de preservar la soberanía del mar patrimonial, de los recursos marítimos, y desarrollo de las fuerzas armadas, "efectua operaciones de rescate y salvamento, así como auxilia a la población en casos de desastres"⁴³.

No obstante, ha quedado de manifiesto de que con los acontecimientos trágicos de septiembre de 1985, el desarrollo del sector público en este campo fue rebasado. Lo cual dio inicio al replantamiento de acciones y mecanismos de protección civil, para el diseño de un sistema que incluyera lineamientos y reglas que permitan una acción conjunta e integrada del Estado y la ciudadanía en casos de desastre.

Este sistema al que aludimos es el Sistema Nacional de Protección Civil, con lo cual el Estado pretende mejorar su accionar en este ámbito y da respuesta a su obligación de conservar y proteger a la sociedad. Con ello también se confirma el derecho a la conservación y a la seguridad, ofreciendo y garantizando los medios para esa protección y ese derecho. "Simultáneamente reconoce y asegura a cada mexicano el derecho de ser protegido con amplitud en su vida, en sus bienes materiales, servicios y naturaleza en su entorno"⁴⁴.

Estrictamente el Sistema Nacional de Protección Civil, comprende un alto grado de responsabilidad del Estado y lo obliga a ejer--

43. Idem. pág. 347.

44. Diario Oficial. 6 de mayo de 1986.

cer una acción preventiva y reguladora contra cualquier tipo de contingencia, ya sea provocada por agentes naturales o por la acción del mismo hombre.

Su responsabilidad también radica en la renovación de las instituciones y la creación de mejores condiciones de protección civil para la población. Perfeccionando algunas instancias que presenta la administración del Estado relacionadas con la protección civil, al respecto elemento fundamental lo serán los mecanismos participativos para que el ciudadano común sea inducido a esta urgencia que no se puede postergar, lo cual posibilitará su ayuda y colaboración en una forma ordenada y de acuerdo a ciertos lineamientos de acción.

"De manera general, esta participación se hace en dos grandes áreas, en la que el Estado y la colectividad tienen la responsabilidad de asegurar ciertas funciones colectivas y en definir sus opciones; otra, en la de la sociedad civil, en la que el Estado interviene de manera indirecta y actúa sobre las condiciones de participación social a nivel de los contenidos, orientando, regulando, normando y concertando"⁴⁵.

45. *Ibidem.*

**2. EXPOSICION GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE
PROTECCION CIVIL**

2. Exposición General del Sistema Nacional de Protección Civil

Como es del conocimiento de todos nosotros, la magnitud de los efectos provocados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, generaron la más difícil y penosa situación en la historia del país. Dichos acontecimientos marcaron una pausa en el acontecer de la vida nacional e hicieron darnos cuenta del rezago existente de dispositivos eficaces de protección civil, de la escasa coordinación entre autoridades y sociedad para reaccionar rápidamente ante un desastre de tan altos alcances.

Por tal motivo, "el C. Presidente de la República, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado acordó el 9 de octubre de ese año la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentando las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para brindar una mejor asistencia a la población en la eventualidad de otros desastres".¹

Esta Comisión fue integrada por seis comités, uno de los cuales fue el de Previsión de Seguridad Civil, creado el 9 de octubre de 1985, a este comité se le fueron encomendadas una serie de tareas tendientes a estudiar y recomendar acciones relativas a seguridad, así como el de diseñar los procedimientos de participación y coordinación ciudadana en casos de emergencia.

1. Diario Oficial. 6 de mayo de 1989. pág. 9.

Sus funciones fueron las siguientes:

Estudiar y proponer soluciones a los problemas de seguridad civil y participación de la ciudadanía, además de efectuar estudios, análisis e investigaciones con base a nuestra tecnología y experiencias obtenidas; para estar en posibilidades de planear y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantice la prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones emergentes.

Es importante resaltar que son las labores de prevención, pro-tección, y auxilio las que permitirán disminuir el impacto de un desastre en la población, tanto en pérdida de vidas como de bienes materiales, por lo que el Sistema Nacional de Protección Civil define la forma en que habrán de llevarse a cabo sus estrategias, prioridades y mecanismos de coordinación, así como de planeación en los trabajos.

El 6 de mayo de 1986 se expidió el decreto que crea las Bases y Programas del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual se caracteriza por su dimensión nacional, multisectorial y de acción permanente. El citado decreto es de observancia obligatoria para las Dependencias del Sector Público y conforme a disposiciones lo serán también para las entidades paraestatales.

En la Protección Civil está obligado todo el Gobierno y no solamente aquellas Secretarías de Estado y organismos paraestatales directamente relacionados con la protección civil; por lo tanto todas las dependencias y entidades deberán preparar un programa de protección civil que atienda a sus propios riesgos, así como a los del público que acude a ellas. En este sentido habría que recordar que "es obligación del Estado buscar la protección de sus habitantes antes y durante un desastre mediante las fases de prevención y mitigación o suavizar los efectos, así como rescatar o auxiliar a la población para posteriormente poder restablecer y reconstruir los daños causados".²

El Sistema Nacional de Protección Civil, es definido como un "conjunto orgánico de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen el sector público entre sí con las organizaciones sociales y privadas y con autoridades estatales y municipales, a fin de llevar a cabo acciones que protejan a la población ante una situación de emergencia".³

En consecuencia, la corresponsabilidad, la concertación, las acciones y la movilización social son las políticas básicas del sistema.

2. Mario Garza Salinas. "Seguridad Civil y Participación Ciudadana". Ed. INAP, México, 1989, pág. 65.

3. Diario Oficial. 6 mayo 1986. pág. 22.

Por otra parte, se indica que la Secretaría de Gobernación coordinará las acciones del Programa, también indica que las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, proyectarán los recursos presupuestales y financieros para el cumplimiento de los objetivos del Programa, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará su cumplimiento. Sin embargo, habrá que recordar que su establecimiento no deberá acarrear altos costos, sobre todo por la difícil situación económica, tampoco se trata de crear nuevos organismos, sino de contar con lo que se tiene, así por ejemplo en cuanto al personal necesario se deberá contar con los más aptos para atender las tareas de protección civil y, en cuanto a los recursos presupuestales deberán adecuarse los que cada quien tiene asignados y destinarse los necesarios para su programa de protección civil, asimismo mediante una evaluación de sus inventarios de recursos materiales, determinar los que se canalizarán al programa. Esto es, sobre todo, porque el Sistema se encuentra fundamentado en la concertación y corresponsabilidad de todos los mexicanos, por lo tanto, no requiere de erogaciones especiales para ponerse en marcha. Se trata de crearlo y desarrollarlo con los recursos materiales y humanos con que cuentan ya las organizaciones públicas y privadas.

El marco institucional del Sistema está conformado por tres estructuras perfectamente relacionadas, la primera constituida por las instituciones de la Administración Pública con funciones eje

cutivas, la segunda de los consejos con funciones consultivas y de coordinación y la tercera de participación de los grupos voluntarios.

"Los aspectos programáticos se describen a través de la propuesta de un Programa de Protección Civil subdividido en subprogramas de prevención, auxilio y apoyo para clasificar por su naturaleza las acciones que habrán de llevarse a cabo dentro del desarrollo del Sistema".⁴

Otro aspecto importante es el referente a los métodos y procedimientos, significando éstos la parte medular para poner en marcha el Sistema en sus acciones fundamentales de prevención y auxilio posibilitando, igualmente, la evaluación y retroalimentación que le debe acompañar en su etapa de operación.

Con estas acciones se pretende hacer realidad la coordinación del Estado en materia de Protección Civil, para hacer de éste un mecanismo confiable y eficaz ante la posible eventualidad de un desastre.

Sobre todo si consideramos que en materia de protección civil no ha existido una base sólida para agrupar los esfuerzos de las dependencias, para que su reacción sea conjunta

4. Idem. pág. 23.

Anteriormente las labores de protección civil se encontraban dispersas en diferentes dependencias, ello impedía una coordinación adecuada. Actualmente, se pretende abarcar todo el universo que significa la protección civil, a través de responsabilidades específicas, pero entrelazadas sistemáticamente por las atribuciones que correspondan a diversas Secretarías de Estado y Entidades Paraestatales. En relación a las autoridades de los Estados siguen el mismo patrón de intervención que el nivel Federal.

A estas actividades de protección civil, las complementan las acciones de los sectores social y privado, a través de sus organismos e instituciones e inducción por el otro.

El Sistema de Protección Civil, pretende involucrar a los tres niveles de gobierno, entendido como una decisión política de vigorizar el pacto federal, por lo tanto, a nivel Federal Estatal y Municipal el Sistema deberá ser incorporado a sus respectivas funciones como algo permanente y de continúa observancia.

"De la Ley de Planeación se desprenden las bases para que el Ejecutivo Federal realice, como parte del proceso de planeación democrática, acciones de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios y de concertación e inducción con los diversos grupos sociales, todo lo cual conduce al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre y al logro de un desarrollo equilibrado y participativo del país".⁵

5. Idem. pág. 25.

En lo federal, se establecen los lineamientos y disposiciones normativas y de apoyo, para asegurar su establecimiento, estructurar las organizaciones, funciones administrativas y relaciones intra e interinstitucionales, y da marcos de referencia dentro de los cuales aparecen sus políticas de coordinación, planificación, programación, evaluación, control y jurídicas de gestión.

En el nivel estatal y municipal, el Sistema incorpora a estas instancias a través de procedimientos integrados al Sistema Nacional, estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones intra e intrasectoriales estatales, municipales y federales, emitiendo los marcos de referencia, políticas para el desarrollo estatal y municipal, jurídica de gestión, normativa de sus funciones, y adecua y opera métodos, procedimientos e instrumentos. El Sistema de Protección Civil, valga la reafirmación, no es tarea de una sola institución, requiere de la participación y de la intervención activa de todos los sectores plenamente articulados en sus políticas y programas.

En el subprograma de prevención se contará con la asistencia de varias Secretarías y la Contraloría General de la Federación así como varias Paraestatales.

En el subprograma de auxilio, así como el de apoyo se contará con las mismas Secretarías y Paraestatales, agrupándose la Cona supo al de auxilio y el Consejo de Ciencia y Tecnología al de apoyo.

El Sistema tiene un ámbito nacional, su cumplimiento compete básicamente a la vertiente obligatoria, pero teniendo en cuenta que la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como los sectores social y privado, constituyen el requisito indispensable de coordinación.

La estructura central de la organización y eje del Sistema está formado por las instituciones de la Administración Pública con funciones ejecutivas, de ahí que el Presidente de la República encabezará la organización. Asimismo el Secretario de Gobernación suplirá la ausencia del Presidente y será el Coordinador Ejecutivo del Sistema. A continuación se encuentra el Gabinete de Protección Civil integrado por las principales Secretarías, así como Paraestatales, que tendrán a su cargo la planeación, coordinación y ejecución, en su caso, de acciones específicas de prevención y auxilio. El Subsecretario de Gobernación será el Secretario Técnico del Consejo Nacional. A nivel Estatal el Gobernador será el Presidente del Consejo Estatal y delegará atribuciones en el Jefe de la Unidad de Protección Civil, el cual a su vez se apoyará en una Comisión Consultiva de Emergencia.

Por lo anterior resulta recomendable que todos los que participen en acciones de Protección Civil, se organicen, para colaborar de la mejor manera, poniendo su mejor esfuerzo, su capacidad y los elementos a su alcance para atender esta tarea que será en provecho de todos.

2.1. Objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil

El Sistema Nacional de Protección Civil, tiene como objetivo - primordial el salvaguardar la vida y los bienes materiales de la población, mediante una coordinación y colaboración eficiente entre la ciudadanía y las autoridades ante cualquier caso de emergencia.

"Proteger a las personas, a la sociedad ante la eventualidad de un desastre 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".⁶

De este objetivo, que podríamos llamar básico, se desprenden otros de igual importancia, que permiten hacer del Sistema algo funcional y de seguro operación. Así tenemos que existen objetivos de finalidad, de función, de apoyo administrativo y de ordenación territorial.

6. Idem. pág. 107.

Objetivos de finalidad.

- "Afirmar el sentido social de la función pública de protección civil integrando sus programas, instrumentos y acciones para el desarrollo de la nación".⁷ Esto se refiere a la necesidad de conjugar los esfuerzos de la gestión pública, ubicar sus niveles e integrarlos coordinadamente para obtener logros más reales.
- "Extender en la población una conciencia y una cultura de protección civil y aun de la autoprotección para liberarla de las amenazas, de la incertidumbre y la inseguridad posibilidad para una participación social más amplia y libre".⁸ Se trata de sensibilizar a la población y hacerle sentir la necesidad de contar con procedimientos de protección.
- "Coadyuvar a establecer un nuevo orden nacional de protección civil y los sistemas estatales y municipales. Es determinante contar con un sistema que ordene las acciones y coordine los esfuerzos en la materia".⁹

Se debe tener una coordinación estrecha en los tres niveles de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal, de los particulares y

7. *Ibidem.*

8. *Ibidem.*

9. *Ibidem.*

organizaciones sociales, vinculando las políticas de protección civil con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, asegurando la coherencia de las acciones del Estado. Por otra parte, se pretende mantener niveles permanentes de coordinación, tanto interna como externa, sectoriales y territoriales que permitan integrar las acciones de protección civil y articuladas con el aparato institucional.

Debe fomentarse el espíritu de protección civil en la ciudadanía, ello implica un cambio de conductas y relaciones que permitan diseñar y operar eficazmente "políticas y programas coherentes para ampliar el efecto de la protección civil, en un proceso de cambio cultural, alentar la investigación técnica, social y científica, vigilar los efectos en la población afectada y apoyar el cambio tecnológico nacional".¹⁰

Objetivos de función.

Se refieren específicamente a los aspectos normativos, operativos, de coordinación y de participación. Los cuales se sintetizan de la siguiente forma:

"Fortalecer y extender las funciones de la protección civil, normativas, operativas, de coordinación y participación a fin de mejorar la calidad de la función pública.

10. Idem. pág. 108.

Objetivos de apoyo.

En estos objetivos se cubre el proceso de planeación y control.

Se parte de un aspecto de suma importancia, la reestructuración del aparato de apoyo a la protección civil, ello permitirá cumplir con los objetivos de finalidad y función, lo cual significa mejorar y fortalecer la administración del Estado en esta materia; revisando y adecuando los marcos jurídicos y legales, los modelos hasta la fecha implementados, de tal modo que la nueva estructura de protección civil nazca sobre bases sólidas y experiencias recientes, no se trata de desechar lo existente, sino más bien de modernizarlo y encausarlo hacia una organización moderna y eficiente.

"El Sistema pretende utilizar con eficiencia al potencial nacional en recurso humanos, materiales y financieros; fomentar y alentar la formación de recursos humanos, alentar el establecimiento de medios autónomos de creación y difusión, impulsar la tecnología nacional y mejorar la integración teórica y práctica de los elementos y procesos de la protección civil; captar y difundir con oportunidad la información y garantizar a la comunidad la veracidad y exactitud del contenido; alentar a una participación más amplia y más libre de la colectividad y de los usuarios y ampliar el acceso a la seguridad de los individuos y de los grupos; coordinar con las dependencias competentes la extensión y características las redes y sistemas de telecomunica

ción, así como la introducción de nuevos medios técnicos, tanto a nivel de transmisión como de recepción, equipo y materiales, producir, proveer y mantener instalaciones de prevención, realizar la protección civil".¹¹ Lo anterior será enriquecido si se mantienen mecanismos de control y regulación que permitan evaluar el impacto de cualquier desastre en la ciudadanía, así como el funcionamiento de la protección civil y mantener una retoolimentación continúa y permanente.

Objetivo de ordenación territorial.

Se buscará incorporar a la población, que debido a las características geográficas tengan poco acceso a la información y dotar a los estados y municipios del equipo requerido, de acuerdo al lugar y las circunstancias prevaecientes en cada lugar. Este objetivo sigue las mismas directrices de aprovechar los recursos humanos y materiales disponibles, sin embargo se buscará una mejor ordenación de la infraestructura, la estructura y los equipos de protección civil en el espacio nacional, "se procurará dotar a los estados y municipios, y en particular a los núcleos de la población de acuerdo con sus características, del equipamiento requerido en todo tipo de lugares y actividades".¹²

En suma, los objetivos específicos a conseguir son muy claros y precisos:

11. Idem. pág. 109.

12. Ibídem.

- Reducir los efectos destructivos ante la eventualidad de un desastre, a través de labores de prevención eficaces.
- Realizar acciones de auxilio y rehabilitación inicial para atender las consecuencias de los efectos destructivos en caso de que se produzca un desastre.

Al respecto, el objetivo de prevención se refiere a la existencia de posibles calamidades que puedan tener un impacto grave en la población y las bases que disminuyan sus efectos.

El de auxilio o atención, se refiere a las acciones de socorro y la forma en que habrán de organizarse y canalizarse durante la emergencia provocada por el impacto de algún agente perturbador y las acciones consecuentes para la vuelta de la normalidad.

"Por las características y naturaleza del sujeto de prevención, éste se descompone en cinco objetivos sustantivos que recuperan su misma expresión y se refieren cada uno de ellos a un agente perturbador diferente. Así se tiene:

- Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter geológico.
- Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un de

sastre de carácter hidrometeorológico.

- Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter químico.
- Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter sanitario.
- "Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter socio-organizativo".¹³

El objetivo específico de auxilio se descompone en once objetivos sustantivos relacionados a las funciones principales de sus acciones.

Estos son:

- "Hacer el seguimiento de los agentes perturbadores y alertar a la población y a las autoridades en casos de peligro.
- Evaluar de inmediato los daños de primer impacto del agente perturbador y continuar haciéndolo durante la fase de emergencia.

13. Idem. págs. 110-111.

- Adecuar operativamente los planes básicos para ajustarlos a las características y magnitudes del daño.
- Coordinar las fuerzas operacionales.
- Establecer el orden y la seguridad.
- Rescatar y asistir a la población damnificada.
- Restablecer los servicios estratégicos.
- Atender la salud física y mental de la población.
- Proveer de alimentos, vestido, abrigo, medicamentos y todo aquello requerido en situación de emergencia.
- Informar a la población a través de los diferentes medios.
- Sentar las bases para la rehabilitación inicial y la vuelta a normalidad."¹⁴

El objetivo de prevención contempla la dimensión geográfica del país, la situación social, adecuando las acciones de acuerdo a las circunstancias específicas de cada región. Se toman en -- cuenta los niveles de similitud de los agentes perturbadores, para que las acciones puedan homogenizarse.

14. *Ibidem.*

A los objetivos específicos de prevención y auxilio se agregan los objetivos de apoyo a las tareas de protección civil, mismos que cubren los aspectos de planeación y control, agrupando catorce objetivos que son:

- "Establecer planes de seguridad frente a cualquier calamidad.
- Coordinar acciones con organismos competentes.
- Proveer de bases legales a las acciones de prevención y auxilio.
- Estructurar una organización eficiente y eficaz.
- Utilizar los recursos humanos y capacitarlos para el manejo de equipo especializado.
- Utilizar adecuadamente los recursos financieros y fiscales.
- Promover la educación y capacitación en toda la sociedad.
- Alentar la participación de la colectividad.
- Realizar las investigaciones necesarias sobre las acciones y efectos de los agentes perturbadores, así como el uso de nuevas tecnologías para mejorar las acciones de prevención y auxilio.

- Garantizar a la población el acceso a la información en la ocurrencia de un desastre.
- Mantener, conservar y crear mecanismos de protección a la población.
- Materializar las acciones de protección civil.
- Estructurar sistemas de control y evaluación".¹⁵

2.2 Programa de Protección Civil.

La protección civil y la definición de objetivos y políticas, permiten consumir el Sistema de Protección Civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de grave riesgo colectivo.

Para lo cual se han establecido los "subprogramas, actividades y tareas o lineamientos estratégicos de acción, en una división sucesiva de esfuerzos totales, en un tipo de labor razonable homogénea, cuyo propósito es el de contribuir al logro del producto final del programa".¹⁶

15. Idem. pág. 111.

16. Idem. pág. 131.

En este sentido, las acciones de protección civil se subdividen en: acciones de prevención y de auxilio o recuperación, que comprenden dos grandes subprogramas sustantivos dentro del Sistema, y el subprograma de apoyo.

Esta subdivisión trata de determinar el nivel de responsabilidades, así como los espacios de acción y función en la ocurrencia de una eventualidad. Dentro de una búsqueda de sistematizar los esfuerzos o experiencias para el enfrentamiento de los problemas provocados por algún desastre, ello nos permitirá formular los subprogramas preventivos de situación de emergencia y observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos.

2.2.1. Subprograma de Prevención.

Por prevención deberemos entender el conjunto de medidas encaminadas a mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres de origen natural o humano sobre la población y sus bienes. Para tal efecto se debe contar con el establecimiento de tareas de previsión. "Esto quiere decir que algunos agentes de posibles desastres pueden ser perfectamente anticipados, como el caso de un huracán, que tardará varias horas en llegar a la costa. En cambio otros agentes, en la actualidad aún no pueden ser anticipados, es el caso por ejemplo, de un sismo, ya que no puede saberse con certeza cuando y donde ocurrirá".¹⁷

17. Comités Civiles para la Emergencia. D.D.F., México 1986. pág. 6

Este aspecto es de suma importancia, puesto que será posible preparar todas aquellas acciones que sea necesario realizar antes de la ocurrencia de una calamidad, a fin de estar en condiciones de enfrentarla adecuadamente y reducir sus efectos destructivos.

"Se contemplan acciones dentro de la normalidad, es decir, cuando no pasa nada. En este período, la población realiza sin interrupción sus actividades cotidianas de trabajo, descanso y recreación, etc. Pero recordando que la mejor manera de enfrentar un desastre es contar con una población organizada y preparada".¹⁸

Se debe prevenir a la población de todos los riesgos que existen alrededor y, que la situación de normalidad puede verse perturbada en cualquier momento. De lo contrario nunca nos daremos cuenta que un desastre es perfectamente posible.

"Es importante destacar que no son siempre producto del azar, aunque su posibilidad está determinada por las condiciones físico-naturales como de origen humano, es sólo la incertidumbre en el tiempo la que los hace eventuales. Esto significa que aunque se desconoce el cuando, sí se puede conocer el donde".¹⁹

18. Idem. pág. 7.

19. Diario Oficial. 6 mayo 1986. pág. 137.

Durante esta etapa se deben determinar aquellas calamidades que pueden ocurrir en un momento dado, así como su grado de vulnerabilidad y ante las cuales sea necesario estar preparado. "Ya que no es posible tener control sobre muchos de los agentes que ocasionan un desastre, si es posible tener medios y medidas para prevenirlos".²⁰

En lo que se refiere al programa de prevención, éste establece las tareas y operaciones que deben de realizarse de acuerdo al tipo de agentes perturbadores geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo. Esta actividad corresponde a la preparación e implementación de planes de protección civil contra cada uno de estos desastres.

Lo anterior nos sugiere contar con una descripción del tipo de calamidad que pueda presentarse y afectar a determinada zona, su origen de la misma, intensidad, período de afectación, lo cual permitirá preparar los planes de protección civil que sean necesarios aplicar de acuerdo a las circunstancias geográficas.

Así tendremos:

- "El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter geológico.
- El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter hidrometeorológico.

20. Comités Civiles para la Emergencia. pág. 7.

- El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter sanitario.
- El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter socio-organizativo".²¹

"Aunque a primera vista la estructura de los cinco planes parezca semejante, la diferencia la dará, en cada caso, la especificidad y particularidad del grupo de agentes y su comportamiento".²²

En los cinco planes se contemplan una serie de mecanismos y acciones, encaminadas a proteger la vida, la salud, la seguridad y bienestar de la población, dentro de un nivel aceptable de prevención, independientemente del tipo de calamidad, de sus características y alcances, en todos los planes se siguen los mismos procedimientos y estructura que permita homogenizar de una mejor forma las tareas de prevención.

Para cualquier tipo de agente perturbador se seguirán los siguientes lineamientos estratégicos, las adecuaciones se realizarán de acuerdo a las características de la calamidad.

21. Diario Oficial. 6 mayo 1986. pág. 139.

22. Idem. pág. 138.

Planeación.

Tareas:

- "Identificar áreas y sectores sujetos a riesgo.
- Establecer objetivos.
- Determinar alcances y áreas clave de resultados.
- Formular políticas respecto al agente perturbador.
- Formular medidas de protección y reforzamiento de las construcciones.
- Mitigar los efectos destructivos.
- Desarrollar normas de planificación.
- Conocer actividades, potencialidades y recursos de organismos y sistemas.
- Preparar el plan básico de seguridad y los planes de acción para las distintas funciones y los planes estratégicos contra agentes destructivos (según del que se trate).
- Asegurar los costos y los riesgos asociados con las opciones de acción que estén considerados.
- Incorporar problemas emergentes y valores cambiantes a las soluciones".²³

23. Idem. pág. 139.

Coordinación.

Tareas:

- "Coordinar los criterios, mecanismos y acciones de prevención de los sectores público, social y privado.
- Coordinar las acciones de prevención de los grupos voluntarios.
- Coordinar la ayuda de los grupos de ayuda mexicanos y extranjeros en su caso.
- Mantener mecanismos formales de relación.
- Formular eventos de coordinación entre las entidades responsables.
- Formular manuales de operación.
- Fijar criterios de coordinación y movilización".²⁴

Marco Jurídico.

Tareas:

- "Formular el anteproyecto de la Ley de Protección Civil en lo relacionado al tipo de agentes perturbador.
- Formular proposiciones a los reglamentos existentes.

²⁴. Ibidem.

- Asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente y ejercer las facultades de inspección y sanción.
- Homologar los planes de Protección Civil.
- Actuar como órgano de consulta jurídica.
- Formular y revisar las bases y requisitos legales a que deben sujetarse los convenios, acuerdos, autorizaciones y permisos".²⁵

Organización.

Tareas:

- "Evaluar los organismos existentes capaces de prevención.
- Evaluar los procedimientos actuales.
- Estructurar la agrupación del trabajo.
- Establecer las condiciones de trabajo en conjunto con las diversas unidades participantes.
- Asignar a organismos o individuos responsabilidades y tareas específicas, inclusive patrones de autoridad.
- Establecer el sustrato material de la organización de prevención.
- Establecer los organigramas.
- Formular el manual de organización.
- Formular diagramas funcionales y flujos de información y trabajo.

25. Ibidem.

- Establecer directrices de funcionamiento.
- Fijar la estructura operativa de los organismos que deberán intervenir durante la emergencia".²⁶

Recursos Financieros.

Tareas:

- "Elaborar el inventario de los recursos económicos y financieros movilizables.
- Determinar la naturaleza y alcances del apoyo financiero requerido.
- Estudiar modelos futuros de financiamiento.
- Revisar los convenios existentes.
- Evaluar fuentes opcionales de financiamiento".²⁷

Recursos Materiales.

Tareas:

- "Elaborar el inventario de herramientas, materiales y equipo especial existente y movilizable.
- Determinar la cantidad y calidad de los recursos materiales que pudieran ser requeridos.
- Establecer y mantener las cantidades mínimas de materiales disponibles.

26. Idem. págs. 139-140.

27. Idem. pág. 140.

- Disponer de un catálogo actualizado de proveedores.
- Establecer una distribución estratégica de almacenes de materiales necesarios tanto para los organismos como para la población".²⁸

Recursos Humanos.

Tareas:

- "Elaborar un inventario de recursos humanos movilizables.
- Determinar la demanda, características y capacidades.
- Establecer mediante convenios la disponibilidad de personal.
- Preparar un catálogo de puestos.
- Elaborar un manual de selección.
- Formular un catálogo de necesidades.
- Establecer mecanismos de seguridad social".²⁹

Educación y Capacitación.

Tareas:

- "Considera a todas aquellas acciones que se integrarán como parte del programa, encaminadas a preparar a la población y a los organismos participantes, como por ejemplo, planes de educación y capacitación; elaboración de manuales e instructivos; promover la formación de personal especializado en las

28. Ibidem.

29. Idem. págs. 140-141.

tareas prioritarias de protección civil. Fijar reglas y procedimientos".³⁰

Participación Social.

Tareas:

- "Realizar labores de autoprotección; elaborar eventos y foros de discusión, establecer estructuras permanentes de participación social formales e informales; preparar simulacros y pruebas, entrenando y capacitando a los voluntarios; establecer sistemas de movilización y en general, todas aquellas labores encaminadas a promover el programa entre los grupos que se han designado como participantes".³¹

Investigación de nuevas tecnologías.

Tareas:

- "Promover, alentar y orientar la investigación en las instituciones de educación superior sobre fenómenos naturales de acción destructiva; asimismo como del comportamiento de la población en la eventualidad de un desastre.
- Coordinar e integrar en las acciones de auxilio el resultado de las investigaciones realizadas".³²

30. *Ibidem.*

31. *Idem.* págs. 141-142.

32. *Idem.* pág. 142.

Comunicación Social.

Tareas:

- "Establecer el diálogo con la población.
- Difundir mensajes orientados a la calma, solidaridad, cooperación, etc.
- El uso adecuado de los servicios y recursos que se utilicen.
- Evitar confusión y el deterioro de los servicios y bienes.
- Localizar y difundir necesidades urgentes.
- Incorporar en forma efectiva y organizada a la comunidad en las tareas de participación con las unidades de protección civil establecidas.
- Difundir las normas de actuación previstas.
- Instruir a la comunidad sobre las medidas más inmediatas de protección civil que se deben adoptar.
- Informar sobre sitios de seguridad a donde se debe o puede recurrir.
- Utilizar todos los medios de información disponibles".³³

Manutención, conservación y creación de instalaciones de protección civil.

Tareas:

- "Realizar todos los trabajos de mantenimiento y remodelación de las instalaciones de protección civil, incrementarlas de

33. Idem. págs. 142-143.

acuerdo al tipo de zona; conservar las redes y equipos de pre
vención".³⁴

Realización de la protección civil.

Tareas:

- "Vigilar la adecuada instrumentación, estado y resultado de las acciones de prevención.
- Guiar el crecimiento urbano y los patrones de asentamiento re
duciendo los riesgos de cualquier tipo de desastre.
- Localizar los servicios urbanos de acuerdo con las áreas y ni
veles de riesgo.
- Asegurar que las estructuras y construcciones de todo tipo estén conformes a la normatividad de seguridad.
- Promover servicios seguros y eficientes.
- Mantener el sistema ecológico.
- Prevenir los patrones destructivos de uso del suelo.
- Desarrollar proposiciones opcionales para todos los servicios críticos o estratégicos.
- Establecer las reglas, normas y procedimientos que permitan la realización de las acciones de prevención".³⁵

34. Idem. pág. 143.

35. Idem. pág. 144.

Control y Evaluación.

Tareas:

- "Instrumentar el control a efecto de vigilar que los planes, programas y otras disposiciones se apliquen y utilicen con eficiencia y eficacia.
- Fijar normas.
- Evaluar los grados de cumplimiento del plan.
- "Tomar acciones correctivas, mejorando las realizaciones para alcanzar los objetivos".³⁶

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil determina estos criterios, haciendo énfasis en que su operacionalidad dependerá del grado de responsabilidad por parte de los participantes para que dichas disposiciones sean incorporadas a sus procedimientos normales de organización. Asimismo, dependerá del grado de concientización de la población en general para que estos esfuerzos no queden como simples principios, o planes que sean olvidados en tiempos de normalidad, por lo contrario, se trata de tenerlos presentes, de que existen mecanismos de actuación y responsabilidad que pueden salvar nuestras propias vidas.

36. *Ibíd.*

2.2.2. Subprograma de Auxilio.

"Contempla las acciones que corresponden a la intervención, una vez que se ha presentado alguna calamidad, con el propósito primordial de rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes, sin olvidar los servicios de equipamiento estratégico".³⁷

Esta etapa junto con la prevención, son las funciones más importantes de la protección civil, de ahí que cada una de las tareas mencionadas tengan una secuencia y grado de racionalidad, además de estar enlazadas sistemáticamente, por ello, su operatividad en el momento dado deberá ser rápida y de acuerdo a lo programado. El auxilio se desarrollará en los minutos y horas siguientes, dependiendo del agente perturbador, pero puede llevarse hasta días como en el caso de un sismo. Las características del subprograma de prevención son las de prestar acciones de rescate, primeros auxilios y otras movilizaciones de socorro. Con lo que se intenta "salvar el mayor número posible de víctimas y bienes materiales afectados. Es en ella también, cuando se elevan los riesgos de un desastre progresivo o crónico, como el caso de epidemias o contaminación".³⁸

37. Esquema para la elaboración de Programas de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, México, 1988. págs. 7-8.

38. Comités Civiles para la Emergencia, pág. 7.

Cabe mencionar que las acciones de auxilio y atención no contemplan el tipo de desastre, más bien están fincadas en principios de oportunidad, eficiencia y orden, de aspectos comunes, "desde la alarma, la búsqueda y la verificación de información de medios de socorro, transportes, cuidado de heridos y una repartición común de responsabilidades en los cuerpos de socorro, hasta la intervención y coordinación colectiva".³⁹

Por tal motivo, en ausencia de un grave peligro para la sociedad se deberá contar con los procedimientos para hacer frente a una situación de emergencia, y el subprograma de auxilio nos da los elementos para cumplir con este objetivo.

El programa se significa por su carácter operativo y ejecutivo de acciones concretas por el tiempo de urgencia y emergencia. Cuenta con once actividades que conjugan a su vez un bloque único de auxilio, aunque diferenciado en sus funciones. A pesar de que la estructuración de los once instrumentos es semejante, la diferencia en ellos la da su especificidad y comportamiento del agente perturbador.

Funcionalmente las acciones de auxilio serían las siguientes:

- "Alerta.
- Evaluación de emergencia.
- Planes de emergencia.
- Coordinación (de emergencia).

39. Diario Oficial. 6 mayo 1986. pág. 145.

- Seguridad.
- Protección, salvamento y asistencia.
- Servicios, bienes materiales y naturaleza.
- Salud pública.
- Aprovechamiento.
- Comunicación Social (de emergencia).
- Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad".⁴⁰

Alerta.

Se declara el estado de alerta cuando la ocurrencia de un desastre tiene un alto grado de presentarse, de tal manera que es muy factible que la aplicación del programa de auxilio sea requerida. En esta situación se contempla ya la movilización y preparación de los organismos responsables de la atención a la población para la posible ejecución de las tareas específicas de autoprotección y, aún de auxilio.

"Según el programa aplicable al caso, debe darse una prioridad especial a las actividades orientadas al oportuno inicio de las tareas de auxilio, sin descuidar las medidas específicas de prevencción, entre las cuales se destacan el aviso y la comunicación social que permitan a la población estar vigilante".⁴¹

40. Idem. pág. 132.

41. Organización. Organo Ejecutivo y Compromisos de Participación. Secretaría de Gobernación. México, 1988. págs. 100-101.

Se trata de hacerle saber a la población de la existencia de un peligro inminente y la necesidad de integrar todas aquellas acciones para preparar a la población para enfrentar la ocurrencia de alguna calamidad. Para tal efecto los dispositivos de prevención deberán estar ya perfectamente articulados y diseñados. "Tal es el caso, de la localización de zonas que ofrescan condiciones de seguridad o la instrucción sobre autoprotección en escuelas o industrias".⁴²

Evaluación de daños.

En esta actividad se contempla la evaluación e instrumentación de las acciones de rescate y emergencia en la zona o zonas afectadas, donde se haya presentado la catástrofe. Dicha actividad debe de contemplar la gravedad de las alteraciones, estimando la cantidad de gente y volúmen de bienes afectados, Se estima la amplitud y magnitud de daños y fallas del sistema. El propósito es el de evaluar de inmediato los daños, las necesidades y los riesgos. De hecho, este tipo de labores tienen su antecedente más inmediato en la Comisión Nacional de Emergencia, la cual se encargo de la "evaluación e instrumentación de acciones de rescate durante el sismo de 1985, a su vez realizó la evaluación de daños en las distintas entidades federativas que fueron afectadas, asimismo, la evaluación general de instalaciones, vías de comunicación y servicios federales".⁴³ Con el Sistema Nacional

42. Esquema para la Elaboración de Programas de Protección Civil. pág. 25.

43. Comisión Nacional de Emergencia. (Informe), Presidencia de la República, México, 1985. págs. 24-25.

de Protección Civil esta responsabilidad recae en varios organismos a nivel local, para llevar adelante el plan de evaluación de daños. Llámese policía, bomberos, ejército, armada, cruz roja; o bien un cuerpo de civiles voluntarios capacitados para esta tarea.

Planes de emergencia.

Se considera el fraccionamiento y adecuación de los planes de emergencia que habían sido implementados anteriormente en diferentes estados de emergencia, principalmente de los más completos, como el DN en el caso de la Secretaría de la Defensa y el SM de la Secretaría de Marina. Siendo el objetivo fundamental el establecer el plan de emergencia, adoptando los planes básicos de seguridad según sea el agente perturbador y los daños, recursos y riesgos inminentes contemplados.

Coordinación de emergencia.

Todo programa de protección civil estará formulado de acuerdo a los lineamientos mencionados en el Sistema Nacional de Protección Civil, de tal manera que exista entre ellos: "Una coordinación tendiente a evitar duplicidades, lograr la optimización de los medios y definir los niveles de intervención de cada programa, en función del grado y magnitud de un desastre".⁴⁴

44. Esquema para la Elaboración de Programas de Protección Civil. pág. 26.

En materia de integración se buscará lograr que los medios y recursos a utilizar interactúen de manera eficiente y eficaz, en las acciones de respuestas ante un desastre.

Seguridad.

"En el evento de una catástrofe pueden ocurrir desórdenes que acentúan los niveles de desamparo de la población afectada, y en este caso se hace necesaria la protección de la integridad física de las personas, de sus derechos sociales básicos así como del patrimonio individual y colectivo y el entorno físico del área afectada".⁴⁵ Se trata de devolver a la gente afectada la situación de seguridad normal, que otorga el Estado mexicano a la ciudadanía.

Las demás funciones, dentro del Subprograma de auxilio complementan el presente subprograma, a través de coordinar las actuaciones de rehabilitación, de urgencia de los servicios públicos esenciales. Proporcionar los recursos necesarios para el desempeño de las labores correspondientes.

2.2.3. Subprograma de apoyo.

Dentro del subprograma de apoyo se describen orientaciones explicativas y aclarativas, en el mismo se considera necesario la explicación de las tareas ya señaladas en las catorce actividades del subprograma de prevención, a cada una de ellas les correspon

45. Diario Oficial. 6 mayo 1986. pág. 150.

"Establecidas las políticas que persiguen la conservación y protección de la población, su seguridad, la solidaridad social y territorial, la articulación de políticas, la descentralización y la participación social, resultando imperativo asegurar su alcance en todas y cada una de las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil".⁴⁶ Instrumentando mecanismos de avance y corrección para el cumplimiento de metas y objetivos planteados en el sistema, lo cual permitirá la existencia de procedimientos claros y específicos para mejorar en términos de eficacia y eficiencia en la ejecución de los mismos.

El objetivo general de esta actividad es:

- "Instrumentar el control a efecto de vigilar que los planes, programas y otras disposiciones se apliquen con eficiencia y eficacia.
- Fijar normas.
- Medir realizaciones (lo realizado contra lo supuesto).
- Tomar acciones correctivas, mejorando las realizaciones para alcanzar los objetivos".⁴⁷

Para lograr lo arriba señalado, se pueden efectuar los siguientes pasos:

Análisis de la situación.- Consiste en estudiar la situación de emergencia con la finalidad de determinar los siguientes datos:

46. Idem. pág. 174.

47. Ibídem.

- "Grado de desorganización de los servicios públicos.
- Daños a las propiedades privadas y públicas.
- Desestabilización de las actividades normales de vida.
- Propagación de emergencias posteriores al desastre, epidemias, incendios, fugas de gas, etc."⁴⁸

Dentro de este aspecto, también deberán determinarse los daños, lo cual consiste en la cuantificación de los efectos provocados a consecuencia del desastre, tales como:

- -Número de muertos.
- Número de damnificados.
- Pérdidas económicas y materiales.

Posteriormente se deberán elaborar los reportes respectivos del levantamiento de la información, respecto a la situación de emergencia y difundirlos; manteniendo una coordinación que permita atender las prioridades establecidas, con respecto a la racionalización y optimización de los recursos asignados.

Hasta el momento sólo hemos definido la forma en que ha de operar el Sistema Nacional de Protección Civil ante un posible desastre, siendo especificadas las actividades que deben realizarse antes y después de la ocurrencia de éste.

En el siguiente capítulo se precisan los mecanismos de coordinación competentes a las dependencias del sector público para des-

48. Esquema para la Elaboración de Programas de Protección Civil. pág. 32.

den actividades administrativas que todo programa contempla. Por lo tanto sólo se mencionarán para no perder la secuencia has ta ahora descrita.

- Planeación
- Coordinación.
- Marco jurídico.
- Organización.
- Recursos financieros.
- Recursos materiales.
- Recursos humanos.
- Educación y capacitación.
- Participación social.
- Investigación y nuevas técnicas.
- Comunicación Social.
- Mantenimiento conservación y creación de instalaciones de protección.
- Realización de la protección civil.
- Control y evaluación.

El Sistema Nacional de Protección Civil garantiza la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de grave riesgo colectivo o desas tre, es la única forma de incorporar la participación de la sociedad en su conjunto.

2.2.4. Control y Evaluación.

Esta actividad consiste en observar el comportamiento de las actividades que se están efectuando, comparándolas conforme a las especificaciones del Programa de Protección Civil.

arrollar y ejecutar el Sistema de Protección Civil en sus propios ámbitos, referidos tanto al personal e instalaciones del sector central y de los organismos descentralizados y paraestatales, para atender los riesgos que puedan presentarse, así como los procedimientos de coordinación y actuación en todos los niveles.

**3. PRINCIPIOS DE COORDINACION DE LAS DEPENDENCIAS
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA
NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.**

3. PRINCIPIOS DE COORDINACION DE LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

3.1. PRINCIPIOS BASICOS.

Como ya se ha mencionado el Sistema Nacional de Protección Civil fue diseñado como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las Dependencias del Sector Público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios, a fin de realizar acciones conjuntas destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y los riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

Al Gobierno le corresponde coordinar todos los trabajos que tienden a alcanzar una mayor protección civil, del mismo modo que a los participantes les corresponde atender sus responsabilidades como parte esencial del sistema en un principio de responsabilidad y compromiso frente a la nación.

"El Sistema Nacional de Protección Civil diseñado como un mecanismo de prevención, tiene como objetivo disminuir los daños que los desastres provocan. Infortunadamente cuando los desastres ocurren, los daños fatalmente se producen en alguna medida. Por eso son desastres".¹

1. Palabras del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, durante la Instalación de la Comisión Nacional de Reconstrucción. Presidencia de la República, México, 1985. pág. 7.

Para hacer tangible esta aspiración, el Gobierno ha instrumentado los mecanismos de coordinación con las dependencias federativas a fin de diseñar, desarrollar y ejecutar subsistemas de protección civil en los ámbitos de sus competencias, referidos tanto al personal e instalaciones del sector central, como a los organismos descentralizados y paraestatales, entendiendo en todos los casos que la consigna es evitar aquellos riesgos que pongan en peligro las vidas de las personas, bienes y medio ambiente, para lo cual se consideran los recursos que pueden aportar los organismos participantes en las actividades de protección civil.

En este sentido, se han establecido una serie de principios que permitan una coordinación eficaz para el logro de los objetivos establecidos:

- Integración de la Estructura Institucional del Sistema.
- Definición de los criterios homogéneos de participación y división de funciones.
- Determinación de los compromisos de participación.
- Elaboración de métodos y procedimientos.
- Definición y cuantificación de recursos.

"Ello ha provocado la ejecución de cerca de 300 grupos de actividades, en el lapso aproximado de 20 semanas, encaminadas al logro del propósito básico de organizar y programar las tareas derivadas de la protección civil".³

3. Reunión de las Dependencias Federales. (Documento). Secretaría de Gobernación, México, 1986. págs. 15-16.

Por tal motivo es importante resaltar que la conservación y protección de la vida de las personas, posesiones y su entorno es deber del Gobierno, su tarea, en este sentido, es de una gran magnitud, de carácter permanente, institucional, participativa, nacional, estatal y municipal. Para tal efecto el sistema se encuentra apoyado en una estructura institucional, que en sus distintos niveles de operación define responsabilidades claras y precisas para todos los participantes, contando con las estructuras propias de las instituciones involucradas como soporte inicial.

El marco institucional del sistema, se encuentra integrado por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por los organismos de coordinación entre la Federación y los Estados y Municipios, y por los demás grupos sociales así como privados que participan en los programas de protección civil. Al respecto, podríamos considerar que es a través de las tareas de protección civil donde se puede reflejar la solidaridad e igualdad de todos los mexicanos frente a los riesgos, con secuencias y la atención necesaria que permita mitigar los efectos de un desastre. "Si la sociedad se organiza en forma adecuada para la prevención que nos permita disminuir al mínimo posible los daños de estos desastres, y propiciar la organización social para hacer frente a la situación de emergencia, estaremos en vías de contar con un pueblo más capacitado para atender cualquier perturbación de esta naturaleza".²

2. Idem. pág. 19.

Por lo que respecta a las orientaciones básicas del Sistema Nacional de Protección Civil, las mismas quedan bajo los siguientes principios:

- "La conservación y protección de la vida, de las personas, de posesiones y su entorno es tarea y deber del Estado y debe ser permanente, institucional y participativa, nacional, estatal y municipal.
- A través de la tarea de Protección Civil, la nación podrá hacer frente a la consecuencia y atención que resulta de los desastres.
- Toda acción de Protección Civil debe de obedecer a la actividad de un programa previsto con anterioridad, para asegurar un mayor y más eficiente aprovechamiento de recursos.
- Al existir complementariedad en las tareas de Protección Civil, se evita la duplicidad y/o ausencia de medios para conseguir que en el conjunto de acciones se garantice la prevención y la atención de una emergencia.
- La Administración Pública en sus diferentes ámbitos competenciales, debe disponer de capacidad suficiente para realizar las tareas de protección civil.
- El Sistema Nacional de Protección Civil implica la responsabilidad de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en una acción conjunta y ordenada de las distintas esferas de competencia, para el cumplimiento de las obligaciones comunes.

- Las actividades que en la materia cumplen las diversas instancias de la Administración Pública, deben realizarse en una acción integrada, coherente y sistemática, tanto por lo que se refiere a la racionalidad que exige la protección civil, como por lo que debe de existir con respecto a las políticas generales señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- El sistema prevé y reclama la participación amplia y decidida de la población en su conjunto y de las diferentes expresiones de la organización privada y social.
- Se hace necesario el establecimiento de mecanismos de coordinación, concertación e inducción de cobertura nacional con lineamientos claros y precisos que permitan organizar los esfuerzos públicos, privados y sociales".⁴

Considerando los lineamientos arriba señalados, a continuación presentaremos los aspectos más importantes y relevantes que en cuestión de responsabilidad y participación se han establecido en el sector público.

3.2. CORRESPONSABILIDAD DEL SECTOR PUBLICO EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL.

Aunque históricamente las atribuciones en materia de protección civil han caído de manera dispersa en diferentes dependencias y éstas han variado en el tiempo, se pretende en la actualidad ha

4. Organización y Programación: Avances. Secretaría de Gobernación. México, 1986. págs. 111-113.

cer realidad la coordinación del Estado en esta materia, a partir del decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1986, que en su artículo tercero señala a la Secretaría de Gobernación como la encargada de llevar a cabo la coordinación de las acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal deban realizarse, para la adecuada y oportuna integración del sistema y su funcionamiento. Responsabilidad, que a su vez, ha sido depositada en la Dirección General de Protección Civil, la cual es producto de un ejercicio de reorganización y optimización de recursos de la misma Secretaría de Gobernación.

La Dirección General de Protección Civil, tiene las siguientes atribuciones:

- I. "Ejercer las atribuciones que en materia de protección civil señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales a la Secretaría.
- II. Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para garantizar, mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno, ante la situación de un desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad;
- III. Verificar y emitir opinión sobre los avances del Programa de Protección Civil, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, proponer lo necesario

para corregir las desviaciones y proponer a la superioridad las reformas pertinentes;

- IV. Proponer políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil;
- V. Establecer la coordinación necesaria con las Dependencias de la Administración Pública Federal que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le corresponden;
- VI. Participar en los procesos y mecanismos que conduzcan a la coordinación de acciones en materia de protección civil, con las entidades federativas y municipios, y a la concertación con Instituciones y organismos de los sectores privado y social;
- VII. Manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en materia de desastres nacionales;
- VIII. Participar en los términos que establecen las disposiciones relativas, en las acciones y tareas del Centro Nacional y Prevención de Desastres;
- IX. Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsibles;
- X. Establecer y apoyar el programa interno de protección civil;
y

XI. Realizar las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiere el titular del ramo".⁵

Por otro lado, y a fin de dar operatividad al sistema, la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación ha definido su estructura organizacional, capacitando al personal, desarrollando manuales de organización y procedimientos, constituyendo un área de operación, que realiza la coordinación con las dependencias federales, gobiernos estatales, sector privado y social, un área de apoyo, cuya función principal es la de manejar la información generada y un área técnica, encargada de emitir la normatividad y la homologación de programas en la materia.

En forma paralela, se han venido realizando estudios y análisis respecto a la metodología y estrategias de implantación y operación del sistema, recogiendo el conocimiento y experiencias prácticas existentes en la materia y proponiendo diversas alternativas de acción que permitan optimizar la organización de recursos.

Lo anterior obedece a que los programas que integran el Sistema Nacional de Protección Civil requieren de definiciones específicas, en cada caso particular, de acciones de coordinación, concurrencia e inducción, tanto en el interior del poder Ejecutivo como

5. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México 1987. págs. 35-36.

con los otros sectores. Esta articulación o coordinación se inicia entre las distintas dependencias y entidades responsables, constituyendo una tarea de apoyo básica para la unidad y armonía de acciones, concluyendo con las de los gobiernos de los Estados y Municipios.

En el terreno de la Administración Pública Federal, en su conjunto, al que concierne la vertiente obligatoria del Plan Nacional de Desarrollo, es preciso que las formas de coordinación contemplen la totalidad de las acciones que en materia de protección civil desarrollan las dependencias y entidades. En lo que corresponde a éstas, los mecanismos de cooperación se realizarán a través de sus respectivas unidades sectoriales, las cuales serán las responsables de integrar programas internos y sectoriales, en el renglón de la Protección Civil, distinguiendo lo imputable al sector central de lo que le corresponde al paraestatal, utilizando y reordenando los recursos con los que actualmente se cuenta.

La corresponsabilidad del sector público en las actividades del Sistema Nacional de Protección Civil, se contempla en la siguiente forma:

Como responsable del Sistema y de los Programas de Protección Civil a nivel nacional, estatal y municipal aparecen: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Presi-

dentos Municipales. La Secretaría de Gobernación actúa como coordinador ejecutivo de todo el Sistema, bajo la dirección de las autoridades civiles, las Secretarías de Estado y las Entidades Paraestatales intervienen en las actividades sustantivas y de apoyo, del sistema, de acuerdo a los ámbitos de sus propias competencias.

3.3. COORDINACIÓN EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

En el ámbito de nuestro extenso territorio sujeto a eventualidades de distinta índole, es siempre posible la presencia de algún suceso que lamentar; en muchas ocasiones sus consecuencias son inmediatas e ineludibles, para disminuir sus alcances resulta imprescindible el establecimiento de procedimientos de acción oportunos y organizados. Precisamente son la falta de coordinación, la confusión, la carencia de programas para tomar decisiones en el momento adecuado y el desconocimiento de como convocar a la participación de otros elementos de auxilio, circunstancias que en ciertas ocasiones agravan el impacto de la calamidad, constituyendo un verdadero caos que impide las labores de rescate y rehabilitación de las condiciones de normalidad.

Es fundamental evitar que la ocurrencia de un suceso susceptible de producir un desastre nos tome por sorpresa; es necesario prepararnos para hacerle frente, para saber como actuar de inmediato, obtener el conocimiento de como usar eficazmente los recursos de auxilio a nuestro alcance y saber como convocar a la su-

ma de esfuerzos, recurriendo a otras instancias que a su vez deberán estar preparadas para brindar apoyo. Lograrlo deja de ser complejo sí se establecen mecanismos racionales de coordinación y comunicación.

La experiencia Gubernamental y de las organizaciones privadas ante la presencia de calamidades es amplia, sin embargo, sucesos recientes, por demás lamentables, permitieron observar que los cuerpos de atención fueron rebasados por la magnitud de las catástrofes, requiriéndose la intervención de grupos de auxilio de otras entidades federativas e incluso de cuerpos de socorro extranjeros, lo cual evidenció la necesidad de conformar instrumentos de coordinación y participación de cobertura nacional, disponiendo de lineamientos precisos que faciliten la organización de los esfuerzos públicos y privados, así como su rápida movilización para enfrentar tanto el impacto directo de una calamidad, como la atención posterior a la población que pudiera resultar afectada.

Para el logro de este propósito, se ha diseñado una estrategia que comprende un conjunto de prioridades de organización, principios y políticas de acción que se expresan en programas sustantivos de apoyo.

Por lo que se refiere a los compromisos de coordinación y niveles de participación, podríamos señalar que en lo federal, dichas

labores se llevan a cabo, en forma directa, por las dependencias que conforman la Administración Pública a través del diseño y operación de sus programas internos y sectoriales de prevención, auxilio y apoyo a la población y con los estados y municipios para el desarrollo de los sistemas de protección civil, propios de sus ámbitos territoriales. Asimismo, se han elaborado los procedimientos de concertación e inducción, con organizaciones privadas y sociales y con grupos voluntarios.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Protección Civil delega a una coordinación general dependiente de la Secretaría de Gobernación, el desarrollo de acciones de carácter normativo y de coordinación de esfuerzos, para apoyar el establecimiento y funcionamiento de todas las dependencias y empresas descentralizadas y paraestatales del sector público, así como de las entidades federativas de organización de protección civil, orientándolos en la definición de sus funciones administrativas, en la relación de sus funciones interinstitucionales y en el establecimiento de sus políticas relativas a aspectos jurídicos, de coordinación, planificación, evaluación y control.

A partir de estas acciones se establecen criterios y compromisos de participación y división de funciones, permitiendo la programación de acciones, el desarrollo de procedimientos y la definición de los recursos a fin de dar operación al sistema. Asimismo, se ha venido conformado un Sistema de Comunicación Prelimi-

nar que recoja y canalice la información que se genera, en cuanto a la detección de agentes perturbadores cuya ocurrencia es posible o de hecho se presentan, entrelazando a los organismos responsables del monitoreo con aquellos encargados de la prevención y atención.

"En este sentido se han enlazado ya al sistema algunas fuentes importantes de monitoreo. Destacan en lo concerniente a fenómenos geológicos, el Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual reporta permanentemente, a partir de la información captada en su red sismográfica las características y magnitud de los movimientos telúricos y por lo que se refiere a los fenómenos hidrometeorológicos, el Servicio Meteorológico Nacional de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con quien se tiene comunicación permanente, a fin de estar en condiciones de conocer lo más oportunamente la probable ocurrencia o la presentación de un desastre de esa índole y poder activar con las autoridades correspondientes, las medidas necesarias".⁶

"Con el objeto de apoyar permanentemente el trabajo de los responsables en la materia, se han integrado dentro de la Coordinación General de Protección Civil un Centro de Documentación, con información técnica, histórica y operativa, relativa a la prevención, auxilio y recuperación de casos de desastre, contando

6. Sistema de Comunicación Preliminar (Documento). Secretaría de Gobernación. México, 1986. págs. 33-34.

hasta el momento con más de 500 volúmenes de consulta de acervo nacional e internacional".⁷

Por otra parte, se ha establecido la organización básica, habiéndose nombrado a la autoridad responsable de las tareas de Protección Civil en la totalidad de las Entidades Federativas y se ha avanzado considerablemente en el establecimiento de la organización consultiva en los Estados. Lo mismo ha sucedido en los municipios, donde se ha venido impulsando las diversas instancias de organización para la protección civil.

De la misma manera, el Gobierno Federal ha instalado una red organizacional, a través de la Unidad Interna de Protección Civil, ubicada en las 18 Secretarías de Estado, en el Departamento del Distrito Federal y en los casos que ello se requiera, se ha nombrado a los responsables de coordinar los programas de prevención y auxilio de las dependencias. Asimismo, se han venido modificando los reglamentos internos de dichas dependencias, para que en cada una de ellas quede debidamente contemplada la función de responsabilidad de Protección Civil.

"En el diseño de la estructuración de los Subsistemas y Programas estatales y en la prevención de auxilio, se han incorporado la participación de diversas organizaciones, cuerpos de voluntarios, grupos sociales o de participación en general".⁸ Al res

7. Informe del Centro de Documentación de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, México, 1986, págs. 15-16.

8. Acuerdo para la Organización en Materia de Protección Civil en las Entidades Federativas. Presidencia de la República, México, 1986, pág. 19.

pecto habría que recordar que precisamente, el Sistema pretende conjuntar todos los esfuerzos en un sentido racional y ordenado.

Elemento fundamental del Sistema lo constituye el Centro de Operaciones, el cual ha sido concebido como un organismo temporal que establece el Presidente de la República, del Gobernador o Presidente Municipal, según se trate, cuando se presenta una situación de emergencia y tendrá como función la planeación, coordinación y supervisión de las actividades encaminadas al auxilio a la población, la protección de sus bienes y de su entorno.

"Forman parte del Centro Nacional de Operaciones, los representantes y titulares acreditados de las dependencias y entidades del sector público y organismos del sector privado y social.

En cuanto a su establecimiento, el Presidente de la República, a través del Secretario de Gobernación acordará la activación del Centro Nacional de Operaciones cuando:

1. Cuando el Ejecutivo declare una situación de desastre, o
2. Una Entidad Federativa y el Distrito Federal se vean afectados por un siniestro y el Gobernador o el Jefe del Distrito Federal, soliciten la ayuda federal".⁹

9. Centro Nacional de Operaciones (Manual). Secretaría de Gobernación, Méx. 1987. págs. 27-29.

A nivel nacional, el Centro de Operaciones tendrá una coordinación general a cargo del Secretario de Gobernación y de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, éste último cuando corresponda a la naturaleza del desastre.

"Forman también parte del Centro de Operaciones, los representantes de los medios de comunicación y de los sectores privado y social. El Secretario Técnico del Centro Nacional, el Subsecretario de Gobernación apoyado por la Coordinación de Protección Civil de la propia Secretaría de Gobernación".¹⁰

Son funciones de la Coordinación General del Centro de Operaciones:

1. "Tomar las medidas necesarias para la atención del desastre.
2. Convocar a los integrantes o representantes que de acuerdo a la naturaleza, dimensión y características del desastre se consideren necesarios.
3. Coordinar y vigilar todas las actividades y tareas de los equipos de trabajo que según el caso se constituyan.
4. Mantener informado al C. Presidente de la República de la evolución de la situación".¹¹

Del mismo modo y atendiendo el tipo de emergencia, recursos disponibles, situación que se viva, área afectada, magnitud del

10. Idem. pág. 31

11. Ibidem.

desastre, entre otros; determinar la organización de los diversos equipos de trabajo que dependerán operativamente de la Coordinación General.

En cuanto a los centros de operaciones estatales o municipales, éstos podrán reflejar en su operación una estructura similar a la del Centro Nacional de Operaciones.

Organizar y programar las actividades propias del Sistema Nacional de Protección Civil ha requerido de una basta labor que implica el contacto de una diversidad de puntos de enlace. Por otra parte el Ejecutivo cuenta con "las bases para promover y garantizar la participación de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas; las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas".¹²

Esto permite realizar trabajos de coordinación y concertación con el sector privado y social a través de los tres niveles de gobierno, recogiendo la organización participativa de la sociedad, en los subsistemas y programas de las entidades federativas y dependencias federales.

Para conjugar los esfuerzos de participación de todos los sectores y lograr un acercamiento sistemático, que permita la opera-

12. Ley de Planeación, Ed. Porrúa, México, 1988. págs. 197-198.

ción del sistema en una forma articulada e integral, se realizaron reuniones de coordinación al más alto nivel, con objeto de subrayar ante las diversas instancias que concurren en el desarrollo de estos trabajos la importancia y trascendencia de la Protección Civil.

A nivel Estatal, se realizó la primera reunión con la participación de las secretarías de gobierno de los 31 Estados de la República, con el objeto de presentar el sistema y definir las corresponsabilidades en los tres niveles de gobierno y de todos los sectores de la población en la consecución de estos trabajos. Se acordó el establecimiento del marco institucional y el desarrollo de los programas en el nivel estatal. Se convino en que la organización estatal impulsaría y vigilaría la realización de estas tareas en el nivel municipal, en estrecha coordinación con los gobiernos locales.

Se subrayó la necesidad de incorporar a la población en general, haciéndola corresponsable y copartícipe creando a su vez una cultura de protección civil. Se presentó una propuesta detallada de los programas a realizar, procedimientos, estrategias de acción y objetivos en lo que se denominó una nueva concertada y articulada acción de trabajo en conjunto.

Del mismo modo, se dio a conocer un programa de actividades que comprende acciones de coordinación, organización, comunicación

y planeación, así como una guía metodológica para la elaboración de programas estatales en materia de Protección Civil. "La importancia de integrar y adecuar programas ya existentes, fijando responsabilidades, especificando compromisos y recogiendo aportaciones de todas las instancias de participación, es un objetivo esencial".¹³

A nivel Federal, se dio a conocer a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, el contenido de las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, solicitando su difusión interna y convocando a una reunión plenaria, con la participación de los oficiales mayores de las 18 secretarías de estado y de los directores generales de administración de procuradurías, así como de los subsecretarios responsables de las diversas actividades de prevención y auxilio a la población en casos de desastres.

Con ello se estableció la coordinación necesaria con las dependencias federales para el diseño, desarrollo y ejecución de los programas y subsistemas de Protección Civil en el ámbito de sus competencias respectivas referido tanto al personal, instalaciones y bienes, en relación a la información del sector central y paraestatal, así como sus respectivas atribuciones de prevención y auxilio a la población y, aún a los riesgos que su funcionamiento pudiesen generar en vidas humanas y medio ambiente.

13. Informe de la Reunión de Secretarios de Gobierno y de los Estados de la República, México, 1986. págs. 15-16.

"Los puntos básicos serán constituidos por los principios de corresponsabilidad, conservación y protección de la integridad ffisica de los individuos, el mayor aprovechamiento de los recursos, la complementariedad de las tareas, la integración coherente y sistemática de actividades y la incorporación de la población en general a los trabajos de protección civil".¹⁴ Se señaló que la coordinación a nivel federal, habrá de llevarse a cabo en forma directa con las dependencias que conforman la administración pública, debiendo éstos integrarse en el desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil y, paralelamente de manera indirecta, a través de las delegaciones que se tienen en todo el país, formando parte de los subsistemas que cada estado viene desarrollando.

En la misma reunión fue presentado un programa calendarizado de actividades y lineamientos básicos para su elaboración, acordándose el establecimiento permanente y constante de comunicación y coordinación con el Sistema Nacional de Protección Civil, para la transmisión de información, definiciones y orientaciones necesarias que permitan dar operatividad a los programas y a la constitución de los subsistemas sectoriales.

En el ámbito del Distrito Federal, se llevó a cabo la reunión con los responsables de la protección civil del Departamento del Distrito Fedral, en la misma se discutió la complejidad que repre

14. Informe de la Reunión de Subsecretarios y Oficiales Mayores del Gobierno Federal. Presidencia de la República, México, 1986. págs. 8-9.

senta la instalación del Sistema Nacional de Protección Civil en la metrópoli del país. Sin embargo, se concluyó que estos trabajos podrán definir las responsabilidades y el grado de participación de todos los organismos y población involucrada, fijándose los lineamientos generales de trabajo en materia de Protección Civil, a fin de sistematizar procedimientos, integrar información y realizar el ejercicio que permita la homologación de programas y su incorporación al Sistema Nacional de Protección Civil.

"Como resultado de estas reuniones, se ha hecho posible aprovechar la vasta experiencia con que esta dependencia cuenta, en cuanto a la prevención y atención de desastres, lo que debe permitir un desarrollo integral y más oportuno del sistema y sus programas, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil".¹⁵ Por lo que se ha constituido ya un marco institucional de la protección civil, recabándose la información que han desarrollado al sistema en el área del Distrito Federal.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Protección Civil, en general, y los distintos niveles que lo integran, contienen una gran cantidad de acciones que son objeto de coordinación e inducción con los diversos grupos que integran el sector privado. El Ejecutivo Federal y los Gobiernos Estatales y Municipales inducen las acciones de los particulares y en general de toda la población, a fin de propiciar la consecución de los fines del Sistema.

15. Informe de la Reunión de Funcionarios del Departamento del Distrito Federal. Presidencia de la República, México, 1986. págs. 7-8.

Por tal motivo, el Sistema pretende identificar y definir los canales de comunicación y coordinación con los diversos organismos privados, haciendo un llamado a la participación de los mismos, y en el nivel estatal y municipal, a las organizaciones y agrupaciones locales. A través de los organismos consultivos se pretende que los involucrados fomenten la participación, buscando permanentemente acciones de interés general en materia de protección civil.

La coordinación de los trabajos en materia de protección civil, depende de la conciencia que se tenga en relación al Sistema, que una vez instituido "deberemos comprender que su meta primordial es el salvaguardar la vida y los bienes materiales de la ciudadanía, mediante una colaboración coordinada y eficiente entre el pueblo y las autoridades ante cualquier caso de emergencia. Esta coordinación sólo se logrará en la medida en que las personas hagan en verdad conciencia de la importancia de estos esfuerzos".¹⁶

El Sistema de acuerdo a esta conceptualización, implica el cumplimiento de compromisos específicos por parte de los sectores público, privado y social.

Por lo que se refiere al sector público se han canalizado importantes esfuerzos para la realización de los programas básicos de Protección Civil:

16. Curso Teórico y Práctico de Protección Civil. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, págs. 1-2.

Los internos, orientados a la protección del personal, instalaciones, equipo e información de las dependencias gubernamentales, tanto en el sector central como paraestatal, lográndose constituir modelos por organismos o empresas de tipo privado o social.

Los de prevención y auxilio con dos vertientes, los derivados de aquellas dependencias encargadas de acciones de prevención y auxilio a la población en sectores y materias específicas, como lo son salud y abastecimiento, y los relativos a aquellas dependencias y entidades que por su propia naturaleza, son generadoras potenciales de desastres.

Los estatales, que responden a la necesidad de proteger a la población de todo el territorio nacional, sus bienes y su entorno contra la acción de posibles agentes perturbadores, en el ámbito de la competencia territorial de cada entidad, con la organización similar a nivel municipal.

Por lo que se refiere a los programas internos, participan en su realización las 18 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Para su conformación se llevan a cabo las siguientes actividades:

1. "Creación de la Unidad Interna de Protección Civil
2. Adecuación del Reglamento Interno.

- e. Instructivos para el manejo de equipos y materiales con alto grado de peligrosidad.
- f. Determinación de áreas de acceso restringido y señalización en general.

Subprograma de auxilio.

- a. Procedimientos de comunicación de alerta y de actuación en situaciones de emergencia.
- b. Procedimientos básicos de búsqueda, rescate y primeros auxilios.
- c. Procedimientos de evacuación.
- d. Procedimientos de combate a siniestros.
- e. Procedimientos de reconocimiento de daños.

Suprogramas de Recuperación

- Procedimientos de recuperación para el inicio de actividades y vuelta a la normalidad.
- Programas de capacitación al personal para su concientización, preparación y formación en materia de protección civil.
- Programas de difusión al personal sobre el tipo de riesgos a los que están expuestos.
- Programas de pruebas y simulacros.

3. Establecimiento de normas de seguridad.
4. Inventario de Instalaciones.
5. Identificación e inventarios de calamidades a las que está expuesta la instalación, así como sus alcances.
 - 5.1. Descripción de la naturaleza de la calamidad en función de su origen.
 - 5.2 Mapas y planos de la instalación.
 - 5.3 Descripción del posible alcance y consecuencias en lo referente a personas, bienes y al encadenamiento de otras emergencias.
6. Inventario de recursos humanos y materiales relacionados con la protección civil.
7. Organización de los grupos internos de seguridad.
8. Identificación de los programas de protección civil.

Subprogramas de Prevención.

- a. Procedimientos de creación, mantenimiento y conservación de instalaciones y equipo de protección civil.
- b. Procedimientos específicos que eliminen o reduzcan la presencia de calamidades, o mitiguen las consecuencias.
- c. Procedimientos de detección, monitoreo y alerta de posibles riesgos.
- d. Procedimientos de protección de registros viables.

- Establecimiento de mecanismos de control y evaluación.
- Conformación del Sistema de Información en materia de protección civil a nivel interno.
- Identificación de los recursos necesarios y adicionales para protección civil".¹⁷

En cuanto a los programas de prevención y auxilio, se han establecido responsabilidades específicas en el siguiente orden:

- "Secretaría de Gobernación. Con responsabilidades de planeación, coordinación general, comunicación social y seguridad principalmente.
- Secretaría de la Defensa Nacional. Con responsabilidades de planeación, seguridad, rescate, salvamento y evaluación de daños.
- Secretaría de Marina. Con responsabilidades de planeación, seguridad, rescate y salvamento, evaluación de daños y alerta.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Con responsabilidades en la prevención de fenómenos químicos, planeación búsqueda, rescate y salvamento, comunicación en emergencias, evaluación de daños, alerta, investigación de nuevas tecnologías.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Con responsabilidades de prevención en materia de desastres hidro-

17. Diario Oficial. 6 mayo de 1986. págs. 145-171.

meteorológicos, alerta, monitoreo, evaluación de daños, rescate y salvamento, reconstrucción e investigación de nuevas tecnologías.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Con responsabilidades de alerta, evaluación de daños, rescate y salvamento, comunicación en la emergencia, transporte, servicios y bienes materiales, recursos e investigación de nuevas tecnologías.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Con responsabilidades en prevención, en materia de desastres geológicos, evaluación de daños, reconstrucción, investigación de nuevas tecnologías, mantenimiento, conservación y creación de instalaciones de protección civil.
- Secretaría de Educación Pública. Con responsabilidades de salvamento y rescate, específicamente albergues, educación y capacitación, coordinación e investigación de nuevas tecnologías.
- Secretaría de Salud. Con responsabilidades de prevención en materia de desastres sanitarios, evaluación de daños, salud y asistencia médica, investigación de nuevas tecnologías y recursos.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Con responsabilidades principalmente en materia de capacitación.
- Secretaría de la Reforma Agraria. Con responsabilidades de monitoreo, coordinación y capacitación".¹⁸

18. Organización y Programación: Avance. págs. 316-317.

Asimismo, el Departamento del Distrito Federal como autoridad administrativa responsable de la protección civil en el territorio del Distrito Federal y como dependencia del Ejecutivo Federal, ha diseñado programas específicos de prevención y auxilio, estableciendo funciones y estrategias para hacer frente a cualquier eventualidad.

Entendiendo que debido a las condiciones del área, la convierte en un agente potencial en la producción de desastres, por lo tanto se realizan programas integrales en la materia tomando como base los realizados a nivel Federal.

Por lo que toca a los programas estatales, éstos comprenden la participación de las 32 Entidades Federativas, apoyadas por sus respectivas organizaciones gubernamentales, por las Delegaciones del Gobierno Federal y por los organismos locales de los sectores privado y social. Es necesario precisar que para la elaboración y puesta en marcha de los Programas de Protección Civil Estatales, se requiere una estrecha coordinación de las delegaciones federales con las autoridades de las Entidades Federativas y de los Municipios, ya que éstas son las primeras responsables de enfrentar cualquier desastre en su territorio, y de atender a la población en forma directa, debiendo integrar, además, la mayor capacidad de participación a un nivel de eficiencia que les permita resolver las emergencias, en el mayor número de casos con suficiencia y autonomía.

El diseño del programa implica la consideración de lo dispuesto a nivel federal, como las respectivas adecuaciones y actividades básicas, como lo son:

1. Creación de la Unidad Estatal de Protección Civil.
2. Creación del Consejo Estatal de Protección Civil.
3. Establecimiento de la organización participativa y del voluntariado.
4. Coordinación con Dependencias Federales.
5. Coordinación con los Municipios del Estado.
6. Revisión y modificación de la legislación local.
7. Directorio de organismos y personalidades de la entidad relacionados con la protección civil.
8. Identificación e inventarios de calamidades, así como sus alcances.

Los subprogramas de prevención, de auxilio y recuperación seguirán los lineamientos de los programas elaborados a nivel federal.

Para finalizar este capítulo, quisieramos aclarar que los avances hasta aquí reportados, indican el desarrollo de la estructura organizacional y el ordenamiento de recursos que se han llevado a cabo, así como la programación y la definición operativa del sistema. Las tareas realizadas indican la posibilidad de perfeccionar el Sistema haciéndolo cada vez mejor a través de la concu

rrencia de esfuerzos e ideas.

Cabe destacar que están aún en proceso los mecanismos que conllevan a una articulación más eficaz, así como la complementación de las actividades y de los procedimientos que permitan asegurar una instrumentación más adecuada y una operación más oportuna. Se cuenta con avances considerables que nos permiten enfrentar con mayores elementos de conocimiento y organización, en forma más ordenada a cualquier calamidad que pudiera presentarse en el territorio nacional. Sin embargo, para la continuidad del Sistema se requiere todavía de esfuerzos adicionales que permitan concluir de manera integral y cabal con la configuración de todos los subsistemas y programas que integran al Sistema Nacional de Protección Civil, brindando a la población una mayor seguridad en su vida, sus bienes y su entorno ante la posible ocurrencia de un desastre.

SEGUNDA PARTE

**4. PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL DEL SECTOR
REFORMA AGRARIA.**

4.1. ANTECEDENTES

Siguiendo los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil y del Plan Nacional de Desarrollo, en lo referente de hacer más con menos, la Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia del Ejecutivo Federal que resultó gravemente dañada por motivo de los sismos de septiembre de 1985 y "que respondió instantáneamente a los acuerdos girados por el Presidente de la República para atender y dar solución al grave problema que acontecía",¹ es ejemplo representativo de la falta de elementos y carencia de dispositivos de acción que existían en nuestro país para enfrentar cualquier tragedia.

En este apartado daremos a conocer el alcance, metas y objetivos que tiene el Sistema Nacional de Protección Civil y su incidencia en el Sector Reforma Agraria.

Sector en el que fue de particular importancia la implantación del Programa de Protección, debido a que padecían y sufrían la carencia inicial de métodos de trabajo para proceder a hacer frente a los acontecimientos ocurridos. Por ese motivo "la Secretaría de la Reforma Agraria perdió, en la ciudad de México, el 95% de sus inmuebles propios y arrendados"², entre ellos su edificio principal, ubicado en la calle de Bolívar No. 145, que albergaba a los principales funcionarios, Secretario, Subsecre

1. Acuerdos por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción, D.O. 4-X-1985.

2. "La Reforma Agraria. Dignidad de los campesinos", Síntesis de un esfuerzo colectivo. S.R.A. Salón Carranza de la residencia oficial de los Pinos, octubre de 1986. p. 48

tarios, Oficial Mayor y las principales Direcciones Generales, pero para fortuna no se sufrió de pérdidas humanas, ni del personal ni de sus usuarios.

Pero quedó de manifiesto que por la carencia de acción, frente a los acontecimientos mencionados, los mismos empleados y personal de esta Secretaría, improvisaron brigadas de rescate para los bienes muebles, equipo y documentos de su propiedad, ésto sucedió en todos los niveles jerárquicos, sobre todo de directores de área, de auxiliares de intendencia y demás, dando muestra de gran entrega y lealtad a sus jefes y a su Institución, pues bajo las indicaciones superiores y a riesgo de su integridad física, llevaron acciones tales como: se cortó el fluido eléctrico, el suministro de agua, se recuperó equipo de oficina, máquinas de escribir, archivos y documentos generales que se trasladaron a Bodegas de la Central de Abasto, proporcionadas por el Departamento del Distrito Federal.

El personal que de principio fue enviado a sus casas, paulatinamente fue regresado a ubicarse en lugares que eran propiedad de la Secretaría y no resultaron dañados, como las guarderías, las que se siguen utilizando y otras Entidades del Sector.

El objetivo de la implantación del Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, es el de desarrollar acciones para atender a su población, personal y usuarios, así como la

preservación de sus bienes muebles e inmuebles, instalaciones y equipo en caso de desastre.

En términos generales el Decreto publicado el día 6 de mayo de 1986, en el que se establece que las bases y el Programa que se aprueban, son observancia obligatoria para las Dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de su respectiva competencia y, conforme a las disposiciones legales aplicables lo serán también para las Entidades Paraestatales.

Indica así mismo, que corresponde a la Secretaría de Gobernación la coordinación de acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal deben realizarse, que inducirá las acciones de los sectores social y privado en materia de Protección Civil y, que con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto se verificará periódicamente y evaluará el avance del Programa, su incidencia en el Plan Nacional de Desarrollo, las acciones para corregir desviaciones y, en su caso, las reformas que requiera el Programa.

De lo anterior establecemos que el esfuerzo del Gobierno Federal al establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, de los Programas de Protección Civil en las Dependencias del Sector Público y con la participación de todos los individuos debe rendir, sin duda, buenos resultados que tengan como objetivo fundamental, la conservación e integridad de la ciudadanía en general, en caso de que se vuelvan a presentar tragedias como las ocurridas en septiembre de 1985.

4.2. EXPOSICION DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL EN EL SECTOR REFORMA AGRARIA

El Programa de Protección Civil estructurado para este Sector debe responder a diversos objetivos, cuya definición debe apoyarse en los preceptos constitucionales y de modo especial, en las garantías individuales y en las conclusiones, diagnóstico y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo vigente.

Por este motivo el Sector fortalecerá y extenderá las funciones de Protección Civil, funciones normativas, operativas, de coordinación y de participación a fin de mejorar la calidad de la función pública de éstas y ampliar sus efectos a las áreas respectivas de su competencia.

De esta manera, el Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria deberá contener, para el óptimo funcionamiento de éste, aspectos como los siguientes:

- . Su entorno como Dependencia del Sector Público, respecto al Sistema Nacional de Protección Civil;
- . La exposición de las bases jurídicas y conceptuales, la organización y los elementos necesarios para la adecuada instrumentación.
- . El determinar el marco que permitirá efectuar las evaluaciones y tomar las medidas pertinentes de control; y

. Las bases para el desarrollo del Programa.

Con este marco y dentro del contexto general, se señalaron los grandes instrumentos, recursos y criterios de apoyo para alcanzar el objetivo Sectorial y al lograr éste, poder participar en el logro del gran objetivo Nacional a través de una política de Protección Civil, que debe rendir magníficos beneficios, aplicando y distribuyendo racionalmente los recursos, pero sin desviar los postulados de mejorar la calidad de la función pública, tendientes a lograr el objetivo fundamental y primordial de la Protección Civil, proteger a la ciudadanía en caso de desastres.

4.2.1. MARCO JURIDICO

A continuación se enlistan los ordenamientos jurídicos que inciden en las tareas de Protección Civil y que inciden directamente en el establecimiento de éste en la Dependencia del Ejecutivo Federal que nos ocupa para la elaboración de un Proyecto de Organización que haga de la aplicación de las medidas de protección civil, en esta Dependencia, oportunas, precisas y eficaces.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
D.O.F. 29-XII-1976.

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria;
D.O.F. 27-VIII-1985.
- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria;
D.O.F. 11-IX-1985.
- Decreto por el que se establecen las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, que las mismas contienen;
D.O.F. 6-V-1986.

El Sistema Nacional de Protección Civil, señala, "que con la finalidad de establecer a éstos sobre bases jurídicas sólidas, se considera básico llevar a cabo la revisión de la legislación relacionada con el tema y proponer una Ley cuyo propósito sea el de integrar y coordinar acciones tendientes a proteger la vida humana, así como los bienes materiales y servicios de los riesgos y peligros derivados de un desastre a través de la intensificación de medidas de prevención y auxilio".³

El contenido esquemático de la Ley deberá contemplar los siguientes aspectos:

- Exposición de motivos;
- Objetivo;

3. Palabras del Director General de Organización Administrativa de la S.R.A. en la reunión para analizar el Decreto del 6-V-1986. Mayo de 1986.

- Fundamentos;
- Disposiciones Generales;
- Competencia;
- De los deberes y obligaciones;
- Acciones preventivas;
- De la actuación en caso de emergencia;
- Los planes territoriales y especiales;
- Aprobación, homologación e integración de planes;
- Organización básica;
- Consejos consultivos;
- Cuerpos Voluntarios;
- Responsabilidad de los ciudadanos;
- Asistencia financiera; y,
- Infracciones y sanciones.

Una Ley con el sentido anterior, encontraría su base constitucional en la articulación de diversas disposiciones fundamentales, principalmente en los artículos 11, 16, 26 y 27 tercer párrafo, 73 fracciones XVI, XVII, XXIX, incisos C, D y E, sirven como eje el artículo 122, explicado mediante el ejercicio de facultades implícitas.

4.2.2. MARCO CONCEPTUAL.

"El Programa de Protección Civil estructurado para el Sector Reforma Agraria responde a diversos objetivos cuya definición se apoya en el espíritu de los preceptos constitucionales y de modo especial, en las garantías individuales, en aspiraciones expresadas, y modalidades del desarrollo que se pretende alcanzar y en las conclusiones, diagnóstico y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo"⁴.

Así en el Sector se tratará de mejorar la calidad de esta función pública, y con base a lo expresado con anterioridad, el Programa del Sector Reforma Agraria coadyuvará a establecer un nuevo orden Nacional en materia de protección civil, al integrarse al Sistema Nacional de Protección Civil; para ello es necesario el planteamiento de los objetivos, las estrategias, principios, orientaciones y políticas que deban seguir para el pleno funcionamiento del mismo. De ello se desprenden los aspectos a cubrir por el Programa de Protección Civil, en el Sector:

OBJETIVO.

Proteger a los servidores agrarios, y a los núcleos sociales agrarios ante la contingencia de un desastre, sea provocado por agentes naturales o humanos, por medio de actos que reduzcan o

4. Foro de Consulta Popular sobre Protección Civil, S.R.A.
Abril de 1987.

eliminen la pérdida de vidas, la destrucción de los bienes y el daño a la naturaleza y evitar en lo posible, la interrupción de las funciones esenciales en el Sector y en los núcleos agrarios, así como lograr la pronta recuperación a los estragos sufridos.

ESTRATEGIAS.

Tomando como base las políticas generales de Protección Civil que buscan orientar, regular y conducir las acciones de los diversos agentes en la materia, en el Sector Reforma Agraria, como parte de la Administración Pública Federal que incluye a la Central y la Paraestatal, "se organizaron y programaron conforme a las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil"⁵.

De esta manera el Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, pretende entrelazar las políticas relacionadas para evitar la dispersión de las propias políticas. Así mismo hacer que en el campo de la Protección Civil se fijen políticas que orienten y normen las acciones y, contar con una organización que estimule y garantice que se alcance el objetivo.

El Sector tendrá como estrategia fundamental la capacitación de sus trabajadores para que éstos sean los primeros elementos que permitan que el Programa de Protección tenga éxito y con eficacia se participe conjuntamente para el logro de las tareas de prevención, auxilio y recuperación; acciones prioritarias

5. D.O.F. 6-V-1986.

del Programa de Protección Civil.

PRINCIPIOS.

Para conservar y proteger a la sociedad es necesario tener como premisa que el individuo como mexicano, "tiene derecho a ser protegido con amplitud en su vida, en sus bienes materiales, servicios y en la naturaleza de su entorno"⁶.

La Protección Civil en el Sector Reforma Agraria debe complementar las acciones de bienestar social con el objetivo de conservar y fortalecer no sólo la unidad y solidaridad nacional, si no de la sociedad toda. La relevancia de la protección exige la rectoría del Estado en este proceso, en un país de economía mixta y con un sistema jurídico como el nuestro se integra simultáneamente y paralelamente:

- "El Sector Público, los Sectores Privado y Social, la Federación, los Estados y Municipios, adecuando sus intereses a los objetivos nacionales"⁷.

Una exigencia en la actualidad es la de adecuar el aparato administrativo de las instituciones Gubernamentales para mejorar todas las instancias de Protección Civil, por lo que no se concibe un proceso de cambio sin una estructura de organización

6. Constitución Política de los E.U.M.

7. Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

dinámica, flexible e eficiente. Esto requiere de la renovación de estructura, la definición de procedimientos, el cambio de actividades y la capacitación, que constituye prerequisito considerado en las Bases del Programa de Protección para el logro de los objetivos sectoriales.

ORIENTACIONES.

En el Programa del Sector Reforma Agraria de Protección Civil se deben articular congruentemente las políticas y las acciones, por ésto es necesario establecer mecanismos de coordinación que permitan acciones integrales bajo un sistema y método eficaz, estableciendo áreas de responsabilidad inscritas en un marco global que da coherencia a las actividades en el conjunto de participantes.

La congruencia de políticas se requiere hacerla de forma escalonada, primero en el interior del Poder Ejecutivo con sus repercusiones en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por ésto, en el Sector Reforma Agraria se considera una orientación básica en el Programa de Protección Civil, la que conlleva a la adecuación de la Estructura, del Reglamento Interior y del Manual General de Organización.

De esta manera y siguiendo los lineamientos generales, el Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria ha conside

rado como una respuesta a la inquietud sobre los sentimientos de solidaridad, la influencia de un conjunto social capaz de prevenir, auxiliar y apoyar con los propios medios y facultades que el Sistema de Protección Civil le asigne.

POLITICAS.

"La congruencia de políticas se requiere hacerla en forma escalonada, primero en el interior de la Dependencia con sus repercusiones en el Sector Reforma Agraria"⁸, para ello debe seguir acciones, tales como:

- . El Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil dictará las medidas pertinentes para realizar las acciones de coordinación que fortalezcan las funciones del Programa.
- . El Consejo por medio del Secretario Técnico tomará medidas que permitan reestructurar el aparato de apoyo para el logro de los objetivos del Programa.
- . El Consejo vigilará y fomentará que tanto en la Institución como en las Entidades Paraestatales, se realicen las tareas que coadyuvan a establecer los planes básicos

8. Programa de Protección Civil. Secretaría de la Reforma Agraria, Abril de 1987, pág. 39.

- de seguridad, estructurar una organización eficiente, emplear con eficacia los recursos materiales, técnicos y financieros y emplear con uso racional el elemento humano.
- . El Consejo definirá y establecerá las normas específicas en materia de protección civil de acuerdo a las características de la Secretaría, de las Entidades Paraestatales y de los Núcleos Agrarios.
 - . El Secretariado Técnico solicitará el apoyo y asesoría técnica que supere su capacidad, para la interpretación y adecuada aplicación de las actividades de desarrollo y operación del Programa Sectorial de Protección Civil.
 - . Se establecerán los mecanismos de emergencia y vigilancia, para que se cumpla el Programa de Protección.
 - . Se evaluarán los resultados del Programa y se tomarán en su caso, las medidas necesarias para correcciones.
 - . El Consejo Sectorial promoverá que se realicen las acciones para capacitar a los Servidores Agrarios y por medio de sus órganos internos, elaborará programas de capacitación en los aspectos de Protección Civil para los diferentes Núcleos Agrarios.

4.2.3. ORGANIZACION.

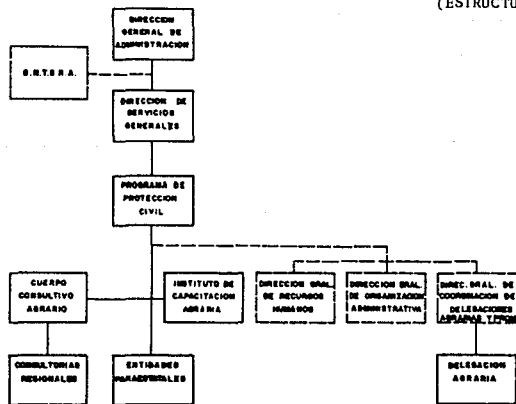
"La Organización del Programa de Protección Civil de la Secretaría de la Reforma Agraria se estructura de la siguiente forma:

1. Secretario.- Responsable del Programa del Sector e integrante del Consejo Nacional de Protección Civil.
2. Subsecretario de Asuntos Agrarios.- Responsable sustituto.
3. Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario.- Responsable sustituto de aplicación del Programa de Orientación y Capacitación Campesina en materia de Protección Civil.
4. Oficial Mayor.- Coordinador Ejecutivo.
5. Director General de Administración.- Secretario Técnico.
6. Director de Servicios Generales.- Coordinador Operativo.
7. Director General del Instituto de Capacitación Agraria.- Vocal Técnico.
8. Director General de Recursos Humanos.- Vocal Operativo.
9. Director General de Organización Administrativa.- Vocal Operativo.
10. Director General de la Coordinación de Delegaciones Agrarias y Promotorias.- Vocal Ejecutivo.



ORGANIGRAMA OPERATIVO DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

(ESTRUCTURA ACTUAL)

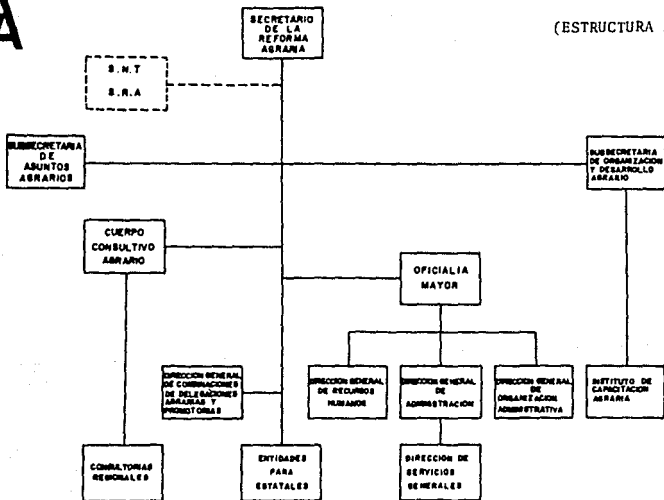


(FUENTE: PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL S.R.A. ABRIL DE 1987 P.P. 50 - 52)



ORGANIGRAMA DE ESTRUCTURA INTERNA Y REPRESENTANTE ANTE EL
CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

(ESTRUCTURA ACTUAL)

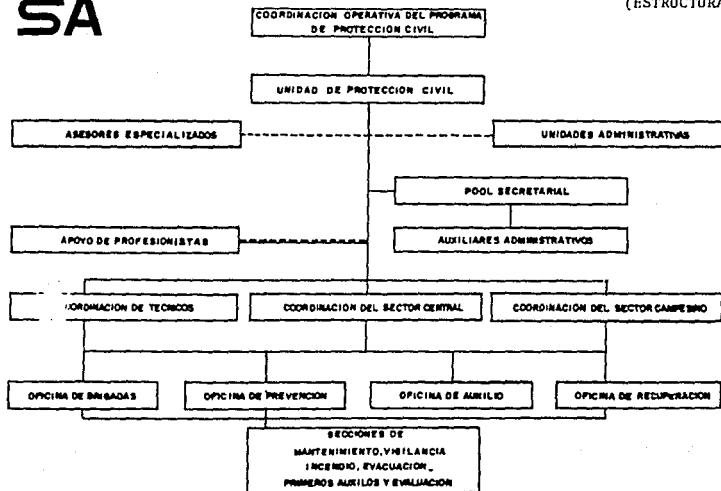


(IDEM)



ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

(ESTRUCTURA ACTUAL)



(IDEM)

11. Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario.- Vocal Ejecutivo.
12. Directores Generales de Entidades Paraestatales.- Vocal Ejecutivo.
13. Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores S.R.A.- Vocal de Apoyo."⁹

4.2.4. ELEMENTOS PARA EL PROGRAMA.

Con el objeto de cumplir los propósitos de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta la Secretaría y/o el Sector Reforma Agraria para atender el Programa de Protección Civil, la Secretaría y las Entidades Paraestatales, llevarán a cabo, en la esfera de su competencia y con la adecuación correspondiente actividades tales como:

- . Determinar los puestos o perfiles laborales del personal básico necesario, para atender el Programa en sus diferentes niveles de conocimiento, adiestramiento y de ubicación laboral física;
- . Elaborar los Programas de Orientación, Capacitación, Adiestramiento y Desarrollo para todos los servidores agrarios, que los induzca, oriente y en su caso, los prepare para las diversas tareas de la Protección Civil;

9. Idem. p. 49.

Conocer la capacidad instalada con que cuenta, relativo a instalaciones y recursos materiales, así como el lugar y las condiciones en que se encuentra;

Conocer las necesidades técnicas que el Programa requiere y si fuese necesario proporcionarlas a través de capacitación, adquisición o contratación, y en su caso, elaborar los documentos que provean de la información necesaria para su debido aprovechamiento; y

Determinar los recursos financieros necesarios para hacer frente al Programa y conocer lo que se tiene disponible para que en caso de que no sea suficiente, solicitar recursos por medio del Consejo Nacional. Siempre con el fin de que no falten los elementos necesarios para atender y proteger en los lugares que corresponde, al personal y a los demás elementos, de acuerdo con el Programa correspondiente.

4.2.5. COORDINACION DE ACCION CON OTROS SECTORES.

La coordinación o articulación se inicia en la Secretaría y sus Entidades Paraestatales y, constituye una tarea de apoyo básico para la unidad y la armonía de las acciones de Protección Civil que concluye con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, y en su caso, con la concertación de acciones ante el Sector Social y Privado

El universo de coordinación de acción del Sector Reforma Agraria se extiende en tres vertientes, "en la obligatoria de coordinación con Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; en la cooperación con los Gobiernos de los Estados y Municipios; y tercera, de la concertación o inducción con los Sectores Social y Privado que comprende llevar acciones en proyectos de interés mutuo con organismos agrarios de carácter nacional que permita alentar posibilidades de desarrollo, con organismos estatales o municipales agrarios, algunos de los cuales serán filiales de los nacionales, y también de materia directa con los Núcleos Agrarios".¹⁰

Asimismo, no se puede olvidar que con los mecanismos de Operación de Protección Civil del Sector Reforma Agraria se tendrá relación con otros organismos o grupos privados y de particulares.

Para el desarrollo y la coordinación con otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria por medio de los responsables del Programa de Protección Civil, se tendrá lo siguiente:

El Secretario, como Presidente del Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil, estará en relación con el Secretario de Gobernación como Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil, y asistirá a las reuniones del Sistema Nacional cuan

10. Idem. p. 67.

do sea expresamente invitado.

"El Oficial Mayor asistirá con representación del Secretario, y como Coordinador Ejecutivo del Programa en el Sector Reforma Agraria, a las reuniones de coordinación con Dependencias Federales a que convoque el Subsecretario de Gobernación, Secretario Técnico del Sistema Nacional de Protección Civil.

Para la atención de tareas del Programa se estará en relación con otras Secretarías y Entidades que intervienen parcialmente o totalmente en actividades sustantivas y de apoyo de sus distintas áreas de aplicación.

El Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria, Coordinador Ejecutivo del Sector, establecerá relación con los Organismos que proporcionan asistencia técnica, a efecto de utilizar sus servicios en relación al Programa, tanto en la Ciudad de México como en lo que corresponde a los Centros de Trabajo del Sector en el interior del país y, por su parte, los Delegados o similares de esos Organismos en su jurisdicción, para que en su momento atiendan sus necesidades de Protección Civil".¹¹

Para llevar a efecto la fase de cooperación con los Gobiernos de los Estados y Municipios se actuará de la siguiente manera:

"En cada una de las Delegaciones Agrarias se aplicará el Progra-

11. Idem. págs. 68-69.

ma de Protección Civil, de acuerdo a sus propias peculiaridades y, el Delegado como representante de la Secretaría y Coordinador del Sector, vigilará que las Representaciones del Sector hagan lo propio.

Los Delegados Agrarios, con representación del Secretario, buscarán suscribir convenios con los Consejos Estatales y Municipales, que favorezcan la incorporación de las Representaciones de la Secretaría y de las del Sector en los Estados, en las tareas de Pre ven ción C i v i l que dichos Consejos tienen a su cargo¹².

Por último, en la fase de concertación con el Sector Social y Privado se procederá de la siguiente manera:

"El Oficial Mayor del Ramo suscribirá, a nombre del Secretario, convenios con las principales Organizaciones Campesinas de carácter nacional, que permitan atender proyectos de interés mutuo en materia de Protección Civil, para promover y colaborar con los Núcleos Agrarios afiliados a las Centrales Campesinas.

Los Delegados Agrarios según corresponda revisarán copias de los convenios, suscritos con las principales Organizaciones Campesinas de carácter nacional, y procederán a su aplicación o, en su caso, la preparación de convenios específicos con Representaciones filiales de dichas Organizaciones, o también a preparar y suscribir convenios con Organizaciones Campesinas Locales y, si fue

12. Idem. p-p. 69-70.

se necesario con las autoridades de los Núcleos Agrarios, con el fin de promover y colaborar con ellos en proyectos de interés mu tuo de Protección Civil.

Los propios Delegados Agrarios, si fuera necesario, suscribirán convenios con organismos o grupos locales y con Universidades, a efecto de poder obtener ayuda en servicios de apoyo y especializados de Protección Civil, que se requieran en el ámbito de su jurisdicción"¹³.

4.2.6. COMUNICACION, EVALUACION Y CONTROL.

COMUNICACION.

Labor esencial en el Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, debido a que es imprescindible establecer formas de comunicación en caso de que se llegue a presentar alguna contingencia, para la labor de prevención y recuperación, estrategias del Programa de Protección Civil.

La comunicación es fundamental en las labores de las acciones de auxilio, proporciona información objetiva para que los receptores guíen su acción o participación realmente a donde se necesite y eviten el pánico, sufrimiento e incertidumbre y que alienten a la colaboración de acuerdo a las estrategias del Programa, así como a conocer los resultados obtenidos.

13. Idem. p.p. 70-71.

"Considerando el derecho que tiene todo servidor agrario de la seguridad y protección para el desempeño de sus labores, se deberá establecer un mecanismo interno de comunicación en las Unidades Administrativas de la Secretaría, en las Entidades del Sector, en las Delegaciones Agrarias y en el Cuerpo Consultivo Agrario (Áreas de aplicación y ejecución, en el ámbito del Sector), para buscar a continuación el enlace con la comunicación del Gobierno Federal, con cada uno de los Estados de la Federación y con los medios masivos de comunicación, a fin de que se opere como un todo, con un Sistema.

La comunicación debe conjuntar las acciones organizadas en el seno del Sector, con el objeto de canalizar coordinadamente la participación, crear confianza, reducir la ansiedad, diluir rumores y proporcionar el servicio coordinado e integral de comunicación"¹⁴.

EVALUACION Y CONTROL.

Parte clave del Programa de Protección Civil en el Sector, son sin duda, aquéllos elementos básicos y fundamentales que garantizan la eficiencia y congruencia del mismo, mecanismos que orienten de forma permanente la Evaluación y Control del Programa y, en su caso, corrigen desviaciones para adecuarlas a necesidades observadas en la aplicación y prestación de auxilio.

14. Idem. p. 85.

Para ello es necesario distinguir de manera congruente y objetiva, entre lo que es la Evaluación y Control del Programa de Protección para el Sector.

"Se ha determinado como Evaluación, al conjunto de actividades encaminadas que permitan valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del Programa y su funcionamiento.

Y como Control, al conjunto de actividades encaminadas a asegurar que la ejecución de las acciones corresponda a las normas y los criterios que lo rigen.

Para el logro de los objetivos anteriores es necesario que los responsables ejecutivos del Programa hagan reportes veraces ante el Coordinador Ejecutivo, en que se demuestre su apego permanente a los objetivos y políticas que se han señalado, que permitan conocer si los resultados alcanzados se orientan a cumplir con los objetivos y que den a conocer, en su caso, cualquier desviación al Programa para proceder a su corrección en el momento adecuado o atender a las correcciones específicas¹⁵.

El Programa deberá ser evaluado con base en los criterios generales de las normas sobre seguridad, establecidas en el Artículo 123 Constitucional, fracción XV; Artículo 509 y 510 de la Ley Federal del Trabajo y Artículo 47 de la Ley del ISSSTE, que establecen criterios generales de:

15. Idem. p.p. 75-76.

- . "Rendimiento Social, de acuerdo con el aumento a la seguridad y mejoramiento del medio ambiente laboral y de su apoyo al respecto de la población.
- . Rendimiento Económico, de acuerdo a la protección real que se da a los bienes materiales y de servicios.
- . Apoyo, a las actividades económicas relacionadas con su ámbito de actuación.
- . Rendimiento Operativo, de acuerdo al uso eficaz y eficiente de los recursos que se han aplicado al Programa.
- . Rendición Estratégica, de acuerdo con los factores y efectos que puedan pronosticarse al atender las acciones del Programa, en forma adecuada y con la aplicación correcta de los recursos"¹⁶.

Asimismo, el Sector Reforma Agraria de acuerdo a sus características de servicio evaluará sus acciones en los plazos determinados y en relación a su composición organizativa, estableciendo con ello, una autoevaluación de las áreas que configuren el Programa y hacerlo llegar a todos los órganos del Sector y áreas de su jurisdicción respectiva.

"Y enseguida se establecerá la evaluación del grupo que corresponde al Sector Reforma Agraria como un todo, o sea una evalua-

16. Idem. p.p. 75-76.

ción corporativa o especializada, con el peculiar objetivo, metas y políticas del Propio Sector.

En ambos niveles de Unidades del Sector, la evaluación y el control estarán relacionados con los resultados de su operación, de acuerdo con los objetivos, políticas y metas que tienen asignados, y la eficiente aplicación de los recursos, estableciendo las actividades de colaboración con los Gobiernos de los Estados y Municipios y, en que se incluyan las Organizaciones Campesinas y los Núcleos Agrarios"¹⁷.

Lo anterior supone el seguimiento periódico del grado de avance y cumplimiento de tiempo y metas y uso de recursos, como antes se dijo, en las distintas actividades programáticas y también, lo relativo al cumplimiento de normas de actuación tanto de avance como correctivos.

17. Ídem. p.p. 77-78.

**5. PROPUESTA DE ORGANIZACION DEL PROGRAMA DE PROTECCION
CIVIL DEL SECTOR REFORMA AGRARIA**

5.1. ANALISIS.

En la actualidad, la administración pública federal ha sufrido cambios estructurales que tienen como objetivo fundamental, la disminución de excesivos trámites, o sea burocratismos -simplificación administrativa-; acercar las soluciones a los lugares donde se originen los problemas -descentralización y desconcentración administrativa-, y, otras acciones más que tratan de ir acorde con la política presidencial de los últimos tiempos, la modernización política y administrativa.

Postulados como los anteriores enmarcan la política a seguir, en donde sólo tendrán lugar aquéllas acciones y estrategias que den solución inmediata a los problemas que se presenten, en el lugar y momento de su ocurrencia y, atacarlos con eficiencia y oportunidad.

El Sistema Nacional de Protección Civil, mecanismo creado para hacer frente a las catástrofes producidas en septiembre de 1985 en nuestro país, no puede escapar a las adecuaciones antes señaladas; y que en el principio de su instalación y operación, en las distintas esferas y órganos administrativos y sociales, no podían responder optimamente a la configuración estructural de estos órganos, pero con el paso de los meses, habría que adecuar las a la realidad y modernidad del acontecimiento y dinámica actual.

Es por ésto, que proponemos una nueva organización y estructura del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria, que evite burocratismos excesivos, que puedan provocar desviaciones en los objetivos y estrategias del Programa de esta Dependencia; para lo cual decidimos estructurar una organización que configure a las partes involucradas en un Sistema, objetivo preciso y adecuado.

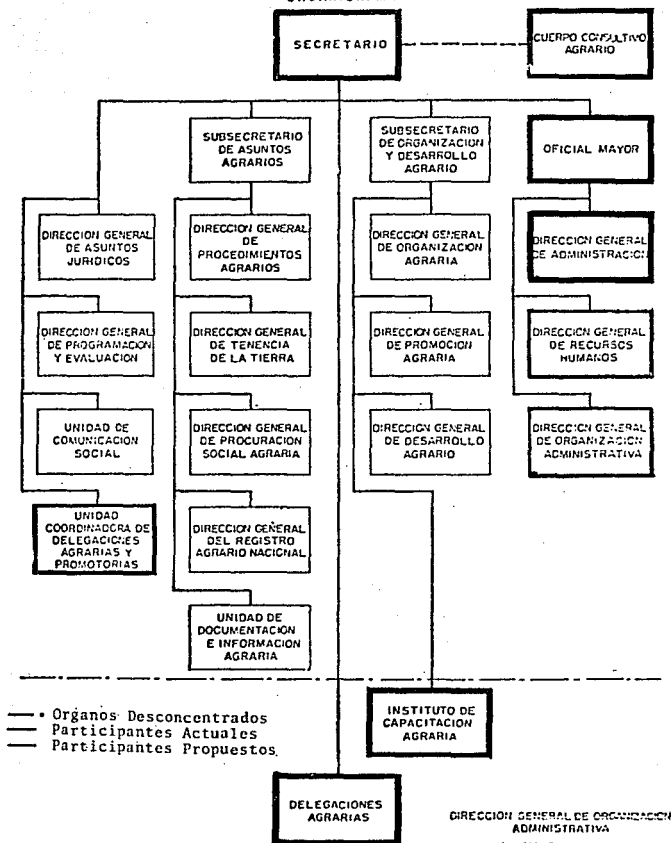
Proponemos así, la creación de un Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil, órgano colegiado con cuatro elementos, debidamente especificados y enmarcados, contrastando así con la actual estructura interna de Protección Civil, que marca cuatro órganos superiores (secretario, subsecretarios dos, y un oficial mayor); siete unidades administrativas de medio nivel; y una Dirección de Área, de inferior nivel.

Para la fase operativa del Programa proponemos la creación de la Unidad Sectorial de Protección Civil que tendrá en su seno, el manejo y control de las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación, fases y áreas elementales para la integración y operación del Programa de Protección en todo el Sector.

La Unidad Sectorial coordinará asimismo, las acciones operativas, tanto en oficinas centrales, como en oficinas desconcentradas o foráneas, para ello, establecemos un coordinador operativo, que serán los Directores y/o Delegados de los órganos forá-

CUADRO COMPARATIVO DE LA ESTRUCTURA ACTUAL Y PROPUESTA DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
ORGANIGRAMA



- • — Organos Desconcentrados
- — — Participantes Actuales
- — — Participantes Propuestos.

neos para el control y operación de las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación, a través de sus órganos de su jurisdicción; coordinados ejecutivamente por el Oficial Mayor y contando, para el adecuado manejo y aplicación de las tareas de protección, con un Secretario Técnico, cargo que recaerá en el Director General de Administración.

A continuación, enumeramos los órganos y autoridades (funcionarios) involucrados en la propuesta que ocupa este capítulo.

1. Secretario.- Presidente del Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil.
2. Oficial Mayor.- Coordinador Ejecutivo del Consejo Sectorial y de la Unidad Sectorial de Protección Civil.
3. Director General de Administración.- Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil.
4. Directores, Presidentes o Delegados de los órganos foráneos y/o desconcentrados.- Coordinadores operativos de la Unidad Sectorial de Protección Civil.
5. Coordinadores de Prevención, Auxilio y Recuperación.- Areas de acción del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria.

Como se puede observar, existe una notable diferencia entre la estructura actual, con la propuesta; en la estructura actual se puede observar un número alto de órganos participantes, que en determinado momento podrían obstaculizar el desenvolvimiento y

desarrollo del Programa de Protección Civil debido, a la diversificación de opiniones de los varios órganos participantes inmiscuidos.

No así, para la estructura y organización propuesta, puesto que al reducir el número de órganos y participantes, concentramos la responsabilidad en pocas manos, esto con el fin de agilizar y optimizar las tareas de la protección civil, evitando asimismo, la burocratización que podría conducirnos a una desintegración de planes y estrategias del Programa.

Con los pocos órganos, tanto del Consejo Sectorial, como de las Unidades Sectoriales de Protección Civil, esperamos establecer una organización eficaz, que abarque al Sector Reforma Agraria en general y dé atención a la comunidad agraria total, en caso de que se presenten contingencias que puedan convertirse en tragedia.

5.2. OBJETIVOS.

GENERAL.

Hacer llegar todas aquéllas disposiciones que sobre Protección Civil se establezcan y emitan para el Sector Reforma Agraria, así como motivar y sensibilizar a la comunidad agraria a la participación objetiva dentro del Programa, debido a que los propios servidores agrarios se convertirán en los primeros elemen-

tos en hacer frente a una contingencia, provocada por la naturaleza o por el mismo individuo.

ESPECIFICOS.

Estructuralmente y organizativamente los órganos que intervengan en el Programa de Protección Civil en el Sector deben, coordinarse eficientemente para lograr las estrategias del Programa, evitar desviaciones y/o en su caso corregirlas.

La aplicación de técnicas o métodos de inducción al Programa de Protección, deben contar con un lenguaje claro y sencillo, para que los interesados de la comunidad agraria, que deseén participar, lo hagan de manera conciente y eficaz, evitando contrariedades y errores que puedan ocasionar alteraciones y desviaciones de las disposiciones del Programa.

Con la participación congruente de los involucrados en el Programa y, la aplicación coordinada y eficaz de estrategias sobre Protección, se debe alcanzar sin duda, el objetivo fundamental de la aplicación y establecimiento del Programa en el Sector Reforma Agraria, que es sin duda salvaguardar la integridad física de los empleados y usuarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, caso particular que aquí nos ocupa.

Pero, por último, debemos establecer que el objetivo primordial de las acciones y Programas sobre la Protección Civil en nuestro país, se deben conducir a concientizar a la población en general, a que sea ésta misma, o en su caso, el propio individuo el que actúe instantáneamente al presentarse cualquier tipo de calamidad.

O sea, concientizar al individuo a la AUTOPROTECCION, y después que sea él mismo, el que ayude y actúe oportunamente y eficientemente, al reestablecimiento de la calma total, evitando el caos y desesperación, de todas aquéllas personas que no quisieron hacer caso a las convocatorias, que sobre Protección Civil hicieron (o debían haber hecho) las autoridades correspondientes y personal especializado en estas cuestiones.

Lo anterior en un llamado a todas aquéllas organizaciones, instituciones, dependencias y demás que estén inmiscuidas en las cuestiones sobre la Protección Civil y, que nosotros hemos mostrado en los primeros capítulos de este trabajo.

5.3. ORGANIZACION.

Para la Organización del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria proponemos la integración racional de una nueva estructura en la que se atiendan, de manera directa y funcional, las tareas y acciones de la protección civil en el sector.

La nueva estructura que aquí proponemos, trata de ir acorde a las estrategias que enumera el Decreto por el que se aprueba el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (D.O. 6-V-1986), en la parte que corresponde a la maximización de los recursos existentes y no incrementarlos, para que la aplicación y funcionamiento de los Programas de Protección en las Dependencias del Ejecutivo Federal llegue y se aplique a sus usuarios, en caso necesario, de manera precisa, oportuna y eficaz; logrando con ello el gran objetivo Nacional de la Protección Civil, el salvaguardar la vida y los bienes materiales de la población en general.

Pero también debemos analizar que la aplicación del Programa en el Sector Reforma Agraria, como en los demás Sectores, debe de atender acciones funcionales y no sólo operativas, y así lograr el óptimo funcionamiento del mismo, siguiendo así las estrategias y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y las bases y características mismas como Dependencias del Sector Público.

En esta Organización presentamos la coordinación y aplicación del Programa de Protección Civil en las oficinas centrales de la Secretaría y órganos operativos en la capital de la República. Asimismo establecemos los mecanismos de coordinación y acción entre las oficinas centrales con los órganos desconcentrados territorialmente, como son las Delegaciones Agrarias y Entidades Paraestatales, encargadas de la aplicación del Programa en los

Estados de la República y áreas de su jurisdicción corespondiente.

La Organización propuesta del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria funcionará de la siguiente manera:

1. Se integrará el Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil, como cuerpo colegiado, de la manera siguiente:

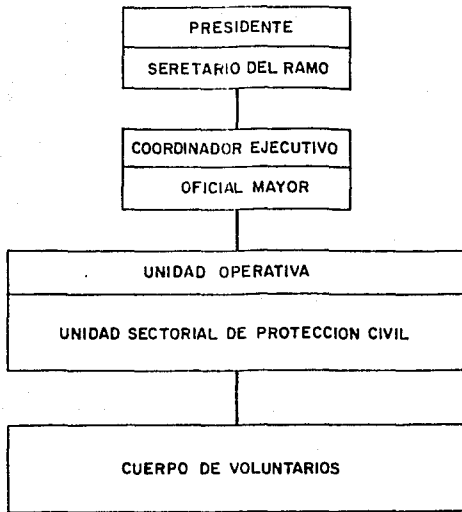
- Por el Secretario del Ramo;
- Por el Oficial Mayor;
- Por los miembros de la Unidad Sectorial de Protección Civil; y
- Por un cuerpo de Voluntarios.

2. La Unidad Sectorial de Protección Civil que atenderá las labores de planeación, operación y supervisión del Programa en el Sector, funcionará de la siguiente manera:

- El Coordinador Ejecutivo será el Oficial Mayor.
- El Secretario Técnico será el Director General de Administración, Auxilio y Recuperación en oficinas centrales.
- El Coordinador Operativo serán los Directores Generales y Delegados Agrarios de los órganos desconcentrados que atenderán las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación en los Estados y/o áreas de jurisdicción corespondientes.

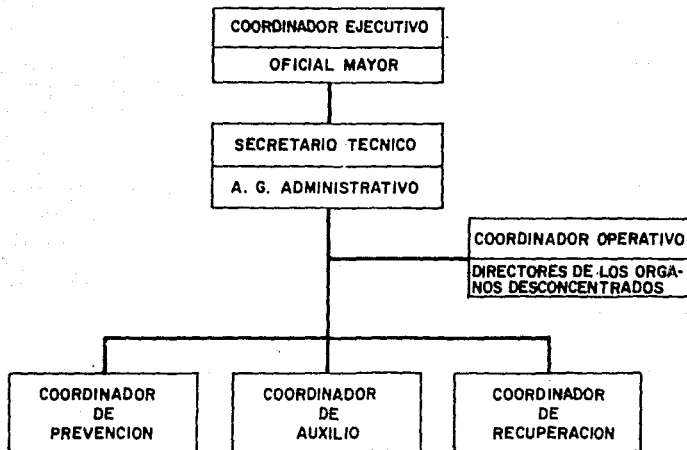
CONSEJO SECTORIAL AGRARIO DE PROTECCION CIVIL (PROPUESTA)

ORGANOGRAMA



UNIDAD SECTORIAL DE PROTECCION CIVIL (PROPUESTA)

ORGANOGRAMA



Como ya se mencionó con anterioridad, esta organización llegará a todos los órganos de la Secretaría, tanto a nivel Central, como a nivel Estatal teniendo como coordinación operativa, la mostrada a continuación de manera general.

En las Oficinas Centrales, el Secretario del Ramo y el Oficial Mayor dictarán las normas a seguir con respecto a la aplicación del Programa de Protección Civil, asimismo el Director General de Administración, Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil, será el encargado de la operación del Programa y regirá como conductor de las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación, en el ámbito de competencia central.

El Director General de Administración, como Coordinador Técnico de la Unidad Sectorial será también el enlace con los Directores y Delegados de los Organos Desconcentrados, para el funcionamiento y operación de las Coordinaciones en el ámbito Foráneo o Estatal.

Para llevar a efecto la dirección y operación del Programa de Protección Civil y la activación de las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación en las Oficinas Centrales, el Director General de Administración contará con la ayuda de Directores Generales, Directores de Area y Departamentos de la Secretaría.

Entre las Unidades Administrativas más importantes tenemos, a la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Organización Administrativa, el Director General del Instituto de Capacitación Agraria, del Director de Servicios Generales, del Director de Proveduría, del Director de Capacitación Administrativa, de la Dirección de Servicios al Personal, del Secretario General del Sindicato, entre otras Unidades Administrativas de apoyo.

Asimismo el Director General de Administración y los demás Directores Generales contando con el apoyo de las respectivas Unidades de Servicios Administrativos y Presidentes Delegacionales del Sindicato tratarán de que la aplicación del Programa de Protección Civil en la Secretaría se desarrolle, se organice y se controle para hacerlo llegar a los usuarios de manera oportuna, precisa y eficaz, en caso de ser necesario.

En las Oficinas Foráneas u Organismos Desconcentrados la operación del Programa de Protección Civil, se conducirá de la siguiente manera.

Los Delegados Agrarios serán los catalizadores de todas las acciones del Programa en el ámbito de las Delegaciones Agrarias, contando con el apoyo respectivo, de los Jefes de Unidades de Servicios Administrativos, con el Secretario Seccional del Sindicato y con los Jefes de las Promotorías Agrarias como enlace operativo y de capacitación para los Núcleos Agrarios, además de ser los

que operen las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación en su momento.

En el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General contará con el apoyo del Coordinador Administrativo y el Presidente Delegacional del Sindicato. Asimismo las Consultorías Regionales contarán con los mismos apoyos.

En las Entidades Paraestatales del Sector, en cada una de ellas, se integrará una Unidad Interna de Protección Civil, la cual se normará por lineamientos, métodos, instructivos y guías que le proporcione la Unidad Sectorial de Protección Civil, a través del Secretario Técnico. La Unidad Interna será establecida por el propio Titular y se encargará también de las Coordinaciones.

Asimismo, las Coordinaciones de Prevención, Auxilio y Recuperación atenderán la fase operativa del Programa, aplicado tanto en Oficinas Centrales, como en las de los Organos Desconcentrados.

Para ello es necesario describir las acciones y competencias que realizan cada una de estas Coordinaciones de manera general, recordando que en las Oficinas Centrales estarán reguladas directamente por el Director General de Administración, Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil; y en los Organismos Desconcentrados territorialmente y Oficinas Foráneas, serán los propios Directores o Delegados, Coordinadores Operativos,

los que en enlace con el Secretario Técnico de la misma Unidad Sectorial, dirija y coordine la aplicación del Programa de Protección Civil en el área de su correspondencia.

Las tres Coordinaciones estarán en estrecha relación antes, durante y después de la ocurrencia de una catástrofe, ocupando a cada una de ellas sus respectivas funciones.

La Coordinación de Prevención será la encargada, en general, de mantener en óptimo estado los equipos e instalaciones de la Secretaría, así como un mantenimiento y el desarrollo de acciones de capacitación y orientación de técnicas contra desastres.

La Coordinación de Auxilio, encargada en general, de los recursos humanos, y primera instancia a cargo en una situación emergente en la que se coordinan las acciones de primeros auxilios y la acción de las brigadas de emergencia y de los cuerpos voluntarios, así como el establecer los planes básicos de seguridad para enfrentar a los acontecimientos perturbadores.

Por último, la Coordinación de Recuperación, que es la encargada de la dictaminación de las medidas a tomar en caso de sufrir daños, por causa de algún fenómeno natural o provocado por el mismo hombre, es también la encargada de reestablecer el orden social, y así como la encargada de la realización general de la evaluación de los daños sufridos después de un desastre.

Los puntos establecidos con anterioridad, son la descripción operativa general del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria, su funcionamiento y coordinación de acción, tanto en las Oficinas Centrales, como su incidencia en los Organos Desconcentrado, muestran el deseo de participación objetiva de las autoridades correspondientes, para hacer de este Programa lo oportuno, preciso y eficaz y así, hacerlo llegar a los usuarios del Sector lo más claro posible para dirigir su ayuda, realmente a donde se necesite en caso de que se presente un desastre.

5.3.1. FUNCIONES.

Funciones del Secretario de la Reforma Agraria como Presidente del Consejo Sectorial de Protección Civil.

- a. "Autorizar el Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria;
- b. Presidir el Consejo Sectorial y aprobar el calendario de reuniones;
- c. Establecer los lineamientos para que el Consejo Sectorial Agrario proporcione informes que le sean requeridos por alguna Dependencia del Ejecutivo Federal, relacionadas al Programa;
- d. Establecer coordinación para formular convenios de participación con otros organismos públicos, privados o estatales;

- e. Asistir a las reuniones del Consejo Nacional, cuando sea expresamente invitado;
- f. Autorizar los Programas de capacitación y de inducción hacia el Sector Reforma Agraria, de las Organizaciones y Entidades Paraestatales, Privadas, Sociales y de voluntarios que conformen parte o colaboren con el Consejo Sectorial de Protección Civil de la Secretaría;
- g. Autorizar los recursos financieros que el presupuesto de la Secretaría se destinen al desarrollo del Programa Sectorial, y en su caso, dar instrucciones para solicitar una ampliación para este fin;
- h. Conocer el avance del Programa, a través de los informes que formule el Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial;
- i. Autorizar, en su caso, la concertación de consultores externos, para atender el Programa de Protección Civil del Sector; y
- j. Autorizar e instruir en la colaboración de los Núcleos Agrarios en la aplicación de sus Programas"¹.

1. Programa de Protección Civil. Secretaría de la Reforma Agraria, Abril de 1987 p.p. 55-56.

Funciones del Oficial Mayor como Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. "Formular y poner en acción el Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria con la colaboración de todos los responsables que cita el propio Programa;
- b. Representar al Sector en las reuniones que cita el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Protección Civil;
- c. Poner en acción las disposiciones tomadas por el Presidente del Consejo Sectorial del Programa de Protección Civil de la Secretaría;
- d. Proporcionar presupuesto necesario para la integración y operación del Programa de Protección Civil y, en su caso llevar a cabo los trámites para una aplicación específica de acuerdo a las indicaciones del Presidente del Consejo Sectorial;
- e. Coordinar y supervisar la aplicación de los métodos y sistemas aprobados por el Presidente del Consejo para brindar protección y seguridad a los recursos diversos de las Dependencias y del Sector, tratando de cumplir con la estrategia de la maximización de los recursos, parte fundamental y que va de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Decreto que aprueba las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil;

- f. Proponer al Presidente del Consejo, la concertación de consultores especializados para realizar estudios especiales relativos al Programa de Protección Civil;
- g. Realizar los informes que permitan tener al tanto de las actividades al Presidente del Consejo Sectorial y al Consejo Nacional, en su caso;
- h. Recibir y acatar las disposiciones que emita el Consejo Nacional y recomendar los mecanismos de coordinación con otras Dependencias y Entidades Públicas, incorporando las experiencias obtenidas sobre Protección Civil, y de concertación con organismos de los Sectores social y privado de la Comunidad Científica y de la población en general, según se manifiesta en el Decreto sobre las mismas;
- i. Establecer la coordinación necesaria para planear y efectuar el enlace con el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Secretaría para atender la capacitación y adiestramiento del personal, para la operación del Programa;
- j. Dictar las medidas que permitan poner en marcha en el momento oportuno las coordinaciones de auxilio y recuperación; y
- k. Las demás que le dicte el Presidente del Consejo Sectorial de Protección Civil, para la consecución plena de la operación del Programa en el Sector"².

2. Idem. p. 57-58.

Funciones Generales Operativas de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. Atención de la operación del Programa Sectorial de Protección Civil;
- b. Establecer las medidas de emergencia en la Secretaría y el Sector ante la presencia de una calamidad y poner en marcha las coordinaciones de prevención y auxilio;
- c. Difundir en el ámbito del Sector, el programa y acciones de prevención, auxilio y recuperación;
- d. Realizar las acciones que permitan controlar las anomalías observadas en los inmuebles e instalaciones del Sector;
- e. Elaborar los instructivos y formatos necesarios para coordinar las acciones de vigilancia, conservación y mantenimiento para la implantación de acciones de prevención;
- f. Organizar los cursos de capacitación y establecer las brigadas de especialistas;
- g. "Apoyar y supervisar la operación del Programa en Entidades Paraestatales y Organos Desconcentrados del Sector, a través del Coordinador Operativo;

- h. Realizar y controlar los inventarios de elementos humanos y recursos materiales con que cuenta el Programa del Sector;
- i. Conservar permanentemente actualizados los planos, las guías y los mecanismos de activación de las coordinaciones de prevención, auxilio y recuperación;
- j. Mantener en buenas condiciones las unidades, vehículos y equipo pesado proporcionado; y
- k. Formular los informes periódicos o los imprevistos a que corresponda y hacer los señalamientos que se detectan en las anomalías de la operación"³.

Funciones del Director General de Administración, como Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. "Atender la elaboración del Programa de Protección Civil del Sector y presentarlo a quien corresponda;
- b. Proponer las políticas y normas de trabajo para la operación del Programa.

3. Idem. p. 61

- c. Dirigir las acciones para levantar los inventarios de elementos humanos, recursos materiales, instalaciones, bienes muebles e inmuebles;
- d. Atender la elaboración de los métodos para la orientación y capacitación de los servidores agrarios y de los campesinos, y realización de las acciones necesarias para llevarlos a cabo⁴.
- e. Participar en el diseño de manuales e instructivos para la capacitación de los servidores agrarios, tanto para la orientación de los núcleos campesinos, en coordinación y con apoyo de los Directores Generales de las áreas correspondientes y respectivas;
- f. Atender los lineamientos del Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial y transformarlo en disposiciones administrativas y operativas del Programa Sectorial;
- g. Presentar al Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial el proyecto de presupuesto que se requiera para el desarrollo y operación del Programa;

4. Idem. p. 59.

- h. Definir y establecer con base en las políticas que dicte el Presidente del Consejo Sectorial y el Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial, los mecanismos de coordinación y participación con otras Dependencias, Sectores o Gobiernos Estatales o Municipales; y
- i. Presentar los informes que correspondan a las acciones y avances del Programa, al Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

Funciones de los Directores y Delegados de los Organos Desconcentrados, como Coordinadores Operativos de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. Recibir e implantar los procedimientos, lineamientos e instrumentos que establezca la Unidad Sectorial de Protección Civil, por medio de su Secretario Técnico;
- b. Establecer y concertar la coordinación necesaria con base al Programa de Protección Civil, con las autoridades Estatales, Municipales, con las Organizaciones Campesinas y con las autoridades de los Núcleos Agrarios, así mismo con otros organismos Públicos y Privados, suscribiendo los convenios que fueran necesarios, con la representación de la Unidad Sectorial de Protección Civil;

- c. "Establecer los mecanismos que permitan la capacitación de los servidores agrarios y lograr que éstos sirvan de promotores y capacitadores en los Núcleos Agrarios y proporcionarles a éstos los recursos que correspondan, según el Programa;
- d. Operar los mecanismos de Protección Civil dentro del ámbito de su competencia en el auxilio del responsable de los servicios administrativos y con los elementos humanos y materiales a su alcance"⁵; y
- e. Integrar los informes de evaluación y control sobre los resultados del Programa de Protección Civil y hacerlos llegar al Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

Funciones de la Coordinación de Prevención de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. Proponer al Jefe de la Unidad Sectorial los asesores necesarios para capacitar y orientar en técnicas contra desastres a sus integrantes;
- b. Tener actualizados los planos de inmuebles, instalaciones eléctricas y telefónicas, y guías técnicas de edificios e

5. Idem. p. 64

instalaciones de la Secretaría coordinándose para ello con la Jefatura de la Unidad Sectorial;

- c. Proponer información a los trabajadores de la Secretaría por medio de folletos, seminarios, etc., de las medidas necesarias para incorporarse al Programa y como se está organizando;
- d. Desarrollar actividades inherentes a la protección de personas y bienes de la Secretaría ante la eventualidad de una emergencia;
- e. Desarrollar aptitudes, mediante ejercicios, cursos de capacitación, simulacros y otros que conlleven al control de las actuaciones internas de crisis provocadas por una eventualidad;
- f. Establecer los mecanismos, con el apoyo de la Coordinación de auxilio, para que los instructivos, manuales y guías ténicas formuladas con el jefe de la Unidad Sectorial, sean aplicados en el desarrollo del Programa; y
- g. Elaborar los instructivos y formatos necesarios para coordinar las acciones de vigilancia, conservación y mantenimiento de áreas destinadas a la implantación de acciones de Prevención, sobre todo vigilar su aplicación.

Funciones de la Coordinación de Auxilio de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. Se hará cargo de una situación emergente al detectarse ésta, por el funcionamiento o activación de las alarmas;
- b. Vigilará la concentración de los recursos humanos y vigilará la distribución de los mismos;
- c. Coordinará la integración y operación de las brigadas de emergencia y de los cuerpos de voluntarios, en caso de acción emergente;
- d. Elaborar los instructivos para los primeros auxilios y situaciones paramédicas de emergencia asesorado por el personal médico de la Secretaría;
- e. Recabar los informes y controles de aplicación de medidas de mantenimiento preventivo y correctivo con relación a la seguridad de los bienes muebles, inmuebles e instalaciones de la Dependencia y Organos Desconcentrados, apoyado en la Coordinación de Prevención, con el objeto de establecer un control que le sirva en la actualización de los inventarios;
- f. Formular e informar sobre la aplicación, desviaciones y correcciones de las normas, procedimientos, políticas y me-

tas del Programa de Protección Civil del Sector Reforma Agraria, con el objeto de establecer un control de gestión;

- g. Coordinará la ayuda humana en general, sea de la Institución o voluntaria externa; y
- h. Las demás que le asignen las autoridades superiores, en cuanto al manejo y control de los recursos humanos.

Funciones de la Coordinación de Recuperación de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

- a. Llevar a efecto medidas y actividades encaminadas a establecer el seguimiento de las medidas en caso de sufrir algún tipo de tragedia;
- b. Adecuar los planes existentes para reforzar y ampliar acciones para el reestablecimiento del orden social;
- c. Realizar la evaluación de los daños en caso de desastre;
- d. Establecer los mecanismos de coordinación y las relaciones necesarias con los órganos de la Secretaría, para que el Programa de Protección Civil se difunda y concientice cada vez más entre los trabajadores de la comunidad agraria;

- e. Llevar a efecto la localización de áreas y zonas afectadas después de que se presente un desastre;
- f. Coordinar la seguridad para el otorgamiento de los servicios básicos y estratégicos;
- g. Impulsar las medidas de rescate y rehabilitación, en caso de que la situación lo amerite; y
- h. Supervisar la localización de las áreas de evacuación después de un siniestro, y verificar si sufrieron daño alguno o no, y en su caso reportarlo para su rehabilitación.

AREAS DE APLICACION Y EJECUCION.

1. Organos administrativos de la Secretaría de la Reforma Agraria.
2. Delegaciones Agrarias y Promotorias.
3. Consultorias Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario.

RELACION DE DELEGACIONES AGRARIAS Y PROMOTORIAS:

<u>DELEGACION AGRARIA.</u>	<u>NO. DE PROMOTORIAS.</u>
1.- Aguascalientes.	5
2. Baja California.	8
3.- Baja California Sur.	7
4.- Campeche.	10
5.- Coahuila, Saltillo.	7
6.- Coahuila, Torreón.	14
7.- Colima.	5
8.- Chiapas.	14
9.- Chihuahua.	16
10.- Distrito Federal.	7
11.- Durango.	7
12.- Guanajuato.	12
13.- Guerrero, Chilpancingo.	12
14. Guerrero, Cd. Altamirano.	2
15.- Hidalgo, Pachuca.	12
16.- Hidalgo, Huejutla de los Reyes	6
17.- Jalisco.	20
18.- México.	18
19.- Michoacán, Morelia.	16
20.- Michoacán, Uruapan.	7
21.- Morelos.	7

22.- Nayarit.	8
23.- Nuevo León.	10
24.- Oaxaca.	15
25.- Puebla.	15
26.- Querétaro.	6
27.- Quintana Roo.	6
28.- San Luis Potosí.	5
29.- Sinaloa.	12
30.- Sonora.	17
31.- Tabasco.	5
32.- Tamaulipas, Cd. Victoria.	14
33.- Tamaulipas, Tampico.	6
34.- Veracruz.	27
35.- Yucatán.	13
36.- Tlaxcala.	6
37.- Zacatecas.	14

(Fuente, Programa de Protección Civil, op. cit. p. 90-91)

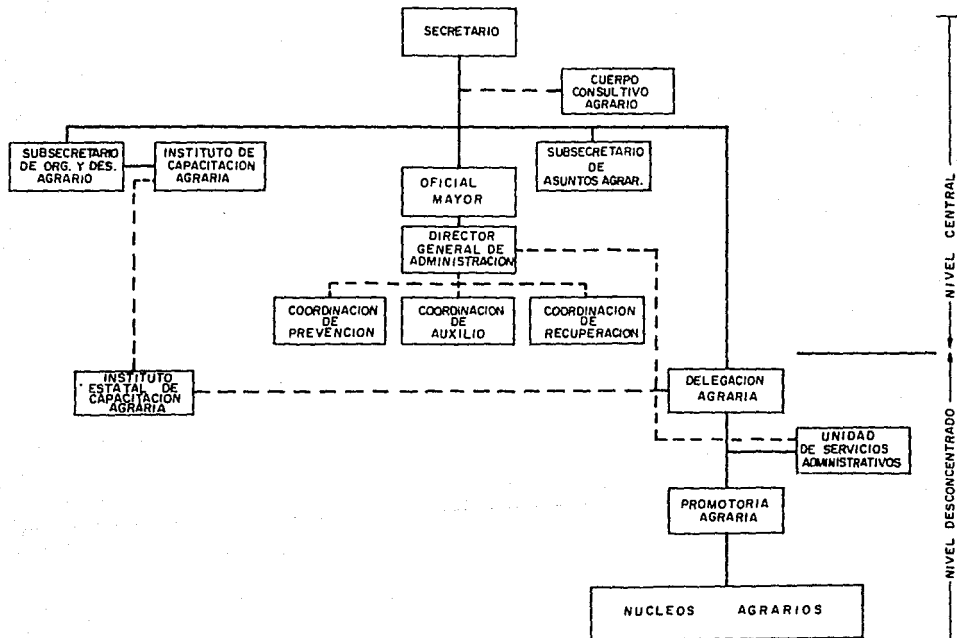
RELACION DE CONSULTORIAS REGIONALES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

- 01.- Campeche, Camp.
- 02.- Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- 03.- Distrito Federal.
- 04.- Gómez Palacio, Dgo.
- 05.- Guadalajara, Jal.

- 06.- Morelia, Mich.
- 07.- Oaxaca, Oax.
- 08.- San Luis Potosí, S.L.P.
- 09.- Hermosillo, Son.
- 10.- Jalapa, Ver.

5.3.2. Diagrama Integral de Relaciones Operativas

DIAGRAMA INTEGRAL DE RELACIONES OPERATIVAS



----- RELACIONES OPERATIVAS

El Diagrama de Relaciones Operativas del Programa de Protección Civil se desarrolla, tanto en el ámbito central como en el desconcentrado, tomando en cuenta las siguientes funciones y relaciones.

En el nivel central, el Secretario de la Reforma Agraria como Presidente del Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil será el responsable directo del cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.

El Oficial Mayor, como Coordinador Ejecutivo de la Unidad Sectorial de Protección Civil, formulará y pondrá en marcha el Programa de Protección Civil del Sector, a su vez vigilará y supervisará el desempeño del Director General de Administración, Secretario Técnico de la Unidad Sectorial, para llevar a efecto las tareas de Prevención, Auxilio y Recuperación, fases elementales de operación del Sistema Nacional de Protección Civil, las que entran en funcionamiento al momento de accionar las alarmas de emergencia y, en ellas se concentran las acciones de rescate, auxilio, evaluación y control al momento y después de haberse presentado cualquier tipo de contingencia que lesione o altere el ritmo de vida de la comunidad agraria.

Asimismo, el Secretario Técnico tendrá el apoyo de los órganos operativos de la Unidad Sectorial de Protección Civil, para hacer cumplir los objetivos y metas que marca el Sistema Nacional

de Protección Civil, y así la comunidad agraria, los acepte y reciba objetivamente.

Para hacer llegar los lineamientos, metas y objetivos del Programa de Protección Civil a los órganos desconcentrados o foráneos para su aplicación y establecimiento en el área de su jurisdicción respectiva, el Director General de Administración se coordinará con los Directores, Secretario o Delegados correspondientes para su adecuada implantación, seguimiento y control del Programa de Protección Civil en las áreas desconcentradas del Sector.

Con lo anterior establecemos que, el enlace operativo y de capacitación entre las oficinas centrales y los núcleos agrarios son las Delegaciones Agrarias, las que constituyen la representación de la Secretaría en lo foráneo, encauzándoles el incremento paulatino y sostenido de su fortalecimiento en cuanto a funciones y facultades para la toma de decisiones en los mismos lugares en donde se generen los problemas y, teniendo como función básica, el contribuir al desarrollo económico y social de las Entidades Federativas para que se ejecuten trabajos y tomen las decisiones en el nivel local.

Asimismo, las Delegaciones Agrarias en cada uno de los Estados de la República, cuentan con el apoyo funcional e interior de las Promotorías Agrarias, oficinas locales de desarrollo social,

económico, político y cultural de los núcleos agrarios y la célula primaria de desconcentración con un ámbito territorial de competencia que llega hasta las propias comunidades agrarias.

En el Instituto de Capacitación Agraria, órgano administrativo desconcentrado y que tiene la atribución de impartir capacitación campesina e institucional en materia de organización y desarrollo agrario, en los centros de capacitación para los ejidos y comunidades y, que en cada Entidad Federativa cuenta con un Instituto Estatal de Capacitación Agraria que es el enlace operativo para hacer llegar la capacitación a la Delegación Agraria en las Entidades y así, trasladarla a las Promotorias Agrarias, encargadas directamente de asesorar al campesinado mexicano.

Dentro del Cuerpo Consultivo Agrario, órgano que se rige a lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional y a las disposiciones relativas de la Ley Federal de Reforma Agraria, las disposiciones y objetivos del Programa de Protección Civil se harán llegar directamente, por medio del Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección al Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario, el que dirigirá estas acciones a las Consultorias Regionales de su jurisdicción para la aplicación y establecimiento del Programa en su área respectiva.

Para las Entidades Paraestatales del Sector, en cada una, se integrará una Unidad Interna de Protección Civil, la que se norma por lineamientos, métodos, instructivos y guías que le proporcione la Unidad Sectorial de Protección Civil a través del Secretario Técnico, estableciendo que la estructura de la Unidad Interna será establecida por el propio titular de la Paraestatal.

Cabe mencionar que, tanto para la implantación, coordinación y operación del Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria es de suma importancia hablar y resaltar la labor de las Coordinaciones de Servicios Administrativos, Unidades que dependen presupuestalmente de la dependencia u órgano de su adscripción y, que manejan los recursos financieros, materiales y humanos de los mismos. Estas Coordinaciones Administrativas establecidas en oficinas centrales y foráneas son las adecuadas para llevar a efecto las tareas que enmarca el Programa de Protección Civil, debido a que manejan, como ya se apunto, todos los los recursos de los órganos o unidades de la Dependencia Federal y están pendientes del acontecer diario de las relaciones y situaciones laborales de la comunidad agraria.

Empero, la labor que desempeñan los Delegados o Secretarios Agrarios del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria es muy importante, debido a que serán el vínculo o enlace de organización y motivación para que el empleado se interese a participar en las tareas de la Protección al inte

rior del Sector Reforma Agraria.

De todo lo anterior establecemos que, la coordinación funcional y operativa es de suma importancia, puesto que involucra a los órganos, dependencias y comunidad agraria del Sector para el logro y consecución plena y objetiva de la seguridad y protección civil de todos nosotros y, con todo esto saber que hacer y hacia donde dirigir nuestra ayuda, en caso de nuevos o futuros desastres, que atenten contra la vida misma y nuestro entorno institucional.

**6. METODO DE SENSIBILIZACION Y CAPACITACION PARA LA
IMPLANTACION Y OPERACION DEL PROGRAMA DE PROTECCION
CIVIL EN EL SECTOR REFORMA AGRARIA.**

6.1. PRESENTACION.

Después de la acción devastadora de los sismos de septiembre de 1985 las autoridades, instituciones y personal especializado llevaron la tarea de buscar acciones y medidas para contrarrestar paulatinamente los efectos causados por los mencionados fenómenos destructores.

De ahí, que hoy en día en Instituciones públicas, privadas y en la sociedad civil en general, la Sensibilización y la Capacitación son parte fundamental para que el individuo se concientice y prepare para actuar instantáneamente, de manera oportuna y eficaz, en caso de que se presente cualquier tipo de calamidad.

Entre los objetivos que deben buscar la Sensibilización y la Capacitación, deben de contener aquéllos que se dirijan o encaminen hacia la preservación de la vida misma, lograda por el camino de la AUTOPROTECCION y salvaguarda de la integridad física y, posteriormente auxiliar de manera oportuna a nuestros semejantes teniendo el conocimiento pleno de saber hacia donde dirigir la ayuda y esfuerzo en caso necesario.

Para ello, el Sistema Nacional de Protección Civil marca las directrices generales a seguir y lograr con éxito la Protección Civil en todo el territorio nacional. Asimismo, el Sistema Nacional emite las bases de coordinación de acción entre, Institucional

nes y Organismos públicos, privados y sociales para regular el proceder, si así lo amerita la situación, o en caso de que se presente algún agente perturbador, que altere el ritmo de vida de los individuos.

En caso particular, la comunidad de la Secretaría de la Reforma Agraria, Institución que aquí nos ocupa, sufrió y padeció una situación como la antes enunciada, el caso general, debido a que perdió en la Capital de la República el 95% de sus inmuebles, pro pios y arrendados como consecuencia de los sismos de 1985, pero que por fortuna no sufrió la pérdida de vidas humanas, ni de personal ni de usuarios.

Lo anterior refleja que fue y es necesario en la actualidad, im-plementar acciones que sean preceptibles totalmente al entendi-miento de la comunidad y usuarios de la Secretaría y que servirá en gran medida, a contrarrestar los efectos y estragos causados por un desastre de considerable magnitud, y evitará el caos generali-zado de la comunidad agraria.

Esta Dependencia cuenta con métodos y acciones para motivar, sensibilizar y capacitar a su personal y así prepararlo para enfren-tar cualquier calamidad, estos métodos tratan de cumplir con un objetivo fundamental, pero para poder cumplirlo, es necesario actuar de manera periódica, objetiva y tenaz.

De tal situación queremos aclarar que el Método de Sensibilización que opera en la Secretaría no es del todo el adecuado, pero cuenta con ciertos elementos que pueden ayudar a elaborar un método o sistema que vaya acorde con la necesidad del Sector.

Nuestros argumentos son, que para que algún o cualquier mecanismo, método o sistema funcione adecuadamente debe aplicarse periódica y regularmente para subsanar o corregir deficiencias y carencias, "recordemos que a mayor frecuencia, mayor entrenamiento y más familiarización de los participantes y procedimientos"¹.

Para lograr lo anteriormente expresado, sería conveniente calendarizar prácticas o simulacros de evacuación, éstos podrían realizarse en las mismas instalaciones de la Secretaría dos o tres veces al año, esta situación activa y participativa disminuiría la ignorancia que sobre mecanismos y formas de acción, en caso de presentarse algún desastre, se encuentran los miembros de la comunidad agraria. Situación en la que se encuentra actualmente el Sector Agrario y, que por consiguiente la comunidad del Sector, no está preparada para enfrentar nuevos o futuros desastres.

El método o forma de la sensibilización y capacitación debe dirigirse responsablemente a toda la comunidad del Sector, debe contar para ello, con tres grandes etapas.

1. Curso, "elaboración de planes de evacuación para casos de emergencia"; ISSSTE y DDF, febrero de 1989 p. 18.

- A. "Orientación y Sensibilización a todos los servidores públicos del Sector Reforma Agraria.
- B. Formación de instructores, quienes además de crear el efecto multiplicador de la capacitación, fungirán como responsables de la operación del Sistema en cada Centro de Trabajo, estando en coordinación y comunicación constante, con la Coordinación de Auxilio.
- C. Formación de los especialistas que integrarán en forma permanente el grupo técnico de apoyo para la operación del Sistema².

A través de estas etapas se establecen mecanismos de información y preparación más adecuados, para que los trabajadores de la Secretaría conozcan las medidas preventivas y de auxilio y, que sepan actuar ante las diversas calamidades que puedan ocurrir, tanto en su ámbito laboral como en el de sus hogares y a la vez pueden participar y brindar apoyo solidario ante tales circunstancias.

Asimismo, estas medidas se adoptarán en los diversos centros de trabajo que conforman al Sector Reforma Agraria, grupos de personas responsables de orientar, apoyar y dirigir las acciones ante la contingencia de un desastre, que eviten, reduzcan o eliminen las pérdidas de vidas y la destrucción de bienes propios o de la Institución en que trabajan.

2. Programa de sensibilización y capacitación para la implantación y operación del Sistema de Protección Civil en las dependencias que integran el Sector Reforma Agraria, Dir. de Capacitación Administrativa, D.G.R.H., SRA. agosto de 1986.

Dentro del mismo método, también se incluye la formulación de especialistas que apoyarán y orientarán las acciones a seguir de acuerdo a las características específicas de cada uno de los principales fenómenos destructivos, que se puedan presentar y que de acuerdo a los que se presentaron con anterioridad, como una primera división del universo de los agentes perturbadores serían los siguientes:

- . Fenómenos de carácter geológico.
- . Fenómenos de carácter hidrometeorológico;
- . Fenómenos de carácter químico;
- . Fenómenos de carácter sanitario; y
- . Fenómenos de carácter socio-organizativo.

Por último, se establecerá un sistema de seguimiento, control e información acerca de las acciones que realicen, sobre la materia, los grupos especialistas que operen el Programa de Protección Civil en cada centro de trabajo; para ello se requiere de la participación de técnicos-instructores de reconocido prestigio y experiencia para la asesoría, debiéndose concertar su contratación correspondiente a través del Secretariado Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

6.2. OBJETIVOS.

GENERAL.

Propiciar en los servidores agrarios actitudes y aptitudes que

les permita hacer frente a contingencias de desastre causadas por agentes naturales o humanos, mediante acciones a través de las cuales salvaguarden su propia vida y la de sus compañeros de trabajo o público usuario de los servicios que se prestan en el Sector o público en general y procuren la protección y rescate de los bienes del Sector Reforma Agraria.

ESPECIFICOS.

- Informar al personal en general, acerca del Programa de Protección Civil, sus características y la necesidad de su implantación en el Sector Reforma Agraria, así como señalar a los responsables de operar el mismo y concientizarlos sobre la participación responsable que se espera de los trabajadores para su adecuado funcionamiento.

- Formar un cuadro de instructores a quienes se les proporcionará una capacitación amplia y de carácter general, y que serán los responsables de operar el Sistema de Protección Civil en cada área de trabajo, a la vez que instruirán al personal que conjuntamente con ellos se encargarán de su adecuado funcionamiento.

- Integrar un grupo de especialistas que darán asesoría permanente a los responsables del Sistema de Protección Civil dentro de la Secretaría y de todo el Sector Reforma Agraria.

6.3. ETAPAS DEL METODO DE SENSIBILIZACION Y CAPACITACION.

6.3.1. PRIMERA ETAPA-SENSIBILIZACION.

Para esta etapa, "que tiene como objetivo dar a conocer a los trabajadores las características generales del Programa de Protección Civil, se procederá a la elaboración de trípticos y carteles que serán distribuidos entre todo el personal y que básicamente contendrá la siguiente información:

- ¿Qué es el Programa de Protección Civil?
- ¿Para qué fue creado?
- ¿Quiénes son los responsables de su operación?
- ¿Cómo va a funcionar el Programa dentro del Sector?
- ¿Cuál es la participación que se espera de los trabajadores para su adecuada operación?"³.

Esta información se hará extensiva, o sea, se hará llegar a todos los servidores agrarios del Sector, tanto en las oficinas Centrales como en las Foráneas.

Adicionalmente se procederá a la selección y/o elaboración de material audiovisual sobre la materia, el que se difundirá entre todo el personal. Asimismo se considera que se podría difundir

3. Programa de Protección Civil. Secretaría de la Reforma Agraria, abril de 1987, p.p. 105-106.

la información relativa a las características de las instalaciones que en este momento ocupa la Secretaría para la realización de sus funciones.

6.3.2. SEGUNDA ETAPA - CAPACITACION DE LOS RESPONSABLES DE OPERAR EL SISTEMA.

Esta fase requiere propiamente de un curso de capacitación que prepare al personal de cada una de las unidades y organismos del Sector; previamente seleccionado por el Director de Capacitación Administrativa y de Servicios al Personal, dependientes de la Dirección General de Recursos Humanos; para formar cuadros de instructores y responsables de operar el Programa en sus centros de trabajo y, a la vez con responsabilidad de formar y capacitar las brigadas necesarias para coadyuvar a la operación del mismo en cada una de las áreas de trabajo, para este efecto contará también con la ayuda y supervisión de la Coordinación de Prevención, y participación de la Coordinación de Auxilio.

El contenido temático del curso, tendrá los siguientes puntos:

- "Inducción al Programa de Protección Civil;
- Procedimientos preventivos de riesgos de incendios y accidentes;
- Procedimientos y métodos generales de comunicación;

- Técnicas de evaluación;
- Brigadas de Emergencia;
- Técnicas de control de público en general, en caso de emergencia;
- Análisis y estudio de salidas de emergencia de todos los pisos, y
- Simulacros⁴.

El personal que será capacitado, será seleccionado de acuerdo a los requisitos y características que sugieran y determinen los responsables del Programa; asimismo, en el curso de realización de simulacros o prácticas de prevención, auxilio o apoyo diverso se deberán realizar en las instalaciones con que cuente la Secretaría y el material didáctico se elaborará por los técnicos encargados de la capacitación, así como las prácticas que se desarrollen en materia de Protección, las que serán supervisadas por elementos de la Unidad Sectorial de Protección Civil.

6.3.3. TERCERA ETAPA - FORMACION DE ESPECIALISTAS.

Esta etapa implica la formación de especialistas para cada uno de los tipos de fenómenos causantes de desastres de acuerdo a su origen, intensidad y período de afectación, siendo los principales:

4. Idem. p. 106

- a. De carácter geológico;
- b. De carácter hidrometeorológico;
- c. De carácter químico;
- d. De carácter sanitario; y
- e. De carácter socio-organizativo.

En este caso se requiere también, de una selección cuidadosa de quienes vayan a ser preparados como especialistas, toda vez que se requiere un alto nivel de formación académica y práctica, de acuerdo o relacionado con alguno de los fenómenos mencionados con anterioridad.

"En un principio se estimó que deberían preparar como especialistas a veinte personas; cinco para atender problemas específicos en el área metropolitana y quince encargados de supervisar, vigilar y apoyar técnicamente, por regiones a los centros de trabajo del interior del país"⁵.

Para lo cual, en términos generales, era necesario el seleccionar al personal idóneo por su formación profesional y así capacitarlos. Todo ello para lograr los requerimientos que se habían fijado, tanto los especialistas como el Secretario Técnico de la Unidad Sectorial de Protección Civil, en el sentido de optimizar

5. Programa de sensibilización y capacitación... D.G.R.H. palabras del Director de Capacitación Administrativa, agosto de 1986.

los recursos humanos y lograr la especialización óptima.

6.4. SISTEMA DE SEÑALIZACION.

"El establecimiento de un método de información visual en los inmuebles es de gran importancia para el óptimo funcionamiento de las oficinas que se ubiquen en ellos, dado que coadyuvará en la orientación tanto de empleados como de visitantes, para saber el lugar en el que se encuentren, ayudándolos en la distinción de áreas de riesgos a las que se encuentran sujetas; así también siendo la comunicación una necesidad, el marco de referencia de los distintos señalamientos, debe ser claro y objetivo, de utilidad tanto en condiciones normales, como en el caso de emergencia por lo que se propone:

- a. Colocar en lugares visibles y a resguardo en todos los pisos de inmuebles, cuadros con señalamientos para conocimiento de todas las personas;
- b. Hacer público el beneficio que aportan los señalamientos tanto en condiciones normales como de emergencia;
- c. Girar indicaciones a seguir por el personal que labora en la Secretaría, para el acatamiento de la señalización;
- d. Dar información tanto al personal como a visitantes, sobre el significado de la señalización, tanto de cuadros como de colores para su acatamiento, optimizando con ello, la operatividad del área de trabajo en dónde se encuentra ubicado; y



CP- 1
CANT/45



CP- 2
CANT/45



CP- 3
CANT/90



CP- 4
CANT/60



CP- 5
CANT/10



CP- 6
CANT/40



CP- 7
CANT/150



CP- 8
CANT/5



CP- 9
CANT/20



CP- 10
CANT/18



CP- 11
CANT/30



CP- 12
CANT/100



CP- 13
CANT/300



CP- 14
CANT/40



CP- 15
CANT/20



CP- 16
CANT/50



CP-17
CANT/18



CP-18
CANT/40



CP- 19
CANT/10



CP-20
CANT/10



CP-21
CANT/60



CP-22
CANT/15



CP-23
CANT/3



CP-24
CANT/15

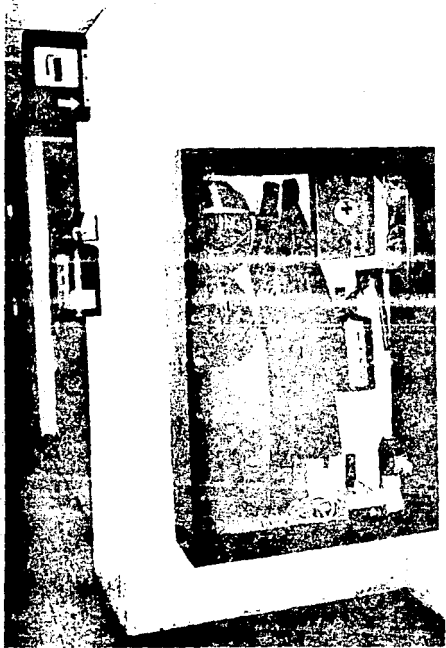


CP-25
CANT/10



CP-26
CANT/15

COP-27
CANT/



- e. Siendo este Sistema una medida Preventiva que lleva implícito el auxilio a personas, se clasificarán los señalamientos de acuerdo con las condiciones del lugar"⁶.

6.4.1. NORMAS DE SEGURIDAD.

Las normas de seguridad son acciones que sensibilizan a los individuos y enseñan una serie de medidas que eviten, en lo posible, acciones perjudiciales que atenten contra la seguridad personal en las distintas áreas de trabajo.

Estas normas se destinan al personal en general y; al personal encargado de las áreas de seguridad y de servicios médicos, a éstos últimos se les atribuyen las normas de seguridad para que mantengan, en óptimo estado los equipos, instrumentos, accesos, vías de comunicación y demás para que puedan ser utilizados cuando la situación así lo amerite, y que disminuyan, en lo mayormente posible, el caos ocasionado por la situación misma de la alerta, para ello se enumeran a continuación, acciones específicas que podrán ayudar ampliamente para evitar la ocurrencia de un desastre.

PARA TODO EL PERSONAL.

- "No fumar donde exista esta prohibición;
- No arrojar cigarrillos o cerillos encendidos en los cestos de basura.

6. "Programa de Protección Civil..." *ibidem*. p.p. 108-109

- Cuando se requiera almacenar líquidos inflamables (áreas de fotocopiadores, dibujo, etc.) éstos deben guardarse en recipientes y lugares adecuados;
- Desconectar los aparatos eléctricos cuando no se están utilizando y antes de retirarse de las labores diarias;
- Reconocer las posibles fuentes de incendio en sus lugares de trabajo y reportar las anomalías encontradas a los encargados de piso correspondiente;
- Familiarizarse con la ubicación y uso de extinguidores de sus áreas de trabajo en base a los simulacros;
- Informar las anomalías de los equipos de extinción al responsable de área;
- Reportar cualquier olor a quemado a los encargados de piso, así como cualquier situación anormal en que se vea involucrada la seguridad del personal o la de las instalaciones;
- Conocer todas las áreas de su piso, identificando las rutas de evacuación para las escaleras de emergencia y centrales;
- Mantener libre de obstrucciones las vías de circulación, los lugares de asignación de extinguidores y los de los gabinetes de mangueras contra incendios; así como de los accesos a las escaleras de emergencia y centrales;
- Portar en todo momento, la credencial que lo acredite como trabajador de la institución o visitantes;

- Leer detenidamente todas las publicaciones que sobre seguridad se editen;
- Hacer que el personal y visitantes respeten el Reglamento de Seguridad, indicando cordialmente a quienes lo ignoren, la existencia de estas normas de comportamiento en nuestras instalaciones; y
- Cuidar la buena imagen de su lugar de trabajo, manteniéndolo limpio y ordenado"⁷.

PÁRA LOS RESPONSABLES DE AREA.

- "Los lugares de asignación de cada uno de los responsables de área, deben permanecer siempre señalizados mediante un aviso o cartel, con la finalidad de que el personal sepa quién y donde se encuentra;
- Deben reportar todas aquéllas anomalías que se detecten y que pongan en peligro la integridad física del edificio o de sus ocupantes;
- Deben conocer perfectamente los procedimientos a seguir en caso de incendio, sismo o cualquier otra emergencia, así como los de bloqueo y evacuación;
- Deberán informar a los trabajadores de su piso varios tópicos a seguir en los diferentes tipos de emergencia, uso correcto de extinguidores, primeros auxilios, etc.;

⁷. Idem. p.p. 115-116.

- Deben asistir a los cursos, prácticas y reuniones de capacitación que se programen, sobre diversos aspectos de seguridad para el control de emergencia; y
- Deben tener a la mano en todo momento, una agenda que contenga los números telefónicos de emergencia externos⁸.

PARA EL PERSONAL DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD.

- "Debe permanecer un elemento durante las 24 horas del día efectuando rondines y confirmando su presencia periódicamente;
- Durante los recorridos, vigilarán que los extinguidores se encuentren en sus sitios y en buenas condiciones de operación, reportando cualquier faltante o anomalía de los equipos y sistemas contra incendio, siendo de gran importancia el reporte de situaciones riesgosas que puedan originar un incendio;
- Verificarán en cada turno, el correcto funcionamiento de los mecanismos de apertura y cierre de las puertas de las escaleras de emergencia, revisando además que dichas escaleras se encuentren libres de obstrucciones y basura;
- En las puertas de acceso, deben controlar la entrada de personal, exigiendo identificación a todos y cada uno de ellos;

8. Idem. p. 117.

- En el nivel donde esté asignado, el vigilante debe comprobar diariamente la asistencia de los responsables de área, de no encontrarse alguno de éstos, investigará quien lo sustituye en este cargo;
- Cuando no exista personal en las oficinas, deben verificar que todos los aparatos eléctricos estén desconectados y posteriormente accionar el interruptor de corte de suministro de energía eléctrica al piso; y
- Deben tener siempre a mano, una tarjeta enmascarada conteniendo los números telefónicos de emergencia y su secuencia de llamado en función del tipo de problema que se presente⁹.

PARA EL PERSONAL DE SERVICIOS MEDICOS.

- "Debe contar con los recursos humanos y materiales para otorgar una atención médica oportuna y eficiente;
- Debe estar preparado para proporcionar atención médica a las personas que sufran lesiones en accidentes o emergencias;
- Deben establecer los procedimientos para proporcionar atención médica cuando sean solicitados sus servicios;
- Deben establecer lineamientos específicos, tanto para el personal médico como para el auxiliar, respecto a las formas de traslados y atención de emergencia; y

9. Idem. p.p. 118-119.

- Deben efectuar simulacros periódicos de atención de emergencia y proporcionar cursos de primeros auxilios¹⁰.

6.4.2. PROCEDIMIENTO DE EVACUACION.

La concentración y alto número de personas que se encuentran en una edificación, en un momento dado, exige la adopción de normas y procedimientos operativos que permitan un rápido, ordenado y eficiente desalojo del mismo, cuando se presente alguna contingencia, que puede convertirse en desastre.

El no contar con medidas, ni acciones operativas adecuadas, puede conducirnos a la confusión provocando el pánico, ocasionando un número mayor de las lesiones graves o víctimas fatales cuando el desalojo es efectuado en forma inadecuada.

Comprendamos que, "una evacuación es el desalojo realizado en forma ordenada, segura y eficaz de una edificación por parte de todas aquellas personas que la ocupan, cuando circunstancias o causas internas o externas amenazan o ponen en peligro la seguridad o la vida de sus ocupantes"¹¹.

Asimismo, es muy importante como un sistema complementario de la evacuación, el sistema de comunicación, puesto que debe de existir

10. Idem. p. 119.

11. Curso. Elaboración de planes de evacuación... ibídem. p. 4

tir la manera de comunicarnos en caso de que ocurra un desastre, por lo que el sistema de comunicación debe ser oportuno, preciso y eficaz y, para ello es necesario mantener en buen estado el equipo y aparatos de comunicación destinados a esta labor tan importante, puesto que ellos pueden disminuir la sorpresa y el efecto de la tragedia, y nos puede conducir a la conservación de la integridad física y de la vida misma, objetivo fundamental de los elementos del Programa de Protección Civil de Sector.

A continuación presentamos acciones elementales que contiene el proceso de evacuación.

CONSIDERACIONES GENERALES.

- "La evacuación total es la última acción a tomarse en caso de desastre, y se llevará a cabo haciendo bajar por las escaleras a todo el personal y personas que se encuentren dentro del edificio o instalaciones;
- La evacuación parcial consistirá en el desalojo del piso donde se localiza el problema, posteriormente los dos pisos superiores y el piso inmediato inferior; y
- En cada uno de los pisos se desarrollará un plan específico de evacuación y desalojo, según la capacitación y el adiestramiento, complementándolo con planos y leyendas en donde se indicarán las rutas a seguir"¹².

12. Programa de Protección Civil SRA... ibídem. p. 123.

NORMAS A SEGUIR POR EL PERSONAL.

- "Al recibir la orden de evacuar el piso o inmueble todo el personal deberá actuar con rapidez, sin correr, procurando no alarmar a sus compañeros;
- Desconectar los equipos eléctricos que estén utilizando así como, de ser posible, guardar en sus escritorios y gabinetes los papeles de trabajo;
- Salir sin correr, siguiendo las rutas de evacuación que se determinen y no regresar aunque se hayan olvidado otros objetos;
- Por ningún motivo utilizar los elevadores;
- Formarse en líneas hacia la salida que les ordenen siguiendo lo establecido en los simulacros bajando las escaleras en forma continua, ordenadamente y sin empujar a sus compañeros, mantener el orden y la calma esencial;
- Al llegar a la planta baja o al piso que se indique, deberán alejarse a una distancia adecuada para no correr riesgo ni interferir en las labores;
- Si por alguna razón, una (o más) personas queda atrapada (s) deberá hacer lo siguiente:
 - . Buscar el lugar más seguro.
 - . Si encuentra humo, mantenerse al nivel del piso, cubriéndose la boca y nariz con un trapo o pañuelo, perfectamente mojado y salir gateando.

- Verificar si las puertas están calientes y/o bloqueadas, si lo están buscar otra salida.
- Los visitantes deberán atender las indicaciones del responsable del área en que se encuentra; y
- La evacuación de los pisos debe efectuarse por secuencia y en orden según los simulacros que no permitan aglomeraciones en las vías de escape"¹³.

ACTIVIDADES A DESARROLLAR POR LOS RESPONSABLES DE AREA.

- "Portar chaleco, casco y gafetes o distintivos que los identifique fácilmente con el personal, durante los procesos de evacuación;
- Deberán conocer detalladamente su lugar de asignación para actuar con eficiencia en casos de emergencia, en el cual tienen la obligación de permanecer para coordinar y guiar al personal de su área de apoyo;
- Quitar al personal de sus respectivas áreas por la ruta de evacuación más conveniente según lo establecido en los simulacros dependiendo de lo que las circunstancias ameriten;
- Vigilar que durante la evacuación no quede ninguna persona atrapada y si alguna o varias lo estuvieran, solicitará al personal lo auxilie en el rescate; y

13. Idem. p.p. 123-124.

- Una vez concluida su labor en el área se concentrará a las oficinas correspondientes a informar y recibir instrucciones para apoyar en otras áreas, proporcionando los datos necesarios que ayuden a la investigación respectiva¹⁴.

6.4.3. INTEGRACION Y OPERACION DE LAS BRIGADAS DE EMERGENCIA.

Para integrar las brigadas de emergencia y auxilio en el Sector Reforma Agraria, debemos contar con un amplio sentido de humanidad para apoyar a nuestros compañeros en caso necesario, asimismo, contar con responsabilidad y disponibilidad al formar parte de las brigadas, debido a que el objetivo de la integración y operación de las mismas es, al dirigir un alto número de personas con el fin de poner a salvo, tanto su integridad física como humana, corriendo el menor riesgo posible.

Para esta dependencia es de suma importancia adoptar eficientemente las tareas de auxilio, debido a que como ya apuntamos con anterioridad, en los sismos de septiembre de 1985, quienes actuaron instantáneamente durante esa tragedia, fueron los funcionarios de alto y medio nivel como, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, coordinando al personal de su jurisdicción y al de intendencia, principalmente.

14. Idem. p. 125

Y ahora, lo que se necesita son brigadas en las que los participantes deben ser personas que conozcan y estén concientes de la gran labor que van a realizar, el salvar vidas humanas, ayudar a distribuir a sus compañeros por accesos adecuados, calmarlos y proporcionar auxilio general en caso de ser necesario.

De entre las características generales y perfil de los brigadistas se debe contar con adeptos de responsabilidad; disponibilidad; estancia de tiempo completo en el centro de trabajo; respeto y confianza en la comunidad laboral y de preferencia con una formación técnica; excelente salud, de preferencia deportistas con edad suficiente para desarrollar funciones y tareas de alto riesgo; facilidad para captar y asimilar conocimientos y ordenes giradas instantáneamente, pero sobre todo, asimilar la capacitación y entrenamiento ofrecido por personal especializado en la materia.

Serfa muy conveniente también, que existieran brigadas y equipo de emergencia que funcionará bajo la estricta vigilancia, coordinación y supervisión por parte de los miembros de la Unidad Sectorial de Protección Civil, a través de la Coordinación de Auxilio, encargada de la distribución y operación de las brigadas y cuerpos de voluntarios, al activarse las alarmas de emergencia, estas brigadas se establecerán en cada uno de los niveles o pisos del inmueble.

También sería muy conveniente la colocación o construcción de escaleras exteriores de emergencia debido a que ayudarían y facilitarían la evacuación rápida del inmueble disminuyendo los riesgos y evitaría, en gran número, la pérdida de vidas en caso de que el siniestro rebace y disminuya la configuración de la construcción del inmueble, así como ayudaría demasiado a los brigadistas, puesto que disminuiría su riesgo y realtecería su labor.

Asimismo, parte fundamental es la Sensibilización y Capacitación, como ya se manifestó, pero mucho más importante debe ser la regularidad de los simulacros y la constante participación de toda la comunidad del Sector y así, se permitirá la evaluación y alcance real de la formación, aplicación y acción de las brigadas de emergencia.

Debemos considerar con mucha objetividad que, las emergencias en un edificio de más de cinco niveles, caso del edificio actual de la Secretaría, debe manejarse con base en planes perfectamente definidos ya que el auxilio que presten los equipos profesionales, requiere de apoyo de los habitantes de los inmuebles para facilitar el rescate de personas y permita el control de la emergencia de manera eficaz y oportuna, pero también debe contarse con grupos de apoyo en el control de los suministros y eviten daños a personas, conduciéndolas ordenadamente al lugar más seguro, evitando de esta manera que invada el pánico y la inseguridad dentro de la comunidad del Sector Reforma Agraria.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

I

La actividad estatal, encaminada a conseguir el bienestar de la sociedad como una condición indispensable para el desarrollo integral de una nación, tanto en lo político como en lo económico, ha tenido que expandir su acción en diversos campos de la convivencia humana, lo cual ha implicado readecuaciones en su estructura administrativa, redefiniendo su relación con la sociedad.

Debido a las nuevas exigencias y demandas sociales, cuya atención es imprescindible, se han instaurado nuevos métodos y fórmulas que el gobierno plasma en programas para organizar su función. En los mismos se exige y se demanda, cada vez con mayor insistencia, un cambio en la estructura social que da lugar a la apertura de nuevos espacios para que actúen los individuos, abriéndose nuevas expectativas de coordinación y cooperación de los sectores social y privado, con el objetivo de dar respuesta, en forma real y congruente, a los requerimientos de la sociedad, que cada día son más apremiantes y difíciles de satisfacer.

La carencia de recursos aunado con la falta de operacionalidad que muestran algunas entidades de la administración pública federal, dan pauta a continuas depuraciones, su reestructuración en este sentido, va encaminada a perfeccionar su gestión, haciendo indispensable que la elección de alternativas y la asignación

de recursos sea lo más rigurosa posible, con ello va implícito el promover la capacidad de decisión de los órganos administrativos. En un proceso fundado en lograr una mayor participación ciudadana como elemento fundamental de estos cambios, coadyuvando a obtener los cambios cualitativos y cuantitativos para alcanzar una mayor justicia social, sobre todo en lo que se refiere a la distribución de la riqueza y al desarrollo económico de las áreas geográficas.

Estos aspectos fueron puestos en evidencia por la sociedad durante los sismos de septiembre de 1985, con lo cual se hizo conciencia de que estos objetivos no pueden ser postergados por mucho tiempo.

Con la reestructuración de la economía y de las relaciones sociales se pretende sistematizar y regular el aparato productivo y distributivo, orientando el crecimiento a la par de reducir las desigualdades sociales, lo que permitirá alcanzar un desarrollo global y garantizar la libertad, la democracia y la seguridad.

En este contexto la protección adquiere un significado especial, al reforzar las garantías de preservación de la vida, de los bienes y servicios de la población.

Al respecto el Estado está obligado a ejercer acciones reguladoras y de observación permanente para el sector público, acrecentando su acción en este ámbito, y en un régimen de economía mixta que propicia una participación activa y simultánea del sector público, social y privado, la Federación, los estados y municipios.

Desde este punto de vista, la protección civil deja de ser una función excepcional del Estado, ahora se trata de que sea permanente y programada dentro de su carácter rector del desarrollo.

Los sismos de 1985 implicaron una problemática que puso de manifiesto la carencia de racionalidad de acción de las instancias administrativas encargadas de ejecutar la protección civil.

Por tal motivo resulta imperativo avanzar en los cambios de la estructura de la sociedad, consecuentemente del saneamiento del aparato de gobierno en general y de las instituciones del Estado relacionadas con la protección civil.

No obstante, para que dicho proceso sea global y homogéneo se tienen que intensificar los canales de participación que aceleren los cambios en la conciencia de los individuos y la necesidad de comprometerse en acciones concretas en las políticas y programas gubernamentales, así como el perfeccionamiento de las instituciones para el logro de la democracia como un sistema de

vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural del pueblo.

Bajo estas condiciones el Sistema Nacional de Protección Civil responde a la necesidad sentida por toda la población, entendida por el Gobierno, para conformar un conjunto coordinado de estrategias tendientes a lograr un mayor nivel de protección de la sociedad.

Esta misma lógica, considera e integra al pueblo y gobierno, sector público, social y privado, estados y municipios, bajo el imperativo de alcanzar condiciones de seguridad para todos los mexicanos.

II

En relación al análisis y observaciones realizadas en torno al Sistema Nacional de Protección Civil, así como de su aplicación en la Secretaría de la Reforma Agraria, se desprenden una serie de consideraciones finales que reafirman la importancia de la investigación efectuada, y manifestar que la protección civil debe constituirse en un instrumento de servicio, eficiente y oportuno para toda la población.

Así en un primer principio, establecemos que la parte medular del sistema lo representan las actividades que refuerzan las relaciones de la estructura administrativa del Estado con las organizaciones de protección civil que se deben constituir o establecer, ello permite que su operación sea lo más eficaz y eficiente posible, en un ejercicio conjunto y organizado.

Considerando que esta conjugación de esfuerzos va encaminada a la consecución del objetivo básico del sistema: "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 y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad"¹⁵.

A partir de este objetivo, el sistema plantea una estructura operativa de protección civil que deberá ser adoptada y adecuada a sus procedimientos normales de organización de las instancias administrativas del Gobierno, a su vez, establece los canales para involucrar a estas actividades a su insumo principal, la participación ciudadana. En este sentido, definimos a la participación ciudadana como el principal recurso del sistema, en tanto que su actuación se encuentra inmersa desde la elaboración de programas de protección civil y como actor principal en su operación. Los elementos del sistema lo constituyen

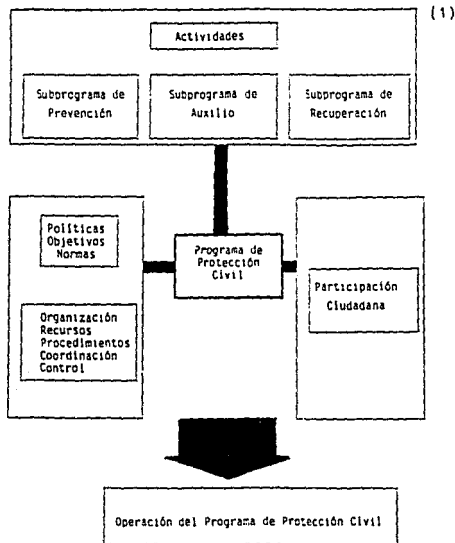
15. D.O.F. 6 de mayo de 1986.

la reformulación de la organización del Gobierno y el diseño de lineamientos y estrategias que induzcan a la población a la responsabilidad de solidarizarse en la configuración de un solo bloque, que cubra las labores de auxilio, de apoyo y recuperación.

Dichos elementos se traducen en medidas y acciones que el Gobierno desarrolla y que van desde la conscientización de la ciudadanía, hasta la estructuración burocrática para los efectos de la protección civil. (cuadro 1).

En lo que concierne al Programa de Protección Civil y siguiendo el objetivo de minimizar los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre, el mismo se significa por ser un mecanismo para determinar la estructura jerárquica y funcional de las autoridades y organismos llamados a intervenir antes, durante y después de una situación de emergencia, establece los recursos a utilizar tanto públicos y privados; indica los procedimientos a observar; y señala la coordinación de los participantes.

En general establece los dispositivos necesarios de intervención ante situaciones emergentes, así como la coordinación de todos los servicios públicos y privados que deben participar.



III

El Programa de Protección Civil se encuentra constituido por tres subprogramas: subprograma de prevención, subprograma de auxilio y subprograma de recuperación, que corresponden a tres momentos operativos, ordenados y secuenciales, mismos que definen las actividades que se llevarán a cabo antes, durante y después de una calamidad, a fin de enfrentarla adecuadamente y reducir sus efectos.

Considera las características específicas de cada región del país, los recursos con que se cuenta, la población, los sistemas afectables, así como su grado de desarrollo, en cada uno de los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación.

Los mismos consisten en obtener los elementos necesarios para sustentar el desarrollo del programa de protección civil y que, en forma concreta se refieren a la integración de aspectos preparativos para prevenir y encarar calamidades potenciales, detectándose aquéllos susceptibles de presentarse en cualquier momento y para lo cual es imprescindible estar preparados a través de un programa de protección civil determinado, considerando que la homologación de la estructura del programa podrá ser adecuado a la determinación de sistemas afectables y su vulnerabilidad.

Es por ello que el programa presenta un alto grado de flexibilidad para el diseño de estrategias y procedimientos a elaborar, según el tipo de desastre que pueda presentarse. Establece criterios de racionalidad en el manejo de recursos que pueden ser utilizados, con el objetivo de obtener información acerca de la cantidad y calidad de los recursos disponibles en dependencias públicas y organizaciones privadas y sociales, permitiendo establecer su naturaleza, características, capacidades, ubicación y su relación con las áreas de riesgo ya definidas, a fin de utilizarlos con mayor eficiencia. (cuadro 2)

PREPARACION

IDENTIFICACION DE CALAMIDADES POTENCIALES

Investigación sobre antecedentes.

Descripción del tipo de calamidad.

Localización geográfica de las posibles calamidades.

Determinación de sistemas afectables y su vulnerabilidad.

Clasificación de calamidades.

Jerarquización de calamidades.

Determinación de los programas de protección civil a elaborar.

CATALOGACION DE MEDIOS Y RECURSOS

Inventario de Recursos Materiales y humanos.

- . Equipo de transporte.
- . Equipo de comunicación.
- . Equipo médico y primeros auxilios.
- . Equipo de rescate.
- . Equipo para generación de energía eléctrica.
- . Suministro de agua potable.
- . Maquinaria y herramientas.
- . Equipo de preparación de alimentos.
- . Equipo sanitario.

Medios y planes de localización.

- . Señalaron vías de acceso y su tipo, áreas seguras para albergue de evacuados, posibles rutas de evacuación, etc.

Directorio de los responsables de llevar a efecto las actividades y acciones de protección civil:

- . Organismos de asistencia médica.
- . Organismos de custodia y salvamento.
- . Organismos de asistencia social.
- . Organismos de apoyo técnico.
- . Organismos de seguridad.
- . Determinación de las fuentes de financiamiento.

PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

Objetivo.

Acciones a realizar en los subprogramas de: Prevención, Auxilio y Recuperación

- . Procedimientos de actuación.
- . Instructivos.
- . Propaganda.
- . Concientización y adecuación de la población.
- . Capacitación y entrenamiento.

Participantes.

Coordinación.

Control.

El Programa de Protección Civil expresa una orientación sumamente amplia y no sólo en lo que se refiere a su racionalidad, sino que permite una coordinación con otros programas y procedimientos que habrán de observarse, lo cual permite relacionar y regular medidas preventivas ante situaciones emergentes, así como

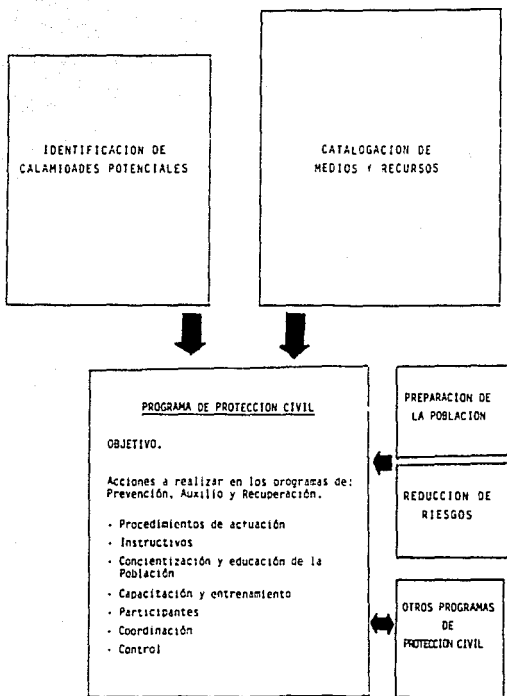
la determinación de los recursos a utilizar.

Una vez que son adoptadas estas medidas preventivas, forzosamente se deben plantear procedimientos de actuación, en torno a ello el programa no describe el que, quien, cómo, con qué y cuando se deberán llevar las actividades específicas de protección civil, directamente relacionadas con sus subprogramas.

La importancia de este punto, radica en el hecho que se señalan los responsables de ejecutarlos y la coordinación que debe existir entre los elementos que intervienen, mostrando claramente y, en forma lógica, el orden que seguirán las actividades en su realización.

IV

La coordinación con otros programas, de antemano se entiende que todo programa de protección civil, en cualquiera de los tres niveles de gobierno, estarán formulados de acuerdo a los lineamientos mencionados en las Bases para el Establecimiento del Sistema de Protección Civil, de tal manera que exista entre ellos complementariedad y se eviten duplicidades de funciones, tanto en las medidas tendientes a optimizar los medios y recursos, como en la definición de los niveles en que debe de intervenir cada programa (Federal, Estatal y Municipal), en función al grado y magnitud del desastre. Asimismo, importante papel jugará la



solidaridad que se manifieste a través de la adhesión que los diferentes niveles de gobierno muestren en su intervención. (cuadro 3)

Establecidos los lineamientos para la protección civil, corresponde a cada uno de los participantes configurar al organismo o

unidad que se responsabilizará de llevar a cabo estas actividades. Aprovechando las estructuras vigentes, es decir, se deben definir nuevas funciones a organismos internos que por su naturaleza sean los más convenientes para planear, diseñar y organizar las labores que se exigen, de acuerdo a sus propios recursos y necesidades, con lo cual la realización de cualquier programa de protección civil se sujetará a un escrupuloso proceso de supervisión y control.

Con base a la creación al interior, del organismo que se trate, de una organización de protección civil es como se consolidarán las acciones que fueron asignadas dentro del programa, tales como la preparación de propaganda, realización de ejercicios y simulacros, desarrollo de procedimientos de actuación, desarrollo de instructivos, difusión de normas, etc. Al mismo tiempo se contará con los elementos para establecer un seguimiento perfodico de las actividades realizadas, tanto en las dependencias oficiales, como en los grupos sociales y privados, a fin de garantizar su correcta aplicación.

Lo señalado, finalmente va dirigido a considerar al Sistema Nacional de Protección Civil como un instrumento que nos da la fuerza de organización, con la convicción de que en los arreglos que se realicen para su aplicación, deberán proponerse mecanismos accesibles y racionales para que la ciudadanía sepa que hacer en momentos de grave riesgo colectivo. Por tal motivo la

presente investigación demuestra que efectivamente se dispone de la capacidad, tanto de organización como de recursos humanos y material para hacer de la protección civil un instrumento confiable de servicio.

Y

Atendiendo las observaciones realizadas al Sistema Nacional de Protección Civil, en donde se exige que al efectuar las adecuaciones en la organización interna de cualquier organismo público, social o privado, para los efectos de la protección civil, se deberán diseñar procedimientos sencillos y expeditos, que en su aplicación requieren de una estructura paralela, pero inmersa dentro de las funciones normales que tengan las instancias a las que se les deleguen actividades de planeación, organización, coordinación y operación del programa.

Al respecto, proponemos una nueva organización de integrantes del Programa de Protección Civil en la Secretaría de la Reforma Agraria, manifestando que no es necesaria la participación excesiva de órganos ni elementos sino que considerando las especificaciones del programa de protección civil, aprovechar la organización y estructura vigente para sanearla, a partir de considerar aquellas instancias que tengan una relación más directa con la materia, evitando la participación incongruente e ignorante de áreas poco idóneas a estas cuestiones.

En la organización propuesta identificamos las partes correspondientes a la planeación y establecimiento de normas y estrategias de protección civil; así como los responsables de coordinar todas las disposiciones que sean asumidas; y, por último a las unidades encargadas de su operación, lo que nos da la pauta para establecer los tiempos y medidas de su intervención.

En primer término, desglosamos la organización actual en tres partes; primero, que es el Consejo Sectorial de Protección Civil, al cual lo identificamos como el órgano principal de decisión y control de todo el programa, en el mismo, respetamos la designación del secretario del ramo como el responsable directo de establecer los procedimientos de protección civil. Asimismo, designamos al Oficial Mayor como el único encargado de coordinar la operación del programa y para los efectos de designar a las unidades encargadas de realizar las labores de prevención, auxilio y recuperación.

El Consejo Sectorial es complementado con la participación de los directores, de las unidades administrativas, presidentes o delegados de los órganos foráneos desconcentrados, como los elementos activos y operativos del programa.

Por último, establecemos tres coordinaciones, la de Prevención, la de Auxilio y la de Recuperación.

Al reformular la composición del Consejo Sectorial Agrario, destacamos su función específica como órgano colegiado, el cual su pervise y dirija todas aquellas disposiciones que en materia de protección civil tengan relación con el sector, asimismo que sea el único conducto para establecer acuerdos de coordinación con los demás sectores integrantes de la Administración Pública Federal y con los distintos niveles de Gobierno. Para ello deberá realizar sesiones, cuando menos tres veces al año, para evaluar las acciones que sobre prevención y, en su caso de auxilio y recuperación se hayan llevado a cabo dentro de los órganos de este sector y su relación con la comunidad agraria de todo el país.

Es a través de esta actividad como se podrá conocer el avance de los lineamientos instrumentados de protección civil a nivel central, paraestatal y desconcentrado, y destacar los requerimientos de organización, recursos humanos y materiales para la adecuada operación de sus programas respectivos de protección civil, evitando rezagos en su implantación a nivel global.

Consideramos indispensable contar con una unidad operativa, para las tres tareas de acción; antes, durante y después de que suceda cualquier contingencia que pueda originar una tragedia, encomendando esta función a un solo órgano, el cual regulará las tres acciones fundamentales de la protección civil: La Prevensión, el Auxilio y la Recuperación de acciones operativas, que

van desde la elaboración, difusión y prevención de acciones de protección civil, pasando por el momento de auxilio y recuperación frente a contingencias.

La Unidad de Protección Civil propuesta para esta Secretaría, se caracteriza por la definición y orden de actividades que guardan cada uno de sus integrantes. Además, al mismo tiempo que es órgano operativo, forma parte del Consejo Sectorial Agrario, lo que nos da la ventaja de que, al establecerse lineamientos de protección civil, sean directamente implantados por esta unidad. Facilitando la fijación de niveles jerárquicos de intervención.

- | | | |
|--|----------------------------|---|
| 1. Oficial Mayor | - Coordinador Ejecutivo | - Implantación del Programa en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Supervisión, Coordinación de sus actividades operativas. |
| 2. Director General de Administración | - Secretario Técnico | - Operación Global del Programa de Protección Civil en sus tres fases, prevención, auxilio y recuperación. |
| 3. Directores Generales Delegados Agrarios | - Coordinadores Operativos | - Operación del Programa de Protección Civil en sus fases de prevención, auxilio y recuperación en sus ámbitos de competencia. |

Para establecer criterios de evaluación homogéneos y de complementariedad, en un esfuerzo de desenvolvimiento administrativo, así como de desconcentración de decisiones en materia de protección civil, las entidades paraestatales del sector y sus órganos foráneos establecerán Unidades Internas de Protección Civil, atendiendo los lineamientos de la estructura propuesta. Con la intención de enlazar y nivelar la implantación del programa. La regulación y supervisión de estas unidades internas recaerá en el coordinador ejecutivo del Consejo Sectorial, el cual detallará un informe del grado de avance en la instauración de organizaciones de protección civil, en el mismo establecerá los inconvenientes y dificultades que presente su implantación. Asimismo, presentará un diagnóstico de aquellos organismos donde sea menester establecer prioridades de protección civil, por encontrarse en situaciones altamente riesgosas, lo cual nos da la posibilidad de conformar un sólo bloque de estructuras de protección civil, cuyas diferencias dependerán de ámbito territorial donde se circunscriban.

VI

En lo que se refiere a la participación activa, el objetivo de la exposición del Método de Sensibilización y Capacitación para la implantación operativa del Programa de Protección Civil en el Sector Reforma Agraria, es el de establecer un mecanismo por el cual los servidores agrarios, se sientan motivados para par-

ticipar activamente en cuestiones sobre protección en esta institución y lograr como objetivo primordial de ser la primera instancia, congruente, oportuna y eficaz, para hacer frente a las contingencias que se pudieran presentar y alterar la vida común de todos los servidores agrarios; inculcándoles primero la autoprotección y posteriormente la ayuda a sus semejantes.

Podemos asegurar, como resultado general de los planteamientos establecidos que para que exista una adecuada aplicación, difusión y participación en las estrategias del Programa de Protección Civil en este sector, es necesario:

Primero, tener conocimiento general y específico de las metas y objetivos de éste, así como el área de aplicación y el conocimiento de las partes involucradas.

Segundo, adecuar y/o modificar su reglamento, para la aplicación adecuada de las nuevas disposiciones que sobre protección civil se establezcan.

Tercero, involucrar sólo aquellos órgano y/o funcionarios que tengan relación con las acciones de protección civil, órganos operativos que eviten alteraciones o desviaciones en los planteamientos originales de metas y objetivos, pero aún más, que provoquen un excesivo burocratismo y deficiente aprovechamiento de recursos, ocasionando una inadecuada sensibilización, capaci

tación y formación de especialistas que se necesitan oportunamente, cuando ocurra cualquier tipo de calamidad que pueda convertirse en tragedia. Al respecto, se formarán brigadas de protección civil, contemplando un programa anual de actividades, donde se efectúen simulacros de evacuación, por lo menos tres veces al año, así como ejercicios sobre el manejo del equipo de combate a siniestros. Actividades que serán reportadas al Consejo Sectorial de Protección Civil.

Cuarto, establecer responsables operativos del programa a través de coordinaciones de prevención, auxilio y recuperación detallando sus ámbitos de competencia, así podemos contar con acciones concretas de acuerdo a los lineamientos emitidos por el Consejo Sectorial Agrario de Protección Civil sobre el mantenimiento del inventario de instalaciones y aspectos de seguridad y sus ámbitos de competencia; del mismo modo se podrán llevar a cabo procedimientos específicos sobre la concientización del personal y el público en relación al tipo de riesgos a los que están expuestos; y, por último, se podrán implementar actividades determinadas sobre la realización de ejercicios y simulacros.

A N E X O

CATALOGO DE CALAMIDADES

CLAVE	DESCRIPCION
100	GEOLOGICOS:
110	TERREMOTOS
120	VULCANISMO
130	DESPLAZAMIENTO Y COLAPSO DE - SUELOS Y DESLAVES.
140	HUNDIMIENTO REGIONAL Y AGRIE TAMIENTO
150	MAREMOTO
160	FLUJO DE LODO
200	HIDROMETEOROLOGICOS
210	LLUVIAS TORRENCIALES Y TROMBAS
220	GRANIZADAS
230	NEVADAS
240	INUNDACIONES
250	SEQUIAS
260	VIENTOS, CICLONES Y HURACANES
270	TORMENTAS ELECTRICAS
280	TEMPERATURAS EXTREMAS E INVER- SION TERMICA.
300	QUIMICOS:
310	ENVENENAMIENTOS
320	INCENDIOS
330	EXPLOSIONES
340	RADIACIONES

CLAVE	DESCRIPCION
400	SANITARIOS:
410	CONTAMINANTES
420	DESERTIFICACION
430	EPIDEMIAS
440	PLAGAS
450	LLUVIA ACIDA
500	SOCIO-ORGANIZATIVOS:
510	CONCENTRACIONES MASIVAS DE POBLACION
520	INTERRUPCION O DESPERFECTOS EN EL SUMINISTRO O LA OPERA- CION DE SERVICIOS PUBLICOS O SISTEMAS VITALES
530	ACCIDENTALES AEREOS, TERRES- TRES, MARITIMOS O FLUVIALES
540	ACTOS DE SABOTAJE Y TERRORIS- MO

GLOSARIO DE TERMINOS DEL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

- PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL: es el Programa creado por el Gobierno Federal, con el objetivo de cumplir con el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1986, para proporcionar protección en sus vidas, bienes, y su entorno a la población.

- CONSEJO SECTORIAL DE PROTECCION CIVIL: es el órgano administrativo creado en los Organismos gubernamentales, con el objeto de formular los planes, estrategias y políticas adecuadas para que el Programa de Protección Civil se lleve a cabo.

- UNIDAD INTERNA DE PROTECCION CIVIL: es el órgano interno de la Dependencia encargado de aplicar y desarrollar los planes, estrategias y políticas sobre protección civil, que el Consejo Sectorial ha aprobado.

- SISTEMA AFECTABLE: es cualquier sistema integrado por el hombre y los elementos que necesita para su subsistema y en el cual pueden materializarse los desastres ante una calamidad, esto sucede en cualquier comunidad o asentamiento humano, área productiva o medio ambiente.

- CALAMIDAD: es el evento o agente que puede perturbar a un sistema afectable y transformar su estado normal en un estado de desastre o agravarlo. También puede ser el mecanismo de producción de un desastre.

- DESASTRE: es el evento resultado de la(s) calamidad(es) que se identifica por daños de diferentes tipos (humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales).

- NORMAS DE SEGURIDAD: son aquellas acciones de tipo preventivo para prevenir o disminuir los efectos de un desastre sea natural o humano.

- SIMULACRO: la forma simulada de enseñarnos a conocer un desastre y la forma de hacerle frente.

- ALERTA: es la señal proveniente de un peligro llamando a tomar todas las medidas de seguridad útiles, es además una de las piezas claves en la reducción de daños y pérdidas que puede originar un desastre previsible.

- COMPLEMENTAR EL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL: es difundirlo

y capacitar a sus trabajadores, para esto la Secretaría de -
la Reforma Agraria cuenta con las Delegaciones Estatales,
cinco Delegaciones Especiales, Cuerpo Consultivo Agrario, De-
legaciones de las Entidades Paraestatales del Sector Agrario
y finalmente Promotorías Agrarias, ubicadas en las principa-
les cabeceras municipales de los Estados.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

- 1.- BASURTO, HILDA. "CURSO DE REDACCION DINAMICA" MEXICO 1978
ED. TRILLAS.
- 2.- CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. "METODOLOGIA Y ADMINISTRACION"
MEXICO 1982. ED. LIMUSA.
- 3.- GARZA SALINAS, MARIO. "SEGURIDAD CIVIL Y PARTICIPACION --
CIUDADANA" MEXICO 1989. ED. INAP.
- 4.- GUERRERO, OMAR. "EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA EN
MEXICO" MEXICO 1989. ED. INAP.
- 5.- GUERRERO, OMAR. "LAS CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION EN EL
ESTADO ABSOLUTISTA" MEXICO 1986. ED. FONTAMARA.
- 6.- PARDINAS, FELIPE "METODOLOGIA Y TECNICAS DE INVESTIGACION
DE CIENCIAS SOCIALES" MEXICO 1984. ED. SIGLO XXI.
- 7.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRA-
CION PUBLICA EN MEXICO" MEXICO 1984. ED. INAP-CONACYT.

- 8.- SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO" MEXICO 1985.
ED. PORRUA HNOS.
- 9.- UVALLE BERRONES, RICARDO. "EL GOBIERNO EN ACCION" MEXICO
1984. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA.

MANUALES REGLAMENTOS Y OTROS

- 1.- Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria.
D.O.F. 11-X-1985.
- 2.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción.
D.O.F. 4-X-1985.
- 3.- Acuerdo para la Organización en Materia de Protección Civil en las Entidades Federativas, Presidencia de la República, México 1986.
- 4.- Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.
D.O.F. 6-V-1986.
- 5.- Centro de Documentación de Protección Civil (Documento).
Secretaría de Gobernación. México 1986.

- 6.- Centro Nacional de Operación (Manual), Secretaría de Gobernación, México 1987.
- 7.- Comisión Nacional de Emergencia (Informe), Presidencia de la República, México 1985.
- 8.- Comisión Nacional de Reconstrucción, Presidencia de la República, México 1985.
- 9.- Comités Cíviles para la Emergencia, Departamento del Distrito Federal, México 1986.
- 10.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa Hnos, México 1984.
- 11.- Curso Elaboración de Planes de Evacuación para casos de Emergencia, I.S.S.S.T.E. y D.D.F., México 1989.
- 12.- Curso Teórico y Práctico de Protección Civil, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1989.
- 13.- Esquema para la Elaboración de Programas de Protección Civil, Secretaría de Gobernación, México 1988.

- 14.- Foro de Consulta Popular sobre Protección Civil, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1987.
- 15.- La Reforma Agraria, Dignidad de los Campesinos, Síntesis de un Esfuerzo Colectivo, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1986.
- 16.- Ley de Planeación, Ed. Porrúa Hnos, México 1983.
- 17.- Organización, Organo Ejecutivo y Compromisos de Participación, Secretaría de Gobernación, México 1988.
- 18.- Organización y Programación: Avances, Secretaría de Gobernación, México 1986.
- 19.- Plan Nacional de Desarrollo, Ejecutivo Nacional, México 1983.
- 20.- Programa de Protección Civil, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1987.

- 21.- Programa de Sensibilización y Capacitación para la Implantación y Operación del Sistema de Protección Civil en las Dependencias que integran el Sector Reforma Agraria: Dirección de Capacitación Administrativa, D.G.R.H. México 1986.
- 22.- Reglamentos Interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria.
D.O.F. 27-VIII-1985 y 7-IV-1989.
- 23.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México 1987.
- 24.- Reunión de las Dependencias Federales (Informe), Secretaría de Gobernación, México 1986.
- 25.- Reunión de Secretarios de Gobierno de los Estados de la República (Informe), Presidencia de la República, México 1986.
- 26.- Reunión de Subsecretarios y Oficiales Mayores del Gobierno Federal (Informe), Presidencia de la República, México 1986.

- 27.- Reunión de Funcionarios del Departamento del Distrito Federal (Informe), México 1986.
- 28.- Reunión de Trabajo de los Integrantes del Programa de Protección Civil, Secretaría de la Reforma Agraria, México 1986.
- 29.- Sistema de Comunicación Preliminar (Documento), Secretaría de Gobernación, México 1986.
- 30.- Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Tomo II.